

Adrián Acosta Silva | Daniela Atairo | Antonio Camou  
Andrés Donoso Romo | Mía Dragnic García  
Lia Pinheiro Barbosa | Diego Mauricio Higuera Rubio  
Robinzon Piñeros Lizarazo | Gineth Andrea Álvarez Satizabal  
Agustín Cano Menoni | Axel Didriksson Takayanagui



# LOS DESAFÍOS DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
**GINO GERMANI**  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires



**CLACSO**



**LOS DESAFÍOS DE  
LA UNIVERSIDAD PÚBLICA  
EN AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE**

Este libro presenta los ensayos que fueron seleccionados en el marco del Concurso de Premios Pedro Krotzsch de Estudios sobre la Universidad “Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe” organizado por la Red de Posgrados en Ciencias Sociales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (IIGG, UBA), Argentina con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Asdi). Los contenidos de este libro fueron evaluados por especialistas externos en un proceso de revisión por pares.

Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe / Adrián Acosta Silva ... [et.al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2015.  
E-Book.- (Red CLACSO de posgrados)

ISBN 978-987-722-086-5

1. Enseñanza Universitaria. 2. América Latina y el Caribe. I. Acosta Silva, Adrián  
CDD 378.007

Otros descriptores asignados por la Biblioteca virtual de CLACSO:  
Educación / Universidad Pública / Universidad Privada / Políticas Públicas  
/ Estado / Movimientos Sociales / Innovación Social / Producción de  
Conocimiento / Desarrollo / América Latina

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Colección  
RED DE POSGRADOS

# LOS DESAFÍOS DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Presentación  
Carolina Mera

Adrián Acosta Silva | Daniela Atairo | Antonio Camou  
| Andrés Donoso Romo | Mía Dragnic García |  
Lia Pinheiro Barbosa | Diego Mauricio Higuera Rubio  
| Robinzon Piñeros Lizarazo | Gineth Andrea Álvarez  
Satizabal | Agustín Cano Menoni |  
Axel Didriksson Takayanagui



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
**GINO GERMANI**  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

**Secretario Ejecutivo de CLACSO** Pablo Gentili

**Directora Académica** Fernanda Saforcada

**Colección Red de Posgrados**

**Coordinador** Nicolás Arata

**Asistentes** Lluvia Medina, Denis N. Rojas, María Inés Gómez y Alejandro Gambina

**Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO**

**Coordinador Editorial** Lucas Sablich

**Coordinador de Arte** Marcelo Giardino

**Producción** Fluxus estudio

**Primera Edición**

*Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe*

(Buenos Aires: CLACSO, julio de 2015)

ISBN 978-987-722-086-5

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723

**CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54-11] 4304-9505/9332 | e-mail <clacsoinst@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

# ÍNDICE

---

Presentación	
<b>Carolina Mera</b> .....	9
<b>Adrián Acosta Silva, Daniela Atairo y Antonio Camou</b> Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada.....	19
<b>Andrés Donoso Romo y Mía Dragnic García</b> Hacia la universidad pública: aproximación a la importancia del movimiento estudiantil chileno de 2011 en perspectiva latinoamericana.....	119
<b>Lia Pinheiro Barbosa</b> Educação do Campo, movimentos sociais e a luta pela democratização da Educação Superior: os desafios da universidade pública no Brasil.....	147

**Diego Mauricio Higuera Rubio, Robinzon Piñeros Lizarazo  
y Gineth Andrea Álvarez Satizabal**

Hacia una universidad latinoamericana ¿pública o privada?  
Transformaciones de los sistemas educativos, redes  
y movilidad estudiantil intrarregional.....213

**Agustín Cano Menoni**

La extensión universitaria en la transformación  
de la Universidad Latinoamericana del siglo XXI:  
disputas y desafíos .....287

**Axel Didriksson Takayanagui**

El futuro anterior. La universidad como sistema de  
producción de conocimientos, aprendizajes  
e innovación social .....381

# PRESENTACIÓN

El Premio Pedro Krotsch de ensayos de estudios sobre la Universidad, se creó en 2009 por una iniciativa conjunta entre la Red de Posgrados en Ciencias Sociales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (IIGG). Desde su creación, fue concebido con el objetivo de estimular el pensamiento crítico sobre el sistema de educación superior en la región. Fue en reconocimiento a Pedro Krotsch, uno de los pioneros en este campo en Argentina y América Latina, pensador e intelectual comprometido con la reflexión sobre los procesos educativos democráticos imprescindibles para construir una Universidad consustanciada con sociedades más justas e inclusivas, que se pensó este desafío. Así, el CLACSO y el IIGG, homenajeaba a un gran Maestro al tiempo que reconocía a quienes con sus miradas críticas, creativas e innovadoras propulsaron la red del Consejo desde su fundación. El Premio Pedro Krotsch de ensayos de estudios sobre la Universidad es un estímulo, hoy más que nunca, imprescindible, para revitalizar el análisis, la actualización y la sistematización de los estudios y debates relativos a nuestros sistemas educativos. De eso da cuenta una vez más el resultado de esta convocatoria que hoy presentamos.

A la fecha, el Premio Pedro Krotsch contó con tres convocatorias cuyos reconocidos jurados destacaron la excelencia y calidad de los trabajos evaluados para el campo político institucional de la Universidad y la educación superior en América Latina. En la edición 2010, “Las políticas de posgrado en América Latina y el Caribe. Desafíos y perspectivas”, los jurados Carmen García Guadilla, Hugo Aboites y Helgio Trindade, seleccionaron: *Imágenes de posgrados: entre la academia, el mercado y la integración regional* de Marcela Mollis y *Las políticas de posgrado, sus fundamentos conceptuales y la larga batalla contra el subdesarrollo* de Jorge Rafael Núñez Jover. En la Edición 2011, “Políticas y perspectivas sobre la evaluación universitaria en América Latina y el Caribe”, los jurados, Axel Didriksson, Perla Aronson, Jorge Landinelli seleccionaron: *Quo Vadis? Avaliação e internacionalização da Educação Superior na América Latina* de Denise Balarine Cavalheiro Leite, *El Estado acreditador: del caso argentino al MERCOSUR* de Facundo Solanas, *Avaliação dos cursos de Geografia no brasil: por uma análise territorial e de situação* de Vivian Fiori y *De la evaluación a la simulación universitaria: construcción del discurso de la evaluación en la universidad boliviana* de Raúl Alberto Álvarez Ortega.

Hoy, a vista de la realidad de nuestra región, y a 5 años de su primera edición, el Premio Pedro Krotsch ha adquirido una vigencia y un desafío aún más acuciante que entonces. Resulta imprescindible profundizar y complejizar el análisis y la reflexión crítica sobre la educación superior pública, sus alcances y limitaciones, sus retos a escala local y regional, sobre todo en aquellos modelos que siguen gobernados por los patrones neoliberales. La crisis de la educación superior, allí donde el paradigma neoliberal no ha sido cuestionado es tanto o más profunda que al momento de lanzamiento de esta iniciativa. Desde la década de los ochenta, la educación superior continúa siendo objeto de un proceso de mercantilización creciente acorde a las reglas del mercado local e internacional. Además, en la mayoría de los países, aún en aquellos de tradiciones de universidad pública, irrestricta y gratuita, no se ha logrado discutir fuertemente el financiamiento de la edu-

cación superior, y sigue siendo parte del negocio privado fuera de la planificación del financiamiento público. Las formas de gobierno y su democratización en muchas de las universidades de la región siguen siendo una deuda a la cual el conocimiento puede y debe contribuir a superar. Por otra parte, el potencial innovador y creativo encuentra su aliciente emancipador en aquellos países que, lejos de las políticas ortodoxas restrictivas y reduccionistas, han optado por replicar la educación pública. Interrogantes inexcusables que estos proyectos tienen por delante ¿cuál es el modelo de Universidad pública y de sociedad inclusiva que estamos contribuyendo a crear? ¿qué sectores son los prioritarios para la educación superior de estas sociedades más justas y equitativas? ¿qué demanda una Universidad pensada para hacer frente a los retos del siglo XXI?

La lucha que CLACSO y las Universidades públicas de América Latina y el Caribe han históricamente llevado adelante no cesa sino que aumenta y se enriquece con nuevos horizontes desafiantes de la reflexión crítica y emancipadora. Esto se refleja en la fuerte disputa sobre la concepción del conocimiento como bien público, en la pelea regional e internacional sobre las políticas de acceso abierto, y la promoción de un discurso académico y político que considere la producción de conocimientos y sus realizaciones, como parte del capital social fundamental para la emancipación de nuestros países. Pero además, como bien propagaba Pedro Krotsch, los nuevos escenarios sociales en los que se desarrolla la ciencia y la producción de conocimientos plantean nuevos retos a la universidad: “La universidad en un mundo cada vez más interpenetrado desde el punto de vista de la movilidad de los recursos económicos pero también humanos deberá ser cada vez más universal dado el carácter trans-institucional de las disciplinas y a la vez mas local como producto del compromiso que asume con las necesidades de su entorno social y económico”.

Así, debemos seguir dando el debate sobre los sentidos de estas prácticas, que involucran la relación entre los países de la región, y del sur-sur global, pero también requieren de una mirada crítica sobre los intercambios y circulaciones con los países del

Norte. Solo una reflexión comprometida con lo social podrá evitar el riesgo de sufrir lo que se denominó en décadas anteriores la “fuga de cerebros”, ahora actualizada con el término “circulación de cerebros”, promovido por las líneas de financiamiento internacional. Estos debates contribuyen a diseñar modelos educativos que no sólo actualizan la relación entre la investigación, la docencia y la extensión, desde un marco de cooperación regional y abierto a las comunidades no universitarias, sino que además pueden recuperar otras formas de conocimiento que auguran diálogos enriquecedores para el sistema de educación superior en general y para las universidades en particular. Así, la posibilidad de pensar y crear instancias que interactúen, nutran y refuercen las potencialidades existentes, contribuyen a fortalecer intercambios de temáticas, debates, reflexiones y formas pedagógicas de calidad, producción crítica y capacidad de intervención en el espacio público. De ahí la relevancia de que el Premio Pedro Krotsch sea realizado con la red de posgrados de CLACSO. Esto incentiva la reflexión sobre la temática, incluyendo el intercambio entre docentes y estudiantes de toda la región, permitiendo formular proyectos de investigación conjuntos y de cooperación, y es muestra más que significativa de la gravitación que la reflexión sobre la educación superior comporta en la agenda política-académica a escala planetaria.

Habida cuenta de todo lo expresado, el libro que introducimos reúne los ensayos seleccionados en la última edición del Premio Pedro Krotsch bajo el tema: “Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe”. En esta oportunidad, los reconocidos jurados que intervinieron en la evaluación y selección de los cuatro premios y las tres menciones especiales fueron: Alfredo Macedo Gomes, Hebe Vessuri, Imanol Ordorika, María Caldelari y Pedro Henríquez Guajardo.

El ensayo de Adrián Acosta Silva, Daniela Atairo y Antonio Camou, **Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada**, recupera señalamientos que hace más de una década señaló Pedro Krotsch sobre la universidad pública y sus lógi-

cas de gestionar las tensiones y conflictos. Los autores sostienen que estamos frente a la vigencia plena de un programa inconcluso tanto como de un desafío a futuro inaugurado con el conflicto que mantuvo paralizada a la UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) durante el bienio 1999-2000 y, posteriormente, el agudo enfrentamiento en el rechazo a la candidatura a rector de un abogado vinculado a la última dictadura militar, que se prolongó durante ocho meses del año 2006 en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Más recientemente, el petitorio de la Confederación de Estudiantes de Chile, presentado en abril de 2011, articulaba tres tipos de demandas principales: “Reforma al sistema de acceso a las universidades que asegure la igualdad de oportunidades”; “Aumento del gasto público en educación superior; y “Democratización del sistema de educación superior”. En el marco de estas consideraciones, el ensayo parte de una sospecha general: si por largo tiempo el viejo *paradigma reformista de gobernabilidad universitaria* tendió a naturalizarse en las universidades públicas de la región desde hace ya varios años esa cristalización material y simbólica ha comenzado a ponerse en entredicho. Luego ofrece un argumento específico cuya contrastación empírica –todavía exploratoria- es puesta a prueba a partir del examen de la estructura y prácticas de gobierno de una muestra de universidades argentinas (26) y mexicanas (37). El objetivo, ser una *base de discusión* para una investigación sistemática y comparativa de más largo aliento, que abarque un conjunto representativo de universidades de América Latina y el Caribe, a casi un siglo de la Reforma Universitaria nacida en Córdoba.

En el ensayo **Hacia la universidad pública: aproximación a la importancia del movimiento estudiantil chileno de 2011 en perspectiva latinoamericana** de Andrés Donoso Romo y Mía Dragnic García se incursiona en el último ciclo de movilizaciones de universitarios chilenos en el invierno del 2011. Los investigadores describen las principales características del modelo neoliberal chileno existente desde mediados de los años '70. En consonancia con la desregulación de los mercados, la precarización del trabajo, la liberalización del comercio exterior, el

fomento de la inversión extranjera, la reducción del gasto público, la búsqueda del equilibrio fiscal, la autonomía de la política monetaria y la privatización de servicios, el sistema educativo fue privatizado y el movimiento estudiantil fragmentado. En suma, se siguieron de cerca las orientaciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que debilitaron las atribuciones del Estado en favor del Mercado. Quienes apoyan el modelo de “estabilidad” neoliberal sostienen que en educación se expandió la cobertura, se mejoró la infraestructura, incrementado el tiempo de permanencia del estudiantado en los establecimientos, aumentado los años de escolaridad promedio de la población y que ha crecido exponencialmente el porcentaje de estudiantes en la educación superior. ¿Cómo se comprende, entonces, el gran apoyo al movimiento estudiantil del 2011? El principal motivo es la insostenible presión económica que aquejaba, como todavía lo hace, a los segmentos del estudiantado con menores ingresos económicos al punto de que no fuera extraño constatar que al final del periplo escolar muchas personas carezca del título universitario pero sí tengan, en cambio, una cuantiosa deuda. Este fue el detonante, durante del invierno de 2011, que llevará a cientos de miles de estudiantes chilenos a ganar las calles en reclamo de cambios profundos en el sistema de educación dejando al descubierto, similitudes con los debates y problemas acuciantes que enfrentan otros movimientos estudiantiles de América Latina.

**En Educação do Campo, movimentos sociais e a luta pela democratização da Educação Superior: os desafios da universidade pública no Brasil**, Lia Pinheiro Barbosa, muestra la historia reciente de Brasil atravesada por un debate fértil sobre la democratización del acceso a la educación, marco en el que emergió la lucha por el derecho a la educación de los pueblos del campo articulada, entre otros, por el Movimento dos Trabalhadores y Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST). Así nació una propuesta de “Educación del Campo” concepto que denuncia una histórica contradicción sociocultural y política entre campo y ciudad. En este trabajo, Pinheiro Barbosa identifica las matrices epistémicas de la “Educación de Campo” y sus interfa-

ces en la universidad pública brasilera, caracteriza los sujetos educativo-políticos que la articulan en Brasil; muestra las formas de articulación entre movimiento social y Estado destacando los avances límites y tensiones existentes en el proceso de implementación de los proyectos educativos financiados por PRONERA para la Universidad.

El ensayo **Hacia una universidad latinoamericana ¿pública o privada? Transformaciones de los sistemas educativos, redes y movilidad estudiantil intrarregional** de Diego Mauricio Higuera Rubio, Robinzon Piñeros Lizarazo y Gineth Andrea Álvarez Satizabal, analiza las transformaciones de la universidad en América Latina durante las últimas dos décadas con foco en la consolidación de una masa académica de universitarios que se mueve/traslada por la región en procura de distintas ofertas universitarias. Se discute el concepto de “movilidad académica” como indicador positivo de la internacionalización educativa, para introducir las dimensiones de competencia individual por títulos, la articulación con los mercados de trabajo y la expulsión estudiantil, tanto como su contrapartida, es decir, la generación de redes de pensamiento y acción críticas alrededor de la experiencia académica/migratoria misma que ofrece un enorme potencial a la hora de debatir el rumbo de las universidades en América Latina, sus formas de integración y la dimensión de lo público/privado en ese proceso.

**La extensión universitaria en la transformación de la Universidad Latinoamericana del siglo XXI: disputas y desafíos** de Agustín Cano Menoni, aborda los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe interrogando a las prácticas de extensión universitaria respecto de su papel transformador en relación con su modo de definición y aplicación, su tiempo y espacio, sus principales características y dificultades. ¿Qué papel puede jugar la extensión universitaria en la transformación de la universidad latinoamericana del siglo XXI? puede ser sindicada como su pregunta y/o preocupación nodal. En él se procura trascender el análisis funcionalista para pensar la extensión como proceso social universitario, esto es, como un modo

peculiar de la relación entre Universidad y Sociedad con implicaciones políticas, pedagógicas, metodológicas y epistemológicas.

El trabajo de Axel Didriksson Takayanagui, **El futuro anterior; la universidad como sistema de producción de conocimientos, nuevos aprendizajes e innovación social** intenta aunar el esfuerzo, el conocimiento, el aprendizaje significativo, la ciencia y la tecnología y la innovación social para el desarrollo y construcción de un sistema educativo más justo y equitativo en América Latina. El presupuesto de partida es que es posible que una sociedad cree deliberadamente, esto es, accione conscientemente en la transformación de sus Universidades. En este sentido, el artículo enfatiza en las tareas fundamentales de la universidad: docencia e investigación; pero, sobre todo, en torno a los nuevos conocimientos y aprendizajes, focalizados en perspectiva crítica, poniendo acento en lo que se ha perdido o no se ha hecho, y que es necesario reconstruir conforme un paradigma de universidad orientada hacia el bien común.

Gratamente, confirmamos la mirada crítica y aguda de nuestros colegas a través de ensayos que ponen en cuestión y en debate algunas de las dimensiones fundamentales de la universidad y del sistema de educación que ya hemos mencionado al inicio de esta introducción, como parte del desafío intelectual que tenemos aún en este campo. Los tres primeros ponen en tensión la gobernabilidad y democratización, los movimientos estudiantiles y movimientos sociales en relación a la lucha por la universidad pública y su democratización. El cuarto y el quinto aportan a la reflexión de nuevos elementos como las transformaciones producidas por la circulación y movilidad estudiantil interregional y la formación ética de los profesionales. Finalmente, los últimos dos retoman el debate respecto de la función/ misión de la Universidad: refiriendo a la extensión como práctica transformadora, y al debate sobre la universidad como sistema de producción de conocimientos e innovación tecnológica y social para el desarrollo y construcción de un sistema educativo más justo y equitativo en América Latina.

Estas producciones evidencian una vez más, la riqueza de promover la reflexión crítica y creativa sobre nuestra propia

práctica como académicos e intelectuales, y sobre las instituciones que vamos construyendo para que las mismas sean parte ineludible del proceso de transformación social que bajo la lucha por la igualdad y la justicia, guían los procesos emancipatorios de nuestras sociedades.

Carolina Mera  
Buenos Aires, Junio 2015



# GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA LATINOAMERICANA: ARGENTINA Y MÉXICO EN PERSPECTIVA COMPARADA

Adrián Acosta Silva \* | Daniela Atairo \*\*

Antonio Camou \*\*\*

*... porque nadie sabía quién era quién ni de parte de quién en aquel palacio de puertas abiertas dentro de cuyo desorden descomunal era imposible establecer dónde estaba el gobierno.*

Gabriel García Márquez, *El otoño del patriarca*

Hace poco más de una década Pedro Krotsch señalaba que la universidad pública estaba sometida a “la lógica de gestionar las tensiones y reducir la multiplicidad de conflictos que sobrecargan

\* Adrián Acosta Silva es Profesor-investigador titular en el Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno, del CUCEA-Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente, es coordinador académico de la unidad de educación en el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la U. de G. Ha sido profesor del Doctorado en Ciencias Sociales y en el Doctorado en Educación del CUCSH- U. de G.

\*\* Daniela Atairo es investigadora del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Profesora del Departamento de Ciencias de la Educación de la misma facultad.

\*\*\* Antonio Camou es investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, profesor del Departamento de Sociología de la misma facultad y docente de postgrado en la Universidad de San Andrés.

el gobierno de la misma. Este estilo de gobierno nos vincula más con el pasado que con el futuro. Para construir una nueva universidad debemos recuperar la capacidad de decidir y proyectar escenarios sin por esto caer en el decisionismo” (Krotsch, 2001). Estas palabras no sólo mantienen la vigencia plena de un programa inconcluso, sino que también nos confrontan con un desafío de creciente actualidad: la problemática del gobierno universitario ha comenzado a ocupar un lugar estratégico en la agenda de la educación superior –y con ello, en la agenda política– de nuestra región.

Los factores que concurren a esta nueva situación son múltiples, pero al menos es preciso señalar dos órdenes de cuestiones que se han venido gestando –aunque con diferentes temporalidades en distintos casos nacionales– desde los años noventa.

En primer lugar, el cambio de escenario está ligado a un conjunto de transformaciones estructurales producidas tanto al interior del ámbito universitario como en su relación con el Estado y sus políticas, las pretensiones colonizadoras de los mercados (locales o globales), y las diversas demandas de los actores de la sociedad civil. En este marco, la masificación de la matrícula, la expansión y diferenciación de la oferta institucional (donde se destaca, por caso, la creación de nuevas universidades), o las reformas en los esquemas de financiamiento, acompañaron un extendido discurso sobre la necesidad de modificar la orientación y el funcionamiento de las instituciones universitarias latinoamericanas. Mediante diversos programas e instrumentos, los gobiernos nacionales implementaron acciones dirigidas a evaluar la calidad, mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, promover la rendición de cuentas, o impulsar la competitividad y la internacionalización de la educación superior. Así, se han venido consolidando las políticas de evaluación y de financiamiento diferencial y condicionado, como dispositivos estratégicos para estimular cambios en las universidades públicas (docencia de grado y postgrado, investigación, extensión, etc.). Estas iniciativas han dado lugar a nuevas configuraciones universitarias en la medida en que los actores y las instituciones educativas –lejos de aceptar pasivamente los nuevos mecanismos de regulación– han desarro-

llado un amplio juego de estrategias de adopción, adaptación o resistencia a las nuevas tendencias.

Una sólida y profusa producción académica ha venido dando cuenta críticamente de estas mutaciones, que han afectado especialmente la autonomía de las instituciones de educación superior. Pero se ha prestado menor atención al hecho de que buena parte de estos cambios –al incidir en las relaciones de poder en el ámbito universitario– han impactado fuertemente sobre los patrones tradicionales de gobierno, gestión y administración de las universidades públicas.

En segundo término, es posible también constatar otras fuerzas de cambio que se han movilizado mediante diferentes repertorios de lucha para poner en cuestión los vínculos de gobernabilidad que ligan a los estados nacionales con los sistemas universitarios, así como los propios lazos de representación democrática al interior de las instituciones de educación superior. Esta tendencia se ha expresado en la emergencia de vehementes y nuevos reclamos provenientes de diversos actores del propio campo universitario, con particular referencia al segmento estudiantil, que en algunos casos han desbordado largamente los canales institucionalizados de procesamiento de conflictos. Unos pocos ejemplos servirán de botón de muestra.

Tal vez como precursor signo de época, el tránsito hacia el nuevo siglo se inauguró con el conflicto que mantuvo paralizada a la UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) durante el bienio 1999-2000. Si bien la protesta se inició el 20 de abril de 1999 contra la modificación del Reglamento General de Pagos, pronto el movimiento se intensificó en su lucha y se ramificó en sus reclamos. De tal suerte que el Pliego Petitorio del Consejo General de Huelga, rubricado el 10 de diciembre del mismo año, incluía en su punto 3 la conformación de un “Congreso democrático y resolutivo en el que toda la comunidad discuta y decida sobre los problemas que enfrenta nuestra universidad y cuyas decisiones tengan carácter de mandato para toda la comunidad universitaria y sean acatadas por las autoridades”.

Algún tiempo después, en la Universidad de Buenos Aires (UBA) se desató un agudo enfrentamiento, centrado inicialmente

en el rechazo a la candidatura a rector de un abogado vinculado a la última dictadura militar, que se prolongó durante ocho meses del año 2006. El proceso terminó por instalar en la agenda universitaria el reclamo por una “(mayor) democratización” de las instituciones académicas. Esta demanda –en el marco de cuestionamientos más amplios a la Ley de Educación Superior vigente desde el gobierno de Carlos S. Menem (1995)– se expandió luego a otras universidades argentinas, donde se produjeron fuertes choques en torno a las elecciones de autoridades. Cabe destacar el caso de la Universidad del Comahue, también en el 2006, o los “bloqueos” a las elecciones de autoridades en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) o en la Universidad Nacional de Rosario (UNR), al año siguiente. Algunas de estas confrontaciones derivaron en modificaciones estatutarias que incorporaron cambios significativos en materia de gobierno universitario.

Más recientemente, el conflicto que tuvo en vilo a la universidad chilena volvió a poner en el tapete la problemática de la democracia en la universidad. Así, el petitorio de la Confederación de Estudiantes de Chile, presentado en abril de 2011, articulaba tres tipos de demandas principales: “Reforma al sistema de acceso a las universidades que asegure la igualdad de oportunidades”; “Aumento del gasto público en educación superior; y “Democratización del sistema de educación superior”. En este último punto se hacía referencia a la derogación de diferentes normas que “prohíben la participación de estudiantes y funcionarios en órganos administrativos de las instituciones de Educación Superior”, así como también se exigía la “participación triestamental (sic) en todas las instituciones de educación superior”, asegurando las “libertades de expresión, cátedra y asociación de estudiantes, docentes y trabajadores en todas las instituciones educacionales”.

En el marco de estas consideraciones, el presente ensayo ofrece una interpretación de los cambios y desafíos que enfrenta el gobierno democrático de las universidades públicas en la región. Parte de una sospecha general y ofrece un argumento específico cuya contrastación empírica –todavía exploratoria– es puesta a prueba a partir del examen de la estructura y prácticas de gobierno

de una muestra de universidades argentinas (26) y mexicanas (37). El trabajo busca ser una *base de discusión* para una investigación sistemática y comparativa de más largo aliento, que abarque un conjunto representativo de universidades de América Latina y el Caribe, a casi un siglo de la Reforma Universitaria nacida en Córdoba.

La sospecha general se deja escribir del siguiente modo: si por largo tiempo el viejo *paradigma reformista de gobernabilidad universitaria* tendió a naturalizarse en las universidades públicas de la región (en algunos países establecido durante décadas, en otros restaurado en los primeros años de las recuperadas democracias), desde hace ya varios años esa cristalización material y simbólica ha comenzado a ponerse en entredicho. Tanto por efecto de transformaciones estructurales al interior de nuestra configuración universitaria, como por reclamos emergentes de actores del propio campo de la educación superior, este paradigma ha comenzado a mutar de manera incipiente desde los años noventa. Si bien no ha dejado de ser “reformista” en cuanto a su adscripción a una dilatada y plural tradición simbólica, está experimentado significativos cambios en sus principios organizativos e incluso en sus fundamentos de legitimación.

El argumento específico se refiere a la dinámica propiamente política que —a nuestro juicio— está animando este conjunto de mutaciones. De acuerdo con dicha dinámica, en los últimos años se constituyó un campo de tensiones en torno a cuatro orientaciones de cambio en los gobiernos universitarios en América Latina, articuladas sobre dos ejes estratégicos. El cruce de estas coordenadas nos ofrece una serie de pautas para pensar figuras universitarias emergentes cuyos rasgos peculiares será preciso estudiar con más detalle. Sobre un eje referido a la mayor o menor *concentración del poder*, la tensión se da entre posiciones que fortalecen la “centralización ejecutiva” frente a otras que pugnan por la profundización de la “democratización colegiada”. Sobre el eje constituido en torno al *ejercicio del poder*, se contraponen una tendencia que privilegia la “personalización política” (preeminencia de actores que agregan demandas, procesan conflictos y ejercen su autoridad en el marco de límites institucionales difusos y espacios paralelos donde se toman decisiones clave por fuera de los órganos formales), frente

a las tendencias a la “tecno-burocratización modernizadora” (consolidación de una capa de expertos vinculados a la estandarización de procesos de evaluación, gestión de recursos, elaboración de proyectos, vinculación con empresas, etc.). Para explorar el primer eje prestamos especial atención a la conformación del *demos* universitario y a las fórmulas de integración de los cuerpos colegiados; para indagar el segundo analizamos principalmente los cambios en el rol de los rectores que deben desarrollar habilidades combinadas de príncipes, burócratas, académicos o gerentes.

El trabajo está organizado en cuatro partes. En la primera ofrecemos un breve recorrido por los problemas del gobierno de las instituciones universitarias a partir de la bibliografía producida en los últimos años. En la sección inicial examinamos algunos de los aportes académicos más importantes elaborados en los países centrales, mientras que en la segunda ofrecemos un acercamiento inicial al debate académico de los casos seleccionados. Como resultado de esta exploración extraemos mínimas definiciones sobre las lentes conceptuales utilizadas en el análisis. En la segunda parte exploramos los cambios estatutarios en 26 universidades públicas argentinas, tomando como ejes principales de indagación algunas cuestiones particularmente controversiales: los procesos de elección de rector/a, la composición proporcional del *demos* universitario y las funciones de las autoridades unipersonales y de los órganos colegiados. En la tercera sección buscamos comprender las lógicas que gobiernan la organización y el desarrollo institucional de las universidades mexicanas. Se examinan de manera general el universo de 37 universidades públicas que configuran el subsistema universitario público mexicano. A partir de una descripción y análisis de sus estructuras de gobierno, la composición de sus órganos colegiados y unipersonales, sus procedimientos de elección, las leyes orgánicas que determinan el funcionamiento del gobierno de esas organizaciones complejas, se discuten algunas relaciones, determinaciones e incertidumbres que rodean el acceso al poder y el ejercicio del poder en las universidades públicas mexicanas. Finalmente, el ensayo ofrece algunas conclusiones tentativas a modo de punto de partida para nuevas indagaciones.

Una última aclaración: Que en este acercamiento inicial hagamos cierto hincapié en las fórmulas institucionales del gobierno universitario –en razón de sus ventajas metodológicas para la comparación– no constituye un prejuicio formalista. Lejos de ello creemos –siguiendo las reflexiones de Pedro Krotsch en medio de la turbulenta crisis de la UBA– que “el problema de la universidad que queremos no depende tanto del Estatuto cuanto de los actores que le dan vida, se trata de qué representan los representantes y a quiénes representan, en términos de intereses y construcción de lógicas de poder, y de Facultades y disciplinas hegemónicas, al decir del viejo Kant y también de Bourdieu” (2006:6).

A fin de cuentas, se trata de indagar “quién es quién” y “de parte de quién” gobierna en un palacio de puertas cerradas donde ha comenzado a cristalizar un nuevo orden; un orden que para conocerlo en detalle es necesario empezar por ponerlo en cuestión.

## **PRIMERA PARTE**

### **ESCENARIOS DE UN PARADIGMA EN TRANSICIÓN**

- Pero ¿Quién tenía razón? ¿Quién tiene razón?  
¿Quién se equivocó? – pregunté desorientado...  
Guillermo se quedó un momento callado, mien-  
tras levantaba hacia la luz la lente que estaba  
tallando. Después la bajó hacia la mesa y me  
mostró, a través de dicha lente, un instrumento  
que había en ella: Mira – me dijo– . ¿Qué ves?  
– Veo el instrumento, un poco más grande.  
– Pues bien, eso es lo máximo que se puede ha-  
cer: mirar mejor.*

*Diálogo entre Adso de Melk y Fray Guillermo de Baskerville.  
Umberto Eco, El Nombre de la Rosa, Tercer Día, Nona.*

Los cambios que afectan al gobierno universitario no se limitan al ámbito regional, sino que forman parte de una serie de transformaciones a escala global que están redefiniendo el lugar de las instituciones de educación superior en la matriz de relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil.

Cartografiar exhaustivamente los trabajos académicos dedicados al gobierno universitario excede largamente las pretensiones de estas páginas, pero al menos es posible ofrecer un recorrido general por la bibliografía producida en los últimos años. En la primera sección examinamos algunos de los aportes académicos más importantes publicados en los países centrales (con especial referencia a los casos de Francia, USA y Gran Bretaña), mientras que en la segunda hacemos lo propio con el debate latinoamericano sobre los países seleccionados. En este somero escrutinio no nos hemos detenido a considerar los rasgos estructurales de las distintas variantes, regionales o nacionales, de los sistemas de educación superior; más bien, hemos preferido concentrarnos en los debates sobre el *sentido político* del gobierno universitario desde la óptica de la investigación producida a lo largo de la última década (Atairo & Camou, 2011). En base a la lectura crítica de estos aportes, esbozamos en la tercera sección una red de conceptos básicos que nos sirven de hilo conductor para el análisis de las experiencias reciente de Argentina y México.

## **EL DEBATE SOBRE EL GOBIERNO UNIVERSITARIO EN LOS PAÍSES CENTRALES**

Las reglas de juego que caracterizaban al gobierno de las universidades de los países centrales están siendo reescritas. La implementación de políticas con similares orientaciones en cada sistema nacional ha generado cambios en el gobierno de las universidades al modificar la distribución de poder. En buena medida, esta dinámica pone en entredicho ciertas premisas fundamentales de los trabajos –ahora clásicos– de Baldrige (1971 y 1977) o Burton Clark (1983) en torno a los alcances de los análisis “internalista” de las organizaciones de educación superior. Así, en los últimos años, es común leer en la litera-

tura internacional sobre la universidad que las instituciones responden a cambios externos y que sus respuestas han reorganizado las estructuras y relaciones de autoridad y poder. De este modo, los modelos tradicionales construidos por Clark en la década del 80 –el europeo continental, el británico y el norteamericano– están en movimiento configurando nuevos balances de poder.

En este sentido, “volver a las universidades autónomas” se ha convertido en un slogan en todos los países de Europa (Musselin, 2010), bajo el supuesto de que la autonomía institucional no sólo es una aspiración que garantiza la libre circulación de ideas y conocimientos, sino que constituye una condición necesaria para el cambio exitoso en un nuevo contexto socioeconómico, más dinámico, complejo e incierto. Askling & Henkel (2000) sostienen que el incremento de autonomía ejercido por las instituciones y el fortalecimiento del liderazgo institucional, como elemento clave de los procesos de reforma, trasciende la influencia de las ideas del *New Public Management* (NPM), como en Inglaterra y Noruega, o las del “gobierno auto-regulado” y la percepción de una organización que aprende, como en Suecia; lo cierto es que las tendencias de incremento de la autonomía y del fortalecimiento del liderazgo personalizado han afectado al gobierno institucional y organizacional de las universidades, y han alterado significativamente la relación previa que las universidades tenían con el Estado.

Estos análisis son coincidentes con los elaborados por Musselin y Mignot-Gérard (2002), quienes sostienen que en Francia el fortalecimiento del liderazgo universitario es más el producto del desarrollo de los planes estratégicos<sup>1</sup> y el incremento

---

1 De acuerdo con esta exigencia, cada universidad debe preparar un “plan estratégico” donde describe sus prioridades y principales objetivos para los próximos 4 años. Un punto de interés es que el plan no debe ser concebido como una yuxtaposición de los proyectos de las facultades sino que debe reflejar un proceso de reflexión común, a fin de superar la tradicional fragmentación de las facultades.

de la capacidad de autogobierno de la universidad, antes que el resultado de la implementación del NPM como en otras experiencias europeas. En este sentido, en los distintos países se han tomado medidas que consisten en transferir a los establecimientos competencias que estaban antes en manos de otros actores del gobierno del Sistema de Educación Superior (SES), ya sea en las autoridades estatales, como en el caso de Francia, o en los órganos intermedios, como los comités de fondos en el Reino Unido. En gran parte, las reformas están orientadas por el imperativo de “hacer más con menos”, es decir, incrementar el número de graduados de calidad en el marco de presupuestos restrictivos; de allí que el modelo estadounidense tiende a prevalecer como la solución, al mismo tiempo que los rasgos de este modelo se profundizan aún más en su país de origen (Sporn, 2007).

De este modo, las universidades están experimentando presiones para adoptar una fuerte orientación de gestión centrada en la búsqueda de recursos externos, a la vez que cobra impulso la redistribución de tareas académicas y administrativas entre los distintos niveles y sectores de la organización (Mignot-Gérard, 2003). Estos procesos tienen como consecuencia el fortalecimiento de las autoridades universitarias, especialmente los presidentes de universidad en el caso francés, los decanos en el caso de Estados Unidos y los vicescancelleres en el caso de Gran Bretaña. Esta propensión a reforzar la jerarquía interna en las universidades, tanto en el nivel del establecimiento como de las unidades organizacionales menores, tiende a su vez a debilitar las instancias deliberativas y de los modos de decisión colegiados, donde tienen preponderancia histórica las categorías de actores universitarios de raíz académica, que configuran nuevas relaciones con los otros actores del gobierno del sistema.

Finalmente, cabe anotar un aspecto hasta cierto punto paradójico de estos procesos de cambio acontecidos en los últimos años. Las transformaciones operadas en el nivel de las relaciones de poder al interior de los establecimientos, en particular el fortalecimiento de los ejecutivos unipersonales (Musselin and Mignot-Gérard, 2002; El-Kawas, 2002), o en el marco del sistema de educa-

ción superior (Musselin, 2010), se han producido sin que mediaran necesariamente nuevos cambios en la estructura normativa del gobierno de las instituciones universitarias o en el encuadre legal que regula el conjunto del sistema. Más bien, se trata de mutaciones que sin alterar la estructura formal de gobierno, heredada de los años 70 u 80, se han ido produciendo en las dinámicas de funcionamiento de las estructuras, procesos y estrategias de los actores, y que han modificado sensiblemente los modelos de gobernanza tal como los conocíamos hace un par de décadas atrás.

### **¿CAMBIOS RADICALES SIN GRANDES REFORMAS? EL CASO DE LAS UNIVERSIDADES FRANCESAS**

Desde la puesta en vigencia de la Ley Faure de 1968, que abolió las viejas facultades y creó universidades multidisciplinares, y de la Ley Savary de 1984, que modificó la estructura de gobierno, se vienen produciendo cambios que han transformado el antiguo modelo de confederación de facultades, que caracterizaba a la universidad francesa, por una concepción más colectiva de universidad; a punto tal que algunos investigadores han calificado a dicho proceso como el del efectivo “surgimiento” de la “universidad” francesa (Musselin, 2001).

Tradicionalmente, en el gobierno de las universidades europeas la autoridad se distribuía entre el polo de la oligarquía académica y el de la burocracia estatal, mientras que en el nivel intermedio no se configuraba una fuerza autónoma (Clark, 1983). En términos generales, la universidad francesa es dirigida por un presidente y las facultades por decanos, y aunque ambos son académicos elegidos por los miembros de los cuerpos colegiados del nivel organizacional correspondiente, las posiciones de poder han sido muy diferentes dado el lugar preponderante de las facultades en la tradición francesa. Frente al poder de los decanos, el rol del presidente se definía como un *primus inter pares* que mediaba en los conflictos internos y representaba los intereses de la universidad en el exterior.

Sin embargo, los últimos años han sido testigos de un cambio profundo; en la actualidad, los presidentes se ven a sí mismos

definiendo prioridades institucionales al ejercer un rol más intervencionista en base a un proceso de profesionalización de la función de liderazgo (Musselin & Mignot-Gérard, 2002) y a una creciente concentración de recursos. Así, el fortalecimiento de la gestión universitaria ha convertido al presidente de la universidad en el principal interlocutor del ministerio para los asuntos concernientes a su institución, lo cual genera tensiones al interior del gobierno por la resistencia de otros actores a perder sus tradicionales posiciones de poder (Musselin & Mignot-Gérard, 2002). A diferencia de otras universidades europeas, la emergencia de un liderazgo fuerte en los rectorados de las universidades francesas no ha conducido a un debilitamiento automático del poder de los decanos, sino que ha planteado un escenario más complejo de tensiones, cooperación y conflicto en las relaciones en el plano de los poderes ejecutivos (Mignot-Gérard, 2003).

Por su parte, la dinámica generada en los espacios colegiados es hoy menos conflictiva que en la década del 80 –cuando los espacios de gobierno se democratizaron con la participación de nuevos miembros como los estudiantes, los profesores asistentes y el staff administrativo–, pero son nuevas las relaciones que se establecen entre estos cuerpos y las autoridades ejecutivas. En la actualidad, los órganos colegiados de representación múltiple (consejos consultivos de investigación, enseñanza, administración) han ganado nueva dinámica y se han convertido en actores importantes en los procesos de toma de decisiones. Claro que esto no supone, como sostienen Musselin & Mignot-Gérard (2002), un funcionamiento autónomo: el presidente tiene influencia tanto en los criterios usados para la estructuración de la agenda de los consejos como en el proceso decisorio, en la medida en que estos cuerpos son conducidos por algún miembro del equipo de gestión presidencial. En cambio, los cuerpos colegiados de raigambre más tradicional, como el Senado, donde se reúnen los profesores-investigadores de mayor trayectoria de la universidad, muestran mayores líneas de tensión con las iniciativas que “bajan” del vértice de la nueva pirámide ejecutiva, y es relativamente común que dichas políticas sean rechazadas o aprobadas –después de largas deliberaciones– por escaso margen.

En términos generales, las principales tendencias de cambio que experimenta el gobierno de las universidades francesas, en el marco de una configuración universitaria que otorga mayor autonomía a cambio de mayores exigencias en la gestión de sus propios recursos, podrían resumirse en dos puntos principales. En primer lugar, dentro de un escenario de fortalecimiento general de las autoridades ejecutivas frente a los cuerpos colegiados, se destaca el fortalecimiento relativo de la autoridad ejecutiva del nivel universitario por sobre el peso de los decanatos de cada facultad. En segundo término, la nueva relación de primacía ejecutiva no ha tenido un carácter uniforme, sino que ha mostrado una pauta diferencial. Así, especialmente en los procesos de decisiones que involucran la distribución de recursos, los consejos universitarios de representación múltiple parecen trabajar como “cuerpos que controlan”, limitando las posibilidades de acción del equipo presidencial, pero al mismo tiempo, en la medida en que se toman decisiones, juegan un rol central como soporte de las autoridades máximas al otorgar legitimidad a sus propuestas sobre la base de cambiantes esquemas de alianzas entre el equipo presidencial y el cuerpo consultivo. En este caso, y contrariamente a lo que sucede en las universidades de Inglaterra o de los Países Bajos, el fortalecimiento del equipo ejecutivo en las universidades francesas no fue de la mano con el debilitamiento de estos cuerpos deliberativos (Mignot-Gérard, 2003). Pero una realidad diferente se da en los cuerpos académicos más tradicionales, donde la pérdida de su antigua posición ha corrido en paralelo con el fortalecimiento relativo de otros actores estratégicos que participan en el gobierno universitario.

### ***PROFUNDIZANDO UNA TRADICIÓN. EL CASO DE LAS UNIVERSIDADES DE ESTADOS UNIDOS***

La autoridad en el gobierno de las universidades norteamericanas se concentró tradicionalmente en la forma de patronatos y en el ámbito de la burocracia administrativa, con menor injerencia de la oligarquía académica y con muy escasa influencia del poder gubernamental (Clark, 1983: 188). En este sentido, la estructura

interna del gobierno de las universidades, que ha permanecido igual por décadas, constituye un esquema jerárquico compuesto por las Juntas de Gobierno o Directiva –con una fuerte presencia de miembros externos que representan el interés general– y el presidente como jefe ejecutivo con autoridad para tomar decisiones en todos los aspectos de la universidad. El presidente tiene una importante demanda externa al representar a la universidad ante la sociedad y concentrar su esfuerzo en promover nuevos proyectos así como también en asegurar su financiamiento. La estructura ejecutiva se completa con un conjunto de vicepresidentes especializados a cargo de funciones como las finanzas, la administración, los asuntos académicos y los asuntos estudiantiles.

Ahora bien, según observaciones más recientes, las presiones de un contexto político, económico e institucional más complejo han ido induciendo a que el rol externo del presidente se esté convirtiendo en el dominante. Al mismo tiempo, los decanos han comenzado a asumir amplias responsabilidades administrativas, por lo que su papel está mudando desde la gestión rutinaria de cuestiones académicas a la toma de decisiones sobre un amplio espectro de asuntos: planificación, presupuesto, contratos. En este sentido, los cambios en la distribución de la autoridad supusieron cuotas de mayor poder para los decanos en la medida en que, dado el rol más activo en la búsqueda de recursos, han ganado mayor responsabilidad y autonomía respecto de las altas autoridades universitarias. Por otro lado, ellos también han obtenido poder procedente de las filas de los académicos, en la medida en que los departamentos –*locus* por excelencia de las decisiones sobre currícula, títulos, contratos y promoción del personal académico en el modelo tradicional– han ido perdiendo buena parte de su antigua influencia. En este sentido, estos cambios han contribuido a inducir mayores cuotas de autoridad en las oficinas de los decanos (El-Kawas, 2002).

Por otro lado, los cuerpos colegiados donde participan tradicionalmente los académicos, como el Senado, arrastran una historia de frustraciones basada en el alto grado de ineficiencia en su funcionamiento. Sin embargo, para autores como El-Kawas

(2002), el rol de los académicos se vio fortalecido cuando comenzaron a participar en los Consejos de Planificación o Comités de Planes Estratégicos que algunas universidades han establecido como estructuras paralelas a las tradicionales. Sin embargo, dicha participación es limitada tanto en términos cuantitativos como cualitativamente, porque los miembros no son elegidos por su propio claustro sino apoyados por la administración central.

Finalmente, la tendencia histórica de una administración central fuerte en cada institución ha cobrado en los últimos años un nuevo impulso. Tanto si se la observa desde el punto de vista de su peso cuantitativo –su estructura a menudo duplica la de los académicos (Sporn, 2007)–, como si se la analiza desde una perspectiva más cualitativa: la diferenciación funcional del espacio del ejecutivo lleva a que cada vez más áreas específicas pasen por su control, desde las tareas de fomento y recaudación de fondos a nuevas labores de planificación, pasando por cuestiones relativas a los asuntos externos, la educación continua y a distancia, y otras (El-Kawas, 2002).

### ***EL NUEVO IMPULSO “GERENCIALISTA” FRENTE A LA TRADICIÓN ACADÉMICA: EL CASO DE LAS UNIVERSIDADES INGLESAS***

El modelo británico tradicional ha combinado una significativa autoridad de los académicos y sus cuerpos colegiados con una menor influencia de los patronatos y administradores, así como también un bajo grado de injerencia gubernamental en los procesos de toma de decisiones. Incluso la creación del Comité de Subvenciones Nacionales (*University Grants Committee*), encargado de la distribución de los fondos estatales, no alteró esa ecuación, en la medida en que ese cuerpo estaba conformado por profesores y por funcionarios universitarios (Clark, 1983). En esta configuración, los dos cuerpos que han ocupado una posición central son el Senado, integrado por profesores que deciden sobre asuntos académicos, y el Consejo Universitario, con mayoría de representantes legos, que tiene a su cargo la administración de la institución. Al frente de la institución se en-

cuentra el vicerrector (presidente o rector de la universidad), quien tradicionalmente es elegido por un comité conformado por dichos cuerpos.

Como resultado de las necesidades institucionales frente a un nuevo contexto, que obliga a enfrentar mayores y diversificadas demandas con escasos recursos, la introducción de estrategias de gestión “managerialistas” –ligada a una visión institucional donde empiezan a predominar los valores empresariales antes que los culturales– ha modificado la estructura tradicional de gobierno, al desplazar el poder desde los académicos y sus departamentos hacia el nivel central de la institución. En este derrotero, el Reporte Jarrat de 1985 marcó un punto de inflexión, al promover una nueva estructura de gestión de jefes ejecutivos en lugar del rol anterior al estilo de un *primus inter pares* apoyados en el respaldo y el control de los departamentos académicos (Kogan & Hanney, 2000).

Como lo han hecho notar diversos observadores, encontramos ahora ejecutivos más fuertes, a la par que se evidencia un debilitamiento de los órganos colegiados. La nueva relación entre el ejecutivo y los espacios colegiados puede ilustrarse de la siguiente manera: de un vicerrector que iba al Senado, escuchaba las diferentes visiones sobre un tema en cuestión y al final de la discusión promovía el consenso, se ha pasado a un vicerrector que desde el principio tiene en claro cuál es la mejor decisión a tomar (Kogan & Hanney, 2000). Así, el vicerrector es ahora el portavoz de su institución frente al Estado, y también es agente clave en nuevas y variadas áreas de gestión, que se suman a sus anteriores funciones como negociador interno entre diferentes actores de la institución (Askling & Henkel, 2000). No es de extrañar, entonces, que en los últimos años, quienes fueron nombrados para ocupar esos puestos debieron mostrar un renovado perfil profesional (Kogan and Hanney, 2000).

Por su parte, este nuevo paradigma de gobernabilidad trajo un incremento y fuerte trabajo administrativo en todos los niveles de la institución. Los requerimientos para producir los planes estratégicos de la institución han expandido y vuelto más complejas las responsabilidades y las tareas administrativas. Asi-

mismo, estos cambios han generado un nuevo balance de poder entre académicos y administradores: mientras los primeros se han desplazado hacia un nuevo esquema de gerenciamiento, los segundos han incrementado su participación en la formulación –y no sólo en la implementación– de decisiones y políticas institucionales. En este sentido, es que los estudiosos de este fenómeno ofrecen una radiografía matizada de este proceso en marcha: más allá de las evidencias de concentración en la pirámide de decisión de las instituciones, y del mayor peso de los administradores, los académicos británicos no han perdido totalmente su influencia a manos de la burocracia universitaria (Askling & Henkel, 2000; Kogan & Hanney, 2000).

### **UN ACERCAMIENTO A LOS CASOS LATINOAMERICANOS**

Al desplazarnos de los países centrales a los casos de la periferia latinoamericana es evidente que el cambio de geografía involucra profundas diferencias de temporalidades, de entornos socioeconómicos y políticos, de tradiciones culturales, de matrices institucionales, de experiencias históricas y de proyectos. Resumir los múltiples rostros de esta diversidad, tanto en la relación que va de la periferia al centro, como la que se da al interior de las realidades de la educación superior en América Latina, excedería largamente las módicas intenciones de este ensayo. Por tanto, bastará decir a guisa de introducción que es necesario atender a dos elementales coordenadas de análisis a efectos de contextualizar la problemática del gobierno en las universidades de nuestra región.

El primer eje se refiere a la trayectoria histórica de la configuración universitaria latinoamericana, fuertemente moldeada por las tradiciones simbólicas y organizacionales del movimiento de la Reforma Universitaria del '18. Más allá de las diversidades nacionales, de las experiencias históricas disímiles, de los quiebres institucionales y de los ciclos al alza o a la baja en la fortaleza relativa de esa tradición, es necesario prestar especial atención a los moldes político-institucionales específicos que han intentado conjugar los principios de “autonomía” y “co-gobierno” universitario.

La segunda coordenada se ubica en cambio en un plano histórico y estructural más cercano en el tiempo, pero más amplio en su pretensión de integrar el entorno “macro” al análisis de la dinámica universitaria. De acuerdo con este segundo eje, la problemática específica del gobierno de las instituciones de educación superior ha de ser leída en el marco de una “doble transición”, tanto socioeconómica como político-institucional, por la que han atravesado los países latinoamericanos en el último cuarto de siglo. En lo que se refiere a la transición socioeconómica, los programas de ajuste y reestructuración aplicados, con particular énfasis a lo largo de las décadas de los años 80 y 90, han reemplazado al viejo modelo de desarrollo de posguerra por un esquema basado en la sistemática liberalización del mercado y la creciente privatización y transnacionalización de las economías. En este proceso, a su vez, se ha venido redefiniendo el papel del Estado como regulador de la esfera económica y en su relación con actores sociales estratégicos. Por su parte, los procesos de democratización han significado un notable cambio en el patrón legitimador de normas –escritas y no escritas– que regulan el acceso, distribución y ejercicio del poder político tanto en la escala macro social como en diferentes instancias de la sociedad. Seguramente, a medio camino entre estas grandes transformaciones históricas, es donde convendría ubicar el cambiante lugar que ha venido ocupando la universidad en esta renovada trama de relaciones entre Estado, el mercado y sociedad civil en América Latina.

Encuadrados, pues, en estas consideraciones, podemos puntualizar algunos rasgos muy generales que tipifican la experiencia político-institucional del gobierno universitario en América Latina. En principio, a diferencia de los directivos de las universidades norteamericanas o europeas, que juegan un papel principalmente gerencial en la vida institucional, en buena parte de nuestra región los rectores –y en menor medida los decanos– son figuras de carácter predominantemente político, que obedecen a la necesidad de mantener ciertos equilibrios internos y externos. Así, la designación o elección de la máxima figura de autoridad universitaria es siempre un complicado juego de rela-

ciones de poder, reguladas por normas explícitas y por reglas no escritas, que suele involucrar a actores universitarios y no universitarios (partidos políticos, autoridades estatales, organizaciones gremiales, colegios profesionales).

Por otra parte, sobre un trasfondo de normas y prácticas de antigua data, las estructuras de gestión y las formas de gobierno han estado cambiando bajo el juego de nuevas políticas universitarias que introdujeron, entre otras innovaciones, la evaluación y el financiamiento selectivo (Kent, 1999; Ibarra Colado & Rondero, 2001; Acosta Silva, 2010). Como ha señalado Rollin Kent (1999), los universitarios han recibido señales claras de que no habría aumentos significativos en los subsidios ordinarios y, por lo tanto, que el crecimiento del presupuesto dependería de estrategias innovadoras que emprendiera cada institución. En este sentido, la ampliación y diversificación de fuentes de financiamiento, centradas en la multiplicidad de programas especiales, han requerido elevar la capacidad de gestión y de respuesta de las universidades para acceder a esos recursos (Porter, 2004).

Finalmente, es posible observar –de manera análoga a lo que se ha constatado en el caso de los estudios provenientes de los países centrales– una pauta recurrente en numerosas y diversas experiencias universitarias, en el sentido de un fortalecimiento paulatino de las estructuras de gestión directiva de las instituciones de educación superior en América Latina. Sin embargo, este patrón, a diferencia de las experiencias europeas o norteamericanas, no ha sido –en la mayoría de los casos– el resultado de proyectos y diseños de reorganización inspirados por teorías gerenciales, que priorizan la eficiencia y la productividad, o fruto de planificaciones estratégicas participativas de la comunidad universitaria. Más bien, lo que diferentes investigadores han destacado es que los cambios en las estructuras y dinámicas del gobierno universitario mucho han tenido que ver con la interacción –inestable y conflictiva– entre el funcionamiento de cada institución y las presiones externas generadas por las políticas públicas dirigidas al sector universitario, lo que dio lugar a una serie diferenciada de casos en los que se yuxtaponen diversos

procesos de adopción, innovación y resistencia (De Vries e Ibarra Colado, 2004; Krotsch et al., 2007; Acosta Silva, 2010).

#### ¿REFORMANDO LA HERENCIA REFORMISTA? APROXIMACIONES AL CASO ARGENTINO

Con un derrotero nacional signado por los reiterados quiebres políticos y la inestabilidad institucional, este último cuarto de siglo ha sido testigo del más largo período de vigencia del régimen democrático en nuestro país, y en este marco, las universidades públicas –y sólo a ellas nos referiremos en estos apuntes– han gozado de la más extensa etapa de práctica autónoma y cogobernada de su historia. Esta ya dilatada experiencia ha terminado por consolidar dos principios constitutivos del sentido político del gobierno universitario en la Argentina que hundan sus raíces en un lejano pasado<sup>2</sup>.

Por un lado, en el nivel de los *principios de organización* del gobierno, la estructura colegiada de ejercicio del poder, asociada a algún esquema de delegación ejecutiva (en la persona de un decano o rector) ha sido una pauta constante, que hasta encuentra asidero en la primera normativa universitaria (Ley Avellaneda, 1885). Así, este formato colegiado (asambleas, consejos superiores, consejos académicos o directivos) ha pervivido incluso a lo largo de vastos tramos autoritarios, cuando los integrantes de dichos cuerpos eran miembros surgidos por delegación y no por representación (por ejemplo, decanos como integrantes de los consejos superiores). Por supuesto, ha sido especialmente en etapas de normalización democrática –y de democracia normalizada– cuando estas distintas instancias se han abierto a la participación de representantes de los diferentes estamentos universitarios, y han marcado una acentuada impronta “inclusiva” en la tradición del cogobierno argentino, aun en una comparación con muchas otras experiencias latinoamericanas (Velásquez Silva, 2005). Queda, en todo caso, para el detalle histórico más fino recordar las

---

2 Como señalamos en la introducción de este trabajo, dejaremos fuera de nuestra consideración el planteo de esta problemática al nivel del gobierno del sistema de educación superior.

significativas divergencias entre distintas experiencias autoritarias (por caso, la recuperación del ideario reformista por parte del golpe de 1955 frente a la trágica intervención militar de 1976), o las cambiantes y en buena medida discordantes visiones que elaboraron los dos grandes partidos nacionales respecto, tanto de la regulación del sistema de educación superior, como del sentido del gobierno de las instituciones universitarias (por caso, una lectura más “regulacionista” del sistema y un sesgo favorable a la incorporación de los trabajadores no-docentes dentro del “demos” universitario como posición más afín dentro del peronismo, frente a una defensa más “autonomista” ligada a una vindicación más fuerte del papel del sector de “graduados” dentro del radicalismo)<sup>3</sup>.

Pero desde otro ángulo, en el plano de los *principios legitimadores* del gobierno, las instituciones universitarias argentinas, en todos sus niveles, se han nutrido de un trasfondo simbólico sustentado en la pertinencia de distribuir el poder en diferentes centros y espacios de decisión, consagrando siempre alguna forma de corresponsabilidad en la conducción de las universidades. En este sentido, los fundamentos del poder político-académico han tendido históricamente a privilegiar la deliberación, el procesamiento colectivo de conflictos, la elaboración de consensos, la distribución medianamente equilibrada de responsabilidades y los controles mutuos entre distintos sectores, disciplinas y actores, antes que garantizar objetivos de eficiencia de gestión basados en estructuras más concentradas de los procesos de toma de decisiones (Chiroleu et al., 2001).

Sobre esta larga experiencia, la recuperación democrática de 1983 inscribió un intento hasta cierto punto “restauracionista” de los postulados reformistas tal como habían sido plasmados en la estructura normativa que había estado vigente en las universidades

---

3 No está de más recordar que estos posicionamientos se invierten como un guante a la hora de entender la relación del Estado con las organizaciones gremiales: el peronismo se vuelven más “autonomista” (cuando están en juego sus propias estructuras sindicales) allí donde el radicalismo se revela como más “regulacionista”.

argentinas a partir de la caída del primer peronismo (1955). Pero en este regreso al pasado, a efectos de retomar una tradición simbólica y organizacional identificada con uno de los períodos más creativos de la historia universitaria local, dos rasgos político-institucionales (no plenamente originales pero sí renovados en sus alcances y sentidos) comenzaron a tener una fuerte presencia desde entonces.

El primer rasgo se refiere a la fuerte *partidización* de la vida universitaria argentina (Krotsch, 2002), en particular en lo que hace al segmento estudiantil aunque con ímpetu desigual en los otros claustros: allí donde en períodos anteriores los cauces de participación y las banderías identitarias configuraban proyectos de amplio espectro (“humanismo” versus “reformismo”, o la confrontación “laica” o “libre”, para citar dos fracturas emblemáticas), ahora las vertientes participativas y los vehículos de identificación serán básicamente cubiertos por organizaciones partidarias<sup>4</sup>. Como lo ha destacado una nutrida bibliografía, el funcionamiento del gobierno de las instituciones universitarias está atravesado por los estrechos vínculos con el campo político partidario, en tanto y en cuanto las posiciones y lealtades se construyen por fuera de los cuerpos colegiados, al margen de los estamentos, de las pertenencias disciplinarias u organizacionales, y se ligan más a los partidos políticos hegemónicos en cada universidad (Chiroleu et al., 2001; Mazzola, 2007; Bianco, 2003 y Stubrin, 2010). Por cierto, también habrá que anotar a cuenta de esta dinámica partidista de las universidades la fragmentación política que experimentaron los partidos argentinos, especialmente entre la segunda parte de los 90 y la crisis del 2001, que desembocará, entre otros cambios, en las nuevas formas de convivencia –con débiles grados de institucionalización– de fracciones de partidos, brazos de organizaciones sociales o movimientos territoriales en la vida política actual de las universidades, en particular en las grandes universidades metropolitanas.

---

4 Una narrativa del auge, en los primeros años 80, y del posterior ocaso de las agrupaciones independientes en las grandes universidades nacionales, nos entregaría un cuadro aleccionador de los mecanismos y procesos de construcción política de las hegemonías partidarias.

El segundo rasgo que corresponde destacar de la lógica de construcción del poder universitario está dado por la presencia de un alto componente *corporativo* entre los claustros que participan en la política universitaria. En tal sentido, buena parte de la dinámica que marca el ritmo de la lucha de poder en la universidad –y que hunde sus raíces en estratos más profundos de la cultura política dominante en el país– obstaculiza la posibilidad de generar lazos entre los diferentes sectores, dificulta el compromiso con intereses universitarios más generales o de más largo alcance, y privilegia líneas de fractura sobre la base de distintas modalidades de reivindicaciones estamentales de corto plazo (Suasnábar, 1999; Chiroleu et al., 2001; Naishtat y Toer, 2005; Mazzola, 2007).

En este contexto, los años 90 trajeron dos novedades al escenario universitario argentino: por un lado, un conjunto de políticas de reforma de corte “regulacionista”, centradas en la lógica de la evaluación, la acreditación y la distribución orientada del financiamiento a través de programas especiales, que a la vez que replantearán las relaciones entre Estado y universidad, avivarán diversos planteos críticos y conflictos a lo largo de todo el campo de la educación superior. Por otro, la creación de un gran número de nuevas universidades, muchas de ellas con formatos de gobierno hasta cierto punto innovadores respecto de los modelos organizacionales más clásicos, aunque con un aire de familia común con las coordenadas históricas por las que ha discurrido el gobierno universitario en el país. Entre las nuevas modalidades a destacar (aunque con antecedentes y particularidades institucionales que no viene al caso detallar ahora), señalamos el significativo fortalecimiento –normativo y práctico– de los ejecutivos unipersonales, la integración plena en los cuerpos colegiados de las autoridades con responsabilidades de menor nivel gerencial (directores de carrera o de departamento), y con ello, el mayor peso relativo del sector de profesores-investigadores frente a las representaciones de estudiantes, graduados o “no-docentes”, y en algunos casos, la introducción de mecanismos de elección directa para cargos unipersonales.

Con estos rápidos apuntes como telón de fondo, tal vez sea posible entender mejor la emergencia en los últimos años de una

creciente preocupación –que entretreje los intereses académicos con el debate político– sobre el gobierno universitario. En tal sentido, junto a una amplia agenda de temas específicos (evaluación, calidad, financiamiento), lo que estratégicamente se ha comenzado a poner en entredicho es tanto la *lógica organizativa* del gobierno de las universidades públicas argentinas como sus *fundamentos normativos*.

### ***PRÍNCIPES, BURÓCRATAS Y GERENTES: EL GOBIERNO UNIVERSITARIO EN MÉXICO***

Como herencia colonial, el gobierno de la universidad mexicana se estructuró a partir de una figura fuerte como el rector y de un espacio de representación colectiva de los intereses de los universitarios con funciones de deliberación y consultas. El Claustro Universitario, como máximo órgano de gobierno, era un espacio presidido por el rector pero en el que también contaban con voz y voto los estudiantes y profesores. Sin embargo, se considera que el gobierno de la universidad era una extensión del gobierno de la iglesia y el reino español, en la medida en que los miembros eran nombrados por el poder real. Esta estructura cerrada y controlada jerárquicamente fue afectada tanto por los movimientos independentistas como por los acontecimientos cordobeses que colocaron en el campo político latinoamericano el tema universitario. De modo que en el inicio del siglo XX los estudiantes alcanzaron la más alta participación en el gobierno de las universidades mexicanas.

En 1929 se reconoce en la Constitución la autonomía universitaria. Sin embargo, en el contexto posrevolucionario esta condición adoptó diferentes esquemas en función de la relación que las universidades establecían con el gobierno nacional y local: por un lado, el modelo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) que representaba la autonomía propiamente dicha y, por otro lado, las universidades que se sumaron al proyecto del Estado revolucionario mexicano, donde la “heteronomía” fue el rasgo principal. En este contexto, el rector se convierte en una figura del poder político antes que el representante del poder de los académicos.

Recién durante los años 90 varias universidades públicas estatales (por ejemplo, las de Veracruz, Guanajuato o Guadalajara) alcanzaron la autonomía jurídica en sus respectivos contextos locales a partir de la reforma de sus leyes orgánicas, una autonomía política, académica y administrativa que durante un largo período (1930-1970) habían ejercido *de facto* más que *de jure*. Estos cambios en la condición jurídica están relacionados con el entorno de políticas de educación superior basadas en la evaluación e incentivos al desempeño institucional de las universidades.

En este marco se han generado transformaciones en la organización del gobierno universitario que tienden a un significativo proceso de burocratización de la vida académica de las universidades (Ibarra Colado, 2001; de Vries e Ibarra Colado, 2004), así como también al fortalecimiento del núcleo directivo de la universidad, especialmente en la figura del rector y su equipo (Porter, 2004; Acosta Silva, 2010). Estos procesos se manifiestan, entre otras tendencias de cambio, por: a) la emergencia de estructuras paralelas de gobierno, de modo que los procesos de toma de decisión sobre nuevos temas no transitan por las estructuras formales constituidas en cada universidad (Acosta Silva, 2010), y se desplazan desde los órganos colegiados a comisiones *ad hoc* y adoptan un carácter más técnico que político (de Vries, 2001); b) el desplazamiento de antiguos actores estratégicos de la universidad como sindicatos, organizaciones estudiantiles, grupos políticos partidistas (Acosta Silva, 2010; Kent, 1998; de Vries, 2001); c) el incremento de la burocracia universitaria en la gestión y administración de las universidades (Acosta Silva, 2010.), y d) cambios en el perfil y la figura de los rectores, en la medida en que se le sumaron a las tradicionales funciones de coordinación administrativa y representación política de sus instituciones, nuevas funciones como “la promoción e instrumentación de ciertos programas públicos al interior de las universidades, la ampliación de las capacidades de dirección y gestión intra y extrainstitucionales, la administración estratégica de acciones y planes, la elaboración de regulaciones y propuestas para mejorar la rendición de cuentas, la evaluación, la planeación institucional” (Acosta Sil-

va, 2010: 17). De este modo, emerge la figura del *gerente o rector-empresario* (Kent, 1999), o la figura del rector como *planeador académico* (Porter, 2004) o figuras más complejas como el perfil que combina las capacidades del político (*El Príncipe* de Maquiavelo), con el *expertise* del burócrata profesional (fiel al modelo weberiano) y el gerente de las políticas institucionales (la figura de la Nueva Gestión Pública) (Acosta Silva, 2010).

Por otra parte, los cambios en el gobierno universitario afectaron más el estilo de gobernar que las estructuras formales (de Vries, 2001) y cuando se produjeron cambios en las estructuras legales (como creación de juntas directivas, de gobierno o universitarias, conformadas tanto por representantes externos como internos de la universidad), estas modificaciones tendieron a fortalecer la autonomía institucional respecto del poder central; disminuir el activismo político en la designación de los rectores –tan presente en las décadas pasadas–, e incrementar la capacidad ejecutiva de las decisiones y políticas universitarias estratégicas (Acosta Silva, 2010).

En lo que respecta a la relación entre las instancias unipersonales y colegiadas, Ibarra Colado (2005) ha señalado que la universidad como corporación burocrática ha asumido formas empresariales de conducción, en las que las estructuras colegiadas de gobierno se ven desplazadas por unidades ejecutivas o en las que las figuras unipersonales adquieren mayor capacidad para direccionar los procesos de toma de decisiones. No obstante, también ha sido puntualizado que el modelo tradicional, de carácter más vertical, transitó hacia formas más horizontales pues se agregaron nuevas figuras de representación y órganos colegiados en las estructuras intermedias y bajas de la organización (Acosta Silva, 2010).

Por último, es importante destacar que la mayor presencia de prácticas empresariales y burocráticas no significa que haya desaparecido la negociación y el juego político como *modus operandi* de la vida universitaria (de Vries, 2001). Muy por el contrario, las reglas, procedimientos y tiempos de la elección rectoral, que movilizan a las fuerzas políticas desde la base de la institución, articulando un conjunto de decisiones que se van tomando en diferentes espacios y niveles de la organización del gobierno universitario,

siguen presentes en el gobierno de las universidades mexicanas (Acosta Silva, 2014). Ello implica que a los viejos problemas, soluciones y prácticas políticas de la gobernabilidad universitaria, se han sumado los “nuevos” problemas de la gobernanza institucional, derivados de las formas y estilos de la coordinación gerencial aclimatados en el seno de los nuevos entornos de políticas públicas que constituyen la fuente principal de restricciones, oportunidades e incertidumbres de los gobiernos universitarios.

## **EL GOBIERNO UNIVERSITARIO EN CUESTIÓN**

Esta rápida excursión por la discusión internacional y regional sobre el gobierno universitario nos permite ahora delimitar –aunque más no sea de manera tentativa– algunas orientaciones conceptuales a fin de enfocar los estudios de caso seleccionados, especificar el nivel de análisis en que se estudiará la problemática y precisar algunos términos del debate.

Por de pronto, la mirada analítica que anima estas notas podría ser resumida a partir de la combinación de tres perspectivas que a nuestro juicio permiten integrar el estudio interno de la universidad con la compleja vinculación con su entorno político e institucional (Cox y Courard, 1993). Cada uno de esos enfoques presta especial atención a un eje clave para comprender los problemas del gobierno de la educación superior (las políticas, los actores y las instituciones), pero en el entendido de que cada una de estas perspectivas ofrece pistas que deben ser abordadas en su compleja articulación en cada caso concreto. Por un lado, la perspectiva política del análisis de políticas públicas nos permite entender los cursos de decisiones específicas tomadas por las autoridades estatales a partir de una consideración –crítica y flexible– de la noción de “ciclo de política”, de modo de indagar en la trama sociohistórica que constituye una cuestión pública y en las relaciones de poder que la atraviesan. Por otra parte, la mirada sociopolítica de los actores del campo universitario nos permite poner en discusión los aportes y debates entre diferentes autores centrados en el análisis de las estrategias de los actores universitarios, los patrones de representación institucional y los repertorios de prácticas políticas. Finalmente, la perspectiva or-

ganizacional orientada al análisis del cambio universitario nos posibilita comprender las dinámicas, conflictos y tensiones que recorren la universidad a partir de considerar las tendencias de crecimiento, diferenciación y complejización institucional, así como la estructura y dinámica del gobierno de las universidades.

En este cuadro, una noción como la de “configuración universitaria” –propuesta por Christine Musselin– es utilizada para designar “el marco en cuyo seno se inscriben, cobran sentido y funciona el tipo de gobierno desarrollado por los establecimientos, el estilo de conducción adoptado por la tutela y los modos de regulación internos de las disciplinas”. En otros términos, el concepto sirve para describir cómo se articulan tres formas de acción colectiva: las universidades, las autoridades tutoras (gubernamentales, ministeriales y otras) y la profesión universitaria. Desde esta visión, se desprende que ninguna de las tres formas de acción colectiva puede ser analizada en forma completamente independiente de las otras dos: “Ni las universidades, ni la tutela, ni la profesión universitaria son espacios de interacción autónomos”, pues cada una tiene sentido “en el marco mayor de las interdependencias que los unen” (Musselin, 2001). Por tanto, si bien en estas reflexiones nos concentraremos en el nivel de análisis propio del *gobierno de la institución*, y no en el del *sistema* universitario, necesariamente habrá que tener en cuenta como telón de fondo de nuestro análisis las transformaciones más generales que atraviesan el campo de la educación superior.

A partir de este primer acercamiento “macro” es necesario descender al plano del gobierno de las instituciones propiamente dichas, y aquí es oportuno recordar una serie de distinciones clave. Por un lado, desde un punto de vista organizacional, corresponderá distinguir las nociones de *gobierno*, *gestión* y *liderazgo universitario*, donde el primer término refiere a la estructura y a los procesos de toma de decisiones que definen la misión y los objetivos estratégicos de la institución, el segundo a la estructura y a los procesos orientados a implementar o ejecutar decisiones (*administración universitaria* en la caracterización más llana de Sporn (2007)), mientras que el tercero se refiere a las estructuras y los

procesos a través de los cuales los individuos buscan influir en las decisiones de la institución (Peterson y Mets, 1987). Por otra parte, en un registro más sociopolítico, abordar el gobierno universitario como objeto de estudio supone un análisis crítico de las relaciones de poder y de autoridad en la educación superior, indagando en el sentido de las prácticas, las estrategias y las vinculaciones estratégicas entre los actores universitarios. En este sentido, las nociones de *governabilidad* y *governanza* –más allá de las disputas por su unívoca caracterización– pueden abrirnos una sugerente vía de entrada a la cuestión (Aguilar Villanueva, 1988 y 2006; Acosta Silva, 2001 y 2010; Camou, 2001 y 2010; Mayntz, 2006; Samoilovich, 2008).

Sin entrar en detalles, aplicando libremente estos conceptos al ámbito de una institución de educación superior, entenderemos por *governabilidad* una propiedad, cualidad o estado de las relaciones de gobierno, definida como un equilibrio dinámico entre las demandas articuladas por los actores universitarios y la capacidad del sistema de toma de decisiones para responderlas de manera colectivamente aceptada (legítima) y eficaz. Mientras que podemos hablar de *governanza universitaria* como el entramado de reglas y prácticas (estructuras y procesos) que fijan los límites e incentivos para la constitución, funcionamiento y dirección de las relaciones de poder entre los actores de una institución académica. Partiendo de la distinción de Renate Mayntz, en su acepción más amplia, la *governanza (governance)* hace referencia a las “diferentes formas de coordinación de la acción”, ya sea mediante jerarquías, mercados o comunidades; mientras que la noción más específica, se refiere a un tipo de proceso de toma de decisiones “opuesto al del gobierno jerárquico”, esto es, que establece un modo de ejercicio del gobierno más ligado a instancias de negociación, coordinación o cooperación entre múltiples actores de un campo de políticas (Mayntz, 2006). Con base en esta segunda acepción, autores como Aguilar Villanueva avanzan en una tesis más controvertida y desafiante que valdrá la pena considerar en nuestra exploración del campo universitario. A su entender, el punto original de este concepto “consiste en reconocer la insuficiencia del actuar del gobierno para dirigir su sociedad; dicho de otro modo, la gobernación en solitario del gobierno habría

“perdido sentido y eficacia”, en la medida en que asistimos “al tránsito de un centro protagónico a un sistema de gobernación, en correspondencia con la complejidad y descentramiento de la sociedad contemporánea” (2006: 135/6).

Así, mientras la gobernanza tenderá a ser considerada en nuestro análisis como una trama institucional de prácticas, y la gobernabilidad como una resultante de conflictos, consensos y equilibrios entre actores, las acciones efectivas de planeación, ejecución e implementación de decisiones por parte de las autoridades competentes, será la mediación política productiva entre ambas; esto es, la gobernabilidad no será considerada solamente como una función institucional de la “estructura de gobernanza”, sino que asumiremos que los actores sociopolíticos concretos tienen – en una configuración universitaria dada– capacidades para tomar decisiones con variables grados de autonomía, y que son capaces de transformar creativamente reglas, instituciones y situaciones.

En este contexto de interpretación utilizamos la noción de *paradigma de gobernabilidad* (Camou, 2001) para referirnos a un conjunto articulado de respuestas institucionalizadas (visiones compartidas, reglas y prácticas) que una comunidad política o institucional sustenta en pos de producir y aceptar ciertas soluciones a sus problemas de gobierno. Desde esta perspectiva, un paradigma se apoya en una serie de acuerdos y convergencias entre las élites dirigentes, ya sea por razones de “convicción” o por motivos de “oportunidad” (Hermet, 1986), que logran un grado significativo de aceptación colectiva. Esos acuerdos se construyen al nivel de la cultura política u organizacional, amalgamando ideas y valores que conforman “modelos” de orientación legitimados; al nivel de las reglas del juego político, configurando “fórmulas institucionales” (Coppedge, 1993), es decir, mecanismos para la agregación de intereses, el procesamiento de los conflictos, la deliberación pública y la toma de decisiones; y finalmente, en el plano las decisiones estratégicas, donde se construye un cierto grado de acuerdo en torno a los modos de responder los desafíos centrales de la agenda de problemas y demandas.

De este modo, tanto por transformaciones estructurales al interior de nuestra configuración universitaria, como por nuevas demandas de actores del campo de la educación superior, el clásico paradigma de gobernabilidad universitaria heredado de la tradición de la Reforma de Córdoba ha comenzado a mutar, al menos desde mediados de los años '90, hacia “alguna otra cosa”, para decirlo con las reconocibles palabras de O'Donnell y Schmitter (1988, IV, 15) al hablar de las transiciones políticas latinoamericanas. En su base, no ha dejado de ser “reformista”, en cuanto al apego a una amplia y plural tradición legitimadora, pero está experimentado cambios en sus formas, prácticas y contenidos. Si bien su precisa caracterización requeriría de investigaciones más detalladas y extendidas, las reflexiones y conjeturas que podemos ensayar en estas páginas pueden ofrecer un mapa útil para movernos por algunos senderos de la cambiante geografía de la educación superior latinoamericana.

## **SEGUNDA PARTE. GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA EN LA UNIVERSIDAD ARGENTINA<sup>5</sup>**

*—Cada cual a su sitio —gritó la reina con voz  
de trueno.*

*La gente empezó a correr en todas direcciones,  
estrellándose unos contra otros. Sin embargo, al  
cabo de uno o dos minutos de confusión, estaban  
arreglados, y empezó el juego.*

Lewis Carroll, *Alicia en el País de las Maravillas*, VIII.

---

<sup>5</sup> Agradecemos al Prof. Pedro Fiorucci (UNLP) por su asistencia de investigación y al Dr. Sebastián Varela (UNLP) por su asesoramiento metodológico; por supuesto, ninguno de ellos es responsable por eventuales errores u omisiones.

Las universidades nacionales argentinas son instituciones organizadas de acuerdo con principios académicos y democráticos. Sería fácil señalar organizaciones que son democráticas sin ser académicas (por ejemplo, los partidos políticos), o instituciones que son científicas sin estar guiadas por los principios de la democracia (laboratorios, Academias, consejos científicos, etc.). En un caso, se impone la lógica de la igualdad política, la deliberación colectiva y el voto del mayor número; en el otro se respetan las reglas propias de la producción de conocimientos, la validación del saber, la experiencia científica y las diferencias de mérito. Articular de manera equilibrada y productiva estos principios es un desafío permanente de toda universidad moderna y dinámica.

Pero las universidades son también instituciones públicas que no están, ni pueden estar, aisladas de la sociedad que las sostiene, y que le demanda cada día más calidad y pertinencia en la enseñanza que imparte, las investigaciones que desarrolla o las actividades de extensión, cooperación o asistencia técnica que realiza. Como si esto fuera poco, las grandes universidades modernas son –además– organizaciones complejas en las que es necesario compatibilizar sus objetivos académicos, científicos y culturales con la gestión eficiente y transparente de recursos, la profesionalización de sus cuadros administrativos o la coordinación de funciones diferenciadas.

Tenemos así que la estructura y dinámica de la universidad viene definida por la articulación –tensa, compleja, conflictiva– entre estos diferentes principios, cuya permanente redefinición es objeto tanto del debate académico como de la controversia política.

En este marco de consideraciones, la siguiente premisa sirve de punto de partida de nuestro análisis: si por largo tiempo el viejo paradigma reformista de gobernabilidad universitaria, tal como fuera restaurado en los primeros años de la recuperada democracia argentina, tendió a naturalizarse en las universidades nacionales, desde hace ya varios años esa cristalización material y simbólica ha comenzado a ponerse en entredicho.

Esta situación no puede ser desligada de un conjunto de transformaciones institucionales y políticas producidas al interior del sector universitario argentino, y en la relación de éste con el Estado y sus políticas, pero también con los nuevos desafíos operados desde el mercado, tanto a escala local como global, que han comenzado a instalar la discusión sobre el gobierno como nodo estratégico de la problemática universitaria. Los factores que concurren a esta nueva situación son múltiples, pero al menos es preciso citar los más sobresalientes. Entre ellos cabe mencionar: la interacción conflictiva definida por la intersección de un racimo de políticas de reformas, iniciadas a comienzos de los años 90, plasmadas en la Ley de Educación Superior de 1995 (LES) y continuadas hasta hoy, con la propia dinámica institucional, académica y política de las universidades, atravesadas por lógicas de adopción, adaptación y resistencia; la creación de jóvenes universidades con diferentes formas de organización del gobierno de las instituciones, muchas de las cuales se hallan inscriptas en las tradiciones políticas del peronismo universitario, escasamente representadas en las universidades de corte más antiguo del país pero que encontraron en estas nuevas instituciones espacios propicios de desarrollo y consolidación; la emergencia de vehementes y nuevas demandas provenientes de diversos actores del campo universitario, con particular referencia al segmento estudiantil, que en algunos casos han desbordado los canales institucionales de procesamiento de conflictos; y las exigencias –más generales– de diferentes actores políticos, económicos o de la sociedad civil, que han comenzado a colocar los requerimientos de eficiencia, equidad, responsabilidad y transparencia en la gestión pública como eje de sus preocupaciones (Krotsch et al., 2007).

Para analizar la dinámica de estos cambios sobre las viejas matrices del gobierno universitario en este capítulo exploramos, y arriesgamos algunas hipótesis, sobre las modificaciones estatutarias en 26 universidades nacionales<sup>6</sup>, con especial referencia a un am-

---

<sup>6</sup> La base de datos se construyó sobre los estatutos vigentes en septiembre de 2013.

plio espectro de instituciones “nuevas” (creadas hacia los años ’90) y “recientes” (fundadas en la última década); tomamos como telón de fondo comparativo una selección de universidades “tradicionales” (Córdoba, Buenos Aires, La Plata y Tucumán) y un pequeño grupo de universidades que en su momento fueron consideradas “modernizadoras” (Comahue y San Luis), creadas a principios de los ’70 (Ver ANEXO con la tipología de universidades bajo estudio).

### **LOS CAMBIOS IMPULSADOS DESDE LA “CÚSPIDE”: NUEVA LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS DE EVALUACIÓN Y FINANCIAMIENTO**

Los años ’90 trajeron dos novedades tan controvertidas como fundamentales al escenario universitario argentino, una referida al plano del marco legal, otra en relación con las orientaciones específicas de las políticas.

En primer lugar, la sanción de la LES permitió estructurar bajo un mismo paraguas normativo el diversificado universo de la educación superior (universitaria y no universitaria, pública y privada); “jerarquizó” al sector en la estructura estatal con la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias; y contribuyó a complejizar sus relaciones al sumar a los tradicionales cuerpos intermedios, como el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP), tres nuevos organismos: el Consejo Universitario (CU), la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES). Estas mutaciones políticas e institucionales marcaron –siguiendo a Krotsch (2001)– el pasaje de una coordinación sistémica liviana y autónoma a una más densa de carácter policéntrico, que expandió la administración central aumentando sus capacidades y sus áreas de intervención en ámbitos tradicionalmente desregulados (Chiroleu e Iazzeta, 2005).

En lo que se refiere al gobierno de las universidades la LES combinó algunas prescripciones específicas, que debían ser adoptadas por los respectivos estatutos universitarios, con

orientaciones generales que debían implementarse según lo que determinara cada una de las instituciones. Por ambas vías se terminó abriendo un proceso –en muchos casos conflictivo– de revisión normativa, que derivó en la configuración de distintas modalidades de organización del poder universitario. A esto se suma el hecho de que se introdujeron importantes diferencias entre el proyecto original enviado al Congreso (1994) y el que finalmente fue aprobado un año después; entre ellas corresponde destacar que el proyecto original – en la composición del *demos* universitario– otorgaba primacía a los “profesores” (y no a los “docentes” como categoría más amplia que incluye a los auxiliares), y en lo que se refiere al mecanismo de elección de autoridades unipersonales introducía el voto directo ponderado por claustro. Ambos puntos son importantes porque –más allá de lo que finalmente estableció la letra de la ley– instaló un debate crucial sobre los fundamentos mismos del gobierno universitario.

En términos muy resumidos, la LES introdujo una serie de restricciones que las universidades debían tener en cuenta a la hora de definir el diseño institucional de sus esquemas de gobierno: a) consagró la división de poderes definiendo funciones ejecutivas a cargo de las autoridades unipersonales y funciones legislativas, de definición de políticas y de control, para los órganos colegiados; b) definió la composición del *demos* con tres claustros – docentes, no docentes y estudiantes–, dejando librado a las instituciones la inclusión del claustro de graduados (con alguna restricción específica: no podían tener relación de dependencia con la universidad), así como también la forma de participación de los no-docentes; y c) reemplazó el claustro de “profesores” por la más amplia categoría de “docentes”, a la vez que estableció que su participación en los órganos de gobierno no podía ser inferior al 50%.

En segundo término, el otro vector de cambio impulsado “desde arriba” vino de la mano de un conjunto de políticas de reforma de corte “regulacionista”, centradas en la lógica de la evaluación, la acreditación y la distribución orientada del financiamiento a través

de programas especiales, que a la vez que replantearán las relaciones entre Estado y universidad, avivarán diversos planteos críticos a lo largo de todo el campo de la educación superior. La orientación de las políticas instaló un modo de conducir el cambio del sistema universitario que se mantiene a pesar de que se ha planteado en los últimos diez años un discurso crítico de las reformas de los años '90 y la sanción de una nueva legislación ha entrado en agenda varias veces, expresando la intención de modificar el modelo instalado en la década anterior. La continuidad de algunas de las políticas y programas paradigmáticos de aquellos años está asociada a la inclusión de una serie de ajustes producto de procesos de negociación con las universidades y grupos de actores universitarios en un contexto donde la inversión en el sector universitario y en el área de ciencia y técnica ha quebrado –hacia arriba– la tendencia de congelamiento y retraso del sector (Chiroleu e Iazzetta, 2012; Suasnábar y Rovelli, 2012; Marquina, 2012).

En este sentido, el gobierno de las universidades ha sido influido no sólo por las disposiciones de la legislación nacional, sino también por el impacto de las políticas universitarias inauguradas en los '90. Al respecto, una serie de indagaciones sobre las dinámicas generadas en las instituciones a partir de estas iniciativas postulan que las mismas han contribuido a modificar las estructuras y lógicas de funcionamiento del gobierno así como también han otorgado nuevos sentidos a las prácticas de las autoridades unipersonales en la medida en que son interlocutores privilegiados y se convierten en actores clave del proceso de implementación de políticas (Atairo, 2007). Por otro lado, se ha considerado que las nuevas estructuras burocráticas y tecnoburocráticas creadas para la implementación de “programas especiales” modifican la estructura del gobierno con la emergencia de una “doble línea” de gestión y conducción, incidiendo significativamente en el proceso de toma de decisiones (Suasnábar, 1999). Es así que en líneas generales, las políticas han afectado el rol de las autoridades unipersonales en tanto los sistemas de evaluación y acreditación les exigen llevar adelante los procesos controlando los núcleos de oposición, liderando el trabajo de equipos técnicos así como también involucrando a la comunidad y, finalmente, gestionando los planes de

mejora que ayuden a superar las debilidades detectadas. A su vez, los nuevos mecanismos de financiamiento basados en un amplio margen para su gestión generan complicaciones de distribución interna que deben sortear los rectores y decanos, lo que se suma a la diversificación de fuentes que implica promover el desarrollo de actividades de carácter emprendedor que parecieran en un principio estar lejos de las actividades tradicionales de las universidades (Sánchez Martínez, 2012). Esta complejidad en el rol de las autoridades directivas de diferentes niveles de gestión tiene como contraparte que las gestiones obtienen un alto grado de legitimidad en tanto llevan a cabo estas políticas con éxito (Álvarez de Campos, 2007).

### **LOS CAMBIOS IMPULSADOS DESDE LA “BASE” DEL SISTEMA: EL RECLAMO POR MAYOR DEMOCRATIZACIÓN DEL GOBIERNO UNIVERSITARIO**

Aunque las transformaciones de fondo que animan los cambios en las formas de gobierno universitario en la Argentina responden a un conjunto múltiple y complejo de causas, algunas de ellas de larga data, la escenificación pública de sus más agudos problemas es mucho más reciente. En tal sentido fue recién en los últimos años cuando se instaló en la agenda universitaria argentina el reclamo por una “(mayor) democratización” de las instituciones académicas<sup>7</sup>. Esta demanda –en el marco de cuestionamientos más amplios a la Ley de Educación Superior, como así también al plexo normativo de distintas universidades nacionales– tuvieron su expresión más significativa en los conflictos generados en torno a las elecciones de autoridades universitarias en varias instituciones de educación superior (valgan como ejemplo, los casos de la UBA y Comahue en el año 2006, o los casos de la UNLP y la UNR al año siguiente). Estos conflictos, que tuvieron un fuerte protagonismo de las agrupaciones estudiantiles, pusieron en el centro de la escena el reclamo por la “mayor democratización” del gobierno de las insti-

---

7 Hablamos de una “mayor” democratización en el entendido de que los principios del gobierno reformistas están fundados en una concepción y en una práctica de carácter democrático.

tuciones, y en algunos casos, derivaron en modificaciones estatutarias que incorporaron cambios sustantivos en materia de gobierno. Así, por ejemplo, en el caso del Comahue, cuyo estatuto se reformó en 2009, se introdujo el claustro único docente (conformado por profesores y auxiliares), mientras que en caso de La Plata, cuyo estatuto se modificó en 2008, la participación de los profesores en los Consejos Directivos se redujo del 50 al 44%.

Como han resaltado distintos autores, estos reclamos surgieron a partir de diversos cuestionamientos sobre la composición y el funcionamiento de los cuerpos colegiados, la modificación del mecanismo de acceso a los cargos unipersonales de gobierno (elección directa o indirecta), o la incorporación de nuevos estamentos de la propia comunidad universitaria en el marco de lo reconocido por la LES. En particular, los sectores estudiantiles han hecho hincapié en la sobrerrepresentación del claustro de profesores (o del claustro docente) sobre el resto de los claustros (Kandel, 2005), pero también los docentes y graduados han expresado su insatisfacción por el bajo grado de “ciudadanía” universitaria, que afecta más a algunas instituciones que a otras (Unzué, 2002).

En términos generales, estas demandas han apuntado a redefinir las reglas que determinan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder entre los propios actores del campo universitario. Esta puesta en cuestión del “régimen político” (O’Donnell et al., 1998) de las instituciones de educación superior abarca aspectos propios del *sistema de gobierno* (la relación entre las funciones legislativas y ejecutivas en los procesos de toma de decisiones) como las relativas al *sistema electoral* (el conjunto de dispositivos que definen la transformación de votos en posiciones de gobierno). Así, por ejemplo, se ha propuesto la modificación del sistema de elección de autoridades (de sistemas indirectos de elección a sistemas directos), la conversión de los sistemas de mayoría en sistemas proporcionales en la elección de representantes a los órganos de gobierno o la transformación de espacios académicos consultivos en órganos decisorios.

Por otro lado, se ha propuesto incluir otros *actores* universitarios (y no universitarios) en los órganos de gobierno, a

la vez que se ha planteado modificar el peso relativo de algunos claustros siguiendo un criterio de mayoría numérica. Un ejemplo de esta vertiente democratizadora se refiere a la incorporación del impropiamente llamado claustro “no-docente” (personal de administración y servicios). Esta propuesta goza de creciente aceptación en la medida en que se piensa en el aporte positivo que el personal de administración y servicios –con mayor experiencia y jerarquía– puede ofrecer a la mejora de la gestión universitaria, e incluso se ve sustentada por la experiencia internacional según el formato de los llamados *Consejos de Administración*. Pero también se ha propuesto incorporar (o se han incorporado) a los órganos colegiados los académicos elegidos como directores de carrera o de centros de investigación, tal como ocurre en algunas universidades nacionales, en numerosas universidades extranjeras, y como lo ha previsto el artículo 53 de la LES. Asimismo, se ha venido avanzando en diferentes propuestas y decisiones para incorporar a sectores sociales que se hallan *fuera* de las instituciones a una activa participación *dentro* de la vida universitaria, a través de la creación de *Consejos Sociales*, con la finalidad de alcanzar una más estrecha vinculación de las casas de altos estudios con el medio social (art. 56 de la LES).

En lo que se refiere a las representaciones actuales de claustro, se ha puesto énfasis en la necesidad de repensar la participación de graduados, auxiliares docentes y Jefes de Trabajos Prácticos, a partir de reevaluar su papel –cada vez más significativo– en la producción, transmisión y aplicación del conocimiento. Tanto por su creciente rol en la docencia en condiciones de masificación de la enseñanza universitaria, por el desarrollo de la carrera de investigación o por el imperativo de tener una mayor sintonía entre el debate académico y los cambios en el mundo profesional, se ha destacado la propuesta de aumentar el peso específico de este claustro. Aunque sin duda el caso más notorio se refiere al reclamo, por parte de las dirigencias políticas estudiantiles, de un “aumento de la representación” del claustro de alumnos, que en sus versiones extremas reclaman para el sector el reconocimiento de su mayoría numérica en términos de primacía en las esferas de gobierno.

En definitiva, la discusión sobre el mayor o menor grado de democratización en la universidad ha conducido a poner en el centro del análisis la definición del *demos* universitario, esto es, el estatuto de ciudadanía que caracteriza a los actores del campo de la educación superior, y que definen el ámbito de sus derechos y obligaciones políticas: ¿Quién elige y quién puede ser elegido? ¿Bajo qué reglas y condiciones? ¿Cuáles son las relaciones de proporción que han de guardar los diferentes sectores? ¿Con qué alcances y límites pueden ejercer sus respectivas responsabilidades en el gobierno de las instituciones? Un breve repaso histórico nos permitirá comprender mejor las respuestas a estas cuestiones tal como se han producido en los últimos años.

### **LOS CICLOS DE EXPANSIÓN UNIVERSITARIA Y LOS NUEVOS ESQUEMAS DE GOBIERNO**

El sistema universitario argentino estuvo conformado hasta 1955 por siete universidades, momento en que se inicia el primer proceso de creación de nuevas instituciones dirigido por dos lógicas: modernización en el sector público al crearse universidades orientadas por modelos académicos alternativos a los tradicionales, y por otro lado, diversificación sectorial en tanto se generaron las condiciones políticas para la emergencia y rápida expansión del sector privado (art. 58° de la Ley Domingorena: 14.557). Para 1970 el sistema universitario estaba conformado por treinta universidades, en ese momento se inicia el segundo ciclo de intensa creación de instituciones que, a diferencia del anterior, fue netamente de carácter público. Esta política de expansión estuvo orientada tanto por ideas que asociaban desarrollo y universidad, como por la voluntad de desconcentrar la matrícula de las universidades metropolitanas y contener la fuerte presencia contestataria del movimiento estudiantil. Valga como referencia que las universidades públicas creadas bajo la Ley 17.245 (1967), durante la dictadura del Gral. Onganía, tenían un diseño de gobierno netamente contrario a la tradición reformista, ya que excluía la participación de alumnos o graduados en las instancias de decisión y el órgano central de gobierno estaba conformado solo por los decanos.

El tercer ciclo de expansión institucional se produce a partir de 1989, cuando se implementan un conjunto de políticas dirigidas a reformar el sistema universitario. Comienza así una política de expansión del sistema mediante la creación de nuevas instituciones públicas así como también de universidades privadas, al levantarse la suspensión que existía desde 1973 sobre el Poder Ejecutivo. El lado (no tan) oculto de esta expansión tenía como correlato generar mejores condiciones para la implementación de las políticas de reforma dentro del Consejo Interuniversitario Nacional, al crearse universidades que tuvieron rectores “organizadores” afines del Partido Justicialista, reduciendo así el poder relativo de las grandes universidades tradicionales que desde la normalización universitaria se identificaban con la Unión Cívica Radical (o sus aliados), fuertes opositores a las políticas universitarias del menemismo (García de Fanelli, 1997).

### Cuadro 1

#### Universidades por sector institucional. Año 55/70/80/03/13

Sector	Antes de 55	1970	1980	1995	2003	2013
<b>Universidades Públicas</b>		+3	+16	+10	+2	+9
	7	10	26	36	38	47
<b>Universidades Privadas</b>		+20	+4	+22	+1	+8
	-	20	24	46	47	55
<b>Total</b>	7	30	50	82	85	102

Fuente: De 1955 a 1974 CANO, D. (1985), *La Educación Superior en Argentina*, Buenos Aires, Flacso. De 1986 a 2013 MECyT. SPU. SIU

Este ciclo recibe un nuevo impulso hacia el 2007 con la creación de instituciones de carácter público que se acelera en el 2010, fundándose otras nueve universidades nacionales que vuelven a concentrarse en el conurbano bonaerense<sup>8</sup>. Si bien se reconoce una continuidad

<sup>8</sup> Al momento de escribirse estas páginas hay otras 6 universidades que ya cuentan con media sanción del Congreso Nacional.

en la lógica subyacente de estas creaciones a partir de los años '90, asociadas a intereses político-partidarios de base territorial (Rasetti, 2012; Marano, 2013), las últimas se realizan en un momento donde las políticas universitarias se presentan como expresión antagónica de aquellos años, inscribiéndose discursivamente en las necesidades del desarrollo local así como también en la inclusión social y educativa (Marano, 2013). Por su parte, estas *recientes* universidades innovan en la organización académica y presentan estructuras duales que combinan escuelas y departamentos, o escuelas e institutos, y su abanico disciplinar se constituye especialmente con las disciplinas del área de las ciencias sociales y humanas.

La creación de este gran número de nuevas universidades, con formatos de gobierno hasta cierto punto innovadores respecto de los modelos organizacionales más clásicos, aunque con un cierto aire de familia con las coordinadas históricas por las que ha discurrido el gobierno universitario en el país, pone de manifiesto el modo como el viejo paradigma reformista de gobernabilidad democrática ha dejado de ser el único referente institucional en el campo de la educación superior en la Argentina actual.

### **ENTRE LA INNOVACIÓN Y LOS VIEJOS AIRES DE FAMILIA: FORMATOS DE GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES *NUEVAS Y RECIENTES***

La investigación académica y la controversia política de la última década ha vuelto a considerar tanto los *principios organizativos* básicos del gobierno de las universidades como los *fundamentos legitimatorios* que otorgan sentido al acceso, la distribución y el ejercicio del poder en las instituciones de educación superior. Al configurar lo que hemos denominado paradigmas de gobernabilidad, estos componentes centrales conformados por las “fórmulas institucionales” para la toma de decisiones y por los “modelos (simbólicos) de orientación” de la práctica política, rigen la dinámica de poder de la vida universitaria. En otros términos, el campo universitario no sólo está atravesado conflictivamente por un abigarrado espectro de cuestiones en debate, de manera mucho más sensible lo que ha empezado a estar afectado –con especial énfasis en al-

gunos casos notorios de universidades nacionales— es el sistema maestro de cualquier institución: la definición acerca de *quién* está autorizado a tomar decisiones y *cómo* ha de hacerlo.

Ilustramos aproximativamente estos cambios explorando las innovaciones estatutarias en 26 universidades nacionales. Se trata de un estudio sobre los “diseños institucionales” del gobierno universitario que prioriza una mirada sobre lo formal, sin desconocer la importancia que tiene el análisis de las reglas no escritas para comprender las prácticas políticas cotidianas que dan sentido al orden institucional. La decisión de realizar esta indagación inicial en base a los estatutos tiene su fundamento en la intención de abordar una gran cantidad de casos en pos de conocer la tendencia que estas nuevas creaciones incorporan en el sistema universitario. Asimismo, revisar la normativa permite aproximarse a los nuevos acuerdos colectivos que se están produciendo en las universidades públicas argentinas orientados por la idea de que las cosas deberían ser diferentes.

El argumento central de esta parte señala que, en el marco de una “configuración universitaria” en la que se redefinen los alcances y límites de la autonomía de las instituciones de educación superior en relación con el Estado, los diseños institucionales de los sistemas de toma de decisiones siguen una pauta de creciente heterogeneidad, trastocándose los equilibrios de poder a favor de figuras unipersonales, así como también modificándose la distribución de poder relativo al interior de los cuerpos colegiados. Estas orientaciones generales pueden ser resumidas en las cinco tendencias que se analizan a continuación.

### ***DESCONCENTRACIÓN A NIVEL CENTRAL DE FUNCIONES EN NUEVOS ÓRGANOS DE GOBIERNO***

Dentro de los esquemas tradicionales, las universidades creadas en los últimos años conservan algunas viejas estructuras para el nivel central del gobierno e innovan especialmente a nivel de las unidades académicas menores, en razón de diversas modalidades de organización académica. Así, a los tradicionales Consejos Académicos y Consejos Directivos, se suman

órganos colegiados tales como los Consejos Departamentales, Consejos de Instituto, Consejos Consultivos de Escuela, etc.

Pero algunas de ellas incorporan innovaciones en sus estructuras de gobierno central, distanciándose de la tradición argentina y acercándose a los modelos de los países desarrollados. Las nuevas estructuras más especializadas están orientadas a desconcentrar la alta cantidad de temas académicos, administrativos o financieros que tramita un solo espacio de gobierno como primera o segunda instancia, para otorgarle (en principio) una mayor dinámica a la gestión cotidiana de la institución. Es así que conservan la instancia de Asamblea pero conforman tres espacios colegiados a nivel central con funciones especializadas, lo que lleva a redefinir la composición proporcional de los distintos sectores en estos cuerpos colegiados. Por ejemplo, una universidad establece el “Consejo de Programación y Gestión Estratégica”, el “Consejo de Docencia, Extensión y Vida Estudiantil” y el “Consejo de Investigación, Desarrollo y Transferencia de Tecnología”; mientras que otra institución conserva el Consejo Superior con funciones tradicionales pero agrega tres órganos de gobierno asociados a las funciones de la universidad – docencia, investigación y extensión– dando origen al “Consejo Académico”, el “Consejo de Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica y Creación Artística”, y “Consejo de Extensión”.

### ***CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN SECTORIAL: LA INCLUSIÓN DEL CLAUSTRO NO-DOCENTE Y DE ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL***

En materia de composición sectorial del gobierno universitario, Argentina se encuentra entre los países más inclusivos de América Latina (Velázquez Silva, 2005) al reconocer el derecho legítimo de participar del gobierno de la institución a los profesores, estudiantes, graduados y, con la última legislación nacional, a los no-docentes. En cuanto a los últimos dos claustros, la legislación habilita la posibilidad de que sean las propias universidades las que opten por incorporar el claustro de graduados así como también determinar

el alcance de participación del claustro no-docente. En el marco de las opciones que habilita la LES, jóvenes universidades han optado por incorporar el cuarto estamento en el gobierno de la universidad reconociendo como legítima la participación de los administrativos y el personal de apoyo a la actividad académica en la toma de decisiones, mientras que solo la mitad ha optado por conservar al claustro de graduados recuperando la tradición reformista del '18.

Por otro lado, la legislación nacional establece que los estatutos podrán prever la constitución de un Consejo Social como espacio para establecer una mayor vinculación con la sociedad, y posibilita que, a través de un representante, formen parte de los órganos colegiados de la institución. La participación de actores externos a la universidad se ha plasmado en 15 universidades creadas en el último cuarto de siglo, de las cuales 10 tienen un representante que forma parte de la Asamblea Universitaria. Si bien estos cambios modifican elementos de la forma de gobierno tradicional, cuantitativamente tienen una baja representación (entre el 1 y 6%), aunque en una universidad – que se constituye como excepción– alcanza el 29%.

### ***CAMBIOS EN EL SISTEMA ELECTORAL Y NUEVOS REQUISITOS DE ACCESO***

En los últimos años el tradicional mecanismo indirecto de elección de autoridades unipersonales ha sido puesto en cuestión tanto desde la “cúspide” como desde la “base” del sistema, bajo el supuesto de que la elección directa aumenta el grado de legitimidad del rector y le otorga mayor capacidad para dirigir la universidad de manera eficaz (Mazzola, 2007). Estos cambios cuestionan uno de los rasgos principales que hacen al sistema de gobierno con tendencia parlamentaria, acercándolo a esquemas más presidencialistas. Como ya se adelantó, el proyecto original de la LES incluía en su articulado la elección directa como mecanismo de selección de las autoridades unipersonales, y aunque esto no fue recogido por la letra final, el debate instalado dio lugar a que 9 universidades consideradas *modernizadoras* modificaran la senda de acceso a dichos cargos (La Pampa, Luján, Misiones, Río Cuarto, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Cuyo). En cambio, sólo una univer-

sidad *nueva* y dos *recientes* han adoptado el mecanismo directo de elección de autoridades con voto ponderado de los claustros. En paralelo con estas modificaciones, también hay notorios cambios en los estatutos respecto de *quién* debe conducir la casa de estudios. Los requisitos se han ampliado y flexibilizado trastocando la idea de que los rectores debían elegirse *entre* los profesores titulares de la universidad, bajo la creencia de la figura rectoral como un *primus inter pares* que los colocaba en un lugar de escaso poder para la conducción pero con el reconocimiento honorífico de haber sido elegido por la comunidad académica. La legislación nacional actual establece como requisitos mínimo “ser o haber sido profesor por concurso de una universidad nacional”, exigencia que se encuentra mayoritariamente en los estatutos analizados. En un número menor de casos se conserva la idea tradicional, pero en un número igual se establece como requisito poseer solo título de grado universitario. Esto último habilita a que el recorrido previo a acceder al cargo máximo para conducir y representar una universidad nacional, no sea ni realizado en la propia institución ni necesariamente en el sector público. Además de estos cambios, en algunos pocos estatutos se incluye como requisito poseer *experticia* en la gestión universitaria. En otros términos, existe una incipiente tendencia a abandonar un perfil rectoral como *primus inter pares*, cuyo cargo condensaba el capital cultural y simbólico de toda una trayectoria académica, pero ejercía sus funciones con un alto componente de amateurismo.

### ***LA COMPOSICIÓN PROPORCIONAL DEL DEMOS UNIVERSITARIO: EL DOMINIO DE LOS DIRECTIVOS***

La LES reemplaza el claustro de “profesores” (los más altos cargos de la jerarquía en la enseñanza) por el de “docentes” y establece que debe tener la mayor representación relativa, que no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) de la totalidad de sus miembros. Con la excepción de una, todas las universidades creadas a partir de los años ‘90 conforman el cogobierno

con el claustro docente que incluye a profesores y auxiliares<sup>9</sup>.

En el Consejo Superior de casi el total de universidades los docentes participan en un rango que va desde 30 al 60%, mientras que ese mismo rango de participación lo tienen en la mitad de los órganos colegiados de las unidades académicas (Facultades, escuelas, departamentos). Además en este último nivel el porcentaje de participación presenta puntuaciones extremas: tenemos universidades en que el claustro docente participa con el 13% mientras que en otras universidades participa en un 86%. En este sentido, la composición de los órganos colegiados de las unidades académicas menores muestran una gran variabilidad: en algunas universidades el equilibrio de poder se inclina hacia los docentes a medida que descendemos a los espacios colegiados de las unidades académicas menores, mientras que en otras casas de estudio la proporción de docentes disminuye respecto del nivel central.

## Cuadro 2

### Representación porcentual de los docentes en los órganos colegiados en las universidades *nuevas y recientes*.

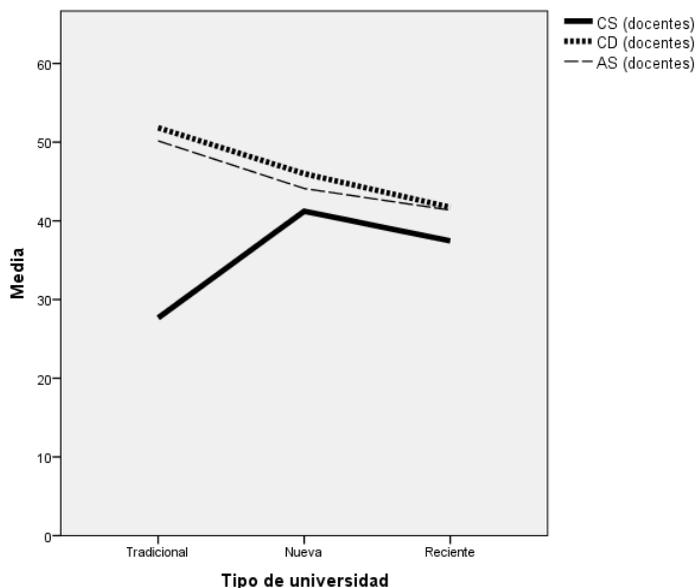
RANGO	CONSEJO SUPERIOR	CONSEJO DIRECTIVO	ASAMBLEA
< 20	-	2*	1
20 – 29	1	3	-
30 – 39	9	2	6
40 – 49	8	4	8
50 – 59	2	5	5
60>	-	4	-

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la normatividad de cada una de las universidades disponibles en sus páginas web. \*Una de estas dos universidades tiene valor 0 porque el único espacio de gobierno colegiado es a nivel central: el consejo superior.

<sup>9</sup> De las que implementaron el “claustro docente”, menos de la mitad (8) mantienen una distinción interna entre profesores y auxiliares.

A pesar de la gran variación en la participación en los cuerpos colegiados, al comparar el porcentaje de representación de los docentes en espacios colegiados de las universidades creadas en las últimas dos décadas respecto de las *tradicionales* seleccionadas para el estudio, se puede observar que cuanto más antigua es la universidad, mayor es la representación de los docentes en el Consejo Directivo y en la Asamblea: más del 50% en promedio en las tradicionales y cerca de 40% en las instituciones noveles. En cambio, a nivel del Consejo Superior, se observa una dinámica diferente, las universidades *nuevas* muestran un aumento de la representación de los docentes respecto de las *tradicionales*, y las *recientes* muestran una baja en la representación sin alcanzar el porcentaje de las *tradicionales* menor al 30%.

**Gráfico 1**  
**Representación del claustro de docentes en los tres órganos de gobierno en las universidades tradicionales, nuevas y recientes.**



En cuanto a la representación que tienen los directivos en las Asambleas de las jóvenes universidades, los datos muestran un rango amplio que va del 3% al 50%, marcando los valores extremos las universidades que han adoptado los mecanismos de elección directa de las máximas autoridades por lo que parecería no haber relación entre el porcentaje de representación de los directivos en la Asamblea y el mecanismo de elección del rector.

La amplitud del rango evidencia una variabilidad en la distribución del poder en los espacios de gobierno. A partir del Cuadro 3 es posible observar que en cinco universidades, los directivos participan con un porcentaje significativo – entre el 40 y el 60%– en las Asambleas que tienen como funciones principales la reforma del estatuto y la elección del rector. En el Consejo Superior, órgano que toma decisiones sobre el conjunto de la institución, los directivos representan entre el 30 y 40% en la mitad de las universidades. Mientras que al pasar a los órganos colegiados de las unidades académicas menores se observa la más alta variación: de 0 al 80%. En tres universidades los directivos – en general los directores de carreras– representan entre el 30 y el 40%, y en cuatro universidades entre el 50 y el 80%. Es decir, que en un conjunto importante de instituciones existe una clara inclinación del sistema de poder hacia el predominio de los directivos.

### Cuadro 3

#### Representación porcentual de los directivos en los órganos colegiados en las universidades *nuevas y recientes*

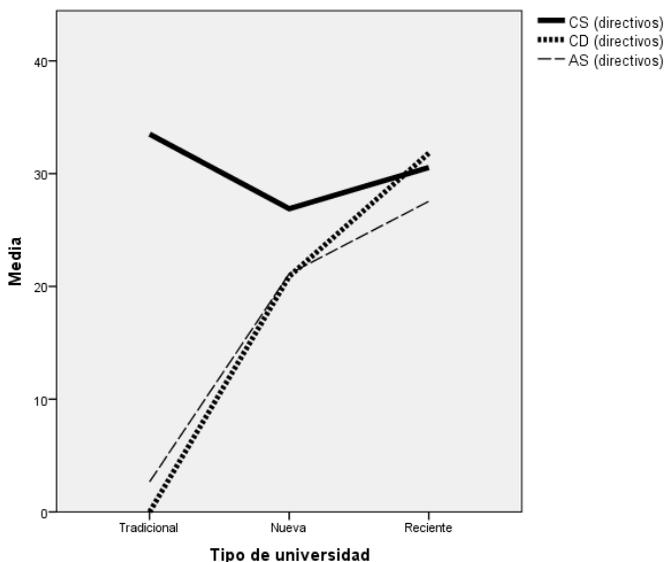
RANGO	CONSEJO SUPERIOR	CONSEJO DIRECTIVO	ASAMBLEA
< 20	2	10	9
20 – 29	8	3	6
30 – 39	10	3	-
40 – 49	-	-	3
50 – 59	-	1	2
60>	-	3	-

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la normatividad de cada una de las universidades disponibles en sus páginas web.

Como se puede observar en el Gráfico 2, esta situación se distancia bastante de la representación que los directivos tienen en los órganos colegiados como la Asamblea y los Consejos Directivos de las universidades *tradicionales* donde en su mayoría es igual a cero. Es decir, cuando más antigua es la universidad, menor peso en promedio tienen los directivos en el Consejo Directivo y en la Asamblea. La diferencia que existe entre los Consejos Directivos – que es cero– y la Asamblea – que en promedio es menor al 5% –, es producto de que en dos de las universidades tradicionales los consejeros superiores, entre ellos los decanos, participan junto a los consejeros directivos del órgano supremo de la universidad. De allí también que la presencia de los directivos en los Consejos Superiores parece no marcar diferencia entre las viejas y las nuevas universidades. Esto está asociado a que tradicionalmente los decanos han sido miembros natos de dicho espacio.

## Gráfico 2

### Representación de directivos en los tres órganos de gobierno en las universidades tradicionales, nuevas y recientes



En cuanto a la participación estudiantil en los órganos de gobierno de las universidades fundadas a partir de los '90, los datos muestran nuevamente una gran diversidad. Sólo en dos universidades los estudiantes representan en la Asamblea alrededor del 30%; en el resto de las instituciones tienen una representación menor. Como se observa en el cuadro, en ocho universidades los estudiantes representan entre el 20 y el 30%, en siete entre el 10 y el 20%, y en las tres restantes menos del 10%.

En cuando al órgano colegiado de nivel central, la representación estudiantil tiene un rango amplio que va desde el 9% al 30%, aunque casi el 75% universidades se ubican entre el 10 y el 20%. Al bajar a los órganos de gobierno de las unidades académicas menores el rango varía entre 0 y 33% evidenciando una gran variedad de modos de distribución del poder, aunque la mayoría se ubica entre el entre 10 y 20%.

#### **Cuadro 4**

##### **Representación porcentual de los estudiantes en los órganos colegiados**

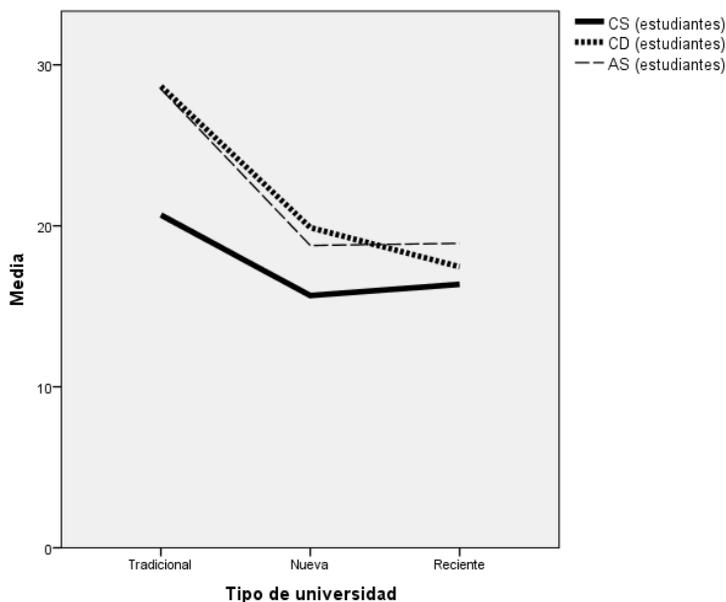
<b>RANGO</b>	<b>CONSEJO SUPERIOR</b>	<b>CONSEJO DIRECTIVO</b>	<b>ASAMBLEA</b>
<b>&lt; 10</b>	2	4	3
<b>10 – 19</b>	14	8	7
<b>20 – 29</b>	4	5	8
<b>30 – 39</b>	-	3	2

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la normatividad de cada una de las universidades disponibles en sus páginas web.

Estos datos, al igual que los anteriores, se distancian de las proporciones que existen en los órganos colegiados de las universidades *tradicionales* que se han seleccionado para realizar la comparación. En el Gráfico 3 se observa claramente que en las *tradicionales* otorgan más representación a los estudiantes en todos los órganos colegiados, especialmente en el Consejo Direc-

tivo y la Asamblea con un promedio de representación de casi un 30%, que baja en torno al 20% en las universidades creadas en la última época.

**Gráfico 3**  
**Representación del claustro de estudiantes en los tres**  
**órganos de gobierno en las universidades tradicionales,**  
**nuevas y recientes.**



***CENTRALIZACIÓN, DIVISIÓN DE FUNCIONES,  
 PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN  
 INSTITUCIONAL***

Los “diseños institucionales” de las universidades *recientes* evidencian nuevas configuraciones en el equilibrio entre el “centro” (rectorado) y la “periferia” (facultades, escuelas, departamentos):

el poder que tradicionalmente tenían las unidades académicas menores se está desplazando hacia el nivel central. Este proceso de centralización se produce en algunas de estas universidades a través de: a) las designaciones de autoridades directivas de los niveles menores de la organización, y en algunos casos de representantes de órganos colegiados, por parte del nivel central b) la adopción de funciones asesoras de los órganos de gobierno de las unidades menores, c) la coordinación de la programación general de la universidad en los niveles centrales de gobierno y la aprobación de plantas docentes y/o de investigadores de las unidades académicas menores.

Por otro parte, en los estatutos se hace efectivo lo estipulado por la legislación nacional que establece funciones normativas generales para los órganos colegiados y funciones ejecutivas para los órganos unipersonales, instaurando una división de poderes que trastoca la fusión existente en los órganos colegiados que caracterizaba al clásico *sistema de gobierno* universitario de tendencia parlamentaria. El cambio supone una ampliación de las atribuciones para el rector respecto de las tradicionales que han sido las de presidir y ejecutar los acuerdos de los órganos colegiados centrales, las de orientación administrativa como la presentación de proyectos de presupuestos, además de tener la potestad de designar a su gabinete sujeto a la aprobación del cuerpo colegiado.

En función del relevamiento realizado es posible sostener que en varios estatutos de las universidades *recientes*, los rectores tiene atribuciones sobre cuestiones de índole académica en tanto “propone” al órgano colegiado central para su aprobación la creación o supresión de programas de docencia de grado y de postgrado; la creación o supresión de Departamentos, Escuelas de Docencia e Institutos de Investigación; la aprobación de los planes de estudio; el establecimiento de prioridades para la investigación científica y tecnológica. En lo que respecta al ingreso, inscripción, permanencia y promoción de los alumnos, en algunos casos propone al órgano colegiado y, en otros casos, es una atribución propia del rectorado. Asimismo los rectores tie-

nen atribuciones sobre cuestiones de índole *institucional* como proponer un plan estratégico para su aprobación por el órgano colegiado central y controlar su ejecución, y sobre cuestiones de *gestión académica* como coordinar las actividades de enseñanza e investigación.

Mientras que el órgano colegiado central conserva las atribuciones legislativas en tanto dictamina sobre normas de orden general y atribuciones de control sobre algunas de las decisiones de los rectores. En este sentido, la división de funciones se produce dentro del mismo esquema de pesos y contrapesos que constituyen el sistema de gobierno propio de las universidades nacionales. Aunque en algunas universidades el rector tiene la posibilidad de votar en los órganos colegiados sobre las diferentes cuestiones, además del voto que tradicionalmente tenía en caso de empate, profundizando así la ampliación de sus atribuciones.

Finalmente, se observa la introducción en los estatutos de terminología que surge en los años '90 y que expresan un cierto consenso respecto a la incorporación de la Planificación y la evaluación como herramientas fundamentales para la gestión de la universidad. En particular, la planificación aparece como una atribución de la Asamblea y del Consejo Superior (u órganos afines) bajo diferente terminología "metas plurianuales", "planes estratégicos", "plan estratégico plurianual".

Estos nuevos términos en la letra de los estatutos tal vez no digan mucho sobre el funcionamiento concreto de las estructuras e instrumentos de gestión en las universidades, pero a nuestro juicio expresan un revelador desplazamiento semántico, esto es, político, sobre los nuevos principios organizacionales y legitimatorios que están comenzado a regir el proceso de toma de decisiones en las universidades argentinas.

## TERCERA PARTE. GOBERNABILIDAD, GOBERNANZA Y DEMOCRACIA EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS MEXICANAS

*En la República de los Lobos/ Nos enseñaron  
a aullar  
Pero nadie sabe/Si nuestro aullido es amena-  
za, queja,  
Una forma de música incomprensible/Para  
quien no sea lobo;  
Un desafío, una oración, un discurso,  
O un monólogo solipsista*

José Emilio Pacheco, “En la República de los Lobos”

*El lenguaje de la política es el lenguaje del  
deseo y la aversión, de la preferencia y la  
elección, de la aprobación y de la reprobación,  
del elogio y la condena, de la persuasión,  
el mandato, la acusación y la amenaza.*

Michael Oakshott, “El estudio de la ‘Política’ en una universidad. Un ensayo sobre lo apropiado”

Los gobiernos nacionales en México comenzaron desde finales de los años ochenta a formular políticas para evaluar la calidad del desempeño de las universidades y las instituciones de educación superior, y una multiplicidad y variedad de acciones públicas y privadas comenzaron a modificar el entorno general de las relaciones entre las universidades y el Estado. En estas circunstancias, las universidades públicas mexicanas –el sector tradicionalmente más poderoso en el campo de la educación superior en este país– comenzaron a experimentar diversas presiones, restricciones y demandas para reformar sus orientaciones, sus estructuras, sus rutinas y prácticas institucionales.

Diversos grupos dentro de las universidades impulsaron transformaciones más o menos significativas en sus formas tradi-

cionales de organización, de administración y de gestión institucional. Las nuevas fórmulas de financiamiento público federal, las exigencias de evaluación, acreditación y certificación de programas y procesos dirigidos a evidenciar y demostrar la calidad, los programas de estímulos asociados a transformar los comportamientos individuales, grupales e institucionales, configuraron un escenario de restricciones y estímulos a los cambios en la barroca red de usos y costumbres políticoadministrativas predominantes en las universidades públicas autónomas. Los resultados, sin embargo, han sido contrastantes, contradictorios, extraños. Muchos de los viejos estilos de gestión política clientelar del poder en las universidades se confundieron con el nuevo discurso y abundante retórica de la calidad y la excelencia académica. Los usos patrimonialistas y prebendarios de los recursos universitarios se mezclaron con estilos gerenciales de ejercicio del poder institucional, con la respectiva proliferación del empleo de indicadores de calidad, el enaltecimiento de las bondades de la rendición de cuentas, y la expansión de la importancia financiera o simbólica de los reconocimientos institucionales.

Para plantearlo en los términos de nuestro ensayo, las universidades públicas experimentaron una significativa transformación en sus relaciones de poder, tanto en la dimensión interna como externa. A lo largo de más de dos décadas (1990-2012) es posible observar una tensión creciente entre los procesos tradicionales de la gobernabilidad y los nuevos esquemas de gobernanza institucional. Desde el punto de vista del poder institucional, los ejes de concentración y de ejercicio del poder desplazaron los viejos equilibrios entre legitimidad, eficiencia y estabilidad institucional. En ese marco, el gobierno de las universidades, como núcleo político de la organización, alteró sus pautas de comportamiento institucional para desarrollar nuevas capacidades, a través de una reestructuración de los ámbitos de gestión y administración de los recursos, los decisores y las decisiones. Analíticamente, el gobierno institucional universitario puede ser explorado en dos dimensiones. De un lado el esquema de gobernabilidad; por el otro, la dimensión de la gobernanza institucional. El primero refiere a

las relaciones legítimas de poder que configuran un orden político estructurado, en donde existen autoridades y figuras de autoridad, reglas para el ejercicio del poder institucional, normas, leyes y reglamentos, actores y grupos de interés o de presión, sindicatos, organizaciones gremiales y estudiantiles, corrientes políticas. Los esquemas de gobernabilidad se expresan en las redes organizadas de poder que habitan los espacios, acuerdos y arreglos institucionales, los dispositivos de control institucional, las que detonan de cuando en cuando conflictos y pleitos de diversa índole, y frente a las cuales la autoridad debe asentar sus prácticas y desarrollar o emplear capacidades para dotar a las universidades de una gobernabilidad aceptable, es decir, que combine adecuadamente umbrales positivos de eficacia administrativa, legitimidad política y estabilidad institucional.

La gobernanza institucional, por su parte, es la dimensión de la coordinación institucional, el ámbito de la gestión y organización, en la que el gobierno universitario contribuye a definir los objetivos de la acción colectiva, y determina, junto con otros actores internos y externos a la universidad, las líneas de acción y del desarrollo institucional. La capacidad directiva, el liderazgo, la capacidad adaptativa frente a las exigencias, las incertidumbres y los desafíos externos, forman parte de las prácticas de gobernanza institucional del gobierno universitario.

Para el caso de las universidades mexicanas, tanto la gobernabilidad como la gobernanza institucional se han modificado significativamente en los últimos años. Tanto en el eje de concentración del poder como en el eje del ejercicio del poder, han ocurrido desplazamientos que van de la democratización colegiada a la centralización ejecutiva, y de la personalización de la autoridad a la expansión de los cuerpos tecnoburocráticos. Esas trayectorias han modificado las nociones y prácticas tradicionales de la autonomía universitaria, modificando los esquemas de gobernabilidad y de la gobernanza institucional. Como en el caso de las universidades públicas argentinas, nuevas tensiones y dilemas han surgido producto tanto del cambio en los estilos de conducción como en las fórmulas de la gobernabilidad universi-

taria. ¿Cuál es la magnitud e intensidad de cambios en las dos dimensiones? Para tratar de responder a esta pregunta se ensayará un argumento básico: los gobiernos universitarios han sufrido un proceso de cambio y adaptación incremental a las transformaciones ocurridas en el contexto político y de políticas públicas de educación superior, pero también debido a los nuevos alineamientos y prácticas políticas y de gestión ocurridas al interior de las comunidades universitarias. La hipótesis principal es que las transformaciones en la organización del gobierno universitario han significado principalmente una burocratización de la vida académica de las universidades mexicanas.

Para explorar estas ideas y conjeturas, se examinan de manera general en este texto al universo de 37 universidades públicas que configuran el subsistema universitario público mexicano<sup>10</sup>. A partir de una descripción y análisis de sus estructuras de gobierno, la composición de sus órganos colegiados y unipersonales, sus procedimientos de elección, se discuten algunas relaciones, determinaciones e incertidumbres que rodean la concentración y el ejercicio del poder en las universidades públicas mexicanas.

## **POLÍTICA Y GOBIERNO UNIVERSITARIO**

Habitualmente, muchos de los estudios relacionados con el tema del poder y el gobierno institucional en las universidades tienden a colocar el énfasis en las estructuras de poder o en los reglas del poder institucional. Unas (que bien podríamos denominar como “formalistas”) se orientan en mayor medida hacia la descripción y el análisis de las decisiones, los ordenamientos jurídicos, los órganos personales y los colegiados, la arquitectura institucional

---

10 Para los fines de este ensayo, este subsistema está integrado por 31 universidades públicas estatales, más universidades locales recientemente creadas como la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), las universidades nacionales-federales (UNAM, UAM, UA de Chapingo, U. A. Antonio Narro), y el Instituto Politécnico Nacional (IPN), que para fines prácticos opera como una universidad pública nacional y federal.

y organizativa de las universidades. Otros (que se pueden denominar como “politicistas”), se orientan más hacia la descripción de los actores, de los grupos y asociaciones representativas (sindicatos, organizaciones estudiantiles), de sus relaciones y estrategias de movilización y acción en el marco institucional. Ambos planos o dimensiones analíticas tienen potencialidades y limitaciones en sí mismas. Al enfocarse sustancialmente en el análisis de las estructuras y las formas de gobierno universitario, los enfoques formalistas tienden a privilegiar el análisis de la importancia de las normas, la reglas y las estructuras del poder en la universidad, desde la cual se puede distinguir el “deber ser” de la vida política y el gobierno universitario, por lo cual, con suma frecuencia, se determina que es la desviación, perversión o corrupción de esas normas y reglas la explicación de los problemas del gobierno y la política en las universidades. Por su lado, los enfoques “politicistas” tienden hacia la sobredeterminación de los grupos y los liderazgos políticos internos, colocando el énfasis en el anecdotario institucional, las sagas políticas universitarias, o las biografías de los individuos o de los grupos que influyen en el gobierno o forman parte de la “clase política” universitaria.

Ambas formas de analizar la política y el gobierno universitario corresponden de alguna manera a la vieja distinción entre el colectivismo y el individualismo metodológico que habita el campo analítico de las ciencias sociales. Privilegiar el estudio de la vida política y social desde la óptica de los agregados colectivos (el Estado, las clases sociales, las estructuras del poder), o desde el enfoque de las trayectorias individuales de personas o grupos (políticos prominentes, partidos políticos, sindicatos, grupos de poder), implica una decisión que marca explícitamente un límite a los enfoques respectivos. El resultado es una perspectiva polémica y necesariamente limitada en cuanto a la comprensión de los fenómenos del poder y de las instituciones contemporáneas (Aron, 1996; Nisbet, 1990; Stompka, 1995). Aquí distinguiremos ambos planos para tratar de establecer algunas de sus conexiones. Uno es el orden formal de las cosas, en el cual se situarán principal pero no exclusivamente el problema

de las estructuras, las reglas formales e informales, las jerarquías burocráticas y políticas que caracterizan la autoridad en las universidades. Por el otro lado, se analizarán también las prácticas políticas universitarias, es decir, el conjunto de acciones, costumbres, hábitos y códigos que se utilizan en la política cotidiana de la universidad. El propósito es tratar de mostrar la importancia de la dinámica compleja entre individuos y estructuras en la vida política y el gobierno de las universidades.

### **EL GOBIERNO DEL SISTEMA Y EL GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES**

Como se afirmó anteriormente, una de las dimensiones centrales en el análisis de los cambios experimentados en el campo de la educación superior mexicana en las últimas dos décadas tiene que ver con el gobierno del sistema y de las universidades públicas en ese período. Ante un cambio significativo en el entorno político y de políticas en la educación superior mexicana, las universidades ajustaron sus estilos de gestión y de gobierno para adaptarse de manera pragmática a los cambios en el contexto, pero también para acoplarse a la emergencia de nuevos patrones y figuras de autoridad en sus marcos institucionales y organizativos. La experiencia mexicana en este sector muestra cómo los cambios en las políticas tienen efectos diversos (algunos deliberados, otros perversos, la mayoría difusos) en la organización y el gobierno de las universidades públicas, pero también ofrece la oportunidad de analizar el sentido y la magnitud de las transformaciones en la dimensión política de los gobiernos del sistema y de las instituciones.

¿Qué explica esa transformación? Nuestro argumento central es que la relación entre las políticas públicas y los cambios institucionales en el campo de la educación superior está mediada y determinada en alto grado por el tipo de gobierno del sistema y de las organizaciones que le componen. Las políticas públicas centradas en la calidad y la evaluación han descansado fundamentalmente en el empleo de incentivos financieros y simbólicos para que las universidades públicas emprendan ajustes y transfor-

maciones en su desempeño institucional, pero los resultados han sido esencialmente débiles y contradictorios. La relación entre el gobierno y la autoridad de la organización universitaria con el comportamiento institucional general, a través de los procesos de gobernabilidad y de la gobernanza parece explicar esa distancia entre las políticas públicas y los resultados y las prácticas universitarias realmente existentes. Al concentrar la atención en los procesos de gestión institucional, o en los esfuerzos de diversificación y reforma de las universidades públicas, o en el examen de algunos del perfil de los actores estratégicos de las IES mexicanas (estudiantes, profesorado), el tema del gobierno de las universidades y del sistema de educación superior mexicana quedó como el telón de fondo de los movimientos de cambio ocurridos en las universidades públicas en las últimas dos décadas.

Las formas de gobierno de las universidades públicas en México tienen su origen en dos fuentes principales. Una tiene que ver con las herencias institucionales que recibieron tanto de las universidades coloniales como de las universidades española y latinoamericanas. La otra tiene que ver con la forma en que se construyó el arreglo político-institucional con el estado posrevolucionario mexicano, en que la autonomía se constituyó como el eje básico de sus relaciones político-institucionales. A partir de ambas influencias, se estructuró la forma de gobierno y los modelos de gobernabilidad y gobernanza institucional de las universidades mexicanas, por lo que conviene detenerse brevemente en la explicación de dichas influencias antes de analizar las transformaciones iniciadas desde los años noventa del siglo pasado.

En tal sentido, una de las herencias más poderosas del modelo colonial de la universidad contemporánea en México tiene que ver justamente con la forma de gobierno y la estructura de la autoridad académica y administrativa. La figura del Rector, y la existencia de una figura de representación colectiva de los intereses universitarios (Consejos Universitarios), forman parte de una antigua estructura dominada por la autoridad eclesiástica, en la que dichas figuras representan el poder de la jerarquía católica más que los intereses endógenos de los universitarios. El modelo

de gobierno de la Universidad de Salamanca fue imitado por la Real y Pontificia Universidad de México, lo que significó instaurar figuras como la del rector y la de Consejo Universitario, en un estructura de decisiones en la cual las funciones principales recaen en la figura del primero, mientras que el segundo fue considerado como un espacio de deliberación y consulta de las decisiones importantes de la universidad.

Desde su nacimiento, el poder y la autoridad en la universidad respondieron más a intereses exógenos (la burocracia católica continental europea o la burocracia eclesiástica local criolla), que a las demandas y expectativas de sus actores internos (Garciadiego, 1996), aunque en la práctica eran indistinguibles los límites entre los funcionarios y miembros de la universidad y los funcionarios de la Nueva España. En estas circunstancias, el gobierno de la universidad era considerado y funcionaba como una extensión del gobierno de la iglesia y del reino español, como un espacio de reproducción de sus intereses, ideología y prácticas. La heteronomía de la universidad, más que la autonomía, fue el rasgo más importante del funcionamiento institucional de la universidad colonial durante más de doscientos cincuenta años<sup>11</sup>.

Esta estructura de gobierno, cerrada y controlada jerárquicamente, garantizó durante un largo período la estabilidad institucional de la universidad colonial. Sin embargo, con los movimientos de independencia y los conflictos intereclesiásticos, la universidad comenzó un largo período de inestabilidad a lo largo del siglo XIX. Las pugnas entre conservadores y liberales marcaron también el terreno universitario, que pronto se convirtió en arena de lucha ideológica y política, particularmente entre las corrientes positivistas y las corrientes eclesiásticas durante

---

11 El período se estima a partir de la creación de la Real y Pontificia Universidad en 1553 (antecedente remoto de la UNAM) hasta el año de 1842, en que fue clausurada y reabierta en tres ocasiones por las pugnas entre liberales y conservadores (Levy, 1987: 42). Sin embargo, el punto de quiebre entre el viejo modelo de universidad habría que situarlo en la lucha por la independencia de 1810.

el período del porfiriato. Al finalizar el siglo XIX y al comenzar el nuevo siglo XX, la universidad había sobrevivido a las pugnas y pleitos, se había cerrado y reabierto en varias ocasiones, pero finalmente reaparecía al nuevo siglo con retazos de sus estructuras de gobierno tradicional y con estudiantes que nunca como en esos años alcanzaban una influencia considerable en la toma de decisiones (Garcíadiego, op. cit.). Los Colegios, Institutos y Seminarios que en los siglos XVI al XIX marcaron los antecedentes de varias las actuales universidades públicas mexicanas, se transformaron al calor de los cambios políticos y sociales que iniciaron el nuevo siglo XX, en espacios que las elites se disputaron para establecer sus dominios y sus proyectos.

Estas transformaciones prerevolucionarias, sin embargo, se desarrollaron en un contexto general en el cual la diferenciación entre lo público y lo privado era prácticamente inexistente. Sin un Estado independiente, la división entre esfera pública y privada era inexistente, por lo que las escuelas e instituciones de instrucción y educación coloniales eran meras extensiones del poder eclesiástico en la organización de la vida civil, lo que hacía del gobierno de las escuelas superiores una función de las relaciones entre el centro y los virreinos y provincias. Con la independencia, la alta conflictividad expresada en el cierre y reapertura de universidades, institutos y seminarios no era más que el reflejo del largo y accidentado proceso de constitución del estado nacional y, con ello, de la lenta configuración de la distinción entre la esfera pública y la esfera privada.

Con el advenimiento del porfiriato (1878-1910), y luego de la larga, compleja y accidentada configuración política del Estado de la Revolución (1920-1934), se estructuró lentamente un nuevo arreglo institucional entre la universidad y los poderes públicos, un nuevo “pacto políticoacadémico”, que se edificó sobre tres elementos centrales: a) el respeto a la autonomía universitaria; b) el derecho a la libertad académica y de cátedra; c) el compromiso de la universidad con el desarrollo nacional. Estos tres elementos generales, desprendidos sobre todo de la experiencia de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), sin

embargo, tuvieron diferentes “traducciones” en las universidades estatales, en las cuales los contextos locales y las tradiciones de los grupos universitarios determinaron matices y cambios importantes en la manera en que se estructuraron los vínculos de la universidad con el gobierno nacional revolucionario y con los gobiernos locales (Garcíadiego, op.cit).

Particularmente luego del reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria en 1929, entre las universidades públicas mexicanas se distinguieron dos grandes esquemas de orientación y relación con el gobierno nacional y los gobiernos locales: aquellas que se sumaron a la visión de la autonomía universitaria representada por la UNAM, y aquellas que se sumaron al proyecto del Estado revolucionario mexicano, en la que la heteronomía fue el rasgo principal, por lo menos durante el período 1934-1952 (Levy, 1987).

A partir de esta distinción fundacional, los gobiernos de las universidades estructuraron sus figuras de autoridad y sus procedimientos políticos internos. En el marco de la estructuración de un régimen político nacional-popular corporativo y clientelar, en donde la educación superior constituyó un espacio dominado por las elites políticas y económicas de las regiones, las universidades se consolidaron como espacios privilegiados de reconocimiento social y político, lo que las hizo instituciones muy influyentes en todo el país y especialmente en los espacios locales. Ello explica cómo la figura de Rector se convierte esencialmente en una figura de poder político más que la representación de un poder académico. La politización de la representación de la universidad se constituyó así como un efecto lógico en un esquema donde la educación superior legitimó durante un largo ciclo a los gobiernos posrevolucionarios del país y de los estados.

La estructuración del régimen político y del partido prácticamente único (el PRI) durante el largo ciclo de formación de la representación política mexicana, tuvo en las universidades públicas una fuente de poder y de legitimación. Al colocar a las universidades como principales espacios de formación de las elites locales, los gobernadores y presidentes municipales, además de

los caciques, empresarios y comerciantes regionales, colocaron en la universidad y en sus estudiantes las expectativas de modernización que albergaban los poderes locales. Ello explica no solamente la inversión económica y política en enviar a sus hijos a la universidad, sino también el interés por hacer de las universidades locales los espacios social y políticamente adecuados para la legitimación de los intereses de las elites regionales. En estas circunstancias, la formación y consolidación del régimen político posrevolucionario tuvo en las universidades una palanca formidable no solamente para ampliar las bases sociales de la dominación política, sino que también permitió la estructuración de un poder institucional simbólico y material que vistió a las universidades de una imagen de modernidad, autonomía y legitimidad que explicaría por lo menos en parte la expansión de su tamaño y diversidad a partir de los años cincuenta y sesenta. En ese contexto, emergió una tensión sociopolítica que acompañaría a lo largo del siglo XX la expansión de la educación superior mexicanas: el del largo y complejo proceso de diferenciación interelitista expresado en la creación de dos grandes orientaciones en conflicto. Una de ellas fue la que se puede denominarse como el compuesto por las “elites de privilegio”; la otra estará compuesta por los grupos que conformarán las “elites representativas” (Loaeza, 1988 y 2008)<sup>12</sup>. Esta tensión, que atraviesa toda la vida política y económica nacional, explicará también la transición de un sistema de educación predominantemente público hacia un sistema mixto, dominado en términos de oferta por el sector privado (en térmi-

---

12 El concepto de elite es empleado en el sentido clásico de las teorías sociológicas de Pareto y Mosca, es decir, como un grupo pequeño, una minoría, que tiende a dirigir y a decidir en asuntos que competen a las mayorías. Su fuerza y legitimidad se desprenden del poder económico y de herencias de linaje o de clase (“elites económicas” o “elites de privilegio”), o de su posición en el liderazgo estrictamente político surgido de movimientos de cambio social y político, como lo son los movimientos reformadores, independentistas o revolucionarios, como en el caso mexicano (elites representativas). En muchos casos, ambos poderes se confunden, pero analíticamente son distinguibles (Bottomore, 1993).

nos de número de establecimientos e instituciones de educación superior), pero con una mayor parte de estudiantes y profesores incluidos en el sector público.

Pero este marco en las relaciones entre Estado y universidad comenzará a alterarse profundamente en el tránsito que va de los años '80 a los '90, junto con la crisis socioeconómica, el proceso de transición democrática y el giro hacia las políticas "neoliberales" del gobierno mexicano. Así, la actitud pasiva del Estado (en términos de políticas aunque no necesariamente en términos políticos) respecto de las universidades observada a lo largo de los años ochenta comenzó a cambiar rápidamente hacia un activismo gubernamental que, en un contexto de crisis presupuestaria y déficit fiscal, identificó a la educación superior como un tema central de la agenda de gobierno y de la acción pública. Una gran cantidad de iniciativas gubernamentales basadas en la evaluación y la diferenciación comenzaron a alterar los viejos patrones de las relaciones entre el Estado y las universidades. El tradicional financiamiento incremental fue acompañado de mecanismos de financiamiento selectivo, lo que significó introducir una nueva complejidad al financiamiento público, donde lo político y lo técnico se mezclaron de manera extraña. Surgieron nuevas agencias de evaluación y programas de financiamiento especial que intentaban regular de manera eficaz el crecimiento del sistema e inducir cambios al nivel de las instituciones y los establecimientos, particularmente en las universidades públicas. Aunque aún no se evalúa con detalle el impacto de esas políticas, es posible afirmar que en términos de la autonomía universitaria esos cambios modificaron sustancialmente la noción de autonomía con la que varias generaciones de universitarios habían conocido.

El condicionamiento de los recursos, reconocimientos y honores a los individuos, grupos e instituciones significó que las universidades se sujetaron a la lógica de los incentivos, es decir, a la posibilidad de mejorar los ingresos personales e institucionales si demostraban competencias, indicadores, evidencia empírica de que las cosas que hacían regularmente eran "de calidad". El hecho de tener que demostrar lo que se hace

ante instancias externas, más allá de orgullos y sensibilidades heridas, significó un cambio silencioso en el comportamiento institucional y hasta individual de los universitarios. Al tratar de vincular resultados con recursos, las nuevas políticas públicas intentaban modernizar sus intervenciones, ponerse al día con lo que otros gobiernos en otras partes del mundo hacían desde hacía décadas: inducir la competencia interinstitucional y entre los individuos para alcanzar ciertos objetivos de las políticas. Y casi al mismo tiempo que operaban estos cambios en el campo de las políticas públicas, en el mercado académico y profesional se expandía la figura del académico, científico o intelectual que gestionaba o recibía recursos externos para el desarrollo de sus actividades, y que competía con otros para acceder a honores, prestigio o dinero. El “capitalismo académico” (Slaughter y Leslie, 1999) había tocado a las puertas de las universidades mexicanas y latinoamericanas.

En estas circunstancias, y luego de por lo menos una década de aplicación de estas políticas y con la aparición del fenómeno del mercado en los patios interiores de las universidades públicas, hemos pasado de una autonomía sin adjetivos hacia una autonomía regulada cada vez más por el estado o por el mercado. El autogobierno universitario se estructuró de manera tradicional, a partir de figuras como consejos universitarios, juntas académicas o de gobierno, en un contexto donde nuevos actores, grupos de presión y expansión de las universidades privadas generaron tensiones en la esfera de la gobernabilidad y la gobernación institucional. El desempeño académico y administrativo que tiene que ver con los procesos docentes, de investigación y de extensión y difusión universitaria, así como los modos y tipos de gestión administrativa, han tenido que adaptarse de manera incremental a las demandas del mercado, a los estilos de negociación con las agencias gubernamentales, y al ritmo de la competencia con otras instituciones por recursos siempre escasos. La evaluación, la acreditación y la certificación de competencias, títulos y resultados del desempeño académico y administrativo significan, empíricamente aunque no en todos

los casos legalmente, un nuevo marco regulatorio de las actividades universitarias, un conjunto de dispositivos que tratarán de elevar la calidad, la eficiencia y el desempeño de la educación superior universitaria.

### **EL CAMBIO COMO BUROCRATIZACIÓN**

La sostenida expansión de las universidades públicas hasta finales de la década de los setenta significó también la ausencia o debilidad de mecanismos de regulación por parte de las agencias gubernamentales, lo que dio por resultado un crecimiento descontrolado de muchas universidades públicas estatales y federales. En la edad de oro de la autonomía universitaria, paradójicamente, un crecimiento piloteado por la demandas del mercado (es decir, tanto por la oferta de egresados como por la demanda de los empleadores) significó la hiperconcentración de la matrícula en algunas instituciones universitarias, y en algunas carreras y disciplinas (derecho, medicina, administración). A principios de los años noventa, los esfuerzos por formular un nuevo “contrato” o “pacto” entre las universidades y el estado provinieron no de las universidades sino de las elites gubernamentales que surgieron en los tiempos del ajuste y reestructuración económica y de los procesos de liberalización y democratización política. Esas iniciativas, encaminadas originalmente a reformular los términos políticos y financieros de las tradicionales intervenciones gubernamentales que, en el campo de la educación superior, habían crecido a la sombra del paradigma *desarrollista* del desempeño estatal (1940-1980), pronto mostraron su carácter asimétrico y conflictivo. Un modelo de incentivos “ciegos” destinado a inducir cambios en los perfiles de ciertos sectores del desempeño universitario, pronto se convirtieron en bolsas de financiamiento extraordinario para las universidades públicas, lo que generó cambios en el equipamiento y en la infraestructura física de muchas universidades (a través de los proyectos como FOMES), pero también se elevó en muchos casos el número de profesores con maestrías y doctorados y, por supuesto, en el incremento del número de estudiantes de posgrado (a través de

instrumentos como los programas SUPERA y hoy, con mucha claridad, el PROMEP)<sup>13</sup>.

El principal efecto empírico de los intentos gubernamentales por regular el crecimiento de las universidades públicas e introducir reformas en sus perfiles de desempeño fue el de la adaptación pragmática de las autoridades de dichas instituciones a las nuevas disposiciones gubernamentales. Fue una adaptación no sin conflictos en varios casos, pero que se resolvieron en casi todos en la aceptación de la introducción y legitimación de diversas formas de estímulos a los individuos y a las instituciones para reorientar sus acciones al cumplimiento de ciertas metas. Ello explica, entre otras cosas, el *boom* de los programas de posgrado en la década de los noventa en prácticamente todas las universidades públicas y privadas, cuyo objetivo más que el de elevar la calidad de los procesos y productos académicos fue el de la crear una ola de credencialización académica a través de la creación de programas de dudosa consistencia académica y pertinencia social.

Por otro lado, la burocracia federal en educación superior instrumentó políticas de promoción de la evaluación como medio para elevar la calidad educativa de las universidades. Este fue el proceso-eje de los intentos de modernización de la educación superior durante la década pasada, pero cuyos efectos no lograron trascender en la mayoría de los casos el cumplimiento de ciertos indicadores y la adecuación a ciertos criterios que permitieran a las burocracias universitarias el acceso al financiamiento extraordinario que representaba el cumplimiento de ciertos estándares fijados por la Secretaría de Educación Pública (SEP). En muchas universidades, por ejemplo, se instrumentaron exámenes de ingreso y egreso a los estudiantes diseñados y

---

13 FOMES: Fondo para la Modernización de la Educación Superior. SUPERA: Programa de Superación Académica. PROMEP: Programa de Mejoramiento del Profesorado. Estos programas fueron formulados en el contexto de las nuevas políticas federales de educación superior en México, a partir de 1990. Para un análisis de su origen e implementación, cfr. Acosta, Adrián 2000 Estado, políticas y universidades en un período de transición (México: FCE).

administrados por instancias no universitarias (*College Board* y el Centro Nacional de Evaluación, CENEVAL), mientras que en otras apenas se reformaron tímidamente los diversos mecanismos de “pase automático”. También se impulsaron ciertos procesos de desconcentración y descentralización de las universidades para atender de mejor manera el desarrollo regional. Hubo también procesos nacionales e institucionales de deshomologación salarial de los académicos para diferenciar y estimular la obtención de grados académicos bajo el supuesto heroico de que un profesor o investigador con posgrado significa, *per se*, una elevación de la calidad de la docencia e investigación universitaria. En casi todos los casos, el modelo de la *Research University* implícito en las políticas gubernamentales federales de los años noventa se tomó como referencia de los procesos de reforma y cambio en muchas universidades públicas, cuando en realidad la enorme mayoría de las universidades públicas autónomas tienen una enorme tradición de formadoras de profesionistas, sin experiencia ni capacidades institucionales para desarrollar actividades de investigación científica o tecnológica original y pertinente, ni vínculos importantes, institucionalizados, entre la docencia y la investigación<sup>14</sup>. El resultado de todo ello ha sido

---

14 El modelo de “Universidad de Investigación” (*Research University*) tiene su origen en el principio humboldtiano de integración de la docencia y la investigación que dio como resultado a la reestructuración de la universidad alemana a comienzos del siglo XIX, y que causó una revolución académica en el mundo a lo largo de los siguientes años (Humboldt, 1991). Su base organizacional es conformación de Institutos y departamentos académicos que facilitan la confluencia de las actividades de investigación científica disciplinaria con la formación académica de los estudiantes, particularmente en el nivel del posgrado (Clark, 1997). En contraparte, el modelo profesionalizante de universidad (menor conocido como “Modelo Napoleónico”) es un modelo que separa las actividades de docencia y de investigación, y se orienta no por el desarrollo de los saberes científicos disciplinarios sino con la formación de profesionales para el ejercicio público o privado en el gobierno o en las empresas privadas, respectivamente (Bonvecchio, 1991). En América latina predominó de manera abrumadora el modelo napoleónico por sobre el modelo de investigación, y los últimos años del siglo XX se caracterizaron por la

una suerte de modernización anárquica, asimétrica y conflictiva en el campo de las universidades públicas

### **ALTERNANCIA POLÍTICA, COALICIONES DE PODER Y GOBERNABILIDAD INSTITUCIONAL**

En la dimensión estrictamente política de las universidades públicas, la disputa por el poder (y más específicamente, por el control de la administración y de los recursos) se ha convertido en el centro de muchos esfuerzos de los grupos tradicionales y emergentes que coexisten en las universidades públicas. El debilitamiento en la función de proveedora de las elites políticas y gubernamentales de las instituciones universitarias de carácter público (una fuente de prestigio y poder de la universidad durante un largo período) ha significado el fortalecimiento de las redes organizadas de poder que coexisten y se desarrollan en las universidades. Tenemos así casos de rectores de universidades públicas que se reeligen una y otra vez, de familias que retienen el control de las universidades, de acuerdos entre líderes sindicales, estudiantiles y burocráticos para mantener el control de la administración universitaria, y de los intentos de grupos no tradicionales que pueden ser capaces de desestabilizar la vida universitaria y colocarse como nuevos actores políticos capaces de alterar las reglas del “orden político” en las universidades. El dramático caso de la UNAM en 1999 fue y es sin duda el espejo más claro de esta situación, pero no es el único<sup>15</sup>. Lo ocurrido en la Universidad de Buenos Aires

---

formulación de políticas y reformas universitarias que teóricamente deberían iniciar y asegurar la transición del modelo napoleónico tradicional hacia el modelo norteamericano de inspiración humboldtiana, es decir pasar de universidades de docencia hacia universidades de investigación.

<sup>15</sup> En ese año, un movimiento estudiantil que se opuso al incremento de las cuotas (o aranceles) escolares universitarias paralizó las actividades de la universidad durante casi 10 meses. El conflicto culminó con la intervención de la fuerza pública federal para desalojar a los estudiantes de Ciudad Universitaria, y con la destitución del Rector que había impulsado la elevación de las cuotas como parte de un programa de reforma universitaria que nunca pudo ser llevado a cabo.

en 2006, en que la elección de un rector se convirtió en un conflicto político en que intervinieron gobernantes locales, partidos políticos, activistas sindicales y estudiantiles, es otra muestra de que las amenazas contra la autonomía universitaria no descansan solamente en fuerzas externas a la universidad, que suelen ser instituciones penetradas por intereses políticos, partidarios o empresariales (Hallú, 2008).

Por otro lado, la alternancia política y la democratización en México han significado un reacomodo de los grupos internos de las universidades respecto a los partidos políticos y los nuevos oficialismos. Contra lo que podría esperarse luego de que muchas de nuestras universidades públicas fueron en el pasado remoto y reciente las principales promotoras del cambio político, la democratización efectiva de los regímenes políticos en América latina ha significado nuevas tensiones y paradojas al interior de las universidades públicas, especialmente en la relación entre las autoridades universitarias y los partidos en el poder en cada estado y a nivel nacional. La crítica fundada, junto con las creencias, recelos y desconfianza de muchos gobernantes no priistas hacia las universidades públicas, se ha traducido en conflictos sordos y permanentes en las relaciones entre los dirigentes universitarios y los dirigentes y funcionarios gubernamentales federales y estatales. El regateo o condicionamiento constante de los recursos, la exigencia de auditorías, en ocasiones las mediaciones de los congresos, forman parte de las nuevas señales de las relaciones políticas entre los poderes públicos y las universidades locales.

En cualquier caso, la nueva situación política generó enormes desafíos a la capacidad institucional de gestión y negociación de las universidades con las agencias gubernamentales. Eso significa una modificación del tradicional sentido de la autonomía universitaria, que ha pasado del autogobierno y la autogestión y distribución de los recursos públicos a la necesidad de generar un nuevo esquema de rendición de cuentas frente a los ejecutivos y legislativos locales y federal. Pero a su vez, ello ha generado al interior de muchas universidades que los grupos

políticos tradicionales configuren una suerte de coaliciones conservadoras para impedir o matizar las exigencias de *accountability* que surgen de los poderes electos o de propios usuarios de los servicios de educación superior que ofrecen las universidades públicas. La necesidad de nuevos arreglos institucionales en este campo, que concilien dos legitimidades de historia y origen distinto –la legitimidad de gobiernos electos democráticamente para intervenir en los asuntos públicos, y la legitimidad de las universidades para autoevaluarse y autogobernarse– es el desafío principal para las universidades públicas estatales y federales.

### **LA EXPANSIÓN Y LAS FÓRMULAS INSTITUCIONALES DE GOBIERNO UNIVERSITARIO**

La dirección institucional de las universidades es el resultado de la estructuración de diversas formas de coordinación y cooperación entre sus unidades y actores estratégicos. Es decir, el gobierno de la organización es el resultado de un pacto o arreglo institucional entre la comunidad universitaria, sus representaciones y dirigentes para imprimir cierto orden a las relaciones académicas, administrativas y políticas de la universidad. En términos generales, la forma del gobierno universitario expresa el tipo de relaciones de poder y el perfil de los arreglos políticos entre los universitarios, y entre la universidad y sus entornos políticos. Esto supone la influencia de varios factores simbólicos y prácticos. Los primeros tienen que ver con los modelos de gobierno de otras universidades, lo cual conduce a cierto proceso de mimetización de universidades locales respecto a los gobiernos de universidades cuyo desempeño, integración y funcionamiento se considera deseable y factible entre las nuevas universidades. Es pues, un proceso histórico, que trasciende los deseos generacionales, y que determina en alto grado la forma en que se diseña y estructura el gobierno de las universidades. Pero, de otro lado, son los grupos y relaciones institucionales específicas las que interpretan y adaptan los “modelos” a las realidades locales, en las cuales los intereses y características de los grupos universitarios y de las élites de poder locales (académicas, profesionales, em-

presariales o políticas), conducen sus intereses y modelan los gobiernos universitarios concretos<sup>16</sup>.

Así, en el período de expansión de la educación superior universitaria ocurrido entre 1940 y 1990, encontramos tres grandes tipos de gobiernos universitarios, diferenciados tanto por el **quién** y **cómo** se decide el nombramiento de su máxima figura de representación, el Rector. Uno, dominado por la visión del autogobierno universitario, en la cual su máxima figura de autoridad (el rector) es elegido por el Consejo Universitario como máximo órgano de gobierno de la universidad (**gobierno unicéfalo**), a través de procedimientos de elección directa (votación universal y directa de todos los miembros de la comunidad universitaria) o indirecta (voto ponderado a partir de los miembros del consejo universitario). Otro, en el que se estructura una suerte de **gobierno bicéfalo** en el que coexisten una Junta o consejo de Gobierno y un Consejo Universitario, en el cual el primero tiene la facultad de nombrar al rector y también a directores de escuelas y facultades, a través de diversos mecanismos de consulta institucional. Y un tercero en el cual el gobernador del estado que corresponda designa al rector de la universidad pública local (**gobierno subordinado**), sea a través de propuesta previa del Consejo universitario, sea a través de consultas informales con determinados miembros de la comunidad, o a partir de una libre determinación del propio gobernador de las entidades respectivas (López Zárate, 2003; Acosta, 2000)<sup>17</sup>.

---

16 Los ejemplos y referencias históricos son varios. El hecho de que el gobierno de la Universidad de Salamanca se haya implantado en tierras coloniales de dominación española, no explica las diferencias entre las Universidades de Santo Domingo, la de San Marcos en Lima, o la Real y Pontificia Universidad de México, las más antiguas del continente. Asimismo, la influencia del modelo francés o norteamericano de gobierno de las universidades en los procesos de cambio y reforma observados a lo largo del siglo XX, con sus respectivos énfasis en la separación entre investigación y docencia, o su integración en la figura del “Departamento”, tampoco explica el hecho de las diferencias significativas que podemos encontrar en los gobiernos universitarios de instituciones como la Universidad de Buenos Aires, la UNAM o la Universidad de Guadalajara.

17 La tipología está inspirada en el texto de de Boer (2002).

Esta clasificación permite advertir que el procedimiento de elección del rector constituye la llave maestra de los sistemas de gobierno universitarios en México. Sea a través de procedimientos cerrados (*Gobierno subordinados*), abiertos (*Unicéfalo*) o semiabiertos (*Bicéfalo*), la manera en que se nombra y elige a un rector supone determinados patrones de gobernabilidad institucional que podemos dividir en tres: fórmulas colegiadas, fórmulas políticas, fórmulas burocráticas. Si se observa el caso mexicano, existe una transición de los modelos de gobierno universitario entre 1990 y el año 2010, en que se traslada de los gobiernos unicéfalos y subordinados hacia modelos bicéfalos (Cuadro 5).

### Cuadro 5

#### Tipología de gobiernos universitarios según elección de rector, 1990-2010.

Tipo de gobierno	Procedimiento de elección	Fórmula de gobernabilidad	Nº universidades (1990)	Nº universidades (2010)
<b>Unicéfalo</b>	Abierto	Política/ burocrática	27	20
<b>Bicéfalo</b>	Semiabierto	Colegiada/ burocrática	3	16
<b>Subordinado</b>	Cerrado	Política/ jerárquica	7	1
<b>Total</b>			37	37

Fuente: Acosta Silva, Adrián 2010 *Príncipes, gerentes y burócratas. El gobierno de las universidades públicas en México* (México: ANUIES/UDUAL)<sup>2ª</sup>. Ed.

En los años ochenta, la mayor parte de los gobiernos universitarios funcionaban con estructuras en las cuales predominaron los Consejos Generales Universitarios como órganos máximos de gobiernos, encargados de nombrar al rector de las universidades por la vía directa (votación universal y directa de todos los miembros de la universidad) o indirecta (elección a partir de los integrantes de los consejos, como representantes de los diversos sectores de

las comunidades universitarias). Este mecanismo supone una gobernabilidad basada en la estructuración de vínculos académicos o burocráticos en la conformación de las representaciones políticas de los universitarios, que podían ser de orden corporativo (sindicatos, organizaciones estudiantiles), sectoriales (por escuelas, facultades o departamentos), o una combinación de ambas. La facultad de elegir al rector por parte de los CGU, coloca un incentivo potente para articular clientelas y redes políticas o burocráticas en las universidades, que garanticen a los interesados mejores condiciones para ser electos, y que permitan a las redes clientelares o corporativas negociar posiciones y puestos en la estructura del gobierno universitario.

Por su parte, las estructuras bicéfalas de gobierno en que coexisten los Consejos Universitarios y las Juntas de Gobierno, tuvieron hasta los años ochenta una presencia poco significativa en el subsistema universitario público mexicano. Esa estructura desincentiva el activismo político universitario, y reduce las posibilidades de elección del rector a los criterios de los miembros de las Juntas de Gobierno, cuya decisión va de la promoción de convocatorias para que los interesados presenten sus candidaturas a dichos miembros (como es el caso de la UNAM), hasta la adopción de procedimientos indirectos donde consultas abiertas a la comunidad (UAA) o a los consejos universitarios, se constituyen como los filtros institucionales para que las Juntas decidan la elección del rector.

Pero en ese mismo lapso 7 universidades públicas conservaban mecanismos subordinados a los gobiernos estatales o federal en la elección del rector, dado el régimen de no autonomía o semi-autonomía que establecían sus leyes orgánicas. En el primer caso, universidades como las de Guadalajara o la Veracruzana establecieron procesos donde formalmente el gobernador en turno designaba al rector, pero informalmente los consejos universitarios entregaban las propuestas de designación y se designaba la que encabezaba las mismas, en una señal de que las comunidades expresaban su beneplácito con la figuras que las encabezaba y aseguraba la estabilidad en las relaciones con el

gobierno estatal. En el ámbito federal, sólo el IPN mantenía (y mantiene) esa característica de subordinación a la designación de su director general por parte del gobierno federal.

En los años noventa, hubo un cambio importante en las formas de gobierno y de gobernabilidad institucional, donde disminuyen las formas unicéfalas de gobierno y aumentan las formas bicéfalas. Una de las causas fue que varias universidades públicas experimentaron procesos de reforma en sus regímenes de gobierno que aseguraron la autonomía universitaria mediante la creación de juntas universitarias o de gobierno (UV, UNISON), aunque otras consiguieron la autonomía pero no crearon dichas Juntas (U. de G., UACJ). Aunque no es clara la explicación del fenómeno, se puede suponer que ello fue un intento de las universidades para asegurar su autonomía pero también para bajar los costos del activismo político (y la conflictividad asociada frecuentemente) en la designación de sus rectores.

La composición de esos órganos es diversa, pero coexisten representantes externos a la universidad (designados por el gobierno federal o estatal según sea el caso, aunque también propuestos por representantes académicos, empresariales o sociales relevantes), con representantes internos con perfil académico o laboral destacado). Ello está orientado a que dichos órganos de gobierno equilibren las representaciones e intereses externos e internos a la universidad, y aseguren legitimidad y confianza a las decisiones y políticas institucionales.

Esta transición hacia nuevos modelos de gobierno universitario descansó en dos supuestos centrales. Uno, que una división y diferenciación de los órganos de gobierno permite incrementar la capacidad ejecutiva de las decisiones y políticas estratégicas universitarias. Dos, que la creación de un órgano como la Junta (“Directiva”, “de Gobierno”, “Universitaria”), permitiría dotar a la universidad de un espacio técnico legítimo que despolitizara muchas de las decisiones que estaban subordinadas a los intereses en juego de la vida universitaria. Estos supuestos explican el hecho de que durante los años

noventa 14 universidades públicas combinaran Junta de Gobierno con Consejos o Colegios Universitarios, lo que permitió resolver problemas como la elección del Rector y de los principales puestos directivos, la aprobación de presupuesto universitario, o la gestión de nuevos recursos y programas. Pero significó también algo más: un espacio de apoyo a la gestión del rector en turno, que podría contar ahora con el respaldo de un órgano en el cual estaban representados no solamente los universitarios sino fundamentalmente actores externos a la universidad, cuyo buen nombre, honorabilidad o prestigio garantizaba frente a los ojos de las agencias proveedoras de recursos, la garantía de un ejercicio transparente y confiable de los recursos y decisiones universitarias.

El resultado es la coexistencia de diversas formas de estructuración del gobierno universitario, en las que un solo órgano, o la coexistencia de dos, combinan la tradicional tendencia hacia la representación de los sectores e intereses de los universitarios en los consejos universitarios, con la eficacia decisional y de gestión de sus autoridades en el marco de las Juntas. Así, en 2010, las universidades que cuentan con una estructura bicéfala de gobierno son 16, mientras que las que son unicéfalas suman un total de 20, mientras que una sola conservaba su característica subordinada (el IPN). Lo significativo de estos datos es que varias universidades unicéfalas cambiaron su estructura hacia organizaciones bicéfalas en los años noventa y los primeros años del siglo XXI, como producto de cambios en sus leyes orgánicas y como un esfuerzo para resolver problemas decisionales y de implementación de políticas, entre los que destacan por supuesto los problemas relacionados con la elección del rector universitario.

De otro lado, el tiempo político de la acción de las redes universitarias está gobernado de manera estratégica por los períodos de administración de las rectorías de las universidades. Aquí, la mayor parte de los rectores son electos por un período de 4 años (casi el 70% de los rectorados universitarios están ubicados en ese rango), mientras los que duran 3 o 6 años confor-

man respectivamente el 12 y el 16% del total. La diferencia sin embargo, es que la posibilidad de la reelección inmediata del rector (casi en todas partes por una sola vez) está presente en la inmensa mayoría de las universidades mexicanas (90%), lo que constituye un incentivo importante para un buen desempeño institucional de los rectores.

## Cuadro 6

### Años de duración de los rectorados universitarios (2010)

Universidades	3 años*	4 años*	6 años**
37 (100%)	4 (11%)	27 (73%)	6 (16%)

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la normatividad de cada una de las universidades disponibles en sus páginas web. \*En 19 de los 31 casos, se permite reelección inmediata por una sola vez. \*\*En 5 de los 6 no se permite reelección.

Por otro lado, la composición de los consejos universitarios tiende hacia el equilibrio entre los directivos, los representantes estudiantiles y del profesorado. Aunque las representaciones corporativas (sindicales) o de figuras como patronatos, asociaciones de ex alumnos o empresariales, son contempladas en algunos casos, su peso específico en dicho órgano de gobierno es marginal. La lucha por las representaciones burocráticas (directivos), sectoriales y disciplinarias (estudiantiles y del profesorado), tiene como resultado la configuración de los equilibrios entre las diferentes fuerzas y corrientes universitarias<sup>18</sup>.

Esa composición ha garantizado históricamente la legitimidad, la estabilidad y, en alguna medida, la eficacia del funcionamiento institucional. Es un arreglo institucional (*cogobierno*) orientado a garantizar las condiciones de la representatividad democrática de los profesores y estudiantes en la vida universitaria.

---

<sup>18</sup> Para una descripción de las formas de integración y composición de los máximos órganos de gobierno de las universidades públicas en México, cfr. Acosta Silva, Adrián 2010, op. cit, Tabla 2: 86-90)

Ello no obstante, también se ha convertido frecuentemente en un esquema que inhibe o bloquea las respuestas de la autoridad universitaria frente a los requerimientos externos de calidad, evaluación y financiamiento. En otras palabras, las exigencias de la gobernabilidad institucional comenzaron a experimentar una tensión creciente con las exigencias de la gobernanza institucional, es decir las relacionadas con la coordinación y la gestión de los asuntos universitarios, derivadas en buena medida de la lógica racionalizadora de las políticas públicas federales instrumentadas desde los años noventa.

Frente a ello, fue posible advertir dos tipos de respuestas institucionales, dirigidas a mejorar tanto las condiciones de la gobernabilidad como las de la gobernanza universitaria.

1. Universidades que dejaron intactas las estructuras de la gobernabilidad basadas en el cogobierno universitario tradicional, pero cuyas autoridades centrales (rectorías) crearon unidades especializadas de apoyo para la gestión de los recursos y la producción de indicadores de calidad para competir por las recompensas, recursos e incentivos asociados a las políticas de educación superior.
2. Universidades que decidieron incorporar a los directivos universitarios entre los miembros del máximo órganos de gobierno institucional, para fortalecer la eficacia, la capacidad de gestión y coordinación de la autoridad central del Rector.
3. Universidades que combinan tipos 1 y 2.

De acuerdo con los datos del cuadro 3, la composición de los consejos universitarios de las 37 universidades públicas consideradas, en 25 de ellas se observa que los directivos tienen entre el 25 y el 50% de los puestos de representación, mientras que en otros 9 casos se tiene el 25% o menos, y solo en 3 los directivos representan entre el 50 y el 75% de la representación total en los máximos órganos de gobierno. De acuerdo a los dos tipos de reformas consideradas más arriba, se puede afirmar que existe una notable tendencia hacia la participación

de los directivos en los consejos universitarios, una tendencia claramente dirigida para fortalecer la capacidad de gestión y dirección de la autoridad central universitaria. Sin embargo, es necesario anotar que en no pocos casos, es posible advertir procesos de concentración y ejercicio del poder dirigido hacia el fortalecimiento de las figuras unipersonales (la personalización del poder), que se combina con la centralización ejecutiva, y un debilitamiento de la democratización colegiada que se combina con la tecno-burocratización modernizadora (o gerenciamiento institucional).

### **Cuadro 7**

#### **Tipología de gobiernos universitarios 1 y 2 a partir de la participación de directivos en los órganos de gobierno.**

<b>% de participación de los directivos en los máximos órganos de gobierno</b>	<b>Universidades</b>	<b>Tipo</b>
25% o menos	9	1
Entre 25 y 50%	25	Combinan 1 y 2
Más de 50%	3	2

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Acosta Silva, 2010.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad y la gobernanza institucional, esos datos muestran una clara tendencia hacia el incremento de la legitimidad del consejo universitario con la capacidad de gestión y coordinación de la autoridad universitaria. Dado en la mayor parte de las universidades los directivos son nombrados por el Rector, y suelen pertenecer a las distintas redes organizadas del poder institucional, la autoridad política del rector se fortalece, teóricamente, por partida doble: de un lado legitimando sus decisiones por el máximo órgano de gobierno; por el otro, fortaleciendo su capacidad gerencial y burocrática (Acosta Silva, 2014).

## CUARTA PARTE: REFLEXIONES FINALES

Una mosca viene a posarse sobre la mano manchada y yerta del General... Observenlá –indica el General–. Vean esos ojos... Son ojos muy extraños, de cuatro mil facetas...

A mi abuela Dominga le impresionaban mucho. Juan, me decía: ¿Qué ve una mosca? ¿Ve cuatro mil verdades, o una verdad partida en cuatro mil pedazos? Y yo nunca sabía qué contestarle...

Tomás Eloy Martínez, *La novela de Perón*

Desde las postrimerías del siglo XX una ola de cambios de distinta intensidad y dirección viene recorriendo el mundo universitario. En esta nueva trama de relaciones que han venido configurando Estados, mercados y sociedades civiles a escala global, tanto en los países centrales como en las naciones periféricas, las universidades están buscando un nuevo lugar. La importancia estratégica de las instituciones de educación superior en las emergentes sociedades (capitalistas, desiguales, democráticas) del conocimiento, se funda no sólo en su papel formativo, crítico y cultural, sino también porque se constituyen en imprescindibles actores del sistema de ciencia, tecnología e innovación orientado al desarrollo. En este marco, se están reescribiendo también las reglas que definen el acceso, la distribución y el ejercicio del poder *dentro* de las instituciones académicas, a la vez que se rediseñan los patrones de gobernabilidad y gobernanza *entre* ellas y el conjunto de la sociedad.

La experiencia internacional indica diversas formas de acoplamiento entre los cambios de las políticas universitarias y las transformaciones en los procesos de organización y gestión de los gobiernos universitarios. En buena parte de Europa, diversas reformas en el acceso, el currículum, y el financiamiento universitario se colocaron en el centro de las tareas de gestión y gobierno tanto de los sistemas como de las instituciones. En

particular, el *Proceso de Bolonia* iniciado en 1999 se constituyó como el más ambicioso intento continental de “isomorfismo mimético” (Powell y DiMaggio, 1999) para generar transformaciones en la organización y la gestión de los gobiernos universitarios, orientadas hacia el establecimiento de mecanismos de movilidad estudiantil y la estandarización de acreditación y equivalencias académicas generales entre programas de estudio de pregrado.

De este modo, dos coordenadas principales parecen encuadrar los nuevos vientos de cambio en los países centrales. Por un lado, se recorta en el horizonte una significativa vindicación de la *autonomía*, no solamente como clásica garantía de la libre circulación de ideas, proyectos y conocimientos, sino como condición necesaria para moverse en un entorno socioeconómico, político y cultural más complejo, cambiante e incierto. Por otro lado, se evidencia una fuerte *orientación gerencialista*, la cual combina, al menos, tres rasgos principales: i) el fortalecimiento de las autoridades ejecutivas, tanto en términos de liderazgos personales como en lo que se refiere a la participación de comisiones u organismos tecnoburocráticos especializados; ii) la búsqueda de recursos externos y su aplicación eficiente (“hacer más con menos” es la consigna de la hora); y iii) el debilitamiento relativo –o en todo caso, la circunscripción estricta a tareas propias de su especialidad– de las instancias de deliberación y de las modalidades de decisión colegiadas, donde han tenido preponderancia histórica las categorías de actores universitarios de raíz académica. Como ha sido señalado, al proponerse un balance de las transformaciones del gobierno universitario en un conjunto de instituciones europeas, el cambio...

“...fortalece las posiciones de autoridad (rectores, decanos, directores de departamento) con la implantación de órganos específicos de gobierno ejecutivos dotados de amplios poderes, aumenta la participación en ellos de miembros externos a la universidad y se circunscribe la participación representativa de los colectivos universitarios. Se cambian las formas

de designación de los órganos unipersonales y se profesionalizan las funciones ejecutivas. La mayor autonomía revaloriza la capacidad de intervención de los académicos en aquellos ámbitos que les son propios, y se ensayan fórmulas de equilibrio entre la necesaria cohesión y la obligada descentralización” (Samoilovich, 2008: 68).

Ahora bien, para el ámbito latinoamericano, dominado por la experiencia histórica de la Reforma Universitaria, cabe preguntarse: ¿Cuál ha sido el impacto de esas transformaciones contextuales e institucionales en los estilos y patrones de gestión y gobierno de las universidades? ¿Es posible identificar tipologías de esos cambios? ¿Cómo se relacionan los diversos estilos de gestión y gobierno universitario con el comportamiento institucional de las universidades?

Haciendo una gruesa simplificación, que ignora peculiaridades nacionales o acentos locales, volvemos a encontrar aquellos ejes de transformación, aunque con modalidades y entonaciones propias, atravesados por viejos adeudos de sistemas desiguales, por fuertes resistencias y por demandas novedosas de distintos actores del campo universitario. Si en los países centrales los programas de aseguramiento de la calidad o los controles de transparencia y responsabilización pública, sobre los que se asientan los nuevos sentidos de la autonomía universitaria, se fundan en una trama institucional más sólida y reconocida, sostenida por prácticas que recorren todo el plexo de la sociedad, en América Latina esa construcción ha sido más bien fruto de la iniciativa –cuando no de la mera imposición– de las políticas estatales. Como lo ha mostrado desde hace tiempo una nutrida bibliografía, el tránsito del antiguo Estado, ya sea “benevolente” o despótico “interventor”, a sus formas actuales de Estado democrático “regulador” o “evaluador” (Brunner, 1990; Krotzsch & Puiggrós, 1993), ha contribuido a modificar la “configuración universitaria” latinoamericana, y con ella, los nuevos alcances, límites y posibilidades de la autonomía institucional. Pero en el trayecto, muchos de los objetivos que decían animar

las nuevas iniciativas se fueron desnaturalizando por las propias formas de intervención estatal, a través de procesos de elaboración de políticas públicas de baja calidad institucional. De este modo, allí donde el funcionamiento autónomo de las universidades había desembocado en situaciones de virtual aislamiento, fragmentación del sector o bajo nivel de *accountability*, muchas de las decisiones dirigidas a corregir esas falencias incurrieron en un vicio diferente: abundaron políticas inestables, inconexas o erráticas.

La otra pauta emergente que se observa en diversas experiencias universitarias latinoamericanas se refiere al progresivo fortalecimiento de las estructuras de gestión directiva frente a los más tradicionales cuerpos colegiados de matriz académica y configuración democrática. Pero aquí también el cotejo con la experiencia de los países centrales nos entrega una imagen diferenciada. En principio porque a esta tendencia se le oponen contracorrientes que reclaman mayor participación democrática de diferentes sectores en los cuerpos de decisión universitaria. A su vez, si el patrón de fortalecimiento ejecutivo en los casos europeos o norteamericano ha sido resultado de proyectos y diseños de reorganización, las transformaciones en las estructuras y dinámicas de los gobiernos universitarios en buena parte de los países latinoamericanos ha sido fruto, más bien, de la interacción inestable y conflictiva entre el funcionamiento de cada institución y las presiones externas generadas por las políticas públicas dirigidas al sector de educación superior.

En el marco de estas consideraciones, este ensayo ha tratado de ofrecer –todavía de manera muy provisoria– una interpretación de los cambios y desafíos que enfrenta el gobierno democrático de las universidades públicas latinoamericanas. Partimos de la sospecha según la cual el viejo paradigma reformista de gobernabilidad universitaria, cuya vigencia tendió a naturalizarse en las universidades públicas de la región por largo tiempo, desde hace ya varios años ha comenzado –material y simbólicamente– a ponerse en entredicho. Y proseguimos nuestra exploración presentando una hoja de ruta tentativa, centrada en el análisis de

la dinámica específicamente política que –a nuestro juicio– está animando este conjunto de mutaciones. De acuerdo con esta argumentación, en los últimos años se ha venido constituyendo un campo de tensiones que atraviesan los gobiernos universitarios en América Latina articuladas sobre los ejes estratégicos de la concentración y el ejercicio del poder. En ese territorio –que no se deja cartografiar con mapas sencillos– se debaten las fuerzas que empujan la centralización ejecutiva contra las tendencias que reclaman una mayor democratización colegiada, y se contraponen también las posturas que privilegian la personalización política de las funciones directivas contra las lógicas que impulsan una creciente tecno-burocratización “modernizadora”.

\*\*\*

Para el caso argentino, el examen realizado en el segundo capítulo nos muestra la necesidad de pasar de una consideración en singular –“el” gobierno de las universidades nacionales– a una visión en plural, mucho más matizada y compleja de realidades diferenciadas, que día a día se están transformando ante nuestros ojos. En particular, nuestra exploración ha mostrado diversos cambios en la composición sectorial del gobierno de las instituciones (participación del claustro no-docente o creación de Consejos Sociales). También se registran modificaciones en la composición proporcional del cogobierno (en las universidades más jóvenes tiende a favorecer a los directivos, pero en las *tradicionales* el panorama es más diferenciado, sobre todo por la disminución en algunos casos del peso relativo de las más altas jerarquías docentes en relación a otros sectores con representación estamental). Asimismo, emergen nuevos perfiles que identifican a la función rectoral (más allá del clásico *primus inter pares* académico), a la vez que se amplían sus atribuciones: buena parte de los diseños institucionales analizados prescriben un *sistema de gobierno* que amplía el poder de los rectores en tanto la división de poder entre legislativos y ejecutivos les otorga mayores incumbencias en cuestiones de orden académico e

institucional. A esto se suman las transformaciones en algunos *sistemas electorales* que introducen mecanismos de elección directa, y aunque no constituyen una práctica dominante, aparecen en el horizonte como un modo alternativo de construcción institucional del poder. En conjunto, sobre el telón de fondo de las viejas postales universitarias argentinas, vistas como repúblicas letradas de orientación *parlamentaria*, comienzan a recortarse los contornos de instituciones que responden a formatos y a prácticas más cercanas a los modelos *presidencialistas*.

Por su parte, las ideas, las formas de aproximación y los datos mostrados en la tercera sección pretenden ofrecer algunas claves interpretativas sobre lo ocurrido en la esfera del gobierno y el poder en las universidades públicas mexicanas en el último cuarto de siglo. Todo indica que se ha desplegado una tensión institucional que apunta hacia la configuración de distintos dilemas de gobernabilidad y diferentes dilemas de gobernanza institucional. También se puede afirmar que ello ha traído consecuencias en las formas de distribución, concentración y ejercicio del poder institucional. Factores externos e internos han contribuido a esas configuraciones complejas, que en no pocas ocasiones se resuelven en forma conflictiva, como hemos visto en los últimos años en México.

Ello no obstante, parece necesario indagar más profundamente en las relaciones entre el gobierno de las universidades y las formas del comportamiento institucional. Aunque la experiencia apunta a que los cambios en las formas de gobierno y en los esquemas de gobernabilidad y gobernanza institucional tienen un efecto importante, o significativo, en el comportamiento de la organización universitaria, aún no sabemos bien el grado de influencia que han tenido las reformas (o no-reformas) del gobierno universitario en el desempeño institucional. En otras palabras, la relación entre el gobierno de la universidad con el desempeño de la organización es una hipótesis que se fortalece, pero que aún hay que demostrar con mayor evidencia empírica y desde una perspectiva comparada.

A partir de estas consideraciones centradas en los dos casos nacionales analizados, podemos efectuar ahora una última mirada al multifacético paisaje latinoamericano. Las implicaciones de nuestro examen confirman algunos hallazgos previos registrados en la literatura especializada, pero también permiten identificar puntos por investigar en el tema del gobierno, el poder y la gestión institucional universitaria.

Como señalamos al inicio de este ensayo, las universidades públicas en América Latina han experimentado diversos procesos reformadores a lo largo de su historia. Dichos procesos han tenido como contexto sus relaciones con el Estado y con la sociedad, y su foco socio-institucional en el principio de la autonomía universitaria. En más de un sentido, la reforma universitaria de 1918 definió en términos generales el sentido de las reformas del largo siglo XX latinoamericano: autonomía, cogobierno colegiado, autodeterminación académica, financiamiento público, libertad académica y de investigación, politización institucional, organización corporativa. Esos rasgos se acentuarían o disminuirían en cada universidad dependiendo de sus contextos sociohistóricos específicos, pero en su conjunto constituyen los rasgos básicos del rostro institucional de la universidad latinoamericana a lo largo de casi toda la pasada centuria.

Pero es a partir de la década de los ochenta y noventa cuando estos rasgos, y los procesos y discursos reformistas que los animaron, fueron paulatinamente sustituidos por una serie de cambios cuyo origen se sitúa esencialmente en los entornos de políticas de las universidades públicas. En la era de las políticas de la evaluación, de la calidad y de los financiamientos públicos diferenciados, condicionados y competitivos, los contextos sociopolíticos de las universidades determinaron nuevas reglas del juego para el desarrollo universitario. La figura del “Estado planificador” fue sustituida por la del “Estado evaluador”, y más recientemente, en algunos países aparece la silueta de un “Estado gerencial”.

A lo largo de las transiciones recientes, las fórmulas de la gobernabilidad y los esquemas de la gobernanza universitaria fue-

ron modificados significativamente. Los años de incertidumbres, de nuevas agendas de políticas públicas y cambios contextuales económicos, políticos y sociales, influyeron en las transformaciones de los comportamientos institucionales universitarios. Las históricas determinaciones autonómicas basadas en la representatividad democrática de los distintos sectores de la universidad en la conducción de las universidades, condujeron en muchos casos a un “endurecimiento” de los intereses de los actores internos (profesores, estudiantes y administradores) que se combinaron con el fortalecimiento de los núcleos directivos y ejecutivos de las propias universidades. El paradigma de la responsabilidad social (*responsiveness*) de la universidad basada en la confianza estatal y societal respecto de la capacidad autonómica universitaria para auto-organizarse y para responder a las demandas de sus entornos, fueron sustituidas a lo largo de los años noventa por el paradigma de la rendición de cuentas (*accountability*), basado en la desconfianza de los gobiernos y de ciertos sectores sociales hacia las universidades, y en la producción institucional de indicadores, evidencias y compromisos universitarios para el desarrollo de las políticas públicas.

En este contexto, en los últimos años parecen haberse producido cambios en los fundamentos mismos de la legitimidad institucional. De la legitimidad sociopolítica y académica de los años de la expansión y masificación de la universidad, pasamos a la legitimidad burocrática-administrativa de los años de la diferenciación y diversificación de la oferta de los sistemas de educación superior. La revisión de los casos de las universidades públicas de México y Argentina nos indica la tendencia hacia el fortalecimiento de un esquema de gobernabilidad que conserva en muchos casos sus tradiciones colegiadas y representativas, pero que coexiste con esquemas de gestión y gobernanza crecientemente basados en el fortalecimiento de los núcleos ejecutivos y directivos de las universidades.

Desde el punto de vista del poder institucional, es posible advertir un desplazamiento a lo largo de los ejes de concentración y ejercicio del poder que planteamos como esquema

analítico al principio de nuestro ensayo. Desde esa perspectiva pudimos identificar diversos tipos de combinaciones en el comportamiento institucional, que van desde aquellos que personalizan el ejercicio del poder y lo combinan con la centralización ejecutiva, hasta aquellos casos donde la democratización colegiada coexiste con la tecnoburocracia modernizadora o “gerencial”; pero también existen casos donde la centralización ejecutiva se combina con estilos gerenciales de conducción institucional, o universidades donde la democratización colegiada va de la mano con la personalización política. El mundo de la política y el gobierno universitario es una casa de muchas puertas y ventanas, y las combinaciones empíricas de las coordenadas de interpretación que propusimos a lo largo de este trabajo nos muestran una complejidad significativa que elude cualquier esfuerzo de simplificación taxonómica.

Para finalizar, cabe destacar que las reflexiones presentadas en estas páginas están muy lejos de toda pretensión de cerrar un debate con la enumeración de conclusiones terminantes; más bien, nuestra intención ha sido la de ofrecer un espectro de cuestiones abiertas al análisis, la discusión y la investigación, que debería enriquecerse con nuevos trabajos, tanto en términos de estudios de caso a nivel nacional, como de esfuerzos comparativos a escala regional.

De este modo, estudios empíricos más precisos permitirán corroborar, corregir o incluso desechar, algunas de las claves de lectura esbozadas en este ensayo. Pero de algo estamos más seguros: la problemática del gobierno universitario ha comenzado a ocupar un lugar estratégico en la agenda de la educación superior –y con ello, en la agenda política– de América Latina.

AAS, DA y AC  
Guadalajara (México) y La Plata (Argentina)  
Septiembre 30 de 2014.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Silva, Adrián 2000 *Estado, políticas y universidades en un período de transición* (México: Fondo de Cultura Económica/Universidad de Guadalajara).
- ..... 2001 “Gobierno y Gestión universitaria” en *Revista de Educación Superior* (ANUIES, México) N°118.
- ..... 2010 (2009) *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México* (México: ANUIES).
- .....2014 “Gobierno universitario y comportamiento - institucional: la experiencia mexicana, 1990-2012” en *Revista Bordón* (Madrid: España) Enero-marzo, N° 66 (1), pp.31-44
- Aguilar Villanueva, Luis F. 1988 “Los problemas de autoridad en la universidad pública: la estructura de gobierno y la organización administrativa” en *Revista de la Educación Superior* (ANUIES: México) N° 65.
- ..... 2006 *Gobernanza y gestión pública* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Amaral, Alberto; Jones, Glen and Karseth, Berit (eds) 2002 *The governing higher education: national perspectives on institutional governance* (Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers).
- Álvarez de Campos, M. Soledad 2007 “Acreditación de las carreras de Medicina: ¿Formalismo o mejora institucional?”. Tesis de maestría, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Aron, Raymond 1996 *Las etapas del pensamiento sociológico* (Argentina: Ed. Fausto).
- Asking Berit and Henkel, Mary 2000 “Higher Education Institutions” en Kogan, Maurice; Bauer, Marianne; Bleiklie, Ivar and Henkel, Mary (eds) *Transforming higher education. A comparative study* (London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers).

- Atairo, Daniela 2007 “Estado, universidad y actores: complejidad y entrecruzamiento de lógicas e intereses. La implementación del Fondo de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior en la Universidad Nacional de La Plata”, Tesis de Maestría, FLACSO- Argentina.
- ..... y Camou, Antonio 2011 “La gobernabilidad de las universidades nacionales en la Argentina: escenarios de un paradigma en transformación” en Raquel San Martín (editora) *Entre la Tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad* (Buenos Aires: Universidad de Palermo – UNESCO-UNU).
- Baldrige, J. Victor 1971 *Power and Conflict in the University* (New York: John Wiley).
- ..... 1977 *Alternative Models of Governance in Higher Education*. In Peterson, M. (ed.) 1986 (1983) *ASHE Reader on Organization and Governance in Higher Education* (Washington D.C: ASHE- George Washington University).
- Bianco, Ivone 2003 “La gestión en el espacio organizacional universitario. Mecanismos de lucha y negociación entre los órganos [uni] personales y colegiados”. Ponencia presentada en Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el Siglo XXI, Universidad Nacional de Tucumán.
- Boer, Harry de 2002 “Trust, the Essence of Governance?” en Amaral, Alberto; Jones, Glen and Karseth, Berit (eds) *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academia Publishers).
- Bottomore, Tom 1993 *Elites y Sociedad* (Madrid: Talasa Ediciones), 2° edición.
- Bonvecchio, Claudio 1991 *El mito de la Universidad* (México: Siglo XXI Eds.)
- Brunner, José Joaquín 1990 *Educación Superior en América Latina: cambios y desafíos* (México: Fondo de Cultura Económica).

- Camou, Antonio 2001 *Los Desafíos de la Gobernabilidad* (México, FLACSO-IISUNAM).
- ..... 2010 “Estado, democracia y gobernabilidad”, en Programa de formación en “Gobernabilidad, democracia y políticas públicas”, Red Interamericana de Formación en Gobernabilidad y Democracia, OUI/COLEGIO DE LAS AMERICAS. Disponible en: [www.oui-iohe.org](http://www.oui-iohe.org)
- Chiroleu, Adriana; Iazzetta, Osvaldo y otros 2001 “El ejercicio de la autonomía y el Cogobierno en las Universidad Nacional de Rosario” en Chiroleu, Adriana (comp.) *Repesando la Educación Superior* (Rosario: Editora UNR).
- ..... 2012 “La universidad como objeto de política pública durante los gobierno de Kirchner” en Chiroleu, Adriana; Marquina, Mónica y Eduardo Rinesi (comp.) *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades* (Los Polvorines: UNGS).
- Clark, Burton 1991 (1983) *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica* (México: Nueva Imagen).
- ..... 1997 *Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia* (México: Porrúa/ UNAM).
- Coppedge, Michael 1993 “Institutions and Democratic Governance in Latin America” (University of North Carolina), March 11-13, mimeo.
- Cox, Cristian 1993 “Políticas de Educación Superior: categorías para su análisis”, en Courad, Héran (ed) *Políticas comparadas de Educación Superior* (Santiago de Chile: FLCASO).
- De Vries, Wietze 2001 “Gobernabilidad, cambio organizacional y políticas” en la *Revista de la Educación Superior* (México: ANUIS), N°118.
- DiMaggio, Paul y Walter W. Powell 1999 *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional* (México: Fondo de Cultura Económica).

- El-Khawas, Elaine 2002 "Governance in US Universities: aligning internal dynamics with today's Need" en Amaral, Alberto; Jones, Glen and Karseth, Berit (eds) *The governing higher education: national perspectives on institutional governance* (Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers).
- García de Fanelli, Ana María 1997 *Las nuevas universidades del conurbano bonaerense: misión, demanda externa y construcción de un mercado académico*. (Buenos Aires: CEDES), Documento 117.
- Garcíadiego, Javier 1996 *Rudos contra científicos. La Universidad Nacional durante la Revolución Mexicana* (México: El Colegio de México/UNAM).
- Grediaga, Rocío, J. Raúl Rodríguez y Laura E. Padilla G. 2004 *Políticas públicas y cambios en la profesión académica en México en la última década* (México: ANUIES).
- Hallú, Rubén 2008 "La autonomía universitaria" en *Revista Universidades* (México: UDUAL), N° 36, enero-abril.
- Hermet, Guy 1986 "¿Cómo nacen las democracias?" en *Revista Vuelta* (México), N° 112.
- Ibarra Colado, Eduardo 2001 "Gobernabilidad, cambio organizacional y políticas" en *Revista de la Educación Superior* (México) N° 118.
- ..... 2001 *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*, (México: UNAM-UAM-Unión de Universidades de América Latina).
- ..... y Rondero, Norma 2001 "La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva universidad" en *Revista de la Educación Superior* (México: ANUIES) N° 118.
- ..... y de Vries, Wietze 2004 "La gestión de la universidad" en *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (México) N° 22.
- ..... 2005 "Origen de la empresarialización de la universidad: el pasado de la gestión de los negocios en el

- presente del manejo de la universidad” en *Revista de la Educación Superior* (México: ANUIES) N° 134.
- Kandel, Victoria 2005 *Participación estudiantil y gobierno universitario Nuevos actores/Viejas estructuras*. Tesis de Maestría, FLACSO/Argentina
- Kent, Rollin 1999 “Cambios emergentes en las universidades públicas ante la modernización de la educación superior” en Casanova Cardiel, Hugo y Rodríguez Gómez, Roberto (1999) *Universidad Contemporánea. Política y gobierno* (México: Porrúa).
- Kogan, Maurice and Hanney, Steve 2000 “The impact of policy changes on institutional government” en Kogan Maurice and Hanney, Steve (eds.) *Reforming higher education* (London/Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers).
- Krotsch, Pedro 1993 “Organización, gobierno y evaluación universitaria” en Puiggrós, Adriana y Krotsch, Pedro (org.) *Universidad y evaluación. Estado del debate* (Buenos Aires: Aique Grupo Editor).
- .....2001 “Entrevista” en *Revista Fundamentos en Humanidades* (Argentina: San Luis), vol. II, N° 3.
- .....2002 “Una universidad partidizada no le da confianza a la sociedad” en *Clarín*, 25 de agosto.
- .....2006 “Debate en la UBA: Mesa Debate sobre el Estatuto Universitario” (Buenos Aires: Facultad de Ciencias de la UBA) 24 de mayo. Disponible en: [http://www.fcen.uba.ar/lpdecano/asamblea2006/debate\\_estatuto.pdf](http://www.fcen.uba.ar/lpdecano/asamblea2006/debate_estatuto.pdf)
- Krotsch, Pedro, Camou, Antonio y Prati, Marcelo 2007 *Evaluando la evaluación: Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (Buenos Aires: Prometeo).
- Levy, Daniel 1987 *Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Loaeza, Soledad 1988 *Clases medias y política en México. La querrela escolar 1959-1963* (México: El Colegio de México).

- ..... 2008 “La rebelión de las elites” en Loeza, Soledad *Entre lo posible y lo probable. La experiencia de la transición en México* (México: Ed. Planeta).
- López Zárata, Romualdo 2003 *Formas de gobierno y gobernabilidad institucional. Análisis comparativo de seis instituciones de educación superior* (México: ANUIES).
- Marano, Gabriela 2012 “Las sedes o extensiones áulicas como formas de expansión universitaria” en Revista *Pensamiento Universitario* (Ed. Prohistoria, Rosario) N° 14.
- Marquina, Mónica 2012 “¿Hay una política universitaria K? Posibles respuestas a partir del análisis del financiamiento” en Chiroleu, Adriana; Marquina, Mónica y Eduardo Rinesi (comp.) *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades* (Los Polvorines: UNGS).
- Mayntz, Renate 2006 “Governance en el Estado moderno” en Revista *Postdata* N° 11.
- Mazzola, Carlos 2007 *La república universitaria. Elección directa en la Universidad Nacional de San Luis* (San Luis: Nueva editorial universitaria UNSL).
- Mignot Gérard, Stéphanie 2003 “Who are the actors in the government of French universities? The paradoxal victory of deliberative leadership” en *Higher Education*, (Netherlands) N°45.
- Musselin, Christine 2001 *La larga marcha de las universidades francesas* (Francia: PUF) (Trad. Esp. CONEAU).
- Musselin, Christine y Mignot-Gérard, Stéphanie 2002 “The recent evolution of French University” en Amaral, Alberto; Jones, Glen and Karseth, Berit (eds) *The governing higher education: national perspectives on institutional governance* (Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academics Publishers).
- Musselin, Christine 2010 “Las reformas universitarias en Europa: orientaciones comparables con variaciones nacionales” en Revista *Pensamiento Universitario* (Rosario: Ed. Prohistoria) N° 13.

- Naisthat, Francisco y Toer, Mario 2005 *Democracia y representación en la universidad. El caso de la Universidad de Buenos Aires desde la visión de sus protagonistas* (Buenos Aires: Ed. Biblos).
- Nisbet, Robert 1990 *La formación del pensamiento sociológico*, 2 vols. (Argentina: Amorrortu Editores).
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe & Whitehead, Laurence 1988 *Transiciones desde un Gobierno Autoritario* (Buenos Aires: Paidós).
- Pérez Rasetti, Carlos 2012 *La expansión de la educación universitaria: políticas y lógicas*, en Adriana Chiroleu, Mónica Marquina y Eduardo Rinesi (comp.) *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades* (Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento).
- Peterson, Marvin y Mets, Lisa 1987 "An evolutionary Perspective on academic governance, management and leadership" en Peterson, Marvin y Mets, Lisa (eds.) *Key Resources on higher education governance, management and leadership* (London: Josser-Bass Publishers).
- Porter, Luis 2004 "La planeación de la autoridad. La planeación de la libertad. Inconsistencias e incompatibilidades del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) en *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (México) N° 22.
- Samoilovich, Daniel 2008 Senderos de innovación. Repensando el gobierno de las universidades públicas en América Latina en Gazzolla, Ana Lucía y Didriksson, Axel (eds.) *Tendencias de la Educación Superior en América Latina* (Caracas: IESALC-UNESCO).
- Sánchez Martínez, Eduardo 2011 "Desafíos de la gobernabilidad universitaria en un context de creciente complejidad" en Raquel San Martín (ed.) *Entre la Tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad* (Argentina: Universidad de Palermo/UNESCO/UNU).

- Slaughter, Sheila and Leslie, Larry 1997 *Academic Capitalism. Politics, Policies and the Entrepreneurial University* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press).
- Sporn, Bárbara 2007 "Governance and Administration: organizational and structural trends" en Forest, James and Altabch, Philip (eds.) *International Handbook of Higher Education* (Holanda: Ed. Spinger).
- Stubrin, Adolfo 2009 "Panorama comparativo entre las políticas universitarias durante el período democrático 1983-2008". Disponible en: [http://www.unne.edu.ar/institucional/documentos/formacion\\_funcionarios/panorama\\_comparativo08.pdf](http://www.unne.edu.ar/institucional/documentos/formacion_funcionarios/panorama_comparativo08.pdf)
- Suasnábar, Claudio 1999 "Resistencia, cambio y adaptación en las universidades nacionales. Problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica" en Tiramonti, Guillermina; Suasnábar, Claudio y Seoane, Viviana (eds) *Políticas de modernización universitaria y cambio institucional* (La Plata: Universidad Nacional de La Plata).
- ..... y Rovelli, Laura 2012 Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente. en Chiroleu, Adriana; Marquina, Mónica y Eduardo Rinesi (comp.) *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades* (Los Polvorines: UNGS).
- Sztompka, Piotr 1995 *Sociología del cambio social* (Madrid: Alianza Universidad Textos).
- Unzué, Martín 2002 "Algunas reflexiones sobre los problemas en la definición del *demos* universitario". Ponencia presentada en el Tercer Encuentro: *La Universidad como Objeto de Investigación*. Universidad Nacional de La Plata- 24-25 de octubre.
- Velásquez Silva, David 2005 *Gobierno de las Universidades de América Latina. Derecho universitario comparado* (Perú: Comisión de Coordinación de Reforma Universitaria).

## **ANEXO**

### UNIVERSIDADES PÚBLICAS ARGENTINA BAJO ESTUDIO

#### **Universidades “Tradicionales”**

Universidad Nacional de Córdoba (1613), Universidad de Buenos Aires (1821), Universidad Nacional de La Plata (1905), Universidad Nacional de Tucumán (1921).

#### **Universidades “Modernizadoras”**

Universidad Nacional de Comahue (1971), Universidad Nacional de San Luis (1973).

#### **Universidades “Nuevas”**

Universidad Nacional de la Matanza (1989), Universidad Nacional de Quilmes (1989), Universidad Nacional de General Sarmiento (1992), Universidad Nacional de San Martín (1992), Universidad Nacional de la Patagonia Austral (1994), Universidad Nacional La Rioja (1994), Universidad Nacional de Lanús (1995), Universidad Nacional de Tres de Febrero (1995), Universidad Nacional de Villa María (1995).

#### **Universidades “Recientes”**

Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Bs As (2002), Universidad Nacional de Chilecito (2003), Universidad Nacional de Río Negro (2007), Universidad Nacional del Chaco Austral (2007), Universidad Nacional de Avellaneda (2009), Universidad Nacional de José Clemente Paz (2009), Universidad Nacional de Moreno (2009), Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (2009), Universidad Nacional de Villa Mercedes (2009), Universidad Nacional del Oeste (2009), Universidad Nacional Arturo Jauretche (2010).



# HACIA LA UNIVERSIDAD PÚBLICA: APROXIMACIÓN A LA IMPORTANCIA DEL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL CHILENO DE 2011 EN PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

Andrés Donoso Romo\* y Mía Dragnic García\*\*

*“Justicia, igualdad, solidaridad social, redistribución de la riqueza, derechos sociales, son algunos de los cimientos que están a la base de lo que han sido nuestras demandas educacionales. Lo hemos dicho claramente: no queremos más mercado educacional, y cuando decimos eso, no decimos únicamente que se deje de lucrar, sino que se elimine todo funcionamiento de base mercantil, así como cada nicho de negocio”.*

Melissa Sepúlveda (2013)

## **LA IMPORTANCIA DEL MOVIMIENTO CHILENO EN PERSPECTIVA LATINOAMERICANA**

Durante el invierno de 2011 cientos de miles de estudiantes chilenos se volcaron a las calles para demandar cambios profundos en el sistema de educación. Esta juventud dejó al descubierto, con banderas

\* Doctor en Integración de América Latina por la Universidad de São Paulo. Investigador del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Playa Ancha. Línea de investigación: Educación y cultura en América Latina.

\*\* Maestra en Estudios de Género y Cultura por la Universidad de Chile. Estudiante del Doctorado en Estudios Culturales Latinoamericanos de la Universidad de Chile. Línea de investigación: Movimientos sociales en América Latina.

que en América Latina flamean hace al menos cien años, muchas de las precariedades e ilusiones que atraviesan a una sociedad que hasta entonces se percibía como una de las lumbreras del capitalismo mundial. Ayudar a comprender integralmente a este movimiento estudiantil universitario –en adelante movimiento estudiantil o solo movimiento–, delinear algunos de los debates que se han generado entre quienes buscan comprenderlo y dar un primer paso en dirección a conformar modelos de comprensión latinoamericanos sobre este tipo de fenómenos son los objetivos del ensayo.

Para asir dichos propósitos se ha construido un relato con seis apartados. (a) En el presente se destaca la importancia de estudiar este fenómeno insertándolo en la América Latina contemporánea. (b) En el segundo se describe, en sus aspectos medulares, el régimen neoliberal que impera en Chile desde hace poco más de tres décadas. (c) En el tercero se exponen las diferentes razones que impulsaron al estudiantado a movilizarse. (d) En el cuarto se caracterizan los modos de operar y la magnitud del movimiento analizado. (e) En el quinto se profundiza en las principales demandas que se levantaron. (f) Y en las conclusiones se reflexiona sobre los logros del alzamiento y sus aportes a la construcción de la universidad pública.

Analizar los movimientos estudiantiles universitarios enmarcándolos en la historia contemporánea de América Latina, aquella que comienza a vivenciarse desde fines del siglo XIX (González Casanova, 1985; Fernández Retamar, 2006; Donoso Romo, 2012), es aproximarse a esa juventud que, sabiéndose privilegiada en medio de sociedades sacudidas por profundas problemáticas económicas y sociales, se pregunta por el cómo poder contribuir desde sus ámbitos de acción a superar estas dificultades. Cabe hacer notar que la particularidad e importancia de los esfuerzos estudiantiles no se encuentra en el cariz de sus preocupaciones, pues también están presentes en otros actores sociales atentos a las dramáticas consecuencias que el capitalismo va produciendo, sino en el hecho de que constituyen algunos de los mejores esfuerzos por conjurar estas problemáticas desde el terreno de la cultura, la educación y/o la universidad.

Estudiar el proceso chileno es relevante, además, porque posee varios puntos en común con movilizaciones estudiantiles ocurridas recientemente en otros puntos de la región, como las de Colombia en 2011 o las de México en 1999-2000. Todos movimientos que han tenido como telón de fondo las pretensiones privatizadoras de sus respectivas autoridades gubernamentales. Su importancia se incrementa aún más si se considera que Chile es el país donde los sectores dirigentes han llevado más lejos los preceptos neoliberales, lo que implica que los aprendizajes que de su análisis se puedan extraer facilitarán la comprensión de estos otros movimientos reseñados y servirán para descifrar los futuros alzamientos que, de no mediar cambios significativos en el rumbo de nuestras sociedades, tarde o temprano terminarán produciéndose.

Se apunta, a su vez, que estudiar el movimiento chileno es una buena oportunidad para tener una cita con la memoria. Ejercicio de suyo importante pero que hoy, inmersos en sociedades donde el neoliberalismo redobla sus esfuerzos por revestirse como pensamiento único, se hace aún más necesario. Sí, porque por ejemplo en el caso del último alzamiento chileno la memoria fue sistemáticamente obstruida por los medios periodísticos que lo cubrían, pues ellos daban a entender que las protestas habrían comenzado y acabado espontáneamente, siendo una mirada que incluso fue replicada por algunos/as analistas. Por ello, aunque hubo una parte del estudiantado preocupada por arraigar históricamente sus discursos, al final estos no consiguieron mucha profundidad o consistencia. Debilidad que responde a los esfuerzos des-historizadores reseñados y al hecho de que la vertiginosidad con que se sucedían los acontecimientos dificultaba una tarea que de por sí precisa calma. En consecuencia, contribuir a este encuentro con la historia es también una de las aspiraciones de este trabajo.

Cabe precisar que las interpretaciones que aquí se expondrán descansan en una concepción de movimientos estudiantiles que los concibe como fenómenos persistentes en la historia contemporánea de nuestras sociedades. Fenómenos que, solo

en ciertos momentos, han conseguido cristalizarse en grandes alzamientos. Comprensión que se construye inductivamente al apreciar, por ejemplo, que ni siquiera aquellos movimientos que florecieron durante la década de los sesenta en Argentina, Brasil, Chile o México desaparecieron luego de los golpes que les propinaron en la década siguiente gobiernos de signo autoritario (efectivamente fueron dramáticamente afectados, lo que los obligó a re-significarse, pero no desaparecieron). Discernimiento que permite apreciar, a su vez, que el movimiento del estudiantado secundario chileno del 2006 se proyecta hasta 2011 y que éste lo hace hasta nuestros días.

Para quienes no estén familiarizados con las manifestaciones más recientes del movimiento chileno se puntualiza que éste, hoy, pervive en los intentos del estudiantado por incidir en las reformas al sistema educacional que periódicamente proponen los sectores dirigentes –más aún luego de las grandes protestas de los últimos años– y también en iniciativas tendientes a consolidar los espacios de democratización abiertos al interior de las universidades. Esto último es lo que ocurre, por ejemplo, en la Universidad de Playa Ancha –una de las universidades públicas más pequeñas del país–, pues en estas fechas sus estudiantes, personal administrativo y cuerpo académico se ha convocado para votar los porcentajes de participación que cada uno de estos estamentos tendrá en el gobierno universitario.

Antes de continuar adentrándonos en los asuntos que nos convocan, es necesario precisar que la investigación que sustenta este escrito se encuentra en momentos iniciales, por lo cual la perspectiva latinoamericana que lo permea se expresará básicamente como llamados de atención sobre las similitudes entre los sucesos chilenos y los verificados en otros puntos de la región. Antes de proseguir también es justo agradecer tanto a las personas que comentaron críticamente las versiones preliminares de este ensayo, entre ellas especialmente a Rafael Contreras, Sebastián Donoso, Raúl Ortiz y María Inés Picazo, como a las instituciones que han hecho posibles las reflexiones que aquí se exponen, entre ellas al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, a la

Universidad de Buenos Aires y, muy especialmente, a la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile.

## **IMPACTO DEL NEOLIBERALISMO EN LA EDUCACIÓN CHILENA**

Para comprender ajustadamente al movimiento en cuestión es necesario considerar, aunque sea en sus rasgos más generales, el ordenamiento político, económico y educacional que ha tenido la sociedad chilena en las últimas décadas. Ordenamiento que ha sido atravesado, en lo fundamental, por el neoliberalismo.

El neoliberalismo se encuentra presente en el país, al menos en las aulas universitarias, desde 1955, año en que las universidades Católica de Chile y Chicago de Estados Unidos suscriben un acuerdo de cooperación. Este acuerdo, que fue precedido por la misión económica norteamericana conocida como Klein-Sacks y que contó con la medicación del Departamento de Estado de los Estados Unidos, hace que se reorganice la escuela de economía de la Universidad Católica y que se cree el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Chicago. Siendo en este último centro donde se forman, bajo la tutela de Milton Friedman y Arnold Harberger, decenas de profesionales chilenos, los “Chicago Boys”, los mismos que a la postre se responsabilizarán por el diseño y aplicación de la estrategia económica neoliberal que impuso la dictadura militar (1973- 1989).

En este sentido es recién desde mediados de la década de los setenta que el neoliberalismo se plasmará en políticas públicas concretas. Al seguir orientaciones de la cientista política María Inés Picazo (2013) es posible distinguir dos momentos dentro del ordenamiento neoliberal del país. Uno con la impronta dictatorial, que va desde mediados de los años setenta hasta 1990, en donde prima la desregulación de los mercados, la precarización del trabajo, la liberalización del comercio exterior, el fomento de la inversión extranjera, la reducción del gasto público, la búsqueda del equilibrio fiscal, la autonomía de la política monetaria y la privatización de servicios, empresas e industrias estatales. En este período, el más ortodoxo, la pobreza no será objeto de polí-

ticas especiales pues se entendía que los beneficios macroeconómicos harían que gradualmente subieran los estándares de vida/consumo de toda la población. A partir de 1990, con el retorno de los civiles a los altos cargos gubernamentales, se inaugura el segundo momento del neoliberalismo en Chile. Desde entonces, aunque se mantienen las disposiciones macroeconómicas de los años anteriores –debido al pacto tácito de gobernabilidad celebrado al interior de los sectores dirigentes–, el Estado tendrá más atribuciones para enfrentar la pobreza. Atribuciones que se materializarán en políticas focalizadas que auxilian a las personas más vulnerables ante los embates del mercado.

El sistema educacional no se mantuvo ajeno a estas transformaciones estructurales. En consonancia con las directrices enunciadas, en dictadura se implementaron políticas que se tradujeron en la privatización de parte importante de los niveles primario, secundario y superior y, por consiguiente, en una participación cada vez mayor de las familias en el financiamiento escolar. Fenómeno que es entendido como el fin del Estado docente –expresión que designa al protagonismo que tendrá el Estado en educación desde principios del siglo XX–. En lo que a orgánicas estudiantiles se refiere se consigna que, en estos años, se disuelven y prohíben todas las colectividades y federaciones estudiantiles secundarias y universitarias salvo en la Universidad Católica.

Desde entonces se descentraliza la administración de las instituciones de educación primaria y secundaria –traspasándose su control desde el Ministerio de Educación a los municipios– y el financiamiento público que se les destina queda supeditado al número de estudiantes atendidos –lo cual en lenguaje técnico se particulariza como “subsidio a la demanda”–. Ello hace que, en función de su financiamiento, en Chile operen tres tipos de instituciones según sea la procedencia de los recursos que los sustenten: los públicos, los privados y los mixtos. Siendo estos últimos, los conocidos como establecimientos particulares subvencionados, los que a partir de estos años se expanden más aceleradamente.

En el nivel superior, en tanto, (a) se acaba con la gratuidad conquistada por los movimientos estudiantiles de la década de los

sesenta, (b) las dos universidades públicas existentes se subdividen en instituciones autónomas para, entre otros propósitos, fragmentar al movimiento estudiantil y (c) se crean las condiciones para facilitar la inclusión de agentes privados en el sistema. Para ejemplificar cómo estos procesos se fueron imbricando se recuerda que durante la dictadura en la principal universidad del país, la Universidad de Chile, fueron designados, sucesivamente, siete militares en el cargo de rector. Entre 1983 y 1987 fue el turno del general del ejército Roberto Soto Mackenney, quien pese a su connivencia con el régimen autoritario propició que los decanos fueran electos democráticamente. Este gesto hizo que finalmente fuera destituido y, en su lugar, se designase al civil José Luis Federici. En 1987, luego de que Federici destituyera a los decanos en cuestión, la Asociación de Académicos y la Federación de Estudiantes convocan a un paro indefinido en repudio a la nueva rectoría, constituyéndose éste en una de las más expresivas defensas de la universidad pública en esos años.

Fieles al principio de que la mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos se conseguiría poniendo a competir a los interesados por obtenerlos, desde la década de los ochenta el Estado entregará una subvención por cada estudiante que asista a clases en los niveles primario y secundario. Monto que hasta 1982 fue proporcional al que se venía gastando hasta entonces pero que, producto de las turbulencias económicas que afectan en esos años a toda la región, se irá reduciendo paulatinamente durante lo que resta de esa década (Donoso Díaz, 2013; Riesco, 2012). En la educación superior, en tanto, aparte de aminorarse sustancialmente el financiamiento público, éste se entregará de acuerdo al número de estudiantes con más altos puntajes que ingresen a las universidades –mecanismos que técnicamente se designan como Aporte Fiscal Directo e Indirecto–. Montos que, sumados a otros fondos públicos complementarios, alcanzarán a cubrir aproximadamente el 20% de los costos regulares de las instituciones así llamadas tradicionales (aquellas que ya existían antes de la dictadura). El porcentaje restante, por tanto, es el que desde entonces han debido solventar estudiantes y familias. Estos cambios han hecho que desde la década de los ochenta co-

mienzen a convivir tres tipos de universidades: (a) Las públicas, las cuales reciben aproximadamente este 20% de financiamiento estatal. (b) Las privadas “tradicionales”, que son las constituidas antes de la dictadura militar y que también reciben del fisco un 20% de los recursos que necesitan para operar. (c) Y las privadas “a secas”, instituciones creadas a partir de la década de los ochenta y que son financiadas casi en su totalidad por los cobros que realizan a sus estudiantes (Rivas y Canales, 2005).

A modo de balance de lo que fueron estos años para el país se observa que aquí se inaugura un período caracterizado por una serie de transformaciones en línea con las orientaciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, las cuales terminan debilitando las atribuciones del Estado en favor del Mercado. El modelo adoptado hace que se modifiquen las estructuras de seguridad social –la educación y la salud–, lo cual repercute en que caigan los ingresos reales, crezca la pobreza y se precarice el trabajo –esto provoca, a su vez, que muchas familias exploren nuevas estrategias de sobrevivencia, entre las cuales resalta la mayor incorporación de mujeres y jóvenes al mercado asalariado de trabajo–. De esta manera la liberalización económica, el establecimiento de políticas fiscales restrictivas, el creciente proceso de privatización, desregulación y la apertura al comercio internacional van constituyéndose en los pilares del nuevo modelo económico asumido.

Cómo recuerdan insistentemente quienes evalúan favorablemente estas últimas décadas de “estabilidad” neoliberal, una vez que comienza a quedar atrás “la crisis de la deuda” los indicadores macroeconómicos van a evidenciar un crecimiento constante de la economía (Mayol, 2012). En lo que a pobreza se refiere tienden a destacar que, al menos desde 1990 en adelante, ella ha ido descendiendo sostenidamente. Mientras que en educación subrayan se ha expandido la cobertura, mejorado la infraestructura, incrementado el tiempo de permanencia del estudiantado en los establecimientos, aumentado los años de escolaridad promedio de la población y que ha crecido exponencialmente el porcentaje de estudiantes en la educación superior –pues mientras en 1980 las instituciones de educación superior

atendían al 7% de los jóvenes entre 18 y 24, en 2009 ese porcentaje había ascendido al 46% (Figuroa, 2013)–.

Sin embargo, si solo se consideran los criterios de quienes defienden el modelo es imposible comprender al gran movimiento estudiantil que emerge en 2011. Y es que como señalan quienes observan críticamente la última ola de reformas estructurales, lo que las cifras macroeconómicas esconden es que la distribución de la riqueza no ha parado de empeorar (Fazio, 2005; Mayol, 2012). Contrapunto que permite sostener que, aunque hayan mejorado los índices asociados a la pobreza, el grueso de la población sigue viviendo con lo justo y ahora a merced de un competitivo, flexibilizado, tercerizado y precarizado escenario laboral. En educación, a tono con estas apreciaciones, se observa que se ha profundizado la segmentación del sistema escolar conforme a la realidad económica del estudiantado. Por ello, mientras los grupos familiares más adinerados pueden escoger establecimientos mixtos o derechamente privados para educar a sus integrantes, los de escasos recursos se ven obligados a valerse de instituciones públicas tanto en el nivel primario como secundario y, en caso de que sus hijos/as logren entrar a la universidad, lo hacen por lo general a las universidades privadas “a secas”, aquellas que no condicionan el ingreso al manejo de conocimientos previos y que no poseen apoyo pecuniario estatal. En este sentido, como enseña el educador argentino Pablo Gentili (2012), si hasta mediados del siglo XX los sectores populares latinoamericanos luchaban por ingresar al sistema educacional, desde entonces vienen incorporándose cada vez más decisivamente pero a una versión deslucida del mismo. Una versión que no siempre permite que accedan a la universidad y que, cuando lo hace, les abre las puertas de instituciones que no necesariamente tienen a la educación entre sus principales horizontes. Sobre esto último es que tratará el próximo apartado.

### **LAS RAZONES POR DETRÁS DEL ALZAMIENTO**

El principal motivo que estuvo detrás del alzamiento de 2011 es la insostenible presión económica que aquejaba, como todavía lo hace, a los segmentos del estudiantado con menores ingresos

económicos. Presión que se explica porque los costos de la educación superior pueden llegar a significar casi el 40% del presupuesto para más de la mitad de las familias del país (Figuroa, 2013), porque es el estudiantado de los sectores más pobres el que más debe endeudarse para educarse y porque muchas veces éste se ve empujado a desertar de la universidad para trabajar en pro del sustento de su familia. Todo lo cual hace que no sea raro constatar que al final del periplo escolar muchas personas se vean sin un título universitario pero sí con una gran deuda. Al respecto Francisco Figuroa, quien fuera en 2011 uno de los dirigentes de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile, señala:

En Chile solo 4 de cada 10 jóvenes en edad de ingresar a sus instituciones logran hacerlo y, si bien no hay datos nacionales y sistemáticos sobre las tasas de deserción y retención en estudios superiores, con la información que existe en el Ministerio de Educación, se puede suponer que, al 2011, solo dos de esos cuatro conseguían egresar.

La deserción, cómo no, está directamente relacionada con la capacidad de pago del estudiante, es decir, con su condición social. Las mejores tasas de retención las tienen las universidades (las tradicionales sobre las privadas) y los estudiantes de más altos ingresos, mientras que las peores recaen en los institutos profesionales –donde solo tres de cada diez estudiantes sacan el título– y en los estudiantes de los estratos medios y bajos (Figuroa, 2013: 85).

Otra arista para entender la fuerza del levantamiento de 2011 es que sus protagonistas habían sufrido en 2006 un profundo desencanto con los políticos y la política convencional. Y es que entonces, siendo estudiantes de nivel secundario, participaron del vasto movimiento de alcance nacional que exigió (a) soluciones de fondo a la mala calidad de la educación, (b) que se derogara el marco legal implantado en dictadura –la Ley Orgánica Constitucional del Enseñanza– y (c) que se dieran más facilidades para sus estudios superiores. Movilización que termina cuando los sectores dirigen-

tes prometen atender dichos problemas mediante una mesa de diálogo multisectorial, la cual se conocería como Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. Estrategia que, con el tiempo, se mostró inefectiva en el propósito de resolver estos problemas (Riesco, 2012). Luego de terminadas estas movilizaciones comienza a operar la figura de los Créditos con Aval del Estado, préstamos que otorga la banca privada a los/as estudiantes con menores recursos y que se caracterizan por estar garantizados por el Estado y por tener altas tasas de interés –hasta antes del movimiento de 2011 ascendían a un 5,6%– (Guzmán y Riquelme, 2011). En consecuencia estos créditos fueron una política que terminará expandiendo la cobertura de la educación superior con estudiantes provenientes de los sectores con menores recursos, pero ella no beneficiará necesariamente a estos/as nuevos/as estudiantes, sino más bien a la banca privada y a las universidades privadas “a secas”. El educador chileno Sebastián Donoso Díaz también observa que es en la resolución del alzamiento de 2006 donde hay que buscar algunas de las claves para entender lo ocurrido en 2011, sobre todo porque ahí queda en evidencia que las dos orientaciones que desde el retorno a los gobiernos civiles intentan complementarse en materia de políticas educacionales, las pro Mercado y las pro Estado, se revelan como incompatibles. En sus términos:

El movimiento estudiantil del año 2006 pone al desnudo dos racionales que están en disputa en la dirección de las políticas educacionales del país [...] Su resolución hacia el mercado es lo que finalmente produce la pérdida de los objetivos estratégicos del sistema educativo en democracia y el estancamiento de los resultados de logro del sistema escolar. Este círculo reproductivo de la desigualdad es la nueva forma como se presenta el problema. No se trata solamente de excluidos e incluidos, sino de nuevas formas de inclusión o exclusión, eficientes para mantener las diferencias de capital social y económico (Donoso Díaz, 2013: 183).

La última variable que se apunta como relevante para entender la fuerza que adquiere el movimiento en 2011 tiene que ver con que el gobierno estaba, por primera vez desde que termina la dictadura, en manos de una coalición política que se reconocía plenamente cómoda con el modelo neoliberal. Para corroborar esto basta con señalar que el entonces presidente era uno de los empresarios más ricos del país y que su fortuna la había hecho en negocios vinculados a las privatizaciones emprendidas en dictadura. Esta particular posición, sumada a la falta de experiencia que poseían los/as gobernantes en las lides estatales y a la inexistencia de orgánicas medianamente eficaces que les defendieran en el mundo estudiantil, terminan mermando su capacidad de negociación con el movimiento.

Delineadas las principales características que asume el neoliberalismo en Chile y descritas algunas de las implicancias económicas que ellas supusieron para el estudiantado, están dadas las condiciones de abordar apropiadamente los aspectos formales del alzamiento.

## **ESTUDIANTES EN MOVIMIENTO**

El movimiento estudiado, como todo levantamiento de grandes dimensiones, fue conformado por una pluralidad de actores sociales. Junto a la juventud universitaria, el sector más numeroso y el que asumió, a través de sus organizaciones y dirigencias, la conducción del proceso, participaron el estudiantado secundario, el profesorado primario y secundario, el cuerpo académico universitario, incontables profesionales jóvenes, artistas de las más diversas disciplinas, en suma, una porción significativa del universo cultural y educacional del país. Cabe hacer notar, a su vez, que la participación femenina fue de igual a igual en todas las instancias del proceso. Hecho consistente con el aumento sostenido de las mujeres en la matrícula escolar durante todo el siglo XX y que se vio reflejado en hechos como, por ejemplo, que la principal vocería del movimiento recayera sobre la presidenta de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile, Camila Vallejo.

El levantamiento de 2011, como ha sido la tónica en los grandes alzamientos de este tipo en América Latina, fue articulado por una orgánica estudiantil que contó con gran legitimidad entre las y los movilizadas. Tan necesarias son este tipo de estructuras que se anota que inclusive en los peores años de la última dictadura brasileña el estudiantado se continuó aglutinando en torno a la Unión Nacional de Estudiantes, organización que a la postre se constituirá en uno de los principales actores de la disidencia política, funcionando por largos años en la clandestinidad (Sanfelice, 2008). En Chile, en tanto, la organización articuladora ha sido, al menos en las últimas tres décadas, la Confederación Nacional de Estudiantes. Ella reúne a las federaciones estudiantiles de las universidades que reciben fondos estatales (las públicas y las privadas “tradicionales”) y ese 2011 acogió también a algunas federaciones de universidades privadas “a secas”. Esta confederación, con antecedentes que se remontan al menos hasta la década de 1940, funciona como una asamblea de representantes relativamente autónoma que en momentos de agitación, como sucediera ese año, acuden permanentemente a sus bases para consultar sus decisiones.

Adentro de la Confederación convivieron diferentes planteamientos sobre cómo llevar adelante el movimiento. Quienes militaban en las juventudes de los partidos políticos con representación parlamentaria –como el Partido Socialista o el Comunista–, defendían visiones pragmáticas que tenían que ver con asegurar conquistas o con avanzar en la medida de lo posible. Quienes participaban de agrupaciones políticas de izquierda extraparlamentaria –autonomistas, libertarias y/o revolucionarias–, deseaban ampliar el margen de lo posible hasta conseguir sentar las bases de transformaciones estructurales. Diferencias de énfasis que hacían que, en último término, la tarea de la dirigencia fuese sobreponerse al desinterés de las compañeras y compañeros menos convencidos y no, como podría imaginarse, el hacer frente a una oposición orgánica fundada en horizontes políticos diferentes.

Otra característica de este movimiento es que desde el jueves 28 de abril de 2011, fecha en que se registra la primera

marcha estudiantil multitudinaria, hasta el domingo 21 de agosto, día en que confluyen en la capital alrededor de un millón de manifestantes, el proceso se fue haciendo cada vez más convocante. Masividad que fue acompañada por un macizo apoyo ciudadano que se expresó, por ejemplo, en el cacerolazo que se produce la noche del 4 de agosto o en los números que las diversas encuestas de opinión pública asociaban a la causa estudiantil –en algunos momentos del segundo semestre estos instrumentos llegaron a consignar que la simpatía hacia el movimiento se empujaba a cifras superiores al 80% de la población del país (Rojas Hernández, 2012)–.

Además de las marchas y las concentraciones multitudinarias el movimiento fue adquiriendo forma en un amplio abanico de acciones. Hubo muchos establecimientos educacionales que, por ejemplo, debieron suspender por varios meses sus actividades normales porque los miembros de su comunidad educativa se declararon en paro o porque decidieron tomarse sus dependencias. En las tomas, como ilustra el libro *Trazas de utopía, experiencias de autogestión de cuatro liceos chilenos durante 2011* (Colectivo Diatriba, 2011), no solamente se impedía el funcionamiento normal de los establecimientos, también se llevaban adelante todo tipo de tareas recreativas, culturales y educacionales con miras a darle sustento e identidad a las luchas emprendidas. Las tomas, por tanto, junto con ser espacios para intercambiar ideas, nutrir convicciones y decidir sobre el rumbo de las movilizaciones, fueron instancias donde se forjaron las expresiones artísticas y deportivas que se desplegarían con el objetivo de llevar las reivindicaciones al mayor número posible de personas. Aquí se hace oportuno precisar que estas marchas, concentraciones, paros y tomas estaban lejos de ser modalidades nuevas entre el estudiantado latinoamericano. Pues solo como ejemplo se recuerda que fue en septiembre de 1918, en Córdoba, cuando varias decenas de estudiantes ocuparon la rectoría de su universidad para luego designar entre sus compañeros a las nuevas autoridades que deberían regirla. Toma que terminó a las pocas horas cuando la policía apresó a todos los manifestantes (Buchbinder, 2008).

Que estudiantes y policías hayan coincidido en Córdoba no es un hecho inusitado, puesto que en este tipo de manifestaciones la violencia se ha presentado de diferentes maneras. Por parte del estudiantado, por ejemplo, acciones como las mismas tomas pueden leerse como expresiones de fuerza que constriñen, en algún grado, a aquellos miembros de las comunidades educativas que desean continuar con sus actividades regulares. Se apunta, también, que hay sectores estudiantiles que promueven acciones de fuerza que traspasan los límites de sus establecimientos, como lo son la instalación de barricadas para impedir la libre circulación por las calles o el uso de bombas incendiarias para contrarrestar los apremios de la policía. Iniciativas que son impulsadas por grupos minoritarios que evalúan que la vías pacíficas son inconducentes. Cuando estos grupos han conseguido imponer sus posturas, como ocurriera en la Federación Universitaria Nacional de Colombia en la década de los sesenta (Archila, 1999; Archila, 2012), el movimiento relega a un segundo plano su carácter estudiantil para asumirse como guerrillero, es decir, como una expresión de lucha social en la cual sus participantes dejan de estudiar y en donde sus reivindicaciones ya no están asociadas preferentemente a lo educacional.

Por parte de la policía, en tanto, el uso de la violencia está lejos de ser una práctica inusual o extraordinaria. En las manifestaciones chilenas ella se expresó en la represión desproporcionada a las marchas, en la infiltración de violentistas en las filas estudiantiles, en detenciones arbitrarias a estudiantes y dirigentes/as, en los apremios indebidos durante algunas detenciones e, inclusive, en asesinatos. Siendo pertinente recordar que los mártires de los movimientos estudiantiles en América Latina se cuentan por centenas. Solamente en México, el 2 de octubre de 1968, las fuerzas de orden mataron por la espalda a un número indeterminado de manifestantes por la causa estudiantil que, según estimaciones del literato mexicano Octavio Paz (2013), ascendían al menos a trescientas cincuenta personas. Es en México, también, que en los últimos días de septiembre de 2014 la policía asesinó a tres estudiantes de pedagogía que se preparaban para participar de las

marchas en memoria de quienes cayeran en octubre de 1968. En esa misma ocasión, se consigna, la policía detuvo a otros cuarenta y tres estudiantes que hasta el día de hoy, a más de cinco meses de lo sucedido, nadie sabe de su paradero, es decir, se encuentran detenidos desaparecidos.

### **FIN AL LUCRO Y GRATUIDAD**

*“¡Y va a caer! ¡Y va a caer! ¡La educación de Pinochet!”* es una consigna que toda persona que haya participado en una marcha estudiantil de los últimos 25 años en Chile también ha cantado y es, a su vez, una de las claves para comprender la relevancia del gran alzamiento que irrumpió en el invierno de 2011. ¿Qué era esto de acabar con la educación Pinochet? Los antecedentes que se exponen en este apartado buscan dar luces sobre este asunto.

Acabar con el legado educacional de la dictadura no era la única demanda del movimiento estudiantil, aunque sí la más trascendente. Y es que las exigencias que se enarbolaron en 2011 fueron variadas, diversidad que respondía a la multiplicidad de actores involucrados y, ciertamente, a la heterogeneidad de realidades que vive la población universitaria del país. Como enseñan quienes más han estudiado estos movimientos, como la investigadora mexicana Renate Marsiske (1999), las exigencias estudiantiles siempre han tenido que ver con aspectos gremiales/concretos que con el pasar de las semanas se van complejizando hasta abarcar asuntos político/abstractos.

En el caso estudiado las primeras reivindicaciones de ese 2011 tenían relación con actualizar los montos asociados a algunas becas de alimentación (Urra, 2012) y con frenar la oscura venta de una universidad privada “a secas”, la Universidad Central. A estos reclamos se le adosará, prontamente, el listado de peticiones que regularmente levantaba el estudiantado hacía más de diez años antes de la cuenta anual que realiza la máxima autoridad del país todos los 21 de mayo. Este petitorio exigía, en lo fundamental: aumentar el financiamiento de las universidades (públicas y privadas tradicionales), democratizar los gobiernos universitarios y eliminar las restricciones de acceso a la educa-

ción superior (Vallejo en Ouviaña, 2012). En junio de ese año, en tanto, debido a la poca receptividad del gobierno y a la fuerza que fueron adquiriendo las movilizaciones, aparecerán dos demandas de fondo que terminaron dando su sello al movimiento: fin al lucro y gratuidad.

Antes de avanzar en la comprensión de estas dos demandas se rememoran reflexiones del que fuera ese 2011 presidente de la Federación de Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Giorgio Jackson. Pues éstas permiten que nos formemos una idea más completa sobre la variedad de exigencias que animaban al estudiantado:

Era muy chocante la diferencia en las demandas. Porque mientras nosotros estábamos en discusiones específicas sobre por qué era importante luchar por la educación superior, cuál debía ser su rol en el desarrollo del país, y otras preguntas similares, nos encontramos con que había escolares, en especial en regiones, pidiendo cuestiones mucho más urgentes: sillas, vidrios para las ventanas, baños para sus colegios. En muchos casos se trataba de reestructurar o reconstruir la infraestructura que no había sido recuperada después del terremoto; en otras se requería reorientar las mallas curriculares en los liceos técnicos con el fin de hacerlas compatibles con la demanda de los empleos posibles al terminar los estudios, porque estaban aprendiendo cosas con las que en ningún lugar los contrataban; otros, que las prácticas fueran pagadas, porque en algunos casos los jóvenes estaban tres meses en práctica, trabajando igual que un obrero y les pagaban cinco mil o diez mil pesos al mes; no tenían derecho a organizarse y pedían tenerlo durante el periodo que trabajaran, así como derecho a algunos beneficios de los trabajadores permanentes, como un seguro en caso de accidente laboral, entre otros. Eran demandas, en el fondo, por la dignidad, cuestiones básicas que cuando nos damos cuenta de su falta, no podemos jactarnos de nada como país (Jackson, 2013: 75).

Entre todas las demandas estudiantiles la de poner fin al lucro será la más original, la más relevante desde la perspectiva de propiciar cambios en el modelo neoliberal y la más trascendente, en el sentido que, auguramos, ella seguirá acompañando a la juventud latinoamericana hasta el día que cambien las actuales orientaciones de las políticas educacionales. Cuando se sostenía que había que acabar con el lucro se aludía a que las universidades privadas “a secas” debían dejar de manejarse como si fueran una empresa de seguros o una industria de alimentos. En este sentido Camila Vallejo preguntaba:

¿Cómo es posible pretender mejorar la educación superior manteniendo el interés lucrativo? Por obtener mayores ganancias, las instituciones abandonan regiones y se trasladan al centro en la búsqueda de una mayor demanda, extienden años de carrera y amplían matrículas para generar mayores utilidades y rentabilidad en el corto plazo; por captar mayor cantidad de matrículas invierten en publicidad más de lo que invierten en becas; por perseguir fines lucrativos logran que su proyecto ‘educativo’ se rija por relaciones de mercado, basadas en el interés personal y egoísta de quienes les roban a miles de familias para llenar sus propios bolsillos con la venta de títulos que ni siquiera aparecen reconocidos en la Ley. ¿Qué tiene que ver la relación entre prestador y cliente –a la que son obligados todos los estudiantes de instituciones privadas– con la de estudiante y maestro que se necesita en un sistema educativo? ¿Qué tiene que ver el lucro con la búsqueda de la verdad? ¿Qué tiene que ver la competencia con la vocación de servicio social? (Vallejo, 2012: 102).

Es necesario considerar que esta crítica al lucro de las universidades privadas “a secas” no solamente se anclaba en particulares visiones sobre el papel que debería ejercer la universidad. También funcionaba como denuncia, pues como explica la periodista chilena María Olivia Mönckeberg (2007), desde hace tiempo que estas instituciones actúan en la ilegalidad al retirar utilidades por medio de diversos subterfugios. Subterfugios como, por ejemplo,

el pago de montos desproporcionados por prestaciones de servicios y/o por arriendos de inmuebles a empresas de los mismos dueños de la universidad.

Para despejar cualquier malentendido se puntualiza que con la demanda de poner fin al lucro no se estaba impugnando el hecho de que en las universidades privadas “a secas” se pagaran buenos o malos salarios, tampoco que ellas fueran entidades privadas o que se obtuviera lucro en iniciativas económicas ajenas a la educación. Lo que se criticaba era que para estas universidades la obtención de utilidades fuera, en último término, el norte de sus esfuerzos. Y es que el estudiantado entendía, como se puede vislumbrar también en las palabras citadas de Camila Vallejo, que cuando una institución procura obtener ganancias para sus dueños cualquier otro objetivo queda relegado a un segundo lugar. Comprensión que se reforzaba con argumentos como, por ejemplo, que en los últimos treinta años las instituciones con fines de lucro no habían demostrado ser más eficientes, en lo que calidad de la educación se refiere, que las instituciones que defienden fines netamente educacionales (Jackson, 2012).

La otra gran demanda del estudiantado, la referida a la gratuidad de la educación superior, fue creciendo durante el 2011 con base en antecedentes disímiles. La juventud movilizada sostenía que hasta antes de la dictadura los costos de las universidades habían sido asumidos por el Estado prácticamente en su totalidad, que la educación era un derecho que debía ser garantizado por la sociedad y que con una medida de estas características se obraría con justicia pues nadie se vería impedido de ingresar o mantenerse en estas instituciones por falta de recursos. Lo que el estudiantado no advierte, como tampoco los demás actores involucrados, es que en América Latina la preocupación por la gratuidad ha acompañado a estos movimientos al menos desde la segunda década del siglo XX, siendo en Córdoba, en julio de 1918, que la Federación Universitaria Argentina lideró un congreso nacional estudiantil donde se discutió sobre gobierno universitario, gratuidad y otras cuestiones universitarias (Buchbinder, 2008; Vera, 2006).

Tanta importancia adquiere para el estudiantado chileno la demanda por gratuidad que frente a las primeras objeciones que se le opusieron, las cuales descansaban en la comprensión de que el Estado no tenía la capacidad económica de asumir una transformación de estas dimensiones, se van a proponer varias alternativas. Si no existían las condiciones para poder financiar la gratuidad de la educación superior, entendían las y los estudiantes, lo que se debía hacer era generar los cambios para construirlas. En este sentido se podía impulsar una reforma tributaria y/o iniciar una estrategia de re-nacionalización de los recursos naturales.

A partir de septiembre de 2011, después de cinco meses de movilizaciones, quienes dan vida al movimiento estudiantil comienzan a retornar paulatinamente a sus ocupaciones habituales. Las explicaciones del por qué declina el alzamiento no son unánimes pero todas, en general, tienden a considerar (a) al desgaste que significa una empresa de estas magnitudes, (b) al ensanchamiento de las divisiones entre reformistas y revolucionarios en el seno de la dirigencia estudiantil, (c) al ambiente de buena voluntad orquestado por diferentes representantes de los sectores dirigentes y (d) al hecho fortuito que significó la muerte traumática de un equipo de la televisión local que termina acaparando la atención de los principales medios de comunicación. Con todo, más temprano que tarde la juventud movilizada, también quienes habían jurado llevar hasta las últimas consecuencias las huelgas de hambre y también quienes aseguraban que mantendrían la toma de su establecimiento hasta ver atendidas todas sus demandas, fueron abandonando las medidas de presión e incorporándose a sus actividades regulares. La educación de Pinochet, aquella que viene formando a la juventud en el culto al individualismo, la competencia y el mercado, resistiría a los embates de otro gran movimiento estudiantil pero sus cimientos, como se apreciará en el último apartado, no saldrían incólumes.

## **HACIA LA UNIVERSIDAD PÚBLICA**

Si el estudiantado hubiera demandado el perfeccionamiento de lo que en educación se venía haciendo desde hacía treinta años, probablemente la movilización hubiera sido más breve y podríamos

narrar sólo triunfos a su favor, pero no fue así. No se pidió más de lo mismo, como podría haber sido solicitar una mejor subvención estatal por alumno en los niveles primario y secundario o un aumento en las becas y créditos para la educación superior. No, se afinó la puntería, se identificó que el lucro era el corazón de un sistema educacional que más bien operaba como cualquier mercado y se exigió reemplazarlo por uno en donde el Estado velara por mejores condiciones educacionales para toda la población.

Hoy en Chile, si ponemos atención a quienes opinan sobre los resultados conseguidos por estas movilizaciones es posible apreciar dos tendencias. Están quienes evalúan que no era necesario que la juventud se alzara pues estamos igual que antes pero ahora con estudiantes que pasaron menos horas en clases, con una imagen país más deteriorada en el concierto internacional y con una serie de modificaciones educacionales en curso que, estiman, se podrían haber alcanzado por vías menos perturbadoras. Pero están, también, quienes identifican que los malestares profundos que dieron pie a esta movilización no se solucionaban acumulando pequeñas transformaciones socioeconómicas, que entienden que se aprende mucho más formando parte activa de un movimiento social que concurriendo a mil horas de clases convencionales y que, por tanto, esta movilización nunca podrá entenderse como tiempo perdido.

Sin embargo, ¿Qué queda si se traspasa el plano de las opiniones? ¿Qué resultados obtuvo el estudiantado con esta movilización? ¿Puede entenderse como logro el que en 2012 se haya evidenciado un notorio aumento del gasto público en educación? ¿Puede celebrarse el hecho que la tasa de interés que se debe pagar ahora por los Créditos con Aval del Estado haya bajado de un 5,6 a un 2%? ¿Es un mérito de esta juventud el que en las últimas elecciones parlamentarias fueran elegidos/as representantes que otrora formaran parte de sus dirigencias? ¿Es sensato abrigar esperanzas de la serie de iniciativas legales con que el gobierno liderado por Michelle Bachelet promete encauzar las transformaciones solicitadas en el levantamiento? Creemos que no, pensamos que los aspectos reseñados pueden leerse, efectivamente, como

consecuencias del movimiento. Pero ello es muy diferente a entenderlos como logros. Y es que como se apreció las demandas que se levantaron fueron, fundamentalmente, fin al lucro y gratuidad.

Pero así como no se pueden apuntar triunfos concretos para el movimiento, tampoco se deben obviar sus conquistas en el plano simbólico. Y es que es innegable que la movilización consiguió, tal como proponía una parte de quienes la impulsaran, ampliar el marco de lo posible. Eso quiere decir, por ejemplo, que si en enero de 2011 nadie creía sensato que en el país de los grandes éxitos macroeconómicos se cuestionaran algunos aspectos medulares del “mercado” educacional, en diciembre del mismo año no solo éstos estaban en entredicho, también se estaba discutiendo, y en los más disímiles espacios, sobre reformas políticas, constitucionales e, inclusive, tributarias. Un breve acercamiento a algunos de los debates que han conseguido proyectarse hasta nuestros días será el que se usará para concluir este ensayo.

Una de las discusiones de fondo abiertas con estas movilizaciones refiere a lo apropiado o inapropiado que sería que el Estado financie a las universidades de manera integral. Como señala el politólogo chileno Mauricio Olavarría (2012), debido a que son jóvenes provenientes mayoritariamente de los sectores más ricos de la población quienes acuden a las universidades, con medidas como la gratuidad no se contribuiría a una mejor distribución de la riqueza. Quienes piensan como este autor agregan que el financiamiento privado de la educación superior se justificaría pues el retorno económico que supone el haber estudiado en la universidad compensaría con creces dicho esfuerzo. Entre quienes critican estas posturas, como el abogado chileno Fernando Atria (2012), se entiende que una medida así solo atentaría a una mejor distribución de la riqueza si es que no fuera acompañada de elementos discriminatorios a la hora de financiar al sistema. Esto quiere decir que si las personas que tienen más recursos económicos aportaran proporcionalmente más al financiamiento de las universidades –por ejemplo vía impuestos sobre las rentas percibidas en los años inmediatamente posteriores a su paso por el sistema escolar–, ella sí sería una medida progresiva.

Otro de los debates abiertos por este movimiento refiere a la función pública que tendrían las universidades. Hasta antes del 2011 quienes defendían al neoliberalismo habían conseguido marginalizar de las principales discusiones del país nociones como lo público o lo estatal. Lo importante era “superar el subdesarrollo” sin reparar en cómo ello se conseguiría. Mientras más se hablaba de lo importante que era la educación, de lo necesario que era aumentar su cobertura y de lo prioritario que era mejorar su calidad todo estaba tranquilo. Y es que a nadie parecía preocuparle si la educación era provista por universidades públicas, privadas “tradicionales” o privadas “a secas”. Lo importante se reducía, únicamente, a mejorar los indicadores. Por ello es que los sectores dirigentes no tuvieron ningún problema en implementar una política como los Créditos con Aval del Estado. Hoy, una medida de esas características, aunque pueda ser deseada con ansias por quienes quieren ver profundizada la estrategia neoliberal, es menos probable que se reedite. Y aunque la discusión sobre lo público no haya conseguido todavía gran profundidad, no se puede desconocer la existencia de algunos actores interesados en ahondarle. Ese es el caso, por ejemplo, de quienes en nombre de las universidades públicas vienen solicitando desde hace varios años un trato preferente por parte del Estado, trato que debería materializarse en un incremento tal del financiamiento fiscal que les permita prescindir de los criterios de mercado para sustentarse. En esta pugna las universidades privadas “tradicionales” también han salido a defender sus intereses valiéndose de argumentaciones que ponen énfasis en lo deseable que sería acabar con la sinonimia entre lo público y lo estatal. Esto es lo que deja entrever el extracto tomado de una declaración que a raíz del movimiento de 2011 emite el Consejo Académico de la Universidad de Concepción:

“  
En el marco de la búsqueda de una solución a la actual crisis del sistema de Educación Superior chileno, resulta indispensable que el Estado, a través de políticas públicas, junto con atender a las demandas estudiantiles, reconozca sin distinciones la función que desarrollan

las Universidades Tradicionales de Servicio Público, de las cuales la Universidad de Concepción es digna exponente, y entregue mayores aportes basales acordes a sus necesidades, sin hacer diferencia entre instituciones estatales y no estatales, como ha sido hasta la fecha” (En Rojas Hernández, 2012: 136).

Otra de las discusiones alentadas por este movimiento, la última que aquí reseñaremos, es la referida al futuro inmediato del neoliberalismo. Y es que cuando la juventud movilizada sostenía que las instituciones con fines de lucro no habían demostrado ser más eficientes que las demás en su misión de proveer una educación de calidad, no solamente estaban manifestando su descontento ante una situación puntual, también comenzaban a dar una pelea intelectual que hasta entonces ni siquiera estaba declarada. Sí, porque hasta antes del movimiento el neoliberalismo reinaba en Chile sin contrapeso, lo que hacía que debates sobre los asuntos públicos o las vías para conseguir el desarrollo ni siquiera tuvieran cabida. Ahora, gracias a estos/as estudiantes, el pensar otras universidades, otro país y otro mundo es más que una posibilidad. Por todo esto es que concordamos con quienes entienden que el movimiento de 2011 ha sido la primera gran impugnación a la hegemonía neoliberal en el país. Y aunque no están las condiciones de juzgar si será o no el cuestionamiento decisivo, sí se puede afirmar que gracias a quienes le dieron vida ahora estamos un poco más cerca que antes de poder disfrutar de la anhelada Universidad Pública. Por tanto lo que toca, como señala Melissa Sepúlveda –presidenta de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile en 2014–, es continuar trabajando hasta terminar, de una buena vez, con esta educación que por su amor al lucro y a los negocios ha perdido de vista al estudiante y al bien común.

## BIBLIOGRAFÍA

- Archila, Mauricio 1999 “Entre la academia y la política: el movimiento estudiantil en Colombia, 1920-1974” en Marsiske, Renate (coord.) *Movimientos estudiantiles en la historia de América Latina, Volumen I* (Ciudad de México: CESU/UNAM/Plaza y Valdés).
- Archila, Mauricio 2012 “El movimiento estudiantil en Colombia” en *Revista del Observatorio Social de América Latina* (Buenos Aires) N° 31.
- Atria, Fernando 2012 *La mala educación: ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile* (Santiago de Chile: Catalonia).
- Buchbinder, Pablo 2008 *¿Revolución en los claustros? La Reforma Universitaria de 1918* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana).
- Colectivo Diatriva y otros 2011 *Trazas de Utopía. La experiencia de autogestión de cuatro liceos chilenos durante 2011* (Santiago de Chile: Quimantú).
- Donoso Díaz, Sebastián 2013 *El derecho a educación en Chile: nueva ciudadanía tras el ocaso neoliberal* (Santiago de Chile: Bravo y Allende Editores).
- Donoso Romo, Andrés 2012 *Identidad y educación en América Latina. Ensayos* (Caracas: Editorial Laboratorio Educativo).
- Fazio, Hugo 2005 *Mapa de la extrema riqueza al año 2005* (Santiago de Chile: LOM).
- Fernández Retamar, Roberto 2006 *Pensamiento de Nuestra América* (Buenos Aires: CLACSO).
- Figuerola, Francisco 2013 *Llegamos para quedarnos: crónicas de la revuelta estudiantil* (Santiago de Chile: LOM).
- Freire, Paulo 2005 (1968) *Pedagogia do oprimido* (Rio de Janeiro: Paz & Terra).

- Gentili, Pablo 2012 (2011) *Pedagogía de la igualdad: ensayos contra la educación excluyente* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores).
- González Casanova, Pablo 1985 (1979) *Imperialismo y liberación: una introducción a la historia contemporánea de América Latina* (Ciudad de México: Siglo XXI Editores).
- Guzmán, Juan Andrés y Riquelme, Gregorio 2011 “CAE: Cómo se creó y opera el crédito que le deja a los bancos ganancias por \$150 mil millones” en *Ciper* (Santiago de Chile). En: <http://ciperchile.cl/2011/12/20/cae-como-se-creo-y-opera-el-credito-que-le-deja-a-los-bancos-ganancias-por-150-mil-millones/>
- Jackson, Giorgio 2013 *El país que soñamos* (Santiago de Chile: Random House Mondadori).
- Jackson, Giorgio 2012 “Con Atria en la mochila” en Atria, Fernando. *La mala educación: ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile* (Santiago de Chile: Catalonia).
- Marsiske, Renate 1999 “Presentación” en Marsiske, Renate (coord.) *Movimientos estudiantiles en la historia de América Latina, Volumen I* (Ciudad de México: CESU/UNAM/Plaza y Valdés).
- Mönckeberg, María Olivia 2007 *El negocio de las universidades en Chile* (Santiago de Chile: Random House Mondadori).
- Mayol, Alberto 2012 *No al lucro: de la crisis del modelo a la nueva era política* (Santiago de Chile: Random House Mondadori).
- Olavarría Gambi, Mauricio 2012 “¿Gratuidad y equidad? Interrogantes claves en la política de educación superior” en González, Sergio y Montealegre, Jorge (Coords.) *Ciudadanía en marcha. Educación superior y movimiento estudiantil 2011: curso y lecciones de un conflicto* (Santiago de Chile: Editorial USACH).
- Ouviña, Hernán 2012 “Somos la generación que perdió el miedo: entrevista a Camila Vallejo Dowling” en *Revista del Observatorio Social de América Latina* (Buenos Aires) N° 31.

- Paz, Octavio 2013 “Olimpiada y Tlatelolco” en Paz, Octavio *El laberinto de la soledad. Postdata. Vuelta a “El laberinto de la soledad”* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica).
- Picazo, María Inés 2013 *Las políticas escolares de la concertación durante la transición democrática* (Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales).
- Riesco, Manuel 2012 *Parto de un Siglo. Una mirada al mundo desde la izquierda de América Latina* (Santiago de Chile: CENDA/Editorial USACH).
- Rojas Hernández, Jorge 2012 *Sociedad bloqueada: movimiento estudiantil, desigualdad y despertar de la sociedad chilena* (Santiago de Chile: Ril Editores).
- Sanfelice, José Luis 2008 (1986) *Movimiento estudiantil, a UNE na resistência ao golpe de 1964* (Campinas: Editora Alínea).
- Sepúlveda, Melissa 2013 “No queremos regular, queremos cambiar el modelo” en <<http://radio.uchile.cl/2014/08/13/no-queremos-regular-queremos-cambiar-el-modelo>>. Acceso el 29 de octubre de 2014.
- Urra, Juan 2012 “La movilización estudiantil chilena en 2011” en *Revista del Observatorio Social de América Latina* (Buenos Aires), N° 31.
- Vallejo, Camila 2012 *Podemos cambiar el mundo* (Santiago de Chile: Ocean Sur).
- Vera, María Cristina 2006 “Reformas, contrarreformas y movimientos estudiantiles en la Universidad de Córdoba (1870-1936)” en Marsiske, Renate (coord.) *Movimientos estudiantiles en la historia de América Latina, volumen III* (Ciudad de México: CESU/UNAM-Plaza y Valdés Editores).



# **EDUCAÇÃO DO CAMPO, MOVIMENTOS SOCIAIS E A LUTA PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: OS DESAFIOS DA UNIVERSIDADE PÚBLICA NO BRASIL**

Lia Pinheiro Barbosa

## **PARA INICIAR A REFLEXÃO**

A história política brasileira está transpassada por um mosaico de experiências de resistência e luta política, protagonizada por uma diversidade de organizações e movimentos sociais atuantes no cenário político do país. O movimento que impulsiona a agenda política destes movimentos expressa as assimetrias históricas de uma formação sociocultural e de um projeto de desenvolvimento econômico sumamente excludente.

A problemática da terra é parte constitutiva dessa assimetria. Em meados do século XX, caracterizado por um intenso processo de industrialização, se acentua a denúncia política sobre a questão da terra e da necessidade de realização de uma reforma agrária. Um debate político que ganha força em razão

\* Socióloga brasileira. Doutora em Estudos Latino-Americanos pela Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Docente e investigadora da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Investigadora do Programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina (APPeAL-UNAM), do Grupo de Pesquisa Práxis, Educação e Formação e Humana, e do Grupo de Pesquisa Trabalho, Educação, Estética e Sociedade. Membro da Red Transnacional Otros Saberes – RETOS. Correio eletrônico: lia.pbarbosa@gmail.com

do progressivo êxodo rural para a Região Amazônica e grandes centros urbanos da Região Sudeste do Brasil, em particular, São Paulo e Rio de Janeiro.

A ausência histórica de um projeto político para o campo brasileiro tem sido terreno fértil para a emergência de importantes organizações e movimentos sociais, como por exemplo, as Ligas Camponesas e, em nossa contemporaneidade, o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST). No legado da luta passada e presente, travada por estes sujeitos histórico-políticos, há o enfrentamento de um projeto de desenvolvimento que mantêm, em sua essência, relações de dominação de caráter ideológico-cultural e político-econômico.

Nos últimos trinta anos há o aprofundamento do debate político acerca da problemática agrária no país. Nesse processo, observamos uma particularidade histórica com relação às respostas políticas dos movimentos sociais atuantes no campo: a compreensão de que uma verdadeira transformação social pressupõe a proposição de um projeto político de caráter alternativo, emancipador, forjado desde outros referentes que nascem de sua trajetória de resistência e luta. Um dos elementos incorporados a esta reflexão, o constitui a educação, entendida como projeto histórico-cultural e político para a construção de uma consciência crítica e conformação de um sujeito histórico, bem como de processos educativo-pedagógicos voltados à emancipação humana.

Assim, emerge no mosaico de resistências e lutas políticas da região diferentes projetos educativos, os quais conseguem, paulatinamente, inserir-se no campo de disputa política, reivindicando uma concepção própria de educação, de pedagogia, de escola, de prática pedagógica. São múltiplas experiências oriundas dos movimentos sociais camponeses, indígenas, afrodescendentes que forjam, no âmbito de uma resistência política, outra forma de educar-se como sujeito histórico e de avançar na defesa da educação como direito, como princípio e projeto histórico-político de conhecimento.

O Brasil figura como um dos países com expressiva atuação política de organizações sociais e movimentos populares, que

desempenharam um significativo papel histórico trajetória de construção e consolidação da democracia no país. No debate político contemporâneo, observamos um grande protagonismo dos movimentos sociais do campo, em especial, do Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST).

O MST constitui um dos mais emblemáticos movimentos sociais do campo no Brasil. No marco de trinta anos de luta<sup>1</sup> pela terra e pela realização de uma Reforma Agrária Popular, o Movimento<sup>2</sup> reafirma a centralidade da educação como espaço de conformação do sujeito histórico-político Sem Terra. Um debate pautado no reconhecimento da educação como espaço de formação e de luta da classe trabalhadora do campo, com a compreensão de que a ruptura do latifúndio da terra prescinde a ruptura do latifúndio do saber e do conhecimento.

Desde esta premissa, o Movimento abre um importante debate no contexto da resistência camponesa brasileira, com respeito à centralidade da educação na construção de um projeto de desenvolvimento para o campo. Um debate que paulatinamente se transforma em um projeto histórico-político convocado pelo MST e articulado pelo conjunto dos movimentos sociais do campo no Brasil.

Dito debate está articulado em dois planos: 1. Político, relacionado com a luta pela democratização do acesso à educação para os povos do campo; 2. Teórico-epistêmico: a emergência do conceito de Educação do Campo, que demarca a natureza da educação reivindicada, isto é, a base epistêmica que sustenta a demanda educativo-pedagógica dos movimentos sociais do campo.

Pautada no debate sobre a constitucionalidade do direito à educação no âmbito das políticas públicas (Molina, 2008), os movimentos sociais camponeses põem sobre a mesa uma agenda política que articula a luta pela terra com o direito à educação e

---

1 Há 30 anos o MST realizava sua primeira ocupação no Rio Grande do Sul. São três décadas de consolidação de um amplo projeto educativo-político em defesa da terra e da Reforma Agrária Popular.

2 No presente ensaio haverá momentos em que farei referência ao MST como Movimento, em maiúsculas, por considerá-lo um sujeito histórico-político.

conseguem, de forma inédita e genuína no Brasil, intervir na esfera pública com a criação de um marco legal e de uma série de programas políticos que dão conta de um paulatino processo de democratização do acesso à educação para os povos do campo.

No cerne dessa reflexão, o presente ensaio pretende recuperar o debate específico da democratização da Educação Superior no Brasil, a partir da práxis educativo-política dos movimentos sociais do campo, com ênfase nos seguintes objetivos, a saber:

Identificar as matrizes epistêmicas presentes na Educação do Campo e suas interfaces na universidade pública brasileira, em razão dos projetos educativos financiados pelo PRONERA<sup>3</sup>;

Caracterizar aos sujeitos educativo-políticos partícipes dessa política pública, no âmbito das universidades brasileiras;

Evidenciar as formas de articulação entre movimento social e Estado com destaque para os avanços, limites e tensões existentes no âmbito da política pública, em especial na universidade;

Analisar os desafios presentes nas universidades no momento de implementação dos projetos educativos financiados pelos programas políticos conquistados com a luta dos movimentos sociais do campo.

## **EDUCAÇÃO DO CAMPO NO MARCO DA DISPUTA DE PROJETOS PARA O CAMPO BRASILEIRO**

*Cercas no chão  
O povo vai ver  
A nossa tarefa é  
acabar com o  
latifúndio do saber*

### **MST - BRASIL**

Para compreender o contexto de origem da Educação do Campo é imprescindível contextualizá-la no debate mais amplo, articula-

---

3 O Programa Nacional de Educação de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) é uma das conquistas dos movimentos sociais do campo. Ao longo do ensaio será apresentada uma análise aprofundada do referido Programa.

do pelo legado da colonização ibero-lusitana, bem como, no processo de construção do Estado-nação e do projeto de modernidade em nossa região, pilares de consolidação da nossa organização sociocultural e das bases das relações de produção do sistema capitalista em nosso continente.

Ao partir dessa premissa, situamos o debate aberto pela Educação do Campo como um eixo fundamental no enfrentamento de uma formação sociocultural e política de dupla natureza: a decorrente dos processos de colonização e, em segundo lugar, aquela advinda da consolidação do projeto de modernidade capitalista e suas implicações nas relações sociais, produtivas e de dominação cultural e política no campo brasileiro.

Da colonização somos herdeiros de uma dominação simbólico-ideológica que estabelece um parâmetro dicotômico para representar o conjunto das relações construídas historicamente na América Latina. Uma abordagem que conduziu à elaboração de uma história latino-americana baseada em referentes que se reduzem a duas representações aceitáveis: os conquistadores/dominadores e os conquistados/dominados (Puiggrós: 1996). O resultado imediato desta interpretação dicotômica do nosso continente é a profunda negação da “outredade” (Todorov: 2003) e seus referentes diretos, a saber, a multiplicidade, a pluralidade, a multiculturalidade, o heterogêneo, todos como parte constitutiva da sociedade latino-americana.

É fundamental salientar o papel exercido pelo sistema educativo na reprodução e legitimação dessa dupla natureza da dominação em nosso continente e, em particular, no Brasil. Para tanto, destacamos as análises de Puiggrós (1996), ao afirmar que no transcurso de implantação dos sistemas educativos modernos latino-americanos, subsidiou uma forma particular de dominação desde um modelo educativo dominante e um processo de consolidação de uma hegemonia baseada na demarcação de um campo simbólico e ideológico que se impõe com vistas a homogeneizar o pensamento social e, assim, manter a supremacia de determinados grupos estabelecidos no poder. Significa dizer que o sistema educativo implantado na América Latina exerceu a tarefa de legi-

timação de um lugar social, de imposição de uma língua e de uma racionalidade de caráter ocidental eurocêntrico.

Não constitui objetivo do presente ensaio adentrar em uma análise mais aprofundada acerca das especificidades da colonização no contexto de cada país latino-americano. Isto porque entendemos que a base constitutiva da formação sociocultural latino-americana guarda particularidades no contexto histórico de cada país. Entretanto, nos parece fundamental contextualizar essa perspectiva para o caso brasileiro, especialmente por permitir-nos algumas chaves interpretativas para analisar a gênese da problemática da terra no Brasil e apontar as respostas dadas pelos movimentos sociais do campo.

Sendo assim, no contexto de formação sociocultural e econômica do Brasil, o legado da colonização lusitana demarca traços fundamentais para compreender a questão agrária e a problemática da terra no país. Em termos de apropriação territorial, o sistema de sesmarias implantado pela Coroa Portuguesa constituiu a base de expropriação das terras indígenas, caminho para um gradativo processo de concentração de terras nas mãos de poucas famílias, as quais figuraram como as primeiras oligárquicas agrárias, principal força política conformada no âmbito do Estado brasileiro. Neste sentido, podemos inferir que a estrutura fundiária brasileira nasce de 500 anos de apropriação privada da terra e de legitimação do latifúndio como propriedade privada, conforme o atesta a Lei de Terras de 1850. Significa dizer que durante aproximadamente 450 anos, o Brasil desenvolveu sua base produtiva pautada no grande latifúndio e na monocultura.

Um segundo elemento de análise da formação sociocultural brasileira está perpassado pela natureza das relações sociais e econômicas construídas ao longo de 350 anos de vigência do sistema escravocrata no país. No âmbito da política externa, predominou o fornecimento de matérias-primas, minérios e produtos agrícolas para a Europa, fatores que caracterizam o caráter rural da formação social e econômica do Brasil até meados de 1950.

A conformação do Estado-nação e a implementação do projeto de modernidade em nosso continente abriu caminho para a con-

solidação do capitalismo como projeto econômico e político-ideológico, momento em que se acentuam as diferenças desde os parâmetros das relações sociais de reprodução do capital e do acirramento provocado pelo antagonismo de classe. Neste sentido, se cristaliza na América Latina uma estrutura geopolítica de dominação de dupla natureza: a dominação econômica (dependente-periférica capitalista) e a dominação simbólico-ideológica (que combina elementos da colonização ibero-lusitana e da perspectiva de classe capitalista).

No caso brasileiro, a Abolição da Escravidão representou a abertura de um novo ciclo na política agrária brasileira, com a consolidação de uma economia agro-exportadora, fortalecida com a Proclamação da República e a emergência do capitalismo industrial, sobretudo a partir de 1930, momento em que se intensifica o processo de industrialização e urbanização do país, em virtude da pressão exercida pelo capitalismo internacional.

Importante destacar que, embora oficialmente estivesse abolida a escravidão no Brasil, se inauguravam novas formas de exploração da força de trabalho, ou mesmo se perpetuava clandestinamente o trabalho escravo em algumas regiões do país, em particular na Região Amazônica. No plano simbólico-ideológico perdurava a dicotomia no conjunto das relações socioculturais e políticas, com a exclusão da população negra, indígena e camponesa do conjunto de direitos sociais (especialmente saúde e educação) e laborais.

Durante a década de 1950 se intensifica a industrialização no Brasil. Desse processo advém um deslocamento da centralidade do poder econômico-político do espaço rural para o urbano, traduzido pelo fortalecimento sociocultural, político e econômico da cidade, com destaque para metrópoles brasileiras, como São Paulo e Rio de Janeiro. No plano discursivo e das decisões políticas, predomina uma lógica de desenvolvimento pautada na dicotomia campo-cidade, cuja tendência é a subordinação do campo aos parâmetros estabelecidos pela vida sociocultural própria do espaço urbano.

Assim, há o advento das cidades como lugar, por excelência, do progresso, expressão genuína da modernidade, locus da

prosperidade, do acesso aos bens e serviços, bem como de uma formação educativa e cultural. Na outra margem, há a negação permanente do campo, que passa a ser reconhecido no imaginário social brasileiro como manifestação do atraso, do conservadorismo, suscetível ao flagelo da seca, acometido pelo analfabetismo e, portanto, esvaziado de qualquer sentido de permanência e de identidade nacional.

A lógica do moderno-arcaico, do progresso-atraso gradativamente se legitimou ao longo de quatro décadas, inauguradas com a política desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek e em contiguidade durante os anos de chumbo dos governos militares. Com o prelúdio da política neoliberal na década de 90, observamos profundas mudanças estruturais e no padrão de produção da política agrária em toda América Latina, principalmente com a chamada globalização do sistema agroalimentício. O surgimento das cadeias agroalimentarias mundiais e a chamada “revolução verde” propiciaram a subordinação da agricultura ao capitalismo internacional, desencadeando uma progressiva debilidade dos mercados domésticos e descontinuidades na soberania dos Estados.

As empresas transnacionais impulsionaram uma homogeneização da produção, uniformizando o consumo e integrando verticalmente a produção agroindustrial. Em consequência desta matriz produtiva, observamos um processo de mercantilização e integração no complexo corporativo agroindustrial, de base descentralizada, o que gerou uma diversidade de situações agrárias na América Latina, caracterizadas por dissimetrias na assimilação imposta pela integração aos complexos agroindustriais (Barbosa: 2012).

É inegável o papel exercido pelo Estado no novo padrão agrário legitimado pelo neoliberalismo: se desenvolveu uma política agrária de favorecimento do crédito agrícola para a homogeneização da produção, com taxas de cambio que incentivara a exportação, isenções tributárias e diminuição dos impostos do agro, acompanhada da desvalorização dos salários dos trabalhadores agrícolas e da promoção do controle da força de trabalho. Por outro lado, houve um maior financiamento de investigações

em torno das novas tecnologias agrárias, ademais da criação de um mercado de terras, ampliado pela não realização da reforma agrária, o que conduziu a um sistemático processo de proletarianização camponesa e do monopólio da terra.

O resultado imediato do novo padrão de produção agrário é o incremento dos níveis de exclusão no campo e na cidade; a violação, ou mesmo negação de direitos, seguidas por uma contínua submissão ideológica e física à exploração humana e uma profunda degradação ambiental, sobretudo pela exploração dos recursos minerais e aquíferos.

O panorama do avanço estrutural do capital no campo e na cidade se tornou terreno fértil para a ampliação da insurgência indígena e camponesa em toda América Latina. Como expressão da resistência frente a este novo padrão de produção agrário, os diversos movimentos camponeses latino-americanos denunciaram a propriedade privada da terra e impulsionaram a luta pela reforma agrária. No cerne desse enfrentamento estava a denúncia do caráter histórico da problemática da terra e suas interfaces ao longo de 500 anos, em especial na ausência da questão agrária na pauta central das discussões políticas, sobretudo nas políticas de governo. A não realização de uma reforma agrária articulada aos interesses dos sujeitos do campo – camponeses, semi-proletários, proletários sem terra ou desempregados urbanos (Moyo & Yeros, 2008) – suscitou a emergência de uma diversidade de movimentos camponeses, cuja luta política e social reconhece a terra como eixo central de sua ação política.

No contexto brasileiro, dito debate foi aberto pelo Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST), um dos principais protagonistas no marco da luta pela terra e pela realização da Reforma Agrária no Brasil. Neste sentido, ao longo de trinta anos de existência, o MST ampliou a dimensão política da Reforma Agrária, ao articular a luta pela terra a outras demandas políticas, em especial a educativa. Conforme o MST, para a construção de um projeto de Reforma Agrária Popular era urgente e imprescindível romper com o latifúndio da terra e o latifúndio do saber e do conhecimento.

Em outras palavras, o projeto de Reforma Agrária de caráter popular deve ser construído e interpretado como projeto educativo-político-cultural de conquista da terra como espaço de vida e de produção direcionada à emancipação humana. Para tanto, pressupõe a ruptura da dicotomia rural-urbano / campo-cidade e a consolidação de um novo paradigma para o campo.

Não é à toa que o MST entrelaça o debate acerca da realização da Reforma Agrária à consolidação de um projeto educativo-político para o campo brasileiro. Em verdade, o Movimento recupera a dupla natureza histórica da nossa formação sociocultural mencionada anteriormente –de uma dominação político-ideológica e econômica oriunda da colonização lusitana e da perspectiva de classe capitalista– e a problematiza no contexto hodierno das novas relações de dominação preconizadas pelo capital e suas interfaces na disputa de projetos políticos para o campo brasileiro.

Tal processo está permeado pelos referentes simbólico-ideológicos próprios da relação campo-cidade, previamente abordado. O MST argumenta que, nesse decurso, houve um fortalecimento de uma lógica da cidade que se consolida em detrimento do campo, um processo amplamente fomentado por uma política educacional que estimulou a reafirmação da dicotomia campo-cidade. Neste sentido, a própria concepção da educação rural presente no discurso histórico do Estado aprofunda esta raiz segregadora e esvazia o sentido cultural e político de um projeto para o campo e o povo camponês.

É notória, em nosso imaginário social, a lógica imiscuída na concepção de educação rural: historicamente, é compreendida como uma educação precária, pela escassez de recursos provenientes de políticas públicas, bem como de profissionais qualificados; de acesso limitado às escolas e aos níveis de ensino, o que conduz a uma baixa qualidade na formação educativa ofertada aos povos do campo. Na realidade, essa concepção de educação rural evidencia a racionalidade que sustenta a dicotomia campo-cidade. Conforme argumenta Baptista (2003: 20-21):

[...] a educação rural nunca foi alvo de interesse dos governantes, ficando sempre relegada ao segundo ou

terceiro plano, “apêndice” da educação urbana. Foi e é uma educação que se limita à transmissão dos conhecimentos já elaborados e levados aos alunos da zona rural com a mesma metodologia usada nas escolas da cidade.

Em verdade, no processo de intensificação do projeto desenvolvimentista brasileiro, transpassado pela crescente urbanização e fortalecimento das cidades como centro produtivo e cultural, é reforçado um projeto da educação rural como instrumento de perpetuação da exploração produtiva no campo. Embora a cidade se desponte como o referente ordenador do moderno, do progresso, o campo permanece como lugar de produção agropecuária e de fornecimento de uma mão de obra precarizada e barata.

Não obstante o Brasil defendesse um projeto de desenvolvimento industrial, sob o argumento de modernizar a política econômica do país, paradoxalmente se observava, no plano cultural e político-ideológico, a perpetuação do analfabetismo e de uma formação educativa aquém em sua capacidade de análise, síntese e criticidade. Há uma intencionalidade política implícita na educação rural, qual seja, a de uma paulatina expropriação e alienação do território camponês pelos grandes latifundiários em favor de sua exploração pelo capital transnacional.

Em perspectiva histórica, a educação rural está vinculada ao movimento de inserção do Brasil – considerado país periférico – ao capitalismo industrial. Tal processo suscitava o ideário de incorporação dos valores e referentes ordenadores do modelo europeu de civilidade, o que implicava uma paulatina adequação das sociedades urbanas e rurais à racionalidade capitalista.

Importante salientar que, no limiar do século XX, o Brasil era reconhecido pelas demais nações como um país “eminente-mente agrícola”, questão que afetava diretamente a identidade nacional, fomentando um intenso debate relacionado à premência por romper com o estigma do “rural” e, em seu lugar, criar as bases para inserir-se, em igualdade de condições institucionais e ideológicas, no projeto de modernidade auspiciado pela Europa.

As diferentes forças histórico-políticas consideravam que, para alcançar a meta de tornar-se um país de perfil urbano e civilizado, era necessário atenuar o êxodo rural e conformar uma mão de obra barata que atendera às demandas de produtividade no campo brasileiro. O então Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio – MAIC foi a instância responsável por viabilizar as primeiras medidas para uma pretensa modernização sociocultural e técnica do campo. Entre as medidas tomadas está a constituição, em 1918, dos Patronatos Agrícolas, com o objetivo de instituir o ensino profissional para formar tecnicamente a classe trabalhadora do campo e, assim, impulsionar a produção agropecuária. Um segundo objetivo dos Patronatos Agrícolas era estimular o aumento da população rural e sua permanência no campo, impedindo o fluxo migratório para as grandes cidades.

Um marco nessa discussão foi o 1º Congresso da Agricultura do Nordeste Brasileiro, realizada em 1923, momento em que se discutiu de que maneira a educação poderia ser utilizada como instrumento de formação das populações empobrecidas do campo e da cidade, com o fim de atender às demandas de mão de obra para o desenvolvimento da agricultura e pecuária. Conforme os anais do referido congresso, os Patronatos exerceriam papel central nesse processo, uma vez (Kolling; Cerioli; Caldart, 2002: 54):

Tais instituições, segundo os congressistas, seriam destinadas aos menores pobres das regiões rurais e, pasmem, aos do mundo urbano, desde que revelassem pendor para a agricultura. Suas finalidades estavam associadas à garantia, em cada região agrícola, de uma poderosa contribuição ao desenvolvimento agrícola e, ao mesmo tempo, à transformação de crianças indigentes em cidadãos prestimosos.

Da citação podemos inferir que a concepção educativa defendida pelos Patronatos Agrícolas atendia, perfeitamente, aos interesses das elites vinculadas aos setores industrial e agrário, em especial aqueles relacionados à exploração e controle dos trabalhadores

do campo e da cidade. Segundo o I Relatório das Diretrizes Operacionais para Educação Básica das Escolas do Campo (Kolling; Cerioli; Caldart, 2002: 54):

A perspectiva salvacionista dos patronatos prestava-se muito bem ao controle que as elites pretendiam exercer sobre os trabalhadores diante de suas ameaças: quebra da harmonia e da ordem nas cidades e baixa produtividade no campo. De fato, a tarefa educativa destas instituições unia interesses nem sempre aliados, particularmente, os setores agrário e industrial, na tarefa educativa de salvar e regenerar os trabalhadores, eliminando, à luz do modelo de cidadão sintonizado com a manutenção da ordem vigente, os vícios que poluíam suas almas. Esse entendimento, como se vê, associava educação e trabalho, e encarava este como purificação e disciplina, superando a ideia original que o considerava uma atividade degradante.

Conforme podemos observar, embora no plano discursivo a educação rural defendesse um processo de escolarização e formação profissional para a classe trabalhadora do campo, em sua essência expressava um projeto esvaziado de uma perspectiva de desenvolvimento sociocultural, econômico e político para o campo brasileiro, convertendo-se em um instrumento de aprofundamento das relações de dominação no campo e de uma gradual ausência deste território no âmbito das políticas públicas implementadas no país.

Um processo que não passa despercebido pelos movimentos sociais do campo. Justamente o contrário: torna-se um debate fundamental para compreender, em perspectiva histórica, a raiz estrutural do antagonismo campo-cidade. Ao mesmo tempo, permite a estes sujeitos histórico-políticos apropriar-se criticamente dessa problemática nodal no momento de proposição de um projeto educativo-político, que abarque a totalidade da questão agrária, central na arena de disputa de projetos para o campo brasileiro. Desse debate, emerge como proposta política do conjunto de movimentos sociais camponeses, o projeto educativo-político da Educação do Campo, que será apresentada a seguir.

## **EDUCAÇÃO DO CAMPO: PARA ALÉM DE UM CONCEITO, A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DE UM PROJETO POPULAR PARA O BRASIL**

Conforme abordado no início do presente ensaio, a categoria Educação do Campo emerge de um debate histórico de enfrentamento, no campo político e simbólico-ideológico, da consolidação de uma matriz dicotômica para a relação campo-cidade. Em consequência do entendimento da cidade como espaço do moderno, do desenvolvimento e do progresso, observamos a paulatina consolidação de um projeto de campo transpassado por políticas de modernização agrícola, de caráter sumamente excludente.

A proposta de uma Educação do Campo interpela a negação do campo como espaço de vida e de produção cultural e econômica. Nas palavras de Caldart (2008), uma “contradição inventada” entre campo e cidade. Segundo a autora, a superação desta perspectiva hierarquizada e hegemônica somente ocorrerá no marco de uma nova ordem, que implica a consolidação de uma nova cultura política. Desde este prisma analítico, uma educação construída desde a base popular adquire uma potencialidade no processo de desconstrução dos paradigmas de sustentação de um projeto de modernidade que tem excluído grande parte da população urbana e rural.

Em consequência da ausência de um projeto histórico-cultural e político educativo para o campo, diferentes organizações, movimentos sociais e sindicais camponeses convocaram a um amplo debate acerca da histórica disputa de projetos políticos para o campo brasileiro. No cerne desta discussão, havia o reconhecimento de que a proposição de um projeto político está visceralmente articulada à incorporação da educação em sua dimensão política. Para tanto, emerge a necessidade histórico-política de construção de uma concepção de educação que estivesse vinculada às particularidades socioculturais dos povos do campo; que fortalecera um ethos identitário com o campo; que fora capaz de promover uma formação humana de caráter emancipador e, principalmente, fora compreendida como princípio e projeto histórico-político para o campo brasileiro.

O MST e a Via Campesina Brasil<sup>4</sup> são a vanguarda no debate político acerca da necessidade histórica de construção de um projeto para o campo brasileiro. No centro dessa discussão, ambos reconhecem a centralidade de incorporar à educação, não apenas em sua dimensão pedagógica, de escolarização, mas entendida como projeto político, de conformação de um sujeito histórico-político com capacidade de enfrentamento do capital e sua faceta no campo, representada pelo projeto político do agronegócio.

Por três décadas o MST aprofunda este debate, ao questionar a natureza de classe do Estado brasileiro, bem como do conjunto de políticas públicas para o campo, em especial aquelas relacionadas ao direito à educação, âmbito que engendra a garantia e legitimidade dos demais direitos, entre eles, o direito à Reforma Agrária.

Importante destacar que o MST e a Via Campesina alargaram os termos políticos do referido debate, e convocaram outros sujeitos históricos a participarem na articulação da proposta de um projeto político e sociocultural para o campo brasileiro. Entre as organizações convocadas, se destacam a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a União Nacional das Escolas Família Agrícola do Brasil (UNEFAB), o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST), ademais daquelas organizações vinculadas à Via Campesina.

Entre as demandas articuladas pelos referidos movimentos está a luta permanente pelo direito à educação para os povos do campo. Uma luta que nasce da denúncia da histórica ausência, no Brasil, de um projeto educativo para o campo brasileiro, conforme o atesta o Parecer do Conselho Nacional de Educação (Parecer CNE/CEB n. 36/2001):

---

4 Além da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e do Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST), a Via Campesina Brasil está composta pelas seguintes organizações e movimentos sociais: a Pastoral da Juventude Rural (PJR), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), os Pescadores e Pescadoras Artesanais, além daquelas representantes dos povos indígenas, como o Conselho Indigenista Missionário (CIMI).

No Brasil, todas as constituições contemplaram a educação escolar, merecendo especial destaque a abrangência do tratamento que foi dado ao tema a partir de 1934. Até então, em que pese o Brasil ter sido considerado um país de origem eminentemente agrária, a educação rural não foi sequer mencionada nos textos constitucionais de 1824 e 1891, evidenciando-se, de um lado, o descaso dos dirigentes com a educação do campo e, do outro, os resquícios de matrizes culturais vinculadas a uma economia agrária apoiada no latifúndio e no trabalho escravo.

Sendo assim, a Educação do Campo nasce como contraponto à Educação Rural. Está diretamente articulada à compreensão da centralidade da educação no marco da luta pela Reforma Agrária e de construção de um projeto para o campo. Um debate político pautado no reconhecimento do histórico antagonismo de classe consolidado em nosso processo de formação sociocultural e política e que, por tal razão, está permeado por profundas contradições na relação campo-cidade.

O enfrentamento da natureza de classe que perpassa a luta pela terra e pelo direito à educação requer de um sujeito histórico-político forjado no âmbito da resistência, isto é, a classe trabalhadora do campo. Será ela a que construirá, desde a sua voz e experiência de vida e de resistência, a proposta de educação que se almeja para o campo brasileiro e sua relação com a construção de um projeto de fortalecimento do ethos identitário com o campo, condição sine qua non para a permanência da juventude camponesa em seu território.

Neste sentido, a década de 90 inaugura, no Brasil, uma ampla análise estrutural e conjuntural para situar o lugar de inscrição histórica da educação na consolidação do Estado-nação e no projeto de modernidade. Um momento político para tecer a crítica às ambiguidades, contradições e fossos existentes nesse projeto de sociedade que permanece a negar os povos originários, camponeses e quilombolas como sujeitos de direitos.

Neste sentido, o MST, outros movimentos populares do campo, ademais de outros sujeitos histórico-políticos, como o Movimento Quilombola, o Movimento Indígena, a Pastoral da

Terra, o Movimento dos Atingidos por Barragens, intelectuais e investigadores se mobilizaram para criar o movimento denominado “Por uma Educação do Campo”, com o objetivo central de exigir do governo, nas três esferas – federal, estatal e municipal, a formulação e implantação de políticas públicas articuladoras de um projeto de educação e um projeto de desenvolvimento para o campo brasileiro.

O chamado ao debate se deu no marco de três importantes eventos: o I Encontro Nacional de Educação na Reforma Agrária (1997) e as duas Conferências Nacionais por uma Educação do Campo, realizadas em 1998 e 2004. O Encontro Nacional de Educação na Reforma Agrária – ENERA, realizado em 1997, foi uma iniciativa do Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST), em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a Universidade de Brasília (UnB). O encontro teve por objetivo convocar um amplo debate acerca da dimensão política da educação e sua centralidade na construção e consolidação da Reforma Agrária desde a perspectiva da classe trabalhadora do campo. Para tanto, desenvolveu-se uma análise de conjuntura política da questão agrária, agrícola e educacional pertinente à realidade do campo no Brasil, bem como um intercâmbio do conjunto de ações e iniciativas educativas existentes no campo brasileiro.

Podemos afirmar que o ENERA inaugurou um espaço político propício para que se aglutinasse um primeiro embrião na construção de uma pauta nacional em defesa de um projeto educativo para o campo brasileiro. O seguinte passo nesse processo consistia em aprofundar os termos desse debate, demarcando no plano epistêmico e político a natureza da educação reivindicada, bem como a definição dos sujeitos responsáveis por consolidá-la. Neste sentido é realizada, em 1998, a I Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo, primeira instância de discussão política que situa o lugar de inscrição do rural e da educação que a ele se vincula na agenda política do país (Arroyo; Caldart,

Molina: 2004). Conforme o texto introdutório da I Conferência (Arroyo; Caldart, Molina, 2004: 22):

Todos que participam da promoção deste evento partilhámos da convicção de que é possível e necessário pensar / implementar um projeto de desenvolvimento para o Brasil, que inclua as milhões de pessoas que atualmente vivem no campo, e de que a educação, além de um direito, faz parte desta estratégia de inclusão.

O documento resultante da I Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo foi fruto da interlocução com as demais entidades que impulsionaram o debate nos Estados e, portanto, serviu de subsídio para que se definisse, desde a perspectiva dos movimentos, o conceito de Educação, de Pedagogia e de Escola articulados ao projeto de desenvolvimento do campo. Uma das principais contribuições da I Conferência diz respeito ao alcance político da agenda articulada pela demanda educativa, conforme atesta o próprio documento (Arroyo; Caldart, Molina, 2004: 22):

Embora seu foco específico seja a questão educacional, acaba trazendo ao debate temas mais amplos como os das opções de modelo de desenvolvimento para o nosso país. Queremos ressaltar que este nos parece, de fato, o grande desafio que nos coloca o atual momento histórico: pensar e fazer uma educação vinculada a estratégias de desenvolvimento. E, na nossa opção, desenvolvimento humano de todo o povo brasileiro.

A “I Conferência Nacional por uma Educação do Campo” articula três dimensões epistêmico-políticas para a Educação auspiciada pelos movimentos sociais do campo:

1. Da Educação como projeto político para o campo: a Educação reivindicada na I Conferência Nacional é, indubitavelmente, de caráter político, e emerge como uma reivindicação histórica da classe trabalhadora do campo. Neste sentido, um primeiro eixo do debate está articulado pelo questionamento da natureza conceitual e política da educação rural e, em seu lugar, a defesa de um sentido epistêmico-político atribuído à chamada Educação do Campo.

Pensar a Educação do Campo como projeto educativo-político pressupõe demarcar suas especificidades no campo pedagógico, bem como seu papel na conformação de uma subjetividade cultural e política, na perspectiva da luta de classe, condição imprescindível no processo formativo dos povos do campo. Nos termos do documento da I Conferência Nacional, significa precisar a educação (Arroyo; Caldart, Molina, 2004: 23):

[...] no sentido amplo de processo de formação humana, que constrói referências culturais e políticas para a intervenção das pessoas e dos sujeitos sociais na realidade, visando a uma humanidade mais plena e feliz. A discussão principal, nesta Conferência, nos parece ser a de como garantir que todas as pessoas do meio rural tenham acesso a uma educação de qualidade, voltada aos interesses da vida no campo. Nisto está em jogo o tipo de escola, a proposta educativa que ali se desenvolve e o vínculo necessário desta educação com uma estratégia específica de desenvolvimento para o campo.

2. Do Campo como território de um projeto educativo-político: dado que a Educação do Campo se constitui em um projeto educativo-político, havia que especificar, como o bem afirma Fernandes (2008) qual seria o campo da Educação do Campo. Assim, um segundo eixo aberto pela I Conferência Nacional constitui a contraposição entre as categorias campo e meio rural e sua centralidade na definição de um projeto educativo-político.

Para compreender essa perspectiva analítica, nos parece pertinente retomar o marco teórico de Fernandes (2008) ao definir o território como categoria geográfica central para apreender a totalidade própria das relações sociais e das estruturas de poder. A categoria território encerra um sentido de multidimensionalidade e multiterritorialidade, conforme o elucida Fernandes (2008: 55):

[...] o território é uma totalidade, mas não é uno. Conceber o território como uno é compreendê-lo como espaço de governança, que é um tipo de território, e ignorar os outros tipos. [...] Enfatizamos que todas as unidades ter-

ritoriais formam totalidades por conterem em si todas as dimensões do desenvolvimento: política, econômica, social, cultural e ambiental. Como os territórios são criações sociais, temos vários tipos, que estão em constante conflitualidade. Considerar o território como uno é uma opção para ignorar suas conflitualidades.

Fernandes (2008) esclarece que cada territorialidade demarcará um determinado projeto e sujeito políticos, cuja proposta estará pautada em um paradigma construído ideológica e politicamente. Para demonstrar sua afirmativa, apresenta como exemplo a abordagem da Reforma Agrária sob dois paradigmas antagônicos: o do território camponês e aquele vinculado à perspectiva do território do capital e do agronegócio. Assim sendo, a questão da terra e da Reforma Agrária será abordada de maneira distinta, em conformidade com a intencionalidade política de um ou outro paradigma. Vejamos a explicação apresentada por Fernandes (2008: 44):

O problema e a solução estão colocados para os dois paradigmas. O problema se expressa pela concentração de poder pelo capital e expansão da miséria por meio da exclusão dos camponeses no acesso à terra, capital e tecnologia. A respeito do problema, os paradigmas só diferem na ênfase. Enquanto o paradigma da questão agrária denuncia a violência da exclusão e da expropriação, o paradigma do capitalismo agrário apenas a constata. Todavia, no que se refere à perspectiva da solução os dois paradigmas diferem estruturalmente. Para o paradigma da questão agrária, a solução está no enfrentamento do capital [...] Para o paradigma do capitalismo agrário, a solução está na integração com o capital [...].

A abordagem da questão agrária apresentada por cada um dos paradigmas perpassará a natureza da resposta dada no âmbito das políticas públicas, bem como definirá qual o sujeito histórico-político será responsável por conduzir o projeto de campo auspiciado. Para o caso específico de uma política educativa, o paradigma que sustenta a dimensão de território será decisivo na perspectiva atribuída à educação, isto é, na natureza dos seus

conteúdos, em seus sujeitos educativo-pedagógicos e, sobretudo, na intencionalidade política nela encerrada. Significa dizer que, ao compreender a educação como uma das dimensões de desenvolvimento do território, será de se esperar que sua intencionalidade política possua caráter distinto em cada um dos paradigmas apresentados.

Por tal razão, há uma implicação direta no projeto de educação defendido pelos movimentos sociais do campo, plasmado no conceito de Educação do Campo, que se contrapõe à perspectiva inerente à educação rural, conforme o argumenta o documento da I Conferência Nacional (Arroyo; Caldart; Molina, 2004: 25, 27), a saber:

Decidimos utilizar a expressão campo e não a mais usual meio rural, com o objetivo de incluir no processo da Conferência uma reflexão sobre o sentido atual do trabalho camponês e das lutas sociais e culturais dos grupos que hoje tentam garantir a sobrevivência desse trabalho. [...] queremos deixar claro nosso entendimento de que a discussão sobre a educação do meio rural não pode tratar somente dela mesma, mas, sim, deve ser inserida na discussão na problemática mais ampla do campo hoje. [...] Estamos defendendo a reforma agrária e uma política agrícola para a agricultura camponesa. Nosso propósito é conceber uma educação básica do campo, voltada aos interesses e ao desenvolvimento sociocultural e econômico dos povos que habitam e trabalham no campo, atendendo às suas diferenças históricas e culturais.

Desde o prisma analítico da I Conferência Nacional, substituir o no campo para do campo representa uma mudança paradigmática, uma vez que ultrapassa a dimensão meramente geográfica, de ter a presença de escolas na zona rural. A Educação do Campo condensa uma dimensão de projeto histórico de conhecimento, de projeto educativo-político para o campo, que consolida um modelo educativo com um projeto educativo-pedagógico vincu-

lado às causas, aos desafios, aos sonhos, à história e à cultura do povo trabalhador do campo ((Arroyo; Caldart; Molina, 2004: 27).

3. Por uma Educação Básica do Campo: o terceiro eixo apresentado na I Conferência Nacional articula a denúncia política da histórica deficiência do Plano Nacional de Educação no pleno atendimento da educação básica na zona rural. Portanto, se reivindica uma política pública que garanta a Educação Básica do Campo como projeto de desenvolvimento do campo, pautada em princípios, concepções e métodos pedagógicos que garantam a construção e fortalecimento identitário com o campo (Arroyo; Caldart; Molina: 2004).

Com base nestes três eixos epistêmico-políticos, o texto preparatório para a I Conferência Nacional Por uma Educação Básica do Campo destaca um duplo desafio acerca do caráter epistêmico e político que adquire a Educação do Campo no marco de um projeto popular de desenvolvimento para o campo brasileiro: 1. A necessidade histórica de uma reconceitualização das categorias educação e campo, para conferir-lhes um sentido epistêmico em estreita relação com as particularidades socioculturais dos povos do campo e articulada à agenda política dos movimentos sociais do campo; 2. Inscrever dito debate no marco constitucional, de reconhecimento da justiciabilidade do direito à educação. Aqui se demarca que a educação deve ser garantida no âmbito das políticas públicas e se insere no discurso político dos movimentos sociais do campo a partir da consigna “Educação do Campo, direito nosso, dever do Estado”.

Por tal razão, ao definir os termos epistêmico-políticos das categorias educação e campo, os movimentos sociais avançam na pressão política para uma instrumentalização legal do direito à Educação do Campo, o que conduz à elaboração de um marco legal em favor da implantação de uma política pública específica para o campo em aquiescência com as particularidades dos povos do campo (Arroyo; Caldart; Molina, 2004).

Para aprofundar dito debate, o mesmo documento articula outros eixos fundacionais que sustentam a proposta da Educação do Campo: um primeiro, relacionado com a recuperação do contexto político-cultural que situa o campo na sociedade moderna

brasileira, isto é, identificando as matrizes simbólico-ideológicas e políticas que conduziram a uma contradição inventada entre campo-cidade; o outro eixo situa o lugar de inscrição histórica da educação e seu papel na legitimação das formas de representação social simbólico-ideológica da cidade e do campo. Conforme abordamos ao início do presente ensaio, a dicotomia campo-cidade culminou no acirramento do antagonismo de classes e em uma paulatina segregação cultural e política dos povos do campo.

Todo o debate articulado na I Conferência Nacional, sobretudo aqueles relacionados aos eixos de sustentação teórico-epistêmicos e políticos da Educação do Campo, forjou uma base argumentativa de denúncia das falhas históricas da política educativa brasileira, notadamente aquela relacionada à ausência da categoria campo no Plano Nacional de Educação.

Ante esta ausência, na I Conferência Nacional se elabora o documento Bases para a Elaboração de uma Proposta de Educação Básica para o Campo,<sup>5</sup> que estabelece o tema da Educação do Campo como proposta política oriunda da luta histórica dos movimentos sociais camponeses e que, portanto, deve contemplar duas diretrizes fundamentais: 1. Constituir-se em um projeto popular de desenvolvimento nacional; 2. Consolidar um projeto popular de desenvolvimento sociocultural e econômico para o campo. Assim sendo, a discussão articulada pela I Conferência Nacional anuncia a necessidade histórica de proposição de políticas públicas que assegurem o desenvolvimento da educação básica no / do campo.

Por tal razão, o documento Bases para a Elaboração de uma Proposta de Educação Básica para o Campo consolida um marco inédito e genuíno no âmbito da disputa política de projetos para o campo brasileiro. Expressa a consolidação de uma força histórico-política conformada pelos sujeitos sociais do campo, com capacidade de disputa hegemônica, com o Estado e o setor empresarial do agronegócio, de um projeto de campo articulado pelo Projeto de Reforma Agrária Popular.

---

<sup>5</sup> Este constitui o título original do documento.

Embora a I Conferência Nacional Por uma Educação Básica do Campo destaque a centralidade teórico-epistêmica das categorias educação e campo na proposta de uma política pública educativa, há o reconhecimento de que, para avançar na consolidação de um projeto educativo-político para o campo brasileiro, se deve definir o lugar de inscrição da escola neste debate.

Para tanto, o documento da I Conferência Nacional apresenta um conjunto de concepções e princípios pedagógicos de uma escola do campo<sup>6</sup>, no qual a escola é entendida como (Aroyo; Caldart; Molina, 2004: 53):

[...] aquela que trabalha os interesses, a política, a cultura e a economia dos diversos grupos de trabalhadores e trabalhadoras do campo, nas suas diversas formas de trabalho e de organização, na sua dimensão de permanente processo, produzindo valores, conhecimentos e tecnologias na perspectiva do desenvolvimento social e econômico igualitário desta população. A identificação política e a inserção geográfica na própria realidade cultural do campo são condições fundamentais de sua implantação.

Entre as condições para a conformação de outro modelo de escola, algumas são de caráter imprescindível, a saber, sua função sociocultural e seu papel ético-político. Do mesmo modo, o documento da I Conferência Nacional ressalta que a construção de uma escola do campo prescinde quatro transformações necessárias à escola: uma gestão escolar de caráter democrático e que, por tal razão, conduz a uma democratização da própria escola; uma pedagogia que tenha por base os princípios da educação popular; uma matriz curricular que contemple conteúdos relacionados com o conjunto de saberes e as experiências vivenciadas na realidade sociocultural dos povos do campo e, finalmente, que propicie uma formação educativo-pedagógica própria para for-

---

6 Idem.

mar a educadoras e educadores do campo, isto é, os sujeitos da educação que atuarão nas escolas do campo.

A II Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo, realizada em 2002, constitui um segundo momento de aprofundamento epistêmico-político no processo de construção de um projeto educativo-político para o campo brasileiro. Nela se apresentou uma análise conjuntural sobre a questão agrária brasileira, bem como uma panorâmica do contexto da Educação do Campo após lançada sua dimensão política, na I Conferência Nacional, com destaque para seus avanços e desafios.

Importante salientar que na II Conferência Nacional Por uma Educação do Campo, houve a organização de Mesas Temáticas com os relatos de diferentes experiências educativas com o objetivo de demonstrar, no plano concreto da materialização do projeto educativo-político da Educação do Campo, como as práticas educativas das escolas incorporavam a proposta nacional do Movimento Por uma Educação do Campo.

As Mesas Temáticas se organizaram em: 1. Formação de Educadores e Educadoras; 2. Educação de Jovens e Adultos; 3. Educação Infantil; 4. Educação Fundamental (Anos Iniciais); Educação Fundamental (Anos Finais); 6. Processos de Formação nos Movimentos Sociais; 7. Caráter Pedagógico da Formação / Assessoria Técnica; 8. Educação e Trabalho Profissional; 9. Educação e Desenvolvimento Sustentável; 10. Ensino Médio e 11. Trabalhadoras e Trabalhadores em Educação.

A II Conferência Nacional reafirmou a centralidade da escola no processo de consolidação da Educação do Campo, muito embora haja o reconhecimento que ela não constitui o sujeito central da transformação, como bem argumentado por uma das conferencistas ao afirmar que cabe à escola “inserir-se no processo já existente do movimento organizado no e do campo que luta pela construção de um modelo alternativo de desenvolvimento rural” (Paludo, 2002: 49). Baseado nessa compreensão pauta-se uma concepção de escola que esteja para além de seus muros, isto é, que desenvolva uma prática pedagógica e formativa que transcenda seus próprios espaços e se articule, dialeticamente,

com seu entorno social, representado pelos assentamentos da Reforma Agrária e demais comunidades do campo. .

A I e a II Conferência Nacional por uma Educação do Campo condensaram um debate que é fruto de uma ampla mobilização nacional, com a participação dos movimentos sociais do campo, bem como entidades educacionais, todos convocados pelo Núcleo de Articulação da Educação Básica do Campo. Esse movimento de conformação de uma força histórico-política esteve perpassado por momentos prévios à realização das duas Conferências Nacionais. Neste sentido foram realizadas Conferências Estaduais preparatórias à I Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo, um marco no debate político da Educação do Campo em 22 Estados brasileiros.

Os referidos eventos constituíram um momento histórico inédito em que os sujeitos do campo apresentaram para a agenda política nacional uma concepção de educação vinculada a seus saberes e conhecimentos, a seus valores, a sua cultura, a sua identidade e, o mais importante, com uma intencionalidade política que fora capaz de fortalecer as especificidades do campo e atender suas demandas de ordem sociocultural e econômica.

A I e a II Conferência Nacional Por uma Educação Básica do Campo concretizaram um encontro de vozes que exigiram, do Estado brasileiro, a legitimação do acesso à educação preconizada na Carta Magna Brasileira e a defesa de políticas públicas que contemplem a Educação do Campo, em sua magnitude legal. Conforme o documento da II Conferência Nacional:<sup>7</sup>

Acreditamos, dessa forma, estar dando mais um passo em direção a uma necessária articulação entre Projeto de Educação e Projeto de Desenvolvimento. A educação não dará sua contribuição efetiva ao desenvolvimento do campo se não for combinada com a Reforma Agrária e com a transformação radical da política agrícola do país; de outro lado, devemos indagar que modelo de desenvolvimento queremos e como ele vai contribuir para poten-

---

7 Documento da II Conferência Estadual por uma Educação Básica do Campo, p.05.

cializar a educação dos cidadãos e cidadãs do campo e da cidade.

Uma segunda questão presente nas discussões realizadas nas duas Conferências Nacionais consistia no debate acerca da necessidade de implementação de políticas públicas de caráter integrado, que favorecera a permanência da juventude e dos trabalhadores e trabalhadoras no campo. A defesa de uma Educação Básica do Campo converge para este ideário de permanência no campo, e nutre a demanda pela implantação de políticas educativas de escolarização, em especial de Jovens e Adultos.

Por outro lado, o Movimento Por uma Educação Básica do Campo requer do poder público a estruturação de um sistema educativo que atenda a demanda dos povos do campo, isto é, com a formação de educadores e educadoras do campo, uma matriz curricular com os conteúdos afins à realidade sociocultural do campo, além da garantia de transportes para as localidades mais distantes das escolas.

Os debates realizados nas Conferências Nacionais geraram documentos da memória político-ideológica e pedagógica destes eventos. Ademais do documento de sistematização das Conferências Nacionais, foram publicadas uma coleção intitulada “Cadernos Por uma Educação do Campo”, que articula textos de caráter teórico-político que nutre o debate atual acerca da Educação do Campo.<sup>8</sup>

Podemos afirmar que a I Conferencia Nacional propiciou a materialização de um conjunto das demandas reivindicadas no marco da luta histórica pelo direito à Educação do Campo, intensificada na última década do século XX. Uma das principais conquistas se demarca no plano legal, com destaque para três medidas legislativas: 1. A aprovação das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, pela Resolução CNE/CEB nº 1, de 03 de abril de 2002; 2. A criação do Grupo Permanente de Trabalho de Educação do Campo, instituída pela Portaria

---

<sup>8</sup> Mais adiante será retomada a centralidade dos Cadernos por uma Educação do Campo no processo de construção de um marco teórico-epistêmico de sustentação da dimensão política da Educação do Campo.

nº 1.374, de 03 de junho de 2003. Vale destacar que a composição do Grupo Permanente possui caráter institucional e interinstitucional, e conta com a participação efetiva de representantes dos movimentos sociais do campo; 3. A criação do Programa Nacional de Educação para a Reforma Agrária-PRONERA, por meio da Portaria nº 10/98, de 16 de abril de 1998.

As Diretrizes Operacionais para a Educação Básica do Campo redefinem o conceito de campo, ao incorporar a perspectiva política apresentada nas duas Conferências Nacionais, em especial a que defende seu sentido conceitual para além de uma demarcação meramente territorial.

Há, igualmente, a definição da natureza do sujeito histórico-político do campo, com a compreensão que o mesmo está representado por todo aquele que estabelece suas relações sociais, culturais e produtivas no campo. Em outras palavras, o critério de definição do sujeito do campo não se define por seu labor produtivo, isto é, o agricultor, o pecuarista – para citar dois exemplos clássicos – mas incorpora uma identidade que se constrói para além da atividade produtiva, uma vez que reconhece um sentido de pertença ao campo por seu ethos identiário sociocultural.

Reforçar o conceito de campo e de seus sujeitos no marco de construção de um projeto de desenvolvimento para o campo na perspectiva dos movimentos sociais é central no momento de elaboração de uma política educativa. Isto porque o êxito educativo-político da Educação do Campo dependerá da garantia de um perfil de escola, de currículo, de materiais didáticos, de educadores e educadoras, de tempos educativos, que efetivamente permitam um desenvolvimento sociocultural e econômico para os povos do campo. Por tal razão, as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica do Campo destacam a responsabilidade dos diversos sistemas de ensino sob o princípio constitucional da igualdade material do acesso à educação. Assim, o documento reforça que (BRASIL, 2002: 04-05):

A educação do campo, tratada como educação rural na legislação brasileira, tem um significado que incorpora os espaços da floresta, da pecuária, das minas e da agricultura, mas os ultrapassa ao acolher em si os espaços pesqueiros, caçaras, ribeirinhos

e extrativistas. O campo, nesse sentido mais do que um perímetro não-urbano, é um campo de possibilidades que dinamizam a ligação dos seres humanos com a própria produção das condições da existência social com a realização das sociedades humanas.

Tal como mencionado anteriormente, as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica do Campo, demarcam a categoria campo como locus de criação social, cultural e econômica. Ademais, inauguram um processo inovador para a realidade política brasileira, de instituição de uma política pública que garanta a educação básica para o campo, coferindo novos parâmetros na relação estabelecida entre Estado e sociedade civil. Vejamos a seguir os desdobramentos dessas primeiras conquistas legais no processo de democratização do acesso à educação, em especial à Educação Superior para a classe trabalhadora do campo.

### **A EDUCAÇÃO DO CAMPO E A CONSTRUÇÃO DE UM MARCO LEGAL PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL**

Importante salientar que o debate político da Educação do Campo se demarca em um momento histórico em que confluía uma agenda política favorável a pensar os desafios postos aos diferentes países na construção de um projeto educativo de caráter político. Uma agenda que nasce de múltiplas lutas articuladas por movimentos sociais do campo e da cidade, sindicatos e outras organizações, as quais defendem a educação como um direito e um projeto histórico-cultural e político para a formação e emancipação da classe trabalhadora.

No marco desse debate, uma das conquistas constitui a Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Satisfação de Necessidades Básicas de Aprendizagem,<sup>9</sup> lançada em 1990, é lançada pela UNESCO, em Jomtien – Tailândia. A Declaração Mundial tinha por intuito reafirmar o “direito à educação”, conforme o expressa a Declaração Universal de Direitos Humanos. A Decla-

---

9 Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>

ração Mundial sobre Educação para Todos reconhece a persistência da problemática educativa no mundo, ao afirmar que:

Mais de 100 milhões de crianças, das quais pelo menos 60 milhões são meninas, não têm acesso ao ensino primário: mais de 960 milhões de adultos –dois terços dos quais mulheres– são analfabetos, e o analfabetismo funcional é um problema significativo em todos os países industrializados ou em desenvolvimento:

Mais de um terço dos adultos do mundo não têm acesso ao conhecimento impresso, às novas habilidades e tecnologias, que poderiam melhorar a qualidade de vida e ajudá-los a perceber e a adaptar-se às mudanças sociais e culturais: e

Mais de 100 milhões de crianças e incontáveis adultos não conseguem concluir o ciclo básico, e outros milhões, apesar de concluí-lo, não conseguem adquirir conhecimentos e habilidades essenciais.

Ante as realidades educativas assinaladas, a Declaração Mundial sobre Educação para Todos anunciou em nove artigos os seguintes objetivos:

ARTIGO 1: Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem;

ARTIGO 2: Expandir o enfoque;

ARTIGO 3: Universalizar o acesso à educação e promover a equidade;

ARTIGO 4: Concentrar a atenção na aprendizagem;

ARTIGO 5: Ampliar os meios de e os raios de ação da Educação Básica;

ARTIGO 6: Propiciar um ambiente adequado à aprendizagem;

ARTIGO 7: Fortalecer as alianças;

ARTIGO 8: Desenvolver uma política contextualizada de apoio;

ARTIGO 9: Mobilizar os recursos.

Em consonância com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos é homologada no Brasil, em 1996, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nº 9.394/96 que, no seu Art. 87 instituiu

a “Década da Educação”, iniciada um ano após a publicação da lei, em 1997. A Década da Educação auspiciava desenvolver um conjunto de diretrizes e metas que favorecessem a melhoria da qualidade do ensino, sobretudo no que concerne à erradicação do analfabetismo e formação continuada dos professores em exercício da profissão em escolas públicas de todo o Brasil.

É válido destacar que a Declaração Mundial sobre Educação para Todos e a LDB 9.394/96 propiciaram a materialização de um conjunto de medidas legais que permitiram efetivar políticas específicas para a educação. Um primeiro passo consistiu na responsabilidade atribuída à União, por parte da LDB 9.394/96, em elaborar um novo plano de educação, tarefa que ficou a cargo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Em 2001, foi aprovado sob a Lei nº 10.172/2001 o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) do país. Ademais de um diagnóstico do contexto educativo brasileiro em todos os seus níveis e modalidades, o Plano Nacional de Educação especificou diretrizes e metas a serem cumpridas no decênio 2001-2010. Entre os principais objetivos e prioridades do PNE, destacam-se:

A elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 2001)

O PNE 2001-2010 trouxe um capítulo específico sobre o financiamento da educação, em especial o financiamento da Educação Superior, conforme atesta o documento:

Historicamente, o desenho federativo brasileiro reservou à União o papel de atuar na educação superior. Esta é sua função precípua e que deve atrair a maior parcela dos recursos de sua receita vinculada. É importante garantir um financiamento estável às universidades públicas, a partir de uma matriz que considere suas funções constitucionais. Ressalte-se que à educação supe-

rior está reservado, também, o papel de fundamentar e divulgar os conhecimentos ministrados nos outros níveis de ensino, assim como preparar seus professores. Assim, não só por parte da universidade, mas também das outras instituições de educação superior deve haver não só uma estreita articulação entre este nível de ensino e os demais como também um compromisso com o conjunto do sistema educacional brasileiro (BRASIL: 2001).

O Plano Nacional de Educação propiciou um amplo debate nos âmbitos estaduais, municipais e do Distrito Federal com relação ao tema do financiamento da Educação Superior. Como parte desse processo, em 2008, foi constituída pelo Ministério de Educação, a Comissão Organizadora da Conferência Nacional de Educação composta por 35 membros,<sup>10</sup> a quem foi delegada as tarefas de “coordenar, promover e monitorar o desenvolvimento da CONAE em todas as etapas”, conforme determina a Portaria Ministerial nº 10/2008.

A I Conferência Nacional de Educação (CONAE)<sup>11</sup> foi realizada entre 28 de março e 01 de abril de 2010. Nela se avaliou a

---

10 Os membros da Comissão Organizadora da Conferência Nacional de Educação estão listados na Portaria Ministerial nº 10/2008. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria\\_coneb.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_coneb.pdf)

11 A II Conferência Nacional de Educação será realizada de 19 a 23 de novembro de 2014, em Brasília. A CONAE-2014 terá como tema “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração”, que será debatido nos seguintes eixos temáticos: Eixo I: O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: organização e regulação; Eixo II: Educação e Diversidade: justiça social, inclusão e direitos humanos; Eixo III: Educação, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: cultura, ciência, tecnologia, saúde, meio ambiente; Eixo IV: Qualidade da Educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem; Eixo V: Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social; Eixo VI: Valorização dos Profissionais da Educação: formação, remuneração, carreira e condições de trabalho e Eixo VII: Financiamento da Educação: gestão, transparência e controle social dos recursos (Documento de Referência da CONAE 2014. Disponível em: [http://conae2014.mec.gov.br/imagens/pdf/doc\\_referencia\\_conae2014.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/imagens/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf)). O presente ensaio foi concluído antes da CONAE – 2014. Esperamos, em futuros escritos, incorporar as reflexões e deliberações do referido Congresso.

insuficiência do PNE para o decênio 2001-2010 no cumprimento das diretrizes e metas previstas. As entidades ligadas à educação exigiram maior clareza e transparência acerca da origem dos recursos para financiamento da educação brasileira, bem como das áreas nas quais serão investidos.

Resultante desse amplo debate, a CONAE redigiu um documento final que condensa a síntese das expectativas e demandas para a presente década, o Plano Decenal Nacional de Educação 2011-2020, que teve como referência o documento “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação” (CONAE: 2009). Com base nesse documento foi elaborado o Projeto de Lei nº 8.035/2010, PNE – 2011-2020, encaminhado à Câmara de Deputados em dezembro do mesmo ano. Em maio de 2013, o relatório do PNE 2011 – 2020 foi aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado.

Para além de uma análise aprofundada acerca do plano de metas a serem cumpridas pelo PNE no decênio 2011-2020, gostaríamos de ater-nos às implicações diretamente relacionadas com o acesso e permanência na Educação Superior no Brasil, objeto da presente análise. Neste sentido, a LDB 9.394/96 regulamenta, no seu Art. 47, que estabelece sete princípios para a Educação Superior, a saber:

I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua; III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive; IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação; V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando

os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração; VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade; VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica (BRASIL, 2006, artigo 43)

A regulamentação do Art. 47 da LDB 9.394/96 desencadeou uma série de reformas na Educação Superior Brasileira.<sup>12</sup> Passados dez anos da promulgação da LDB 9.394/96, se regulamentou o Decreto 5.773, de 09 de maio de 2006, que “dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino” (BRASIL: 2006). O Decreto 5.773 alterou a oferta de cursos, em especial com a autorização da oferta de Ensino Superior em instituições não universitárias e privadas.

A conformação de um marco legal para pensar o financiamento da Educação, bem como as vias de democratização do acesso à Educação Superior é fruto da histórica luta política empreendida pelos movimentos sociais do campo. O debate aberto pelas Conferências Nacionais Por uma Educação Básica do Campo foi um campo fértil para aprofundar os termos legais do direito constitucional à educação para os povos do campo. Neste sentido, se avança na reivindicação de uma política pública específica para o campo, sobretudo na conformação de uma proposta de Educação Superior desde o olhar dos movimentos sociais.

---

12 A tese de doutorado de Luciene das Graças Miranda Medeiros (2012) apresenta uma análise das reformas da Educação Superior no Brasil, desde a década de 70, do século XX. Em perspectiva cronológica, a autora apresenta as principais modificações no campo administrativo e pedagógico e suas implicações na Reforma do Estado, no Brasil.

Podemos afirmar que os movimentos sociais do campo logram avançar em importantes conquistas no plano legal-jurídico que legitima o acesso à Educação Superior. Assim, na segunda gestão do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007), se consolida estas conquistas por meio da instituição de uma série de reformas em todo o sistema educativo brasileiro. Entre os anos de 2006 e 2007, foram emitidos vários Decretos que alteraram, significativamente, a organização e a gestão educacional no Brasil. Em 2007, foi fundado o movimento “Todos Pela Educação”, com a missão de assegurar, até 2022, ano do Bicentenário da Independência do Brasil, o pleno acesso à Educação Básica.<sup>13</sup> No mesmo ano, com o intuito de alinhar a política educativa ao Projeto de Aceleração Econômica (PAC), o presidente Lula lança o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).<sup>14</sup>

O Plano de Desenvolvimento da Educação constitui-se em um conjunto de programas e ações governamentais que institui uma gama de reformas que abrangem todos os níveis e modalidades do sistema educacional brasileiro. A Educação Básica segue como a meta prioritária do governo, incorporando a Educação Especial, a Educação de Jovens e Adultos (EJA), a Educação Profissional, a Educação Indígena e Quilombola e a Educação Superior.

Em virtude das reformas realizadas houve alteração nas regras de distribuição do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e do Salário-Educação, bem como o desenvolvimento de novas estratégias para o ingresso e expansão

---

13 <http://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/o-tpe/>

14 Entre os decretos presidenciais que deram origem ao PDE, se destacam: 6.093/07 (dispõe sobre a organização do Programa Brasil Alfabetizado); 6.094/07 (dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação); 6.095/07 (estabelece diretrizes para a constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET) e 6.096/07 (institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI).

da Educação Superior, com destaque para a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o Programa Universidade Para Todos (PROUNI).

Igualmente é criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), um indicador básico de medição da qualidade da Educação Básica. Pautado no discurso da melhoria da qualidade da Educação Básica, com a elevação dos resultados do IDEB, são lançados o Compromisso Todos Pela Educação e o Plano de Ações Articuladas (PAR), ambos em 2007. Estes novos planos estabeleceram uma rede de cooperação nos âmbitos federal, estadual e municipal para o desenvolvimento de ações nas redes públicas de ensino.

Indubitavelmente, o conjunto de medidas legais implementado pelo Ministério de Educação na última década do século XX constituiu em uma estratégia política em favor da legitimação de um discurso oficial em favor das reformas no campo da Educação (Voss: 2011). Por outro lado, corroboramos com as análises de Shiroma, Campos e Garcia (2005) com respeito à construção de uma “hegemonia discursiva” com a crescente emissão de documentos oficiais, disponibilizados em internet. Neste sentido, o Estado utiliza a seu favor a própria tecnologia para disponibilizar um conjunto de documentos à sociedade civil e política, difundindo um discurso que é assimilado cotidianamente e legitimado na sociedade. Por tal razão, os sujeitos do campo devem estar permanentemente disputando o marco discursivo que pauta os princípios da Educação do Campo como projeto político.

Reforçamos que o conjunto de medidas legais em favor de uma política educativa nacional é resultado direto da luta histórica dos movimentos sociais, em especial dos movimentos sociais do campo. Neste sentido, o protagonismo destes sujeitos histórico-políticos, em diálogo com outros sujeitos, entre eles, docentes-investigadores das universidades públicas brasileiras, abriu caminho para um amplo debate político sobre o direito à educação para os povos do campo.

Conforme abordado anteriormente, o ENERA e as duas

Conferências Nacionais Por uma Educação Básica do Campo dão conta de um movimento político nacional para a democratização da educação para os povos do campo. Com respeito ao PRONERA, é válido dizer que o referido programa representou, na esfera pública, a transcendência da dimensão educativo-pedagógica da Educação do Campo, outorgando-lhe um caráter político, ao requerer do Estado o compromisso no cumprimento da legislação brasileira e, em especial, a legitimidade de uma política pública que atenda as particularidades dos povos do campo.

Em 2012, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – SECADI lançou o marco normativo da Educação do Campo, representada no quadro a seguir:

### **Quadro Normativo da Educação do Campo – Fonte SECAD (2012)**

Legislação	Assunto
Parecer nº 36, de 04 de dezembro de 2001.	Sobre as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo.
Resolução CNE/CEB nº 1, de 03 de abril de 2002.	Institui as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo.
Parecer CNE/CEB nº 1, de 02 de fevereiro de 2006.	Sobre os dias letivos para a aplicação da Pedagogia de Alternância (CEFFA)
Parecer CNE/CEB nº 03 de, de 18 de fevereiro de 2008.	Reexame do Parecer CNE/CEB nº 23/2007, que trata da consulta referente às orientações para o atendimento da Educação do Campo.
Resolução CNE/CEB nº 02 de 28 de abril de 2008.	Estabelece diretrizes completares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da Educação Básica do Campo.
Lei nº 11.947, de 01 de junho de 2009.	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da Educação Básica

Legislação	Assunto
Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009.	Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, no fomento a programas de formação inicial e continuada.
Decreto nº 7.352, de 04 de novembro de 2010.	Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA

Importante salientar que o Decreto 7.352, de 04 de novembro de 2010, que dispõe sobre a política de Educação do Campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA são resultados da luta empreendida pelos movimentos sociais e sindicais do campo, com o apoio de professores universitários pelo direito constitucional à educação. Igualmente demarca um debate epistêmico-político central, sobretudo pela defesa de uma concepção de Educação que vai além do seu sentido meramente pedagógico, incorporando uma dimensão política central no processo de construção de um projeto histórico-cultural e político para o campo brasileiro.

No plano legal, o Decreto 7.352 estabelece, em seu artigo 1º, que a política pública para Educação do Campo “destina-se à ampliação e qualificação da oferta de Educação Básica e Superior às populações do campo, e será desenvolvida pela União em regime de colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 2010). Em termos epistêmico-políticos, o Decreto torna-se um marco para a Educação do Campo, uma vez que delimita, conceptualmente, os sujeitos beneficiários dos projetos financiados pelo PRONERA, isto é, a população camponesa, ademais de definir o perfil das escolas do campo, bem como os princípios e mecanismos de manutenção dos níveis de ensino. Conforme o Manual de Operações (Brasil, 2004: 39):

[...] os cursos devem contemplar as situações problemas vivenciadas pelos assentados, a fim de que os alunos encon-

trem soluções para eles e simultaneamente se capacitem. Serão desenvolvidos conforme o princípio da metodologia da alternância caracterizada por dois momentos: Tempo Escola e Tempo de estudo desenvolvido na comunidade (INCRA, 2004: 39).

Com base no cenário jurídico-legal apresentado, é fundamental compreender que, no processo de defesa de um projeto educativo-político para o campo, a natureza das políticas públicas reivindicadas devem estar em consonância com as especificidades das demandas daqueles grupos historicamente excluídos de um projeto nacional. Nessa perspectiva, não é suficiente construir escolas em determinados territórios, numa perspectiva meramente escolar. É fundamental pensar o direito à educação em perspectiva integral, com a garantia do acesso e permanência nas escolas do campo, bem como na universidade. Significa dizer que as políticas públicas devem reconhecer a concepção de educação dos povos do campo como um projeto histórico-cultural de conhecimento, como um projeto político de desenvolvimento do campo em todas suas dimensões. Vejamos em que medida o PRONERA conseguiu cumprir com este papel no processo de acesso à educação aos povos do campo.

### **O PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA A REFORMA AGRÁRIA E A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PARA OS POVOS DO CAMPO NO BRASIL**

O Programa Nacional de Educação para a Reforma Agrária – PRONERA é resultado da luta empreendida pelos movimentos sociais camponeses brasileiros em prol da criação de uma política pública específica para a Educação do Campo. Instituído em 1998 pelo Ministério Extraordinário de Política Agrária, posteriormente foi assumido pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA, sob a responsabilidade do Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

O PRONERA tem caráter de política pública de Educação do Campo na modalidade de Educação de Jovens e Adultos-E-

JA. Seu principal objetivo consiste em fortalecer a educação nas áreas da Reforma Agrária, propondo, desenvolvendo e coordenando projetos educacionais, cuja proposta curricular e metodológica atenda as especificidades do campo brasileiro (BRASIL, 2004:17).

Entre suas funções se destacam as ações destinadas à garantia da alfabetização e escolarização de trabalhadoras e trabalhadores nas áreas de reforma agrária; escolarização e formação de educadores e educadoras para atuarem nestas áreas; formação continuada e superior aos educadores e educadoras que trabalham com educação de jovens e adultos e ensino fundamental; por fim formação técnico-profissional de nível médio e superior em diversas áreas do conhecimento. Neste sentido, a concepção de Educação do Campo presente no PRONERA se vincula às perspectivas do desenvolvimento sustentável, utilizando metodologias adequadas à realidade do modo de vida e produção camponesas. O PRONERA igualmente propõe promover o fortalecimento da identidade social e cultural dos povos do campo.

O PRONERA opera por meio da gestão co-participativa, com presença de entidades públicas e setores organizados da sociedade civil. Participam no PRONERA os movimentos sociais e sindicais camponesas, entidades de ensino público media e superior, de caráter público ou civil sem fins lucrativos, MDA e INCRA.

As entidades de ensino são as responsáveis pela elaboração das propostas dos projetos educativos a partir das demandas dos movimentos sociais e sindicais camponeses. Tais projetos são avaliados pela Comissão Pedagógica Nacional do INCRA formada por representantes das universidades públicas e movimentos sociais. Vejamos como se estrutura a gestão do PRONERA (BRASIL, 1999):

1. No âmbito nacional:

- Direção Executiva: composta por uma coordenadora nacional do programa e uma equipe técnica composta por 04 funcionários do INCRA. Sua principal atribuição consiste em definir a administração política e pedagógica

com os outros colegiados. Ademais, planeja, implementa, acompanha e avalia as ações de projetos executados nos Estados e nas regiões, supervisionando as atividades gerenciais nas áreas financeiras, técnica e de apoio administrativo. Integra o programa com o grupo das políticas de educação e os outros Ministérios e poderes públicos. Apoia e orienta os colegiados executivos estaduais;

- Colegiado Executivo: composto por uma direção executiva e membros da Comissão Pedagógica Nacional. Realizam reuniões mensais para analisar a programação de operacionais e de gestão pedagógicas propostas por uma Direção Executiva;

- Comissão Pedagógica Nacional: composta por docentes representantes das universidades públicas das regiões Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste do Brasil, bem como por representantes dos movimentos sociais (MST e CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) e representante do Ministério de Educação e do Ministério do Trabalho. Coordena as atividades didático-pedagógicas; define os indicadores de atuação e os instrumentos de avaliação; desenvolve, discute e valoriza as metodologias e os instrumentos pedagógicos, bem como acompanha as ações do Programa nos Estados e Municípios, articulando-os aos Ministérios e poderes públicos. Apoia e orienta os colegiados executivos estaduais; emite parecer técnico sobre propostas de trabalho e/ou projetos;

## 2. No âmbito estatal:

- Colegiado Executivo Estatal: composto por representantes da Superintendência Regional do INCRA; Instituições Públicas e Comunitárias de ensino em associação com o Programa; movimentos sociais e sindicais camponeses, representantes do governo estatal e municipal. Tem por

funções mobilizar, orientar, acompanhar e avaliar as atividades dos projetos no âmbito dos Estados;

Ao cumprir 15 anos de existência, em 2008, o PRONERA conseguia atender a aproximadamente 500 mil jovens e adultos em associação com 60 universidades públicas federais e estaduais, escolas técnicas, Escolas Família-Agrícola, ademais de Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Entre as áreas de conhecimento abarcadas pelo programa, se destacam: nos cursos de formação técnica - agropecuária, agroecologia, saúde, formação de educadoras e educadores; nos cursos de formação superior universitária - Pedagogia da Terra, Educação do Campo, Agronomia, Direito, Geografia, História, Medicina Veterinária, Serviço Social, Jornalismo, assim como cursos de pós-graduação de especialização e mestrado (Santos, 2008).

Uma das grandes conquistas dos movimentos sociais do campo com a criação do PRONERA consiste no fomento, no âmbito das políticas públicas, do debate acerca da Educação do Campo na perspectiva de um modelo de desenvolvimento do território camponês em articulação com um projeto de reforma agrária de caráter popular. Igualmente, desvelar a centralidade da constitucionalidade e justiciabilidade do direito à educação aos povos do campo. O fundamental na implementação de um programa dessa natureza é o impulso de políticas públicas específicas em conformidade com os dispositivos da Carta Magna Brasileira que preconiza o direito à educação. Nas palavras de Molina (2008, p.29):

[...] o direito à diferença aqui trabalhado, indica a necessidade de garantia do direito de igualdade e universalidade, sem desprezitar a diversidade encontrada no trato das questões culturais, políticas e econômicas do campo. [...] Vale ressaltar que a dialética da igualdade e da diversidade evidencia elementos básicos e comuns a todos os sujeitos

sociais: a unidade na diversidade. Mas, também indica as diferenças entre o campo e a cidade.

O reconhecimento da diferença entre campo e cidade demarca a existência de uma matriz cultural e de uma base socio-histórica distinta entre ambas. Logo, requer a elaboração e implantação de políticas públicas específicas, que rompam com a lógica historicamente excludente dos sujeitos do campo, garantindo processos de inclusão a partir dos parâmetros igualitários de acesso à educação.

Por outro lado, a garantia de políticas públicas específicas representa um avanço no combate à discriminação histórica que tem vitimado os povos do campo, submetendo-os a padrões de cultura e de conhecimento que reafirmam a desigualdade sociocultural e econômica entre campo e cidade. Portanto, a luta por uma política pública específica representa inserir o parâmetro da diferença em uma perspectiva histórica, para compreender sua totalidade no marco da luta de classes no Brasil e na defesa de um projeto de caráter coletivo, como o representa o projeto educativo-político da Educação do Campo.

A defesa de um projeto coletivo de conhecimento expressa a busca incessante por romper com a lógica da educação para o capital, que se baseia no critério do “mérito próprio do indivíduo” para a ascensão a determinados níveis educativos, especialmente à Educação Superior. É fundamental pôr no centro do debate o parâmetro da diferença reivindicado pelos movimentos sociais, para não incorrer numa redução do debate político no campo do acesso aos direitos, sobretudo o direito à educação. Na voz dos movimentos sociais do campo, em particular do MST, o parâmetro da diferença merece ser debatido:

[...] porque uma das expressões do “culto ao indivíduo” tem sido a absolutização da diferença ou do chamado “direito à diferença”, tirando-o de sua própria historicidade. A diferença não pode ser considerada um valor em si, vinculada à lógica da falsa “autonomia individual” e descolada da vida real a que se refira. [...] Não pode justificar privilégios nem desagregação da coletividade ou obstáculo para seu flores-

cimento. Temos “direito” a ser “diferentes” sempre que esta diferença nos remeta a direitos coletivos e a um horizonte emancipatório (Caldart, 2007, p.48).

Para fim da presente reflexão, consideramos fundamental debater os alcances político-pedagógicos do PRONERA, sublinhando algumas questões referentes às políticas públicas para a Educação do Campo no Brasil. Em primeiro lugar, pôr no centro do debate as seguintes interrogantes: Como se conceitua a Educação do Campo no âmbito das políticas públicas? Que impactos, limites e possibilidades manifesta o PRONERA frente à construção de novos referentes para a cidadania e a inclusão social dos povos do campo?

Com respeito à forma como se conceitua a Educação do Campo, corroboro com Caldart (2008) ao afirmar a existência de um contexto nacional favorável para a discussão das categorias educação e campo desde uma perspectiva histórico-conceitual. Embora seja uma categoria que emerge em um curto tempo histórico, isto é, um pouco mais de uma década, é resultado de um debate de longo alcance histórico, herdeiro de uma memória de lutas camponesas no Brasil e que se nutre de seus referentes culturais e políticos. Por outro lado, emerge do seio de um conjunto de experiências, vivências e debates contemporâneos, que visam interpretar nosso tempo histórico e os desafios postos para pensar um projeto educativo-político para o campo. Demonstram o movimento dialético da realidade daqueles que lutam por inscrever um projeto alternativo conduzido pela educação.

Trata-se de um momento histórico em movimento, marcado por profundas contradições de ordem cultural e política, que deve ser debatido no marco das especificidades da ação política dos sujeitos histórico-políticos, partícipes diretos desse debate. Para Caldart (2008), a gênese deste conceito se vincula a tríade Campo, Política Pública e Educação, condição necessária para que se materialize a Educação do Campo. Ao mesmo tempo, se refere a uma especificidade que conduz à exigência de uma política pública específica que contemple um projeto alternativo de campo.

Com respeito aos alcances político-pedagógicos, impactos, limites e possibilidades do PRONERA, gostaria de destacar alguns elementos fundamentais para uma análise acerca da democratização do acesso à educação e que se vinculam a um balanço das linhas de ações educativo-pedagógicas e política do PRONERA. Para tanto, recupero os elementos destacados no documento Balanço Político e Linhas de Ação do PRONERA (Fernandes, 2008), elaborado pela equipe do referido programa. O documento enfatiza dois elementos centrais na avaliação da primeira década de implementação do PRONERA: 1. Os avanços e aprendizagens desde o PRONERA e a Educação do Campo; 2. Os desafios do PRONERA com respeito ao exercício pleno da cidadania e o fomento da produção e investigação direcionadas à Educação do Campo. Passemos aos pontos destacados em cada um deles:

### *1. OS AVANÇOS E APRENDIZAGENS DESDE O PRONERA E A EDUCAÇÃO DO CAMPO<sup>15</sup>:*

1.1. Avanços e aprendizagens dos parceiros: destaca a ampliação das universidades e instituições públicas aderentes ao PRONERA. Igualmente, evidencia um maior diálogo com os movimentos sociais no processo de implementação e legitimação de políticas públicas para o campo. Um dos grandes avanços destacados consiste na legitimação de um espaço de discussão permanente e maior visibilidade da Educação do Campo na esfera institucional e no âmbito das políticas públicas.

1.2. Reorientação da própria universidade: o PRONERA promoveu o questionamento acerca da tríade ensino-investigação-extensão, reorientando as matrizes curriculares e teórico-metodológicas das universidades, ao po-

---

15 Os pontos estão escritos de forma fidedigna ao documento original elaborado pela equipe do PRONERA.

tencializar a discussão sobre a Educação do Campo nos espaços acadêmicos e na práxis docente e discente;

1.3. Sujeitos do campo: fortaleceu o protagonismo dos movimentos sociais camponeses – os sujeitos do campo – e reafirmou suas identidades, ampliando as oportunidades de acesso à educação nos seus diferentes níveis. O PRONERA estabeleceu espaços de diálogos entre sujeitos do campo e universidades, ao incorporar as temáticas propostas pelos sujeitos do campo na matriz curricular, como as relacionadas a questão de gênero, relações étnicas e raciais;

1.4. Significado da prática educativa: o PRONERA destina-se a implementar novas metodologias de ensino articuladas à reflexão acerca dos espaços de construção do conhecimento, como por exemplo, aqueles vinculados à Pedagogia da Alternância<sup>16</sup>. Igualmente há a possibilidade de produção de materiais didáticos próprios e promoção de uma gestão compartilhada na elaboração/execução pedagógicas.

2. Os desafios do PRONERA com respeito ao exercício pleno da cidadania e ao fomento da produção e investigação

Um dos desafios centrais consiste na ampliação das universidades partícipes no PRONERA, assim como o fortalecimento institucional, especialmente das escolas do campo. Um segundo desafio consiste em viabilizar mecanismos de ampliação da in-

---

16 A Pedagogia da Alternância consiste em uma metodologia de estudo iniciada nas chamadas “Maison Familiale Rurale” da França dos anos 30, do século XX. Trata-se de organizar o processo de ensino-aprendizagem em tempos educativos: o tempo-escola (destinado ao estudo teórico presencial, nos espaços escolares) e o tempo-comunidade (momento de aprofundamento da reflexão teórica no campo empírico, no espaço social do educando ou educanda. No Brasil a experiência da Pedagogia da Alternância foi iniciada nos anos 60, nas Escolas Família Agrícola.

investigação, reflexão, sistematização, avaliação e visibilidade das experiências desenvolvidas no âmbito do PRONERA. Outro desafio central se refere à disputa pela aceitação social da importância da Educação do Campo, sobretudo nos espaços institucionais representados pelas Secretarias de Educação, em âmbito estadual ou municipal, bem como nas Instituições de Ensino Superior.

Com respeito às linhas de ação propostas pelo PRONERA, são priorizados dois importantes eixos: 1. Fortalecimento da política pública de Educação do Campo e 2. Investigação, sistematização e avaliação das experiências. No primeiro eixo, se demarcam como linhas de ação as seguintes: 1.1 Marcos gerais da política de Educação do Campo; 1.2; Parceiros e relações institucionais e 3.1 Fortalecimento das escolas do campo.

Um aspecto essencial que merece ser acrescentado a este balanço se refere à pergunta: Em que medida uma política pública que articule educação e reforma agrária gera uma nova cultura política na ação dos movimentos sociais e no âmbito do Estado? Para respondê-la, primeiramente é necessário compreender que o caráter político conferido à educação se vincula ao entendimento da geração de uma cultura política emancipadora construída entre os sujeitos políticos partícipes deste processo, como os movimentos sociais camponeses que exercem a práxis da educação popular como caminho de resistência e luta rumo a processos de libertação e que refletem um momento muito especial na luta latino-americana.

Assim, a ação educativo-política dos movimentos sociais pode contribuir na construção de uma nova episteme (Leher: 2007; Barbosa: 2014), que nutre uma racionalidade própria dos sujeitos do campo, responsável por resignificar o território camponês como espaço de vida e de produção. Trata-se de uma racionalidade que interpela a lógica subjacente do capital no campo e que a enfrenta na arena política e na “batalha das ideias” (Martí, 2003), com o objetivo de transcender a educação reprodutora da opressão e da desigualdade, por outra capaz de construir um conhecimento novo, crítico, que oriente a luta política dos movimentos sociais rumo a uma práxis libertadora e emancipadora.

Em outras palavras, a proposição de uma política pública desde a base popular, articulada pelos movimentos sociais, pertence a uma disputa hegemônica que põe em movimento as forças sociais e políticas reais que atuam nos espaços públicos, particularmente no âmbito das políticas públicas. Nesse sentido, pensar a política pública como uma disputa hegemônica, em sentido gramsciano, constitui um referente importante e um problema teórico relevante, sobretudo para analisar o movimento dos sujeitos histórico-políticos implicados, como o Estado e os movimentos sociais. No momento em que se demanda uma política pública, em realidade se disputam projetos políticos, seus termos, sua intencionalidade e, especialmente, as forças políticas que o conduzirão.

Considero que a discussão aberta pela Educação do Campo pode ser interpretada em chave gramsciana, no sentido de pensar a disputa hegemônica na interação entre sociedade política e sociedade civil que disputam, por meio da força e do consenso, um projeto político para o campo brasileiro. Não é objetivo de o presente ensaio adentrar em uma análise à luz da teoria gramsciana. Entretanto, considero pertinente fazer uma alusão ao conceito de hegemonia por incorporar duas dimensões fundamentais, a saber: a direção e o domínio (López: 2010), ambas articuladas ao campo ideológico-político. O campo ideológico formado pela hegemonia se alarga por meio da cultura e da educação, uma vez que estas constituem caminho de construção de novas culturas políticas ou de manutenção de estruturas tradicionais de domínio, reprodutoras de uma dominação não só político-econômica, mas também ideológica.

A cultura constitui um tema fundamental, principalmente na sua articulação com a política e as relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil. O processo de diferenciação social desencadeado nos anos 90 conduz a uma pluralização dos movimentos sociais e uma descentralização das subjetividades coletivas. Observamos em muitos países latino-americanos a emergência de movimentos sociais com uma identidade mais definida e uma ampliação dos espaços de resistência vinculados a novas

categorias que vão modificando o campo e a forma de ação destes movimentos, desenhando novas propostas que interferem nas agendas políticas da região.

A cultura adquire centralidade em meio a estes processos de luta histórica, uma vez que se compreende seu vínculo com a criação de uma nova cultura política. Resulta desta afirmativa a importância de se considerar a relação entre cultura e política, compreendendo como se articulam e implicam mutuamente. Existe uma dimensão política no cultural e este, por sua vez, igualmente influi no político. Neste sentido, a assunção da educação como projeto político tem por objetivo gerar uma nova cultura política.

Podemos inferir que a mudança na legislação brasileira, no âmbito das políticas públicas, com a criação das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo e o PRONERA são resultados diretos de uma cultura política nascida do labor dos movimentos sociais e sindicais do campo. A emergência do próprio conceito de Educação do Campo agrega uma dimensão genuína à educação, uma vez que lhe atribui uma função política de contraponto à educação dominante, ao estabelecer a crítica ao modelo de desenvolvimento do campo preconizado pelo capitalismo.

Como cultura política, a Educação do Campo constitui um espaço de resistência e denúncia, mas também de construção de alternativas frente à contradição historicamente presente na forma de se pensar e planejar a educação para o campo, sem considerar suas especificidades socioculturais e econômicas e, menos ainda, os sujeitos que dela fazem parte, representados pela classe trabalhadora do campo e a juventude.

## **DIMENSÕES EPISTÊMICO-POLÍTICAS DA EDUCAÇÃO DO CAMPO**

Conforme defendemos no presente ensaio, o contexto de origem da Educação do Campo é fruto da histórica luta da classe trabalhadora camponesa na defesa de um projeto educativo-político para o território camponês. Um projeto que desvela a centralidade

de política da constitucionalidade e justiciabilidade na garantia da educação como direito para os povos do campo. O fundamental na implantação de diretrizes legais e de programas políticos como o PRONERA consiste no fomento de políticas públicas específicas em conformidade com os dispositivos da Carta Magna Brasileira que preconiza o direito à educação, com igualdade de acesso e o respeito à diversidade própria das particularidades socioculturais, políticas e econômicas do campo.

O reconhecimento da diferença entre campo e cidade demarca a existência de uma matriz cultural e de uma base sócio-histórica distinta entre ambas. Portanto, requer a elaboração e efetivação de políticas públicas específicas, que rompam com a lógica historicamente excludente dos sujeitos do campo, ao garantir processos de inclusão a partir de parâmetros igualitários de acesso à educação.

No marco desse debate, consideramos central destacar as dimensões epistêmico-políticas da Educação do Campo, que resultam do debate político apresentado anteriormente e que, por tal razão, são imprescindíveis na concepção de um projeto educativo-político para o campo.

A primeira dimensão epistêmico-política que gostaria de destacar diz respeito ao entendimento da Educação como do e no Campo. Constitui um debate de origem da Educação do Campo, que reforça a dimensão de projeto para o campo brasileiro. Nesse sentido, a delimitação do campo abarca uma dupla natureza epistêmico-política, a saber: em primeiro lugar, demarca a territorialidade da práxis educativa almejada pela Educação do Campo, isto é, o território do campo (outroza definido, no discurso oficial, como a zona rural) para a implementação das escolas do campo, nos assentamentos de Reforma Agrária.

Em segundo lugar, representa a afirmação de um projeto educativo-político para o campo brasileiro, de fortalecimento identitário, sociocultural, econômico e político do território camponês. A este respeito, se amplia a dimensão de projeto da Educação do Campo, em especial ao transcender o território do campo e reivindicar o espaço das universidades. Em outras pa-

lavras, a democratização do acesso à Educação Superior é parte do processo de implementação do projeto educativo-político da Educação do Campo.

Por outro lado, a premissa no campo remete ao direito dos povos do campo de serem educados em seu lugar de origem. Igualmente alude à definição dos sujeitos educativo-pedagógicos responsáveis por conduzir a práxis educativo-política da Educação do Campo.

Uma segunda dimensão epistêmico-política está vinculada à concepção de escola no âmbito do projeto educativo-político da Educação do Campo. Conforme abordamos anteriormente, a I Conferência Nacional por uma Educação do Campo define uma matriz conceptual para a escola do campo, bem como uma dimensão ético-política para seu funcionamento, representa por um conjunto de princípios pedagógicos.

Aqui, considero fundamental transcender a perspectiva epistêmico-política articulada pela escola do campo para pensar os termos de definição de uma Universidade do / no Campo. Os documentos que tratam da memória histórica do Movimento por uma Educação do Campo define a escola do campo como um dos espaços concretos da materialização da práxis educativa da Educação do Campo. Entretanto, entendemos que, no processo de ruptura do latifúndio do saber e do conhecimento, o lugar de inscrição da Educação do Campo extrapola o espaço físico da escola.

Ao definirmos os termos implicados na transcendência da escola, identificaremos que seu caráter alternativo e contra-hegemônico reside numa transformação radical das relações pedagógicas na sala de aula, na matriz curricular adotada, na gestão escolar e, principalmente, no papel político e social da escola no âmbito dos assentamentos e na conformação dos sujeitos histórico-políticos.

O mesmo é esperado no âmbito de um projeto educativo-político da Educação do Campo no processo de democratização do acesso à Educação Superior. Decorre dessa perspectiva a afirmativa de que, no processo de democratização da Educação

Superior, se requer um projeto de universidade que compreenda a totalidade da proposta educativo-política da Educação do Campo, seja sensível e esteja aberto a sua dimensão epistêmico-política, em especial aquela que sustenta o espaço concreto das práticas educativo-políticas dos povos do campo. Nessa direção, é imprescindível inserir a universidade no debate epistêmico-político aberto pela Educação do Campo, sobretudo para debater a natureza ético-política da construção do conhecimento, entendida como cimento teórico-epistêmico do projeto educativo-político para o campo.

Importante salientar que no projeto educativo-político da Educação do Campo, embora a escola e a universidade sejam objeto central na luta por políticas públicas, há uma transcendência do que ambas representam no marco de um processo educativo reivindicado pelos movimentos sociais do campo. Há um tensionamento da histórica concepção de escola e de universidade entendidas como reduto de todo e qualquer processo educativo. Em contraposição a essa perspectiva “escolacentrista”, se demarca a dimensão de práxis educativo-pedagógica da Educação do Campo, fundamentada no princípio da formação humana, cujas matrizes epistêmicas e pedagógicas estão voltadas para uma práxis educativa para a cultura, o trabalho e a luta social, pilares de uma educação emancipadora.

Na concepção de escola e de universidade almejada no projeto educativo-político da Educação do Campo há que prevalecer uma prática educativo-pedagógica que tenha na práxis um princípio formativo. Aqui nos apropriamos do conceito de práxis desenvolvido por Leandro Konder, em sua interpretação marxista do conceito, por considerá-lo a síntese da perspectiva formativa que se almeja com o projeto educativo-político da Educação do Campo. Konder (1992: p. 115) afirma ser a práxis:

[...] uma atividade concreta pela qual os sujeitos humanos se afirmam no mundo, modificando a realidade objetiva e, para poderem alterá-la, transformando-se a si mesmos. É a ação que, para se aprofundar de maneira mais consequente,

precisa da reflexão, do autoquestionamento, da teoria; e é a teoria que remete à ação, que enfrenta o desafio de verificar seus acertos e desacertos, cotejando-os com a prática.

Uma terceira dimensão epistêmico-política está presente no âmbito legal do PRONERA e das Diretrizes Operacionais para uma Educação Básica nas Escolas do Campo. Com relação à forma como se conceitua a Educação do Campo, corroboro com Caldart (2008) ao afirmar a existência de um contexto nacional favorável para a discussão das categorias educação e campo desde uma perspectiva histórico-conceitual.

A criação das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo e do PRONERA constituem conquistas que, ademais de proporcionar uma mudança na legislação brasileira desde os referentes dos movimentos, é resultado direto de uma cultura política que nasce do labor teórico-epistêmico e político dos movimentos sociais camponeses. A emergência do próprio conceito de Educação do Campo constitui um marco na criação de outra episteme e agrega uma dimensão genuína à educação, uma vez que lhe atribui uma função política diferenciada da educação dominante, ao estabelecer a crítica ao modelo de desenvolvimento do campo preconizado pelo capitalismo.

Ao mesmo tempo, o conjunto de experiências que articulam o projeto educativo-político da Educação do Campo visa, em primeiro lugar, à conformação de um sujeito histórico-político, ou seja, de perfilar um sujeito histórico e uma subjetividade que conduza e fortaleça a práxis educativo-política dos sujeitos do campo.

Uma quarta dimensão epistêmico-política é a elaboração, por parte dos movimentos sociais do campo, de um léxico particular que nasce da histórica luta pelo direito à educação e, em particular, da Educação do Campo. Constitui um léxico que permeia todo o debate articulado pelo Movimento por uma Educação do Campo na defesa e consolidação de um projeto educativo-político para o campo no Brasil. Um exemplo concreto é a sistematização do conjunto de documentos produzidos nas duas

Conferências Nacionais Por uma Educação do Campo, compilados na Coleção Por uma Educação do Campo.

Há dois momentos fundamentais no processo de elaboração de um léxico da Educação do Campo. Em primeiro lugar, no campo normativo-legal, em que se definem os termos teórico-epistêmicos do conceito de Educação do Campo (e seus correlatos, a saber, a Escola do Campo e a Pedagogia do Movimento). Em decorrência da matriz conceitual da proposta política da Educação do Campo, há a incorporação deste léxico no âmbito jurídico-legal, ao definir, de forma precisa e disposta na lei, os termos que serão prescritos nos Decretos, e que subsidiarão o direito jurídico-legal à educação para os povos do campo.

Um segundo momento medular na consolidação de um léxico teórico-epistêmico e político da Educação do Campo, o constitui a construção coletiva do Dicionário da Educação do Campo<sup>17</sup> (Caldart: 2012), materialização de uma teoria construída pelos próprios movimentos sociais. O dicionário reúne um conjunto de conceitos oriundos da luta histórica dos movimentos sociais pelo direito à educação para a classe trabalhadora do campo, de caráter emancipatório. A abordagem teórico-epistêmica dos conceitos está visceralmente articulada com a experiência de resistência política dos movimentos sociais, da natureza das suas demandas e do posicionamento histórico-político assumido por estes sujeitos.

Nessa direção, o referido dicionário expressa um olhar teórico-epistêmico e político acerca da Educação do Campo, de seus princípios pedagógicos e filosóficos, ademais de uma série de conceitos e categorias de análise diretamente relacionadas com a luta pela terra, pela reforma agrária e o direito à educação.

---

17 A elaboração do Dicionário da Educação do Campo foi coordenada pelo Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST), em parceria com a Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV) e a Fundação Oswaldo Cruz. Participaram um número expressivo de militantes de movimentos sociais e de investigadores de diferentes universidades brasileiras, totalizando 107 autores.

Conceitos que carregam consigo um profundo sentido epistêmico que exprime e nutre um léxico teórico-político próprio da elaboração teórica que emerge da luta social.

Ademais, se retomam alguns elementos de análise da tradição teórica marxista e do pensamento crítico latino-americano, com o intuito de respaldar o legado da construção do conhecimento oriundo das grandes teorias. Um legado que orienta as interpretações existentes e a análise do conjunto de relações sociais, produtivas, bem como dos fenômenos socioculturais e políticos que dão conta das contradições do nosso tempo histórico.

Na realidade, o compêndio de conceitos presentes no dicionário da Educação do Campo não se restringe a uma explicação meramente semântica. Cada conceito é abordado em um contexto histórico-político, teórico e cultural, o que lhe permite maior amplitude teórica e, especialmente, epistêmica. O arcabouço conceitual articula o fenômeno educativo-político da Educação do Campo como movimento real que (Caldart, 2012, p. 12-13):

[...] implica um conjunto articulado de relações (fundamentalmente contradições) que a constituem como prática/projeto/política de educação e cujo sujeito é a classe trabalhadora do campo. [...] A compreensão da Educação do Campo se efetiva no exercício analítico de identificar os polos do confronto que a institui como prática social e a tomada de posição (política, teórica) que constrói sua especificidade e que exige a relação dialética entre particular e universal, específico e geral.

É fundamental reafirmar que os conceitos existentes no Dicionário de Educação do Campo emanam da voz de um sujeito histórico-político coletivo e, por tal razão, expressam o olhar próprio dos movimentos sociais do campo no Brasil. Do mesmo modo, conduz a um processo de elaboração teórica própria, que nasce e se redefine na luta política cotidiana, em vínculo dialético permanente com o conjunto de saberes oriundos das experiências idiossincráticas com o campo.

Na tessitura conceitual da Educação do Campo há uma apropriação epistêmica e política das categorias que lhes permite redefinir, desde outros parâmetros analíticos e outra racionalida-

de, uma série de conceitos que passam a incidir no processo de elaboração teórica e argumentação política em defesa da educação para os povos do campo.

Por outro lado, os movimentos sociais do campo reivindicam o reconhecimento de que são sujeitos histórico-políticos construtores de um conhecimento social e politicamente posicionado. A experiência de construção do Dicionário da Educação do Campo condensa a produção teórica dos movimentos sociais do campo e expressa a capacidade dos mesmos em ressignificar categorias amplamente debatidas em distintas correntes teórico-analíticas. Outro grande aporte epistêmico na construção do conhecimento desde a voz e a palavra dos movimentos sociais do campo, o constitui a capacidade de elaboração conceitual, aportando novos elementos de ordem teórico-metodológica para pensar a realidade social e incidir nela.

O próprio conceito de Educação do Campo está entre aqueles presentes no dicionário. Um debate fundamental para incidir no âmbito das políticas públicas no Brasil e demonstrar a existência de múltiplas formas de conceber a educação e o processo educativo. Um processo de construção do conhecimento que expressa a busca permanente não só por gerar um conceito para nomear um grupo social, um processo produtivo, um fenômeno político, social ou cultural. Em outras palavras, o Dicionário de Educação do Campo constitui um exemplo concreto de que a produção do conhecimento é um ato político-epistêmico posicionado, oriundo de sujeitos histórico-políticos que igualmente ocupam um lugar protagônico na disputa de projetos políticos para o campo.

A matriz epistêmica da elaboração conceitual que perpassa o projeto educativo-político da Educação do Campo nutre o horizonte utópico da luta pelo direito à educação para os povos do campo, ao mesmo tempo em que articula o lugar de inscrição sociocultural e política da experiência e dos saberes com a luta histórica e a práxis educativo-política dos povos do campo.

O constructo epistêmico-político da Educação do Campo, bem como os conceitos derivados dela, permite aos movimentos

sociais do campo consolidar uma subjetividade política perpassada pela consciência de classe, que legitima uma racionalidade própria, de leitura e interpretação da realidade vivida, desde um posicionamento crítico y político. Por tal razão, o conceito de Educação do Campo carrega consigo um profundo sentido epistêmico que expressa e nutre um léxico teórico-político próprio da elaboração teórica que emerge da luta social.

É um conceito que assume um papel estratégico na defesa de um projeto de desenvolvimento sociocultural e político para o campo brasileiro, ademais de conformar uma resistência linguística (Barbosa, 2013; 2014), derivada de um léxico particular que define as bases conceituais do projeto educativo-político da Educação do Campo, o horizonte prospectivo que o articula e o posicionamento requerido do sujeito histórico-político representado pelos movimentos sociais do campo.

Por fim, gostaria de destacar uma última dimensão epistêmico-política da Educação do Campo, que se refere à crítica do projeto de desenvolvimento de campo preconizado pelo capital, representado pelo agronegócio. Conforme demonstrado no presente ensaio, o projeto educativo-político da Educação do Campo está visceralmente articulado à luta pela Reforma Agrária Popular. No âmbito da luta pela terra estão postos os termos da disputa política de projetos de desenvolvimento do campo: de um lado, o projeto do agronegócio e sua lógica de esvaziamento do campo, apropriação da terra e dos recursos hídricos para a monocultura, bem como o fomento à transgenia.

Em contraposição a este modelo de campo preconizado pelo agronegócio, está o projeto defendido pelos movimentos sociais do campo, com a defesa da Agroecologia como matriz epistêmico-política e produtiva para o campo brasileiro. Um debate que, paulatinamente, ganha espaço no âmbito das Escolas do Campo e da Universidade, em especial na organização da matriz curricular e do conjunto de atividades desenvolvidas pelas escolas em parceria com os assentamentos da reforma agrária e demais sujeitos do campo. De igual maneira se incorpora essa dimensão epistêmico-política da Educação do Campo aos projetos

educativos elaborados e desenvolvidos pelos povos do campo, por meio da aplicação dos recursos destinados pelo PRONERA.

Uma das intencionalidades do debate político aberto pela Educação do Campo consiste na ampliação do sentido epistêmico da educação e da pedagogia, no que concerne ao seu referencial teórico-conceitual, bem como em seus tempos-espacos educativo-pedagógicos. Um exemplo concreto é o próprio conceito de Educação do Campo e sua dimensão epistêmica e política: no primeiro caso, pela defesa de uma concepção de educação que esteja entrelaçada com o fortalecimento do ethos identitário com o campo. No plano político, por reivindicar o direito de permanecer em seu lugar de origem mediante a implantação de políticas públicas que garantam o desenvolvimento de um projeto cultural e econômico alternativo para o campo brasileiro.

Indubitavelmente, o conceito de Educação do Campo consiste em um dos grandes aportes dos movimentos sociais camponeses do Brasil na arena de disputa política com o Estado. A defesa do direito constitucional à Educação do Campo e a conquista, no plano legal, de programas políticos destinados à efetivação da Educação do Campo evidenciou a capacidade de intervenção política dos sujeitos histórico-políticos do campo em reivindicar um conceito de educação que nasce das experiências e dos saberes construídos coletivamente no campo. Igualmente de um debate maior, em chave crítica, relacionado à perspectiva de classe e a defesa de um projeto educativo-político articulado pelos povos do campo.

Como cultura política, a Educação do Campo constitui um plano conceitual de resistência e de denúncia. Igualmente de proposição de um projeto educativo-político alternativo frente à contradição historicamente presente na forma de se pensar e planejar a educação para o campo no Brasil, sem considerar suas especificidades socioculturais e econômicas. Assim, a Educação do Campo se instaura não somente como um novo conceito, mas também como projeto popular alternativo para o campo brasileiro, coma compreensão da necessidade histórica de legitimar-se como política pública, com o objetivo de fazer

valer o direito constitucional à educação para todas e todos os sujeitos da educação.

### **REFLEXÕES FINAIS: RETOS E DESAFIOS DA EDUCAÇÃO DO CAMPO COMO PROJETO EDUCATIVO-POLÍTICO**

No presente ensaio, tratamos de evidenciar como a Educação do Campo constitui uma das respostas articuladas pelos movimentos sociais camponeses do Brasil, em especial na gênese de um projeto político de caráter emancipatório, que ressignifica no plano epistêmico-político o conceito de educação e de campo a partir do olhar e da voz dos sujeitos do campo.

Neste sentido, a Educação do Campo põe no centro do debate político e teórico um conjunto de interrogantes que questionam a essência do projeto de modernidade no plano epistêmico, em sua concepção político-econômica de mundo e no próprio processo de disputa hegemônica. Constitui uma experiência concreta de como contra-arrestar a racionalidade moderna ocidental capitalista e, no lugar dela, defender outra racionalidade que nasce da experiência, dos saberes e da práxis política dos sujeitos do campo.

Na realidade, a Educação do Campo como projeto educativo-político constitui uma resposta genuína para nosso tempo histórico, em permanente diálogo com a memória da resistência brasileira e latino-americana. Um projeto político que reafirma que a práxis política se constrói no real concreto da vida cotidiana e em um contexto totalmente permeado por contradições.

Sendo assim, não podemos perder de vista a existência de retos permanentes para o avanço do projeto educativo-político da Educação do Campo. Mais que apontar os retos e desafios postos, devemos ter presente que os parâmetros do debate são dados em virtude de uma análise da dialética de nosso tempo histórico, em constante movimento, o que implica no entendimento de que os retos e desafios emergem de uma historicidade marcada pelas contradições próprias da luta de classes.

Indubitavelmente, uma das grandes conquistas da Educação do Campo constitui no avanço jurídico-legal com respeito

ao direito à educação para os povos do campo, bem como a implantação do PRONERA como programa político específico que efetiva a garantia de uma educação do e no campo.

Entretanto, no momento de constituição do PRONERA, a correlação de forças definiu a perspectiva de uma política pública gerida por múltiplas mãos, isto é, pelos movimentos sociais camponeses, mas também pelas instituições vinculadas ao Estado: o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério de Educação e Cultura (MEC), além das universidades públicas participantes dos projetos educativos.

Neste sentido, embora prevaleça uma concepção de Educação do Campo construída no marco da experiência da luta de classes, igualmente há uma diversidade de sujeitos que protagonizam o real concreto da implantação da política pública. Uma diversidade de sujeitos que nem sempre estão orientados pelas mesmas concepções teórico-epistêmicas e políticas no que concerne à Educação do Campo.

Conforme bem analisa Roseli Caldart (2010), este tem sido um dos primeiros retos para o projeto da Educação do Campo desde 1998: conseguir manter a intencionalidade política da Educação do Campo no terreno movediço das políticas públicas, o que implica interpelar, permanentemente, as tentativas de desvirtuar a dimensão epistêmico-política da Educação do Campo.

Embora o PRONERA tenha proporcionado um processo de democratização do acesso à Educação Superior para os povos do campo (Barbosa: 2013), o próprio processo de consolidação do diálogo entre as instâncias partícipes está transpassado por uma tensão permanente, uma característica da disputa hegemônica com o Estado. Vejamos, por exemplo, a hegemonia discursiva do Estado na linguagem jurídica que permeia o marco legal da Educação do Campo. Muito embora os movimentos sociais camponeses igualmente avançaram na elaboração de um referencial teórico e um léxico particular que sustenta, do ponto de vista teórico-epistêmico e político, o projeto da Educação do Campo, é incessante o cuidado para que não sejam cooptados os sentidos

atribuídos a cada conceito, a cada categoria, especialmente em sua interpretação legal.

Para ilustrar nossa reflexão, tomemos a consigna “Educação do Campo, direito nosso, dever do Estado!” muito usada nas atividades políticas dos movimentos sociais do campo, em especial do MST. A defesa do direito à educação não significa, no momento de efetivá-la no âmbito das políticas públicas, que sua gestão esteja eminentemente à cargo dos órgãos institucionais representados pelo MDA, INCRA, Secretarias de Educação e Universidades. Os movimentos sociais do campo disputam, permanentemente, a definição dos termos e da intencionalidade educativo-pedagógica e política dos projetos educativos financiados pelo PRONERA.

Nesse sentido, no processo de ocupação da Universidade, os movimentos sociais do campo tem se deparado com o desafio cotidiano de defender a proposta educativo-política da Educação do Campo, em sua matriz curricular e nos tempos educativos da Pedagogia da Alternância, especialmente na busca por garantir a omnilateralidade na formação e construção do conhecimento reivindicada pelo projeto educativo-político da Educação do Campo.

Para o caso específico da construção do conhecimento, há uma disputa das matrizes conceituais e epistêmicas dos conteúdos e suas perspectivas de análise. Os movimentos sociais do campo consideram fundamental recuperar as fontes do pensamento crítico e, principalmente, que elaboração teórica dos próprios movimentos seja apropriada como instrumento teórico-analítico, uma vez que é construído no movimento dialético da luta social e, por tal razão, incorpora referentes de uma memória histórica da resistência campestina no Brasil e na América Latina.

Nesse sentido, os movimentos sociais do campo disputam o conteúdo do processo de ensino-aprendizagem, o modo de estudar e construir conhecimento, os tempos educativos, os sujeitos educativo-pedagógicos, com a compreensão que todos estes aspectos constituem elementos centrais no processo de construção de uma identidade da classe trabalhadora dentro da Universidade e para além dela.

Trata-se de uma estratégia de reapropriação da universidade para resignificá-la, transformá-la e fazer da Educação Superior um espaço de construção do conhecimento em diálogo com o conjunto de saberes e experiências que nasce da luta pela terra e pela Reforma Agrária Popular. A paulatina apropriação da universidade constitui um desafio permanente para os movimentos sociais do campo dada a natureza de classe que é uma marca histórica das universidades em todo o mundo.

Outro desafio consiste em gerar mecanismos de ampliação da investigação, sistematização, avaliação, reflexão crítica e, principalmente, visibilidade das experiências educativas realizadas com recursos do PRONERA. Uma questão que não é menor, considerada a força midiática da criminalização do protesto social no Brasil.

Os movimentos sociais do campo compreendem que no processo de construção do conhecimento é fundamental assumir a pesquisa como instrumento para pensar o movimento concreto da realidade social, em que se articula teoria e prática. Por tal razão há a defesa dos tempos educativos da Pedagogia da Alternância, uma vez que constituem o momento de síntese da reflexão analítica proporcionada pela teoria. Portanto, há o entendimento de que o conhecimento científico deve voltar-se para os “desafios de intervenção social identificados junto com as organizações sociais de origem dos estudantes e em diálogo com as ferramentas culturais e o acúmulo de conhecimentos já produzidos pela sua própria dinâmica coletiva” (Caldart, 2007: p. 43).

O fundamental, entre os retos e desafios da Educação do Campo no marco do PRONERA consiste em interpelar, constantemente, o olhar reduzido do Estado, que concebe uma política pública em uma perspectiva eminentemente escolar. Neste sentido, os movimentos sociais camponeses, em especial o MST, enfatizam que a conquista do PRONERA é uma conquista da classe trabalhadora do campo e, por tal razão, a reivindicação por uma política educacional está posta pela luta de classes. Os desafios políticos implicados evidenciam que as contradições não existem em si mesmas, mas são geradas no seu contexto de origem, isto é, no contexto da luta de classes, no Brasil e na América Latina.

No processo de democratização da Educação Superior no Brasil, o projeto educativo-político da Educação do Campo retoma seu contexto de origem, representado pela luta da classe trabalhadora do campo que reivindica o direito de construir e consolidar um projeto de sociedade de caráter emancipatório. É a defesa de um projeto histórico de conhecimento para o campo, um projeto de desenvolvimento para o território camponês, que interpela a visão liberal da educação, da pedagogia, do sujeito histórico e, em lugar dela, se edifique uma práxis educativa desde a voz e a ação da classe trabalhadora.

## BIBLIOGRAFIA

- Arroyo, Miguel; Caldart, Roseli; Molina, Mônica (orgs.) 2004 *Por uma Educação do Campo* (Petrópolis: Vozes).
- Barbosa, Lia Pinheiro 2012 “Educación y resistencia en el Movimiento de los Sin Tierra: proyecto político alternativo y enfrentamiento de la política neoliberal” en Fal, Juan; Oliveros, Amaury (coordinadores) 2012 *El pensamiento económico y social latinoamericano: crisis neoliberal y proyectos alternativos* (México: UNAM-PPELA) / Ediciones Eón).
- \_\_\_\_\_. 2010 *Aproximações reflexivas às experiências latino-americanas camponesas e indígenas em suas interações e lutas sociais em torno das políticas públicas no Brasil e México* (Buenos Aires: CLACSO).
- Baptista, Francisca Maria Carneiro 2003 *Educação Rural: das experiências à política pública* (Brasília: NEAD).
- BRASIL 1988 *Constituição da República Federativa do Brasil* (Brasília).
- \_\_\_\_\_. 1999 *Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária-PRONERA. Manual de Operações* (Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário).

- \_\_\_\_\_ 2002 *Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo*. Ministério da Educação (Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade-SECAD).
- Caldart, Roseli 2010 “Educação do Campo: notas para uma análise de percurso em Molina” en Mônica Castagna *Educação do Campo e Pesquisa II: questões para a reflexão* (Brasília: MDA/MEC).
- \_\_\_\_\_ 2008 “Sobre Educação do Campo” en Fernandes, Bernardo Mançano et. al. *Por uma Educação do Campo: campo-políticas públicas-educação* (Brasília: INCRA/MDA).
- \_\_\_\_\_ 2007 “Intencionalidades na Formação de Educadores do Campo” en Cadernos ITERRA. Ano VII, N° II, maio. Veranópolis.
- Fernandes, Bernardo Mançano et. al 2008 “Balanço Político e Linhas de Ação do PRONERA rumo aos 10 anos” en *Por uma Educação do Campo: campo-políticas públicas-educação* (Brasília: INCRA/MDA).
- Fernandes, Bernardo Mançano 2008 “Educação do Campo e Território Camponês no Brasil” en Santos, Clarice Aparecida (org.) *Por uma Educação do Campo: campo-políticas públicas-educação* (Brasília: INCRA/MDA).
- Kolling, Edgar; Cerioli, Paulo Ricardo; Caldart, Roseli 2002 “Educação do Campo: Identidade e Políticas Públicas” en *Por uma Educação do Campo: campo-políticas públicas-educação* (Brasília: INCRA/MDA).
- Konder, Leandro 1992 *O futuro da filosofia da práxis. O pensamento de Marx no século XXI* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Leher, Roberto 2007 “Educação Popular como estratégia política” en Almeida, Maria de Lourdes Pinto de y Jezine, Edineide (orgs.) *Educação e movimentos sociais: novos olhares* (Campinas: Editora Alínea).

- López, Mariana 2010 “El Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra y la hegemonía y lucha popular en Brasil”. Tesis de Maestría presentada en el Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos, de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Medeiros, Luciene das Graças Miranda (s/f.) “O REUNI: Uma nova regulação da política de expansão da Educação Superior: O Caso da UFPA” (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação 2012 “Programa de Pós-graduação em Educação” (Belém).
- Molina, Mônica Castagna 2008 “A Constitucionalidade e a Justiciabilidade do direito à educação dos povos do campo” en Fernandes, Bernardo *Mançano et. al. Por uma Educação do Campo: campo-políticas públicas-educação* (Brasília: INCRA/MDA).
- Moyo, Sam y Yeros Paris (cordinadores) 2008 *Recuperando la tierra: el resurgimiento de movimientos rurales em África, Ásia y América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Piñero, Diego E. 2004 *En busca de la Identidad: la acción colectiva en los conflictos agrários de América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Puiggrós, Adriana 1996 “Presencias y ausencias en la historiografía pedagógica latinoamericana” en Héctor Rubén Cucuzza (comp.) *Historia de la Educación en debate* (Buenos Aires: Miño y Dávila).



# **HACIA UNA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA ¿PÚBLICA O PRIVADA? TRANSFORMACIONES DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS, REDES Y MOVILIDAD ESTUDIANTIL INTRARREGIONAL**

**Diego Mauricio Higuera Rubio\***, **Robinzon Piñeros  
Lizarazo\*\*** y **Gineth Andrea Álvarez Satizabal\*\*\***

## **INTRODUCCIÓN**

Las reflexiones que dan inicio y vida a este ensayo son parte de nuestra experiencia como estudiantes universitarios colombianos que tomamos la opción de migrar a diferentes países de Nuestra América, con el fin de buscar oportunidades para acceder a un posgrado y continuar nuestra formación. Durante ese recorrido se produjo el encuentro de inquietudes sobre lo que nos ocurría

\* Antropólogo, Universidad Nacional de Colombia. Magister en Ciencias Sociales con Orientación en Educación Flacso (Argentina). Doctorando en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

\*\* Sociólogo, Universidad Nacional de Colombia. Magister en Ciencias Sociales con Orientación en Educación Flacso (Argentina). Doctorando en Geografía por la UNESP/PP (Brasil). Miembro del grupo de investigación Subjetividad, Educación y Cultura de la Universidad de Cundinamarca (Colombia).

\*\*\* Licenciada en Historia por la Universidad del Valle (Cali-Colombia), Maestra en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (Buenos Aires-Argentina). Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de General Sarmiento (Buenos Aires-Argentina). Becaria doctoral CONICET.

y encontrábamos repetidamente en distintos profesionales, compatriotas y pares de otros países de la región. En Argentina, las iniciativas personales y grupales comenzaron, hace unos tres años, a través de la formación del Grupo de Análisis de Migración Colombiana en Argentina (GAMCA). Desde allí enriquecimos nuestras preguntas, expusimos algunas reflexiones y ampliamos el horizonte para descentrar nuestra mirada, apostando a la construcción colectiva del pensamiento<sup>1</sup>.

Analizar trayectos personales de manera sistemática, demanda comparar otras situaciones en el marco de las relaciones entre los contextos locales, regionales y globales. En este trabajo delinearemos un recorrido que parte de una perspectiva sobre la universidad en América Latina, sus cambios en las últimas décadas y la incidencia de procesos políticos más amplios, así como los devenires particulares de las instituciones de educación superior. La bibliografía y discusiones publicadas en los últimos años nos han permitido vincular el panorama general con las temáticas de internacionalización de la educación, movilidad estudiantil y migración. La tesis e interés fundamental de este escrito, consiste en llamar la atención sobre puntos opacos de la discusión respecto a las trayectorias de los estudiantes universitarios latinoamericanos en la región, cómo estas trayectorias impulsan procesos tan distintos como el fortalecimiento de los mercados educativos de títulos, la búsqueda de oportunidades fuera de los sistemas más excluyentes, la gestación de movimientos sociales regionales y la producción de pensamiento crítico.

Los sistemas educativos han venido experimentando fuertes transformaciones en las últimas décadas, con particular acento en el subsistema universitario público. Dichos cambios

---

1 Queremos expresar nuestro mayor agradecimiento a Denis Rojas, Patricia Roncancio, Anamaria Latorre y Natalia Morales. También debemos mencionar el acompañamiento de Fernando Collizzolli y Federico Piva. El respaldo del Centro de Investigación Regional Orlando Fals Borda de la Universidad de Cundinamarca, nos ha permitido exponer nuestras ideas en esta convocatoria de CLACSO.

están relacionados con las presiones por la democratización de la matrícula, la competencia con el subsistema privado, el financiamiento, el crecimiento de los posgrados y las políticas de internacionalización. Factores que han puesto a la universidad pública en la paradoja de aceptar y validar la globalización del conocimiento, en medio de las condiciones precarias que las políticas neoliberales le han heredado.

Entendemos que los sistemas educativos, las universidades, el estado, el mercado, y los sistemas migratorios, configuran distintas fuerzas que impulsan la creciente migración educativa. Desde esta perspectiva, conseguimos identificar algunas formas de esos flujos migratorios entre países receptores y expulsores. A manera de hipótesis, formulamos una tipología basada en la impronta histórica que tienen algunos países en los que la universidad es gratuita, y que en el ciclo de internacionalización educativa han financiado programas de becas de posgrado para estudiantes latinoamericanos. Estos países son: Argentina, Brasil y México; en el caso de los dos primeros, vienen recibiendo los mayores flujos de estudiantes migrantes de otros países.

Esta realidad genera preguntas por las condiciones en que muchos jóvenes de países de América Latina toman la decisión de salir en busca de oportunidades educativas. Junto a estos países se encuentra otro grupo de estudiantes que son invisibles para los programas de internacionalización. Son aquellos que migran bajo su propio riesgo, algunas veces con apoyo económico de sus familias, o integrados a redes de migrantes, que encuentran en otro país la oportunidad de estudiar, esquivando las formas de exclusión disimulada del sistema de educación superior (exámenes, privatización, endeudamiento). Son ellas y ellos, quienes van a tomar protagonismo político en los movimientos estudiantiles del 2011 en Chile y Colombia, pues vivir fuera de sus países no impidió que apoyaran desde otros lugares un proceso que revitalizó el debate por el *derecho a la educación*.

Con base en estos análisis, discutimos los limitados alcances que tiene la perspectiva institucional sobre la internacionalización, especialmente respecto a la medición de las migracio-

nes estudiantiles y las condiciones de vida de los sujetos que se mueven dentro de América Latina, que en este momento están redefiniendo y generando un cambio de los flujos de migración educativa Sur-Norte, por una Sur-Sur.

El trabajo se estructura en dos grandes apartados, en principio expondremos una breve revisión histórica de los sistemas educativos latinoamericanos y los cambios generales que han tenido durante los últimos treinta años, como resultado de los procesos globales y locales, con foco en los temas de ampliación de la matrícula universitaria, privatización e internacionalización. Allí analizaremos la llegada de los estudiantes chilenos y colombianos a las universidades argentinas por fuera de los circuitos institucionales, y cómo su participación en los movimientos estudiantiles que en 2011 pusieron en agenda el derecho a la educación superior, evidencia una corriente con varias fuerzas: la búsqueda de sistemas menos excluyentes, la gestación de formas de pensamiento crítico y la compra de servicios educativos que fortalecen ofertas privadas locales.

En el segundo apartado debatiremos las posibles rutas de comprensión de la movilidad estudiantil intrarregional, sobre la que proponemos su visibilidad como categoría de análisis en el marco de la “internacionalización de la educación superior”. Además, identificaremos los vacíos existentes en la literatura sobre migración y movilidad científica respecto a los flujos migratorios estudiantiles dentro de la región.

Finalmente, desarrollaremos una propuesta para analizar la movilidad estudiantil intrarregional que nos permita trascender los indicadores de movilidad académica e internacionalización. A partir de una revisión crítica debatiremos si es adecuado pensar la movilidad estudiantil únicamente en términos de internacionalización y hasta qué punto las nociones más aceptadas dan cuenta de las formas de intercambio de información y pensamiento, vinculadas con la experiencia de los jóvenes estudiantes en sistemas y contextos diferentes a los de sus países de origen.

En el apartado de conclusiones, expondremos una agenda que busca posicionar a la condición de estudiante migrante como

un tema en dos sentidos. Por un lado, como un eje de reflexión académico que permite rastrear las tendencias privatizadoras de la universidad, la expansión de los títulos universitarios y algunas formas de integración regional en sus dimensiones culturales y políticas. Por otro lado, llamar la atención de los formuladores de políticas educativas de integración regional e internacionalización, sobre la necesidad de comprender las corrientes de movilidad de manera integral.

### **TENDENCIAS DE LAS UNIVERSIDADES EN AMÉRICA LATINA DURANTE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS: CONTEXTO DE LA MOVILIDAD ESTUDIANTIL**

Los investigadores que han abordado las transformaciones de las universidades en América Latina durante los últimos treinta años, coinciden en señalar que los contextos nacionales e históricos han generado un vasto universo institucional de gran heterogeneidad en el marco de sociedades con desigualdad persistente (Brunner, 2008, Didriksson, 2008; López, 2008). Aun así, identifican algunas *tendencias* para analizar la región como un todo, entre las que se destacan la notable expansión de la educación superior, la creciente participación de instituciones privadas que ha generado un enorme mercado de ofertas educativas y de títulos, la permanencia de “macrouiversidades”<sup>2</sup> públicas de acceso restringido

---

2 Didriksson ha desarrollado el término para describir, comparar y analizar este tipo de modelo de universidad específico de la región, que se refiere a instituciones nacionales, públicas y autónomas que se caracterizan, en términos generales, por: “a) Ser la o las instituciones más representativas de su país por la demanda social que atienden. Se trata de las más grandes universidades que pueden agrupar entre 30 mil o 40 mil estudiantes, hasta 250 mil, en correspondencia con su contexto nacional. b) Son instituciones que abarcan el conjunto de las áreas del conocimiento de la ciencia y la tecnología, de las ciencias sociales y de las humanidades, de las artes, de la cultura, de la historia y del futuro, por lo que mantienen una organización compleja. c) Son instituciones que concentran el mayor porcentaje de la investigación científica nacional y regional, y por lo tanto, también en el desarrollo de posgrados. d) Por su naturaleza pública y autónoma, absorben el porcentaje más significativo del presupuesto nacional del sistema de educación superior, y por ello su

y el impacto diferenciado, pero rastreable, de procesos globales entre los que se encuentran el desplazamiento de la UNESCO en la orientación de las políticas educativas por organismos internacionales de crédito y de desarrollo, el auge del neoliberalismo y los intentos de organización de sistemas educativos homogéneos basados en criterios comunes (conocidos como procesos de evaluación y acreditación).

En este apartado describiremos brevemente algunas *tendencias* que permitan enmarcar la discusión sobre la denominada “internacionalización educativa” y el creciente número de estudiantes migrantes, entendidos como dimensiones poco exploradas y con gran potencial para comprender la situación de las universidades latinoamericanas, los impactos de las políticas educativas y las condiciones de la migración calificada dentro de la región.

### **DE LA HERENCIA COLONIAL DE ÉLITES A LA MASIFICACIÓN DE FINALES DEL SIGLO XX**

En América Latina las universidades surgieron asociadas al sistema colonial, para la formación de élites locales. 14 de las 31 instituciones fundadas en ese período desaparecieron y las restantes se consolidaron como instituciones excluyentes carentes de mecanismos meritocráticos de selección (García 2008). La herencia colonial gestó un escenario para el movimiento reformista de 1918, el cual emergió a manera de “reacción revolucionaria” y fue liderado por los estudiantes de la conservadora ciudad de Córdoba (Argentina), cuyas demandas fueron acompañadas por varios sectores de la sociedad identificados con ellas (Leher, 2008). Gracias a eso, durante la primera mitad del siglo XX, la corriente reformista se difundió en el continente marcando confrontaciones entre propuestas elitistas y democratizadoras, las cuales encontraron en los estudiantes un actor con propuestas y luchas

---

principal fuente de financiamiento proviene de los fondos gubernamentales. e) Y, tienen bajo su resguardo y protección un monumental y, a menudo único, patrimonio histórico, cultural y natural” (Didriksson, 2006: 194).

que resistieron las estrategias para cooptar, ignorar o perseguir su actuar (Tünnermann, 1998a). Las ideas formuladas desde Córdoba se incorporaron de diversas maneras y en distintos momentos de acuerdo con las transformaciones, luchas y contextos socio-políticos de cada país (Landinelli, 2008).

La autonomía universitaria, el cogobierno y la apertura de los claustros, constituyen el núcleo de las más importantes reivindicaciones legadas por la corriente reformista. Es bien sabido que esas consignas se han promovido como un deber ser y su puesta en práctica e implicaciones han variado significativamente (Aboites, 2008; Marsiske 2004; Tünnermann, 1998b). La reforma impulsó la creación de nuevas universidades estatales ligadas a las burguesías nacionales y, en su mayor parte, de orientación “napoleónica” (centralistas, elitistas y con dominio de educación profesionalizante) y formadoras de intelectuales con diversas posturas ideológicas y políticas (Didriksson, 2006).

El tamaño de esas instituciones y su ritmo de crecimiento fue proporcional a la relevancia que cada estado le había otorgado a la educación. Por ejemplo, Argentina tenía mayor nivel de alfabetización y escolaridad, por lo que sus universidades alcanzaron dimensiones y coberturas más amplias en comparación con sus vecinos. En términos muy generales, entre 1950 y 1975, la matrícula de las universidades y el nivel terciario aumentó 13 veces. Al final de ese período, América Latina contaba con cerca de 3,5 millones de alumnos, ubicándola “justo al borde de los sistemas que convencionalmente se denominan sistemas masificados de educación superior” (Brunner, 2008: 124).

A partir de los años ochenta el crecimiento será mayor, por lo que la literatura especializada ubica la expansión del nivel como la *tendencia* más relevante para entender los asuntos vinculados con el nivel superior y la universidad. Sin embargo, la mayoría de los autores no enmarca esta expansión dentro de un proceso más amplio, inherente a los sistemas educativos modernos: un crecimiento constante que se manifiesta de diversas formas de acuerdo a la configuración política, económica e ideológica de cada país. Dicha expansión, materializada en el aumento de

instituciones y en el número de estudiantes, se ha dado con cierta linealidad, es decir, comenzó con la expansión de los niveles primarios y luego con los secundarios, terciarios, universitarios y posgrados.

La expansión universitaria y de la educación terciaria no ha sido uniforme en la región. Los tres países más grandes concentran, en términos absolutos, el mayor número de estudiantes matriculados, aunque Brasil y México muestran un nivel de masificación “bajo”, si tenemos en cuenta las tasas brutas de escolarización. Argentina, por el contrario, alcanza un nivel “alto”, además, es el único país de América Latina en dicha categoría. Las gráficas 1 y 2 resumen la tendencia señalada.

### Gráfica 1. Sistemas educativos por tamaño y nivel de masificación

<b>Nivel de Masificación</b>	<i>Alto</i> > 55%					Argentina
	<i>Medio Alto</i> 46-55%	Panamá				
	<i>Medio</i> 36-45%	Uruguay	Bolivia Costa Rica	Chile	Venezuela	
	<i>Medio Bajo</i> 26-35%		República Dominicana	Perú	Colombia	
	<i>Bajo</i> <25%	El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua Paraguay	Ecuador			Brasil México
		<i>Pequeño</i> < 150 mil	<i>Medio Pequeño</i> 150-500 mil	<i>Medio</i> 500 mil-1 millón	<i>Medio Grande</i> 1 millón-2 millones	<i>Grande</i> > 2 millones
<b>Tamaño del Sistema (Matrícula)</b>						

Fuente: Samoilovich, 2008: 325

Los datos en las gráficas también evidencian la segunda y más notable tendencia: la expansión ha sido impulsada por la multiplicación de instituciones privadas. Durante el siglo XX, los estados latinoamericanos sostuvieron las históricas y prestigiosas macrouiversidades, y al mismo tiempo, crearon otras en ciuda-

des y provincias. Sin embargo, en la mayoría de los países el crecimiento de la oferta pública no cubrió la creciente demanda por educación de los nuevos graduados secundarios y sus familias, quienes aspiraban alcanzar “la promesa educativa” de ascenso social y estatus por medio de las titulaciones en educación superior. En estas condiciones emergió un dinámico “mercado educativo” nutrido por ofertas públicas y privadas de educación superior técnica, tecnológica y universitaria.

### Gráfica 2. Número de instituciones de educación superior y porcentaje en el sector privado

Año	Total Instituciones Público-Privado	% sector privado	Universidades		Otras IES	
			N	% privado	N	% privado
1960	164	31,1				
1970	272	46				
1985	467	45,6				
1995	5438	54	812	16,8	4626	52,5
1960-2003	7514	65,1	1213	69,2	6301	64,3

Fuente: García Guadilla (2007) elaborado con base en IESALC/UNESCO

Esos mercados educativos no se expandieron con la misma potencia en todos los países de la región, no obstante, la incidencia de tres procesos globales y el crecimiento de los posgrados impulsarán dicha expansión en los países que no la habían manifestado, en tanto que en otros la acentuará.

## PROCESOS GLOBALES Y SU IMPACTO EN AMÉRICA LATINA

A finales del siglo XX, la región presentaba un conjunto heterogéneo de instituciones universitarias privadas, configurando un mercado educativo en el que la calidad del “servicio” adquirido se correspondía al “producto” esperado. Como señala Brunner (2008), esa realidad dificultó la organización de “sistemas universitarios”, pues la

rápida proliferación de instituciones privadas sin control estricto en algunos países, generó diversas ofertas de servicios y titulaciones, muchas veces no homologables a nivel nacional o regional. En los países con mayor número de instituciones privadas ésta característica se encuentra particularmente acentuada, incluso ha estado vinculada a graves irregularidades en la contratación docente, la calidad de los programas<sup>3</sup> el desvío de recursos con fines de lucro<sup>4</sup> y el aumento arbitrario del valor de las matrículas, entre otras situaciones<sup>5</sup>.

---

3 En el año 2012, el gobierno de Ecuador cerró 14 universidades privadas que atendían alrededor de 38 mil estudiantes, debido a la baja calidad de los programas, las actividades orientadas al lucro, la precariedad laboral docente y su baja calificación. El secretario de educación, René Ramírez, anunció que otras ocho instituciones estaban en observación (*El Tiempo*, 22 de abril de 2012).

4 En Chile, durante los últimos años, varias universidades privadas han sido denunciadas por lucrarse desestimando la normativa vigente. Según María Olivia Mönckeberg, a través del incremento constante de matrículas, las universidades contaron con excedentes para ampliar exponencialmente sus patrimonios, los cuales se reinvertían en la creación de nuevas sedes y programas, suscitando a su vez la aparición de organizaciones fachada, sobre todo inmobiliarias, para desviar los dineros captados. Esta situación fue posible con la aquiescencia gubernamental, en especial de los funcionarios del Consejo Nacional de Acreditación pertenecientes al partido Unión Democrática Independiente, en asocio o complicidad con otros sectores económicos y políticos (Mönckeberg, 2007). El 18 de junio de 2010, el diario *La Tercera* dedicó un artículo a la rentabilidad de las universidades privadas, así como la venta de algunas a grupos extranjeros como parte de la concentración en el manejo de esas instituciones; el titular era explícito: “Universidades: un mercado bullente”. Las denuncias del movimiento estudiantil y la posterior “quiebra” de la Universidad del Mar en 2012, visibilizaron el tema que, pese a todo, recién fue abordado en abril de 2014 por el gobierno y el parlamento como respuesta a las protestas y denuncias sobre el desvío de fondos en la Universidad Andrés Bello, una de las más grandes del país (con 42 mil estudiantes) y perteneciente al grupo Laureate, que también posee las universidades de Las Américas y Viña del Mar y del Instituto AIEP (*El dinamó*, 25 de noviembre de 2013; *La Tercera*, 13 de mayo de 2014; Fernández y otros, 2014).

5 En Colombia, desde los años noventa, se han presentado varias denuncias sobre instituciones privadas, recién en el año 2001 el Ministerio de Educación Nacional inició el programa: Inspección y Vigilancia de la Educación Superior (*Al Tablero*, 3 de abril de 2001). El Programa arrojó algunos resultados, pero la magnitud del trabajo y el escaso esfuerzo estatal permitieron que las

La dificultad para la conformación de sistemas no sólo obedece a las dinámicas de mercantilización, también tiene que ver con las particularidades institucionales de las macrouiversidades, las cuales funcionaron con gran autonomía a nivel nacional, de tal modo que estas instituciones tenían enormes dificultades para la homologación curricular y el movimiento de estudiantes entre instituciones. En este contexto, las macrouiversidades siguieron enfocadas en la adjudicación de títulos, y en el debate intelectual con escasa producción de investigación en ciencia y tecnología, siendo Brasil la excepción más notable y, en alguna medida, México y Argentina.

La lectura detallada de las gráficas 1 y 2, evidencia la heterogeneidad de la expansión del nivel terciario y universitario en

---

irregularidades continuaran. En 2013, el cierre de ocho carreras de la Universidad San Martín, con 32 años de trayectoria y 27 mil estudiantes, desató una polémica que arrojó información preocupante: en los últimos cinco años, el Ministerio había sancionado a 52 instituciones de educación superior y en ese momento investigaba 60 centros educativos que contaban con poco más de 360 mil matriculados. Eso significa que una de cada cinco instituciones de educación superior era investigada y, en el caso de las universidades, una de cada cuatro. En el último lustro, el Ministerio cerró ocho instituciones, canceló nueve programas académicos, suspendió 35 y negó la licencia de funcionamiento a 139 nuevos programas. El Ministerio declaró a la prensa que contaba con 21 funcionarios para la vigilancia y control de un sistema que suma unos dos millones de estudiantes en 288 instituciones (*El Tiempo*, 11 de julio de 2013). La senadora Claudia López organizó un debate en 2014 sobre la continuidad de los problemas, a los que sumó contrataciones antiéticas con el estado, realización de actividades con ánimo de lucro y la venta irregular del Politécnico Gran Colombiano al grupo Whitney University ([www.claudia-lopez.com/tag/politecnico-grancolombiano](http://www.claudia-lopez.com/tag/politecnico-grancolombiano), consultado 26/08/2014). Dicho grupo, con base en Miami, es el líder de la red Ilumino que cuenta con “diez universidades innovadoras” ubicadas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay y Perú. Se define como “una entidad que está transformando la educación superior en Latinoamérica, redefiniendo acceso, calidad, globalización, empleabilidad, inclusión y asequibilidad a enseñanza de alta calidad para estudiantes del siglo 21 en la región” ([www.21.edu.ar/institucional-red-ilumno.html](http://www.21.edu.ar/institucional-red-ilumno.html), consultado 20/08/2014). El grupo y su red ofrecen programas a bajo costo y amplía los cupos por medio de programas virtuales. En la región, el grupo compete con otros similares: el mencionado Laureate Education Universities y Apollo Global.

cada país, así como la tendencia regional a la privatización desde los años setenta. La masificación y aumento de la oferta privada, han estado ligados a tres procesos globales que iniciaron en las últimas décadas del siglo XX.

El primero de ellos tiene que ver con el desplazamiento, desde los años ochenta, de la UNESCO como entidad supranacional orientadora de las políticas educativas en beneficio de los bancos internacionales de crédito y organismos de desarrollo como la OCDE (Martínez, 1994). Las nuevas entidades tuvieron mayor fuerza para impulsar sus “recomendaciones”, puesto que las formularon atadas a grandes préstamos de divisas. El enfoque de dichos organismos ha estado determinado por la necesidad de alcanzar una mayor “eficiencia” y “eficacia” de los sistemas educativos, en función de los recursos invertidos según mediciones relacionadas con el aparato productivo y las tasas de retorno (Mollis, 2010).

El segundo proceso se refiere a la implementación de las llamadas “políticas neoliberales”. Desde los años setenta, grupos de intelectuales e instituciones criticaron el papel del Estado de Bienestar y sus efectos en la crisis económica. Con base en ese argumento, los funcionarios de los organismos de crédito internacional formularon una serie de recomendaciones que se promovieron como la única manera de solucionar los problemas emergentes: reducción del estado, reorientación del gasto público, y apertura y desregulación de la economía (Stiglitz, 1998; Torre, 1998).

Los derechos a salud, educación y bienestar pasaron a considerarse un servicio que no necesariamente debería ser provisto por el estado. Fue así que el acceso a la universidad se alejó, aún más, de convertirse en un derecho que podría alcanzarse como meta colectiva, para ser una aspiración individual producto del pago o el endeudamiento familiar.

Hoy día, se ha notado que las manifestaciones concretas del neoliberalismo en términos de políticas no son suficientes para entenderlo, es algo más que se asienta sobre los principios de la competencia y el fomento de esta como la mejor forma de

crecimiento personal y colectivo, el mercado como organizador más eficiente y transparente de la producción y distribución de recursos simbólicos y materiales de una economía y un mundo signados por la escasez. Lo que tempranamente algunos identificaron como la imposición de un nuevo “sentido común” (Gentili, 1997), hoy se analiza de manera más compleja como un dispositivo muy potente que moldea los deseos y subjetividades, que legitima las formas de acción y esfuerzo individual por encima de lo colectivo, mediante resoluciones de la vida cotidiana basadas en mecanismos y principios de mercado (Dardot y Laval, 2014).

El tercer proceso, relacionado con el anterior, tiene que ver la integración de las universidades europeas según los principios de mercado, con el objetivo de contribuir al incremento de responsabilidad en los alumnos universitarios, la igualdad, la calidad y una mayor relación con el sistema productivo y empresarial. Independientemente de las buenas intenciones de los eurodiputados que impulsaron los Acuerdos de Bolonia<sup>6</sup>, estos se han promovido como el paradigma de integración, sin detenerse a pensar en las implicaciones de este tipo de medidas sobre las culturas universitarias no europeas y sus prácticas<sup>7</sup>.

---

6 En 1999, los ministros de Educación de los países europeos firmaron la *Declaración de Bolonia*, que tiene como objetivo facilitar el intercambio de profesionales titulados en el continente por medio del seguimiento de programas basados en créditos validados internacionalmente y así movilizar los procesos de internacionalización de la educación superior.

7 Hace unos años, Naidoo (2008) señaló que este tipo de medidas podría traer consecuencias negativas en varios sentidos: a) la necesidad de atraer recursos de las empresas introduce la lógica de desarrollar procesos y “productos” específicamente para su intercambio en el mercado, más no por su valor intrínseco o “académico”; b) la investigación como objeto comercial incide en la libertad académica y puede deformar sus objetivos, incluso generar nuevas jerarquías y divisiones del trabajo entre los profesores dedicados a las ciencias aplicadas y a las ciencias básicas, además, orientar prioridades de investigación que no necesariamente son las del conocimiento científico; c) el acercamiento a los intereses comerciales y la búsqueda de patentes, no es equivalente a la búsqueda del bien e intereses públicos; d) las presiones de mercantilización pueden desalentar el compromiso crítico

Volviendo a la región, durante los años noventa la influencia de estos procesos se podrá notar en las reformas legislativas<sup>8</sup> adelantadas en algunos países. Mollis (2008) denomina este proceso “la agenda internacional de la modernización de los sistemas educativos superiores”, basada en cuatro elementos fundamentales:

- a) Disminución de subsidios estatales para la educación, la ciencia y la cultura.
- b) Expansión de las instituciones y las matrículas privadas.
- c) Descentralización del gasto universitario y la autonomía de las universidades para regular el acceso, la permanencia y el egreso. El uso de la autonomía como palabra legitimadora significó que las universidades tuvieron que empezar a gestionar sus propios recursos por medio del cobro de aranceles a los estudiantes de grado, la competencia en el mercado de posgrados y la venta de servicios. En algunos países derivó en la implementación de subsidios a la demanda y los créditos educativos (como en los casos de Chile y Colombia).
- d) Creación de comisiones de evaluación y acreditación para homogeneizar y regular las instituciones de educación superior de cada país.

---

y perjudicar la evolución a largo plazo del conocimiento; e) cambios en la relación entre alumnos y docentes; f) recursos didácticos más estandarizados y personal docente cada vez más barato; g) ruptura entre los profesores que investigan (o son consultores) y los docentes de cátedra; h) el desarrollo de un sistema de educación superior estratificado y desigual, pues las mencionadas rupturas crearían instituciones elitistas con los mejores alumnos y las otras estarían destinadas a suplir la demanda del creciente número de graduados secundarios.

8 Chile (1990-991), Colombia (1992), Paraguay (1993), Bolivia (1994), Argentina (1995), Panamá (1995), Brasil (1996), El Salvador (1996), Ecuador (2000). Si bien las reformas han sido profundas, no se han realizado de la misma forma en todos los países como sucedió en Europa (Samoilovich, 2008: 348). De ahí la importancia que le hemos otorgado a la revisión de la manera como, en algunos casos, la privatización antecedió a las reformas gracias al retiro o inacción “no anunciada” del Estado.

Las reformas implementadas buscaron ordenar el abigarrado conjunto universitario de la región y se legitimaron sobre ciertas condiciones previas: el gran número de graduados secundarios que demandaban ampliar la cobertura universitaria, la imperiosa necesidad de regular y evaluar el extenso grupo de instituciones privadas, así como lograr mayor interconexión entre las macrouniversidades, y niveles de homogeneización por medio de la implementación de criterios comunes a términos curriculares y administrativos. La tensión entre democratización y calidad volvió al centro de la cuestión, pero desde una perspectiva muy diferente de la tradición latinoamericana legada por la corriente reformista de comienzos de siglo XX.

Inspirados en Dubet (2004), queremos señalar que las políticas neoliberales no sólo deben abordarse como generadoras de crisis en las instituciones existentes. Su potencia radica en instalarse como solución a las tensiones entre democratización y calidad, a la búsqueda de la excelencia y a la racionalización del gasto educativo. Con estas características se instalaron primero como una fórmula de la tecnocracia, y luego, en la opinión pública, como discurso de eficiencia. Dichas políticas fueron presentadas como una “reforma”, palabra que le fue arrebatada a los sectores progresistas (Gentili, 2008: 39), y quedó en manos de la lógica de actores empresariales interesados en la apertura de mercados, y de algunos expertos internacionales convencidos de que el dogma neoliberal era la mejor forma de regulación social.

La implementación de la lógica neoliberal logró imponer la contracción de la intervención del estado y lo especializó en labores de regulación del mercado educativo. La ampliación de la provisión del ahora servicio educativo se hizo de forma cuantitativa y consolidó procesos de fragmentación de la condición de estudiante, que se teje entre las múltiples ofertas públicas y privadas, con subjetividades en continua competencia por acumular títulos.

## **CRECIMIENTO DEL POSGRADO Y EL MERCADO DE TÍTULOS**

El notable crecimiento de la matrícula influyó el crecimiento vertical<sup>9</sup> del nivel universitario, aumentando y jerarquizando los títulos de posgrado: especialización, maestría, doctorado y posdoctorado. Dicho crecimiento obedece a la articulación de dos de las tendencias mencionadas: por un lado, las condiciones de mercado fomentadas por las políticas neoliberales y, por otro, la masa de estudiantes que desea ingresar a la educación superior y acumular títulos.

El posgrado tiene una doble función desde finales del siglo XX, la primera trata de mantener su relación con la producción científica e investigativa en los contextos nacionales, la segunda está orientada a la venta de educación y el aumento de la oferta de especializaciones en saberes específicos requeridos por el mercado de trabajo.

En tanto que la universidad pública ha tenido que sobrellevar las consecuencias de tener que autofinanciarse, se ha visto afectada la tradición de gratuidad en el nivel superior en algunos países. No obstante, ante el crecimiento de la posgraduación, especialmente del doctorado, la infraestructura y el acumulado histórico de grupos de investigación de las universidades públicas, se han convertido en un factor de calidad (Mollis, 2010:17).

A finales del siglo XX, el panorama de los posgrados tuvo un impulso privatizador en términos de la oferta, la competencia y el tipo de matrícula. Además, la oferta pública decreció: a mediados de los noventa las universidades públicas albergaban el 76% de los estudiantes de posgrado y en el año 2000 se había reducido al 68% (Rama, 2007, citado por Mollis, 2010: 18).

El nivel tendió a diferenciar la calidad del posgrado de tipo académico/investigativo, sustentado en la infraestructura y

---

9 Nos referimos a las formas como se empiezan a diferenciar títulos y ofertas dentro de la educación superior. Según Viñao, la segmentación vertical de los sistemas educativos es la división en tiempo y niveles, "a veces acompañada de exámenes de entrada o salida y, en el caso de los niveles educativos, de titulaciones diferentes" (2002: 40).

grupos de investigación concentrados en unas cuantas universidades, y otro que se nutrió del aumento de egresados universitarios y la necesidad de especialización en áreas de formación demandadas por los mercados de trabajo. Así, se profundizaron las formaciones académicas e investigativas en las maestrías y doctorados más consolidados, mientras que se crearon otros programas de corte profesionalizante, orientados al mercado laboral y a la híperespecialización de tareas productivas<sup>10</sup>.

Durante los años noventa, la expansión de la matrícula en posgrado llamó la atención de investigadores que buscaron explicar sus formas de crecimiento desde una perspectiva regional. A mediados de la década, García (1996), propuso una clasificación según el número de estudiantes matriculados en cada país:

Grupo 1: población de postgrado mayor de 50.000: Brasil y México

Grupo 2: población de postgrado entre 15.000 y 25.000: Colombia

Grupo 3: población de postgrado entre 5000 y 15.000: Argentina, Chile, Cuba, Perú y Venezuela

Grupo 4: población de postgrado entre 1000 y 5000: Bolivia, Costa Rica, Panamá, Guatemala

Grupo 5: población de postgrado menor a 1000: el resto de los países.

La agrupación de García (1996) indica la asimetría en la distribución regional, así como las políticas nacionales para garantizar la permanencia y la graduación. En los noventa, la concentración en Brasil y México llegaba al 71% de los estudiantes de posgrado, manteniéndose como los dos mayores sistemas universitarios de la región, pero entre 2000 y 2004 hubo un cambio en esta tendencia ya que descenderá al 51%, en tanto que los grupos 2 y 3, conformados por Colombia, Argentina, Chile, Cuba y Perú, pasaron del 23,4% al 40% (García, 1996; Mollis, 2010).

---

10 Según Rama (2006), entre 2000 y 2004 la composición de la matrícula de posgrado en 15 países de América Latina era: especialización 35%, maestría 52% y doctorados 13%.

El rostro humano de la expansión vertical de la educación superior está perfilado por estudiantes, investigadores y docentes que han buscado consolidar su trayectoria educativa. De esta forma, se han integrado los estudiantes “recién llegados”<sup>11</sup> a la lógica del mercado de títulos, cuya importancia se materializa en las oportunidades laborales (presentes y futuras) y el prestigio social. Debido a la masificación, la competencia por títulos ha llevado a más estudiantes a buscar los niveles educativos superiores, bien sea por su propia cuenta o aprovechando apoyos institucionales como becas, créditos, intercambios y premios, dentro o fuera del país, en un contexto regional de internacionalización de la educación.

### **CONFIGURACIONES DEL ESPACIO COMÚN DE EDUCACIÓN SUPERIOR: ENTRE LA REGULACIÓN Y LA MOVILIDAD ESTUDIANTIL**

Durante la década de los noventa, casi todos los países latinoamericanos crearon organismos estatales de evaluación de la calidad con diferentes grados de intervención. El objetivo fue regular la diversidad de universidades a través de un Estado Evaluador, que controlara el desorden generado por el rápido crecimiento de la matrícula y programas en las instituciones de educación superior privada y pública.

No puede afirmarse que el resultado haya sido la homogenización de los criterios de evaluación en toda América Latina, puesto que el proceso de implementación de la acreditación se ha presentado en medio de diversas tensiones y acuerdos entre gobiernos e instituciones<sup>12</sup>. Sin embargo, la formulación e imple-

---

11 Usamos esta expresión en el sentido en que Bourdieu y Champagne se refieren a los estudiantes que en las últimas décadas del siglo XX ingresaron al sistema educativo (Bourdieu y Champagne, 1999).

12 Fernández (2006) presenta una detallada lista de los países que instituyeron estos organismos, junto con su año de creación, nombre de la entidad o entidades, si realiza o no evaluación institucional y los tipos de acreditación que otorga.

mentación de las políticas de evaluación y acreditación configuraron una reforma regional que empieza a sentar las bases de lo que se ha llamado “Espacio Común Latinoamericano de Educación Superior”.

Fernández es optimista de los avances en la consolidación de ese Espacio, pues varias acciones han establecido una serie de “parámetros comunes de calidad para la integración de los sistemas de educación superior” (Fernández, 2006: 46). Entre dichas acciones se encuentran los procesos de validación de títulos, convenios y cooperación entre distintos países y universidades, tal y como se viene adelantando en el Mercosur<sup>13</sup>.

La regulación y cooperación institucional, según Fernández, deben implementarse a partir de considerar la educación como “bien público”. Este principio fue ratificado en la conferencia UNESCO de 2009 sobre educación superior donde, con gran respaldo de los países latinoamericanos, fue rechazada la propuesta de los países desarrollados que buscaba incluir la educación superior dentro los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio, lo que implicaba su definición como “bien comercial y mercancía” (IESALC, 2010).

---

<sup>13</sup> Fernández también destaca la creación de organizaciones interuniversitarias e interregionales, entre las que menciona: aquellas que funcionan como nodos de las redes regionales como la IESALC/UNESCO y, dentro de ésta, la red de redes ENLACES que también actúa como enlace oficial con redes de otras regiones o países (Comisión Europea y organismos de cooperación). Otro tipo son las redes interuniversitarias como “el Grupo Montevideo, la UDUAL, el CSUCA, la Red Columbus, la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria, la Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración (AUALCPI), la Asociación ORION, la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), la Red de Macro Universidades Públicas de AL y el Caribe, la Asociación de Universidades Amazónicas (UNAMAZ), el CRISCOS con las universidades de la región Centro-Oeste de Sudamérica, la Red de Universidades Regionales (UREL), la de las Universidades de la Compañía de Jesús en América Latina (AUSJAL), la que agrupa a las de carácter tecnológico (AIESTALC), la de las Universidades Privadas de Centroamérica (AUPRICA), el CINDA con sede en Chile, la Red RICES para la convergencia de la Educación Superior, etc.” (Fernández, 2010: 15).

La educación como bien público en el Espacio Común, se enfrenta al avance de proyectos de empresas transnacionales de educación. García (2005) advirtió tempranamente sobre el aumento de estos proveedores con ofertas educativas a distancia, franquicias, articulación de programas o doble titulación y convenios. Tales empresas han avanzado extendiendo relaciones de mercado en busca de nichos de consumidores que reproducen la dependencia educativa, en algunos casos con baja calidad y pertinencia educativa, o en estrecha relación con el mundo empresarial y el marketing.

Estas instituciones han aprovechado, en algunos casos, su extraterritorialidad para escapar al ámbito de aplicación de las leyes nacionales (García, 2005: 13) y, en los últimos años, se han “territorializado” por medio de la compra de instituciones privadas o la formación de “alianzas”. Dichas empresas están en varios países de la región, incluyendo los que no están subordinados a la firma de tratados de libre comercio como, por ejemplo, Brasil (Rama, 2012)<sup>14</sup>.

La consolidación del Espacio Común tiene implicaciones positivas en dos sentidos, por una parte, fortalece las relaciones entre países, instituciones y comunidades académicas, y por otra, puede convertirse en una estrategia de evaluación y acreditación capaz impedir la proliferación de programas transnacionales con fines de lucro.

Ahora, la propuesta del Espacio Común parte de un enfoque institucional que privilegia las normas, los procedimientos y

---

14 En notas a pie anteriores presentamos información al respecto. Además, Rama (2012) distingue este tipo de modalidad de educación privada de las históricas ofertas existentes en la región y cómo debido a la implementación de los programas de acreditación y la inversión pública en algunos países este tipo de educación *for profit* ha buscado adaptarse, en especial bajo las normativas locales que permiten el funcionamiento de universidades según el régimen de sociedades anónimas. Incluso, algunas de estas universidades son grandes competidoras pues han alcanzado mejor calidad que las pequeñas universidades locales, lo cual genera una concentración de la oferta educativa en grandes grupos.

la organización formal del sistema educativo. Las prioridades de este enfoque generan límites analíticos que nos interesa discutir, con el fin de aportar desde una perspectiva complementaria.

La expansión de la matrícula, la mayor cantidad de graduados y la internacionalización pensada desde la perspectiva regional, altera en buena medida la forma de entender la salida de estudiantes desde América Latina hacia los países centrales y la tradición investigativa al respecto. Este es un tema renovado y dinámico que, desde luego, está colmado de vacíos, uno de ellos es la movilidad estudiantil dentro del continente por vías “no institucionales”, es decir, aquellos estudiantes que encuentran conveniente trasladarse a otro país de la región para matricularse en grado o posgrado con sus propios medios.

¿Qué tipo de movimientos estamos presenciando y cuáles son sus implicaciones?<sup>15</sup>, es una pregunta básica para abordar esta realidad más allá del foco en el movimiento Sur-Norte y los reclamos de fuga de cerebros, permitiendo entender las formas y sentidos de la migración Sur-Sur de estudiantes y académicos.

Ahora bien, las tendencias de la universidad latinoamericana no han sido homogéneas, debemos considerar las contratendencias impulsadas por la llegada de nuevos gobiernos al inicio del siglo XXI. No ahondaremos en el debate sobre cuál es el mejor término que los define, tomaremos partido por llamarlos “neodesarrollistas”<sup>16</sup>, pues consideramos que la mayoría de ellos

---

15 En ese sentido, nos inspira García (2010) quien subraya la relevancia de los encuentros intelectuales de los años sesenta y setenta como producto de las condiciones políticas y sociales de la época: las dictaduras y persecución de académicos, intelectuales y militantes políticos. Estos encuentros científicos y políticos de estudiantes e intelectuales de distintos países, produjo resultados importantes para la región, uno de estos es “la teoría de la dependencia, que en esos momentos fue un aporte relevante a las ciencias sociales” (García, 1996: 146).

16 Algunas posturas como las de Sader (2008) o Thwaites (2010) se refieren a “posneoliberalismo” y, desde su propia teoría, Laclau (2006) presenta una visión similar. Autores con posturas diversas hablan de “neodesarrollismo” (Aranibar y Rodríguez, 2013) y, desde una perspectiva crítica, otros investiga-

implementaron medidas que buscan limitar las reformas neoliberales en educación por medio del aumento del presupuesto, programas de becas, repatriación de científicos y creación de universidades públicas. Sin embargo, en otras áreas dichos gobiernos están entrampados en las lógicas de comercio internacional y sostienen mecanismos de regulación implementados durante el auge del neoliberalismo.

En varios países los resultados de las nuevas medidas están por evaluarse, además, las condiciones de inicio han sido diversas por los contextos históricos y la forma diferencial que han asumido las políticas neoliberales<sup>17</sup>. Nos interesa señalar que durante los últimos años se ha venido generando un doble movimiento: por un lado, dos países gobiernos neodesarrollistas como Ecuador, han triplicado la salida de estudiantes a través de programas de formación de científicos para que apoyen el cambio de matriz productiva<sup>18</sup>. Por otro lado, existen indicios sobre una importante salida de estudiantes desde países continuadores del neoliberalismo como Colombia y Chile hacia países que tienen un sistema público histórico (México, Brasil, Argentina).

En este contexto nos centraremos en el caso de los estudiantes chilenos y colombianos. Como hemos dicho, las dinámicas de esos movimientos son difíciles rastrear, porque son

---

dores se refieren al “neodesarrollismo” o “neoextractivismo” (Svampa, 2013). Los gobiernos de los que estamos hablando son los de Venezuela, Bolivia, Brasil, Argentina, Ecuador, Uruguay, Nicaragua, Honduras y Paraguay. Los gobiernos de Honduras y Paraguay fueron interrumpidos por métodos irregulares, el primero con un golpe cívico militar en 2009, y el segundo con un golpe parlamentario en 2012.

17 No obstante, se han publicado compilaciones sobre el tema. Ver: (Mollis, 2010), (Rinesi, 2012), (Lischetti, 2013), (Suasnábar, 2013), (Gentili, 2014).

18 El programa de becas en el exterior para ecuatorianos lo administra la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, en el marco de la política pública específica que se propone formar posgraduados “en áreas relacionadas al cambio de modelo de desarrollo contemplado en la Constitución” y en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 (SENESCYT, 2012)

recientes e invisibles para gran parte de las estadísticas educativas. Esta ha sido la principal dificultad que hemos encontrado para analizar el fenómeno, en este momento sólo puede contarse con datos generales de emigración y estudios de caso (Higuera et al. 2013).

### **ELEMENTOS PARA ENTENDER LA OTRA FORMA DE MOVILIDAD ESTUDIANTIL EN LA REGIÓN: ¿PAÍSES RECEPTORES Y EXPULSORES?**

Las inquietudes de este escrito se inspiran en los movimientos estudiantiles que están luchando por el derecho a la educación superior en el continente. Noventa años después del levantamiento en Córdoba, los jóvenes han puesto de nuevo a la universidad en el centro de la discusión sobre el tipo de instituciones y mecanismos necesarios para la construcción de sociedades más justas e integradas. Fueron, precisamente, los estudiantes de los países que han aplicado con mayor rigor las políticas neoliberales en educación, Chile y Colombia, quienes han pasado a liderar los debates y luchas por el derecho a la educación.

Para intentar comprender la movilidad estudiantil en la región y sus formas de organización como movimiento estudiantil, vamos a describir lo ocurrido en la Argentina, país receptor donde grupos de colombianos y chilenos hicieron eco de los movimientos por el derecho a la educación que se desarrollaban en sus países. Después, expondremos algunas hipótesis generales que resultan útiles para analizar de forma más amplia el movimiento de estudiantes entre los sistemas educativos del Espacio Común Educativo.

### ***LOS ECOS EN ARGENTINA DEL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL CHILENO Y COLOMBIANO***

Las emblemáticas protestas de los estudiantes chilenos (en un primer momento secundarios desde 2006, y luego universitarios en 2011) exigiendo una educación pública, de calidad y en condiciones de igualdad, alcanzaron gran legitimidad y amplio

respaldo social. Al poco tiempo el movimiento estudiantil universitario colombiano se enfrentó el proyecto de ley del gobierno que proponía, entre otras cosas, habilitar el funcionamiento de instituciones educativas con ánimo de lucro. De este modo, los estudiantes, apoyados por algunos docentes, intelectuales y otros actores sociales, retomaron la voz en la discusión de las políticas educativas, por años a cargo de expertos y burocracias internacionales.

Resulta interesante que las protestas emerjan dentro de sistemas educativos que exhiben un considerable aumento de la cobertura, alto nivel de privatización y utilización de políticas de “acción afirmativa” como estrategia de mercado (Gómez & Celis, 2009). Sin embargo, las luchas que vienen adelantando estos movimientos estudiantiles son una respuesta a la cristalización y profundización de las desigualdades educativas, que los estados han incentivado por medio de la desinversión e implementación de mecanismos de crédito como opción “pública” de acceso a la universidad<sup>19</sup>. Los movimientos estudiantiles denunciaron la elitización de las universidades públicas gracias a los estrictos mecanismos de selección y el aumento de las matrículas, los cuales, acentúan la exclusión que afecta a quienes recibieron educación de baja calidad, y a los que no tienen cómo pagar en instituciones privadas acreditadas, empujándolos a tra-

---

19 Para ver la tendencia del crecimiento histórico en América Latina de instituciones públicas y privadas de crédito educativo, consultar Téllez (2009). El alto endeudamiento de los estudiantes tiene dos ejes de reflexión. El primero es macroeconómico, la deuda y el factor de riesgo empiezan a afectar las finanzas nacionales; en segundo lugar está el costo asumido en tiempo y dinero por los estudiantes y en consecuencia por las familias. A manera de ilustración, Denhart en un reportaje para la revista Forbes (2013) afirmaba que en los Estados Unidos estas deudas en 2013 sumaban 1,2 billones de dólares, ocupando el segundo lugar después de las hipotecas; en tanto que dos terceras partes de los estudiantes que se graduaban ya tenían un cierto nivel de deuda (Denhart, 2013). En Chile también se afirma que para el 2016 habrá más de 600 mil estudiantes con créditos educativos, sumando una deuda de 5.000 millones de dólares (Gaona, 2014).

bajar y estudiar o integrándolos al sistema financiero de créditos educativos<sup>20</sup>.

Los niveles de difusión de las reivindicaciones en el marco de la agenda por el derecho a la educación pública y gratuita, trascendió de lo local a partir de los medios de comunicación y las redes sociales. Esto permitió construir un repertorio de lucha difundido en forma de nodos interconectados, con capacidad de impulsar acciones colectivas en diferentes ciudades y países. Esas formas de actuar, generaron una convergencia regional que interpeló a muchos de los que salieron de su país en busca de mejores condiciones educativas y, al mismo tiempo, le dio fuerza a quienes venían trabajando en la organización política de sus connacionales.

Un país en el que tuvieron eco estos movimientos fue la Argentina, donde estudia un nutrido grupo de latinoamericanos atraído por características históricas de su sistema educativo y política flexible de inmigración. En ese país se han implementado políticas educativas neodesarrollistas durante la última década, entre las que se cuenta la creación de universidades públicas en el conurbano bonaerense, donde la mayoría de los estudiantes pertenecen a la primera generación de sus familias en ese nivel. Esta nueva situación promueve el debate sobre la educación superior como un derecho y el impacto de las universidades en las políticas públicas de desarrollo local y la formación para el trabajo, según las demandas del contexto<sup>21</sup>. A pesar de los esfuerzos, este país aún se encuentra lejos de

---

20 Gómez y Celis (2009) señalan que en Colombia se democratizó el acceso al crédito por medio de la focalización de las acciones del organismo financiador del estado (ICETEX). En el período 2003 a 2008 se beneficiaron 129.148 estudiantes y el 80,3% de estos se matricularon en instituciones privadas.

21 Las posturas de siete rectores de universidades nacionales del Gran Buenos Aires, se encuentran resumidas en una nota de prensa del diario *Tiempo Argentino* (1 de julio de 2012). El discurso de posesión de la nueva rectora de la Universidad Nacional General Sarmiento es una buena muestra de las ideas que se están empezando a debatir ([www.ungs.edu.ar/ms\\_ungs/wp-content/uploads/2014/09/DiscursoGabrielaDiker.pdf](http://www.ungs.edu.ar/ms_ungs/wp-content/uploads/2014/09/DiscursoGabrielaDiker.pdf), consultado 02/10/2014).

romper las tradicionales desigualdades de la universidad<sup>22</sup>, así mismo, necesita resolver las tensiones entre los actores universitarios y estatales para formular una agenda coherente de políticas a largo plazo (Suasnábar, 2013).

Según datos oficiales de 2007, las instituciones argentinas atendían 23.737 “estudiantes internacionales” (aquellos que no son ciudadanos argentinos con o sin residencia, extranjeros con visa de estudios o turismo. Moler y Bohoslavsky, 2007: 2) en los distintos niveles universitarios, la mayoría provenientes de países de América Latina. Las cifras fueron publicadas por el recientemente creado Programa Argentino de Promoción de la Universidad, el cual dio inicio a una estrategia de internacionalización estatal que también promueve, asociado con universidades privadas, la venta de servicios educativos. De hecho, las instituciones privadas concentraban el 61,19% de estudiantes internacionales (Moler y Bohoslavsky, 2007). El interés en el tema ha crecido notablemente a nivel mediático, académico e institucional, pero el informe no ha sido actualizado<sup>23</sup>. Sin embargo, los datos disponibles sobre estudiantes chilenos y colombianos en Argentina, permiten observar el doble carácter del fenómeno de movilidad estudiantil que estamos abordando: búsqueda de instituciones públicas y compra de educación privada.

Hasta los años ochenta las y los ciudadanos chilenos eran la segunda nacionalidad de migrantes en Argentina pero, debido, al contexto socioeconómico y político regional, la migración se detuvo en los años noventa. A fines de esa década, esa tendencia se modificó con la llegada de

---

22 Según dato compilados por el SITEAL, en 2010 el porcentaje de jóvenes entre los 20 y 21 años de nivel socioeconómico bajo que accedió a la universidad era del 25%, mientras entre los de nivel alto era del 60%. En el rango de edad entre los 30 y los 33 años, la brecha aumenta, sólo accede el 17% de las personas de sectores de bajos frente al 66% del alto ([www.siteal.iipe-oei.org/perfiles\\_paises](http://www.siteal.iipe-oei.org/perfiles_paises), consultado 12/04/2014).

23 En 2012 Jorge Bragulat, director del Programa, señaló a la prensa que el número de extranjeros estaba creciendo aceleradamente pero que no se contaba con un sistema de información consolidado (*Telam*, 20/03/2012).

(...) migrantes jóvenes-adultos en edad laboral que, por un lado, observan a la Argentina como una posibilidad de realizar sus estudios de grado o bien continuar con estudios de postgrado, y también observan a Buenos Aires, como una ciudad que les ofrece una ampliación de los “horizontes culturales”, donde se pueden desarrollar en espacios profesionales como en ámbitos artísticos. Esto se vincula con las transformaciones que se llevaron a cabo en el país trasandino durante la dictadura (privatización de la educación pública, coerción y disciplinamiento de la ciudadanía, entre otros) y, cuyos efectos, aún perduran. Esta migración “económica-cultural” ha sido poco estudiada: perfiles, características, motivaciones, percepciones, representaciones, etc. (Jensen y Perret, 2011: 147-148)<sup>24</sup>.

Según el Departamento Cultural de la Embajada de la Argentina en Chile, en los últimos diez años 3.307 jóvenes chilenos han cruzado la cordillera para realizar estudios superiores en universidades nacionales. El incremento ha sido constante: en el año 2000 59 jóvenes chilenos iniciaron sus estudios en Argentina, en el año 2006 eran 435, en 2010 ascendían a 557 y en 2011 alcanzaron 570 cupos, de los 1400 que cada año las casas de altos estudios argentinas ofrecen a través de las embajadas (Ámbito financiero, 31 de agosto de 2011)<sup>25</sup>.

El incremento de los estudiantes chilenos está contemplado en las cifras de internacionalización oficiales. Sin embargo,

---

24 Jensen y Perret (2011: 145-148), proponen cuatro momentos históricos de la migración chilena hacia la Argentina, que se diferencian por las coyunturas económicas y políticas que impulsaron la migración así como las regiones de salida y llegada y los mecanismos de movilidad. El momento que reseñamos es el cuatro identificada por las autoras. El documental “¿Vos sos Cuático?” de 2010 es una interesante muestra del tipo de las personas mencionadas por las investigadoras citadas ([www.youtube.com/watch?v=p39XeYdqNww](http://www.youtube.com/watch?v=p39XeYdqNww), consultado 20/06/2014).

25 Los datos del anuario estadístico del Ministerio de educación de la Argentina, corroboran la tendencia informada por las fuentes de prensa (Argentina, 2011a:300; 2011b: 302).

allí no se encuentran datos de los estudiantes que arribaron al país y, debido a la facilidad de las leyes migratorias, obtuvieron residencia y DNI para inscribirse en las universidades. Los informes de la Dirección Nacional de Migraciones, muestran el aumento de ciudadanos de esa nacionalidad: en 2004 solo 698 ciudadanos chilenos obtuvieron DNI, cada año la cifra aumentó hasta alcanzar 2.177 en 2013 y sumar un total de 16.371 personas entre los dos años mencionados ([www.migraciones.gov.ar/accesible/indexN.php?estadisticas](http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexN.php?estadisticas), consultado 20/06/2014). No obstante, se desconoce el número exacto de personas que obtuvieron el DNI para matricularse en la universidad.

En 2011, durante la coyuntura de las movilizaciones universitarias, los estudiantes chilenos que vivían en Buenos Aires y la ciudad de La Plata se agruparon en asambleas, las cuales, se estaban gestando años antes a partir de actos solidarios con causas sociopolíticas, tales como el apoyo a presos políticos mapuches. Los estudiantes propusieron una organización horizontal que ayudara a visibilizar los debates por el derecho a la educación de su país, estableciendo diálogo con las organizaciones argentinas de estudiantes universitarios y secundarios, así como partidos políticos y movimientos sociales afines a sus reclamos<sup>26</sup>.

Se realizaron charlas y debates en distintos ámbitos, programas de televisión en medios alternativos, videos en la red, así como grandes movilizaciones simultáneas a las adelantadas en Chile. Las asambleas, a partir de un levantamiento propio de datos, calculaban que el número de estudiantes chilenos en todas las universidades de la Argentina (incluidas las ciudades de Men-

---

26 La asamblea de Buenos Aires tiene un sitio web activo con escritos y material audiovisual sobre las actividades realizadas (<http://adhesionporchile.wix.com/exilio#!>, consultado 20/06/2014); mientras el sitio de la asamblea de La Plata tiene poco material aunque presenta algunos documentos interesantes (<https://we.riseup.net/asamblealaplata>, consultado en: 20/06/2014). Un video que recopila buena parte de las actividades reseñadas se encuentra en la red: [www.youtube.com/watch?v=wNxif0pW0DA](http://www.youtube.com/watch?v=wNxif0pW0DA), consultado 20/06/2014.

doza, Rosario y Córdoba), era de unos de 5000 (*La Nación*, 30 de agosto de 2011). Una cifra que, como hemos visto, no resulta desproporcionada.

Las asambleas generaron debates para elegir un nombre que representara a las organizaciones y el sentir de sus integrantes. Decidieron llamarse “Exiliadxs por la Educación de mercado” porque, en muchos aspectos, se consideraban expulsados por un sistema económico y educativo heredero de la dictadura:

Entendemos que este exilio no es obligado como lo era en los '70. Nuestras vidas y la de nuestras familias no peligran. Pero tampoco creemos que sea un cambio de rumbo tan voluntario como parece, ya que de alguna u otra forma, y en distintos niveles, somos los excluidos de un sistema que nos impone una Educación mercantilizada (...) Consideramos que todo exilio parte de hechos violentos. En este sentido, la violenta manipulación ejercida por el sistema capitalista nos pone una venda en los ojos, y nos induce a caer en el juego de fronteras políticas nacionales, cercenando nuestra identidad latinoamericana. Nos planteamos el tema del exilio, no sólo como chilenxs exiliadxs por la educación de mercado. Queremos hacer extensiva esta auto-denominación a todos aquellos y aquellas que de alguna u otra manera se vieron en la obligación de abandonar su tierra y su gente. Somos exiliados todos quienes no pudimos encontrar en nuestros países, lo que en tierras extranjeras sí, ya sea educación, trabajo, salud, libertad de pensamiento, derechos civiles, etcétera(<http://adhesionporchile.wix.com/exilio#!contenidos>, consultado 15/08/2014).

Sin importar la exactitud “académica” de la autodenominación, la emergencia de estas asambleas y la forma como analizaron la coyuntura, abrió la discusión a chilenos en otras partes del mundo y a estudiantes de otras nacionalidades, incluso, cuestionó a las organizaciones locales. Las marchas de los estudiantes chilenos fueron acompañadas por sus pares colombianos que-

nes, en poco tiempo, formaron una organización con el fin de oponerse a la reforma que se pretendía implementar en su país y contemplaba introducir mecanismos de endeudamiento similares a de Chile.

Históricamente, la llegada de colombianos a la Argentina era poco significativa: el censo nacional de 1991 registró 2.638 colombianos y el realizado en 2001 relevó 3.713 ciudadanos de esa nacionalidad. Desde el año 2008, la prensa inició la publicación de notas acerca de la sorpresiva llegada de gran número de jóvenes colombianos a las universidades públicas y privadas de la ciudad de Buenos Aires. Ese año, el Consulado de Colombia difundió un informe que registraba 9.900 colombianos regularizados en el país entre mayo de 2006 y abril de 2008, y estimaba que los estudiantes constituían el 46% del total de colombianos/as y su número estaba en franco crecimiento (Sección Consular, 2008).

Según los informes de la Dirección Nacional de Migraciones –DNM–, el número de solicitudes de residencia de colombianos ha crecido notablemente: en el año 2007 se resolvieron 3.700 solicitudes de residencia, casi 4 veces más que el año inmediatamente anterior, lo cual representa un incremento de 383%. A fines de diciembre de 2013 se resolvieron 4.161 solicitudes de residencia permanente de colombianos que, sumadas a las ya resueltas, arrojaban un total 15.343 colombianos en esa condición. En cuanto a las residencias temporarias, la DNM resolvió 12.628 solicitudes, casi el mismo número del año anterior<sup>27</sup>

Estos datos revelan el crecimiento del interés de más jóvenes por buscar oportunidades educativas asumiendo riesgos individuales, proyectando actividades laborales en el mercado formal e informal, y las diversas realidades que se tejen en la condición migratoria. En internet son comunes los grupos de Face-

---

27 ([www.migraciones.gov.ar/accesible/indexN.php?estadisticas](http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexN.php?estadisticas), consultado 20/06/2014).

book<sup>28</sup> y consultas en la página de Yahoo Respuestas<sup>29</sup>, de colombianos, chilenos y otros latinoamericanos quienes, además de compartir la experiencia migratoria, intercambian información, mercancías, y sobre todo, resuelven dudas de compatriotas que desean salir del país con destino a las universidades argentinas<sup>30</sup>. Estas redes, constituyen un relato y una fuente de indagación de las condiciones educativas, laborales y personales de la migración educativa.

### ***HACIA UNA TIPOLOGÍA DE PAÍSES RECEPTORES Y EXPULSORES EN EL ESPACIO COMÚN DE EDUCACIÓN SUPERIOR***

Los movimientos estudiantiles con ecos fuera de sus países de origen, dan cuenta de fenómenos impecrptibles desde algunos indicadores nacionales y aquellos referidos a la internacionalización educativa. Por ejemplo, los posgrados suelen ser considerados como un nivel que internacionaliza la educación a través de convenios y becas, generando mayor movilidad y acceso a nuevos horizontes dentro de la sociedad del conocimiento. Ese supuesto, basado en la idea de que todos los que salen a estudiar lo hacen con garantías institucionales, omite a los potenciales excluidos, esos estudiantes que viajan en busca de posgrados para eludir los altos costos económicos o las barreras socioeducativas.

Los casos analizados son indicativos de la relación entre migración y formas de expulsión/recepción que se configuran en el Espacio Común Educativo. Por ello, entendemos que la migración educativa está atravesada por la ampliación de la matrícula en educación superior (graduación y posgrado) y por la búsqueda

---

<sup>28</sup> [www.facebook.com/groups/colombianosenbaires/?fref=ts](http://www.facebook.com/groups/colombianosenbaires/?fref=ts), consultado 20/10/2014.

<sup>29</sup> Un ejemplo: <https://espanol.answers.yahoo.com/question/index?qid=20110826095604AAgEF8u>, consultado Octubre 21 de 2014.

<sup>30</sup> Algunas páginas ofrecen servicios de información y venden servicios de intermediación inmobiliaria, educativa, entre otras: [www.voyabuenosaires.com/faqs/](http://www.voyabuenosaires.com/faqs/), consultado 20/10/2014.

acumulativa y extendida de títulos de muchos de los “recién llegados”, quienes a su vez experimentarán nuevas y antiguas formas de segregación (educativa, social y económica) que operarán para construir trayectorias diferenciadas y desiguales. Ante esta realidad, algunos sujetos encontrarán en la migración una forma razonada para evitar el elitismo de las universidades prestigiosas y la jerarquización económica de la educación, hallando sistemas educativos con mejores y más amplias ofertas.

En el caso específico del posgrado, este se ha consolidado como un nivel selectivo que promete mejores oportunidades laborales a futuro, el costo de oportunidad individual tiene en cuenta los posibles movimientos por el Espacio Común. El caso de los más jóvenes de graduación resulta más ilustrativo: salen de su país buscando educación superior pública, gratuita y con menos barreras para el ingreso, y mantienen el cálculo de relación costo-beneficio, según el cual si no es posible entrar a una institución pública fuera del país, sigue siendo más barato pagar y formarse en instituciones privadas.

Para comprender mejor estas formas de expulsión/atracción de los sistemas educativos, agruparemos la tendencia histórica de gratuidad en la universidad pública latinoamericana. La gratuidad acompañó la consolidación del sistema universitario en la primera mitad del siglo XX, los gobiernos de Argentina (1949), Brasil (años 40), Venezuela (1958) y México (1945<sup>31</sup>) promulgaron esta medida. De otro lado, algunos países establecieron el pago de cuotas o matrícula en la universidad pública, siguiendo diferentes criterios para su cálculo, estos países fueron: Colombia,

---

31 En la ley se entiende que la universidad es gratuita por la reforma a la constitución en 1945, donde se inserta la expresión “Toda la educación que el Estado imparta será gratuita” en la cual se asume que la Universidad también lo es. En sí, la universidad mexicana no es gratuita, hay un pago mínimo de cuotas que no ha sido aumentado en décadas. En 1999 en la UNAM el rector presentó un proyecto de aumento de estas cuotas, que tuvo respuesta del movimiento estudiantil con una huelga que se extendió hasta el año 2000, y al final logró impedir la aplicación de esta medida.

Chile, Costa Rica, Guatemala, Perú y Bolivia (García, 2007: 68). Indiferente del tipo de mecanismo, en todos los países hubo un crecimiento constante de la matrícula, que a finales del siglo XX se hará exponencial con el avance de la educación privada.

Con estos datos podemos formular una serie de hipótesis que retomen la identidad público gratuito y público no-gratuito de los sistemas educativos, lo cual es un punto de partida para analizar los flujos de salida y atracción de estudiantes. Esta aproximación usa datos cuantitativos de matrícula, nivel de masificación, y datos de programas estatales de becas, para identificar un esquema de fuerzas de atracción y expulsión presentes en el Espacio Común. Desde luego, como señalamos, los datos de movilidad educativa están subrepresentados pero son útiles para iniciar la discusión. También es importante anotar que la caracterización de expulsor-receptor no es estática, depende de las coyunturas políticas y económicas, por ello conjugaremos esta dualidad con lecturas de algunas políticas neoliberales y neodesarrollistas actuantes.

En este sentido aparece una primera paradoja: tener los niveles más altos de matrícula no implica que sean los más masificados. Retomando la Gráfica 1, donde se relaciona el tamaño con la masificación del sistema, vemos que Brasil y México a pesar de tener sistemas con más de dos millones de estudiantes, conservan una deuda educativa con su población, pues están por debajo del 25% de cobertura. En América Latina, Argentina es el único sistema educativo con más de dos millones de estudiantes y una masificación superior al 55%.

Estos tres sistemas tienen programas de internacionalización del posgrado basados en becas de cooperación Sur-Sur o entre países miembros de bloques económicos (Mercosur y recientemente Alianza del Pacífico). En su mayoría están centrados en la movilidad de estudiantes de posgrado, ejerciendo una fuerza de atracción en tanto que son una oportunidad para la continuidad de estudios en condiciones de gratuidad y sostenimiento económico. Es decir, ofrecen una posibilidad de ser estudiante de tiempo completo en sistemas educativos prestigiosos.

El sistema educativo argentino sigue en expansión, es reconocido por su calidad, y cuenta con un interés del gobierno y las universidades (públicas y privadas) en profundizar su apertura educativa a estudiantes extranjeros, especialmente latinoamericanos. Este país tiene dos programas de becas para latinoamericanos: uno centrado en el doctorado financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICET), que tiene convocatoria dos veces al año para diez cupos. El otro programa, Roberto Carri<sup>32</sup>, está dirigido a nivel de maestría con fondos del Ministerio de Educación de la Nación y el Consejo de Decanos de Facultades de Ciencias Humanas y Sociales. El programa otorga treinta becas anuales. Además, el país ofrece otras becas destinadas a nacionalidades específicas, sobre todo europeas, con excepción de unas para mexicanos en el nivel de doctorado y posdoctorado<sup>33</sup>.

Brasil ofrece, desde los años sesenta, los programas PEC-G para graduación y PEC-PG para posgrados. Además, en 2011 fue creado el Programa de Alianza para la Educación y Capacitación de becas para posgrado (maestría y doctorado), resultado de la cooperación entre la OEA y el Grupo Coímbra de Universidades, involucrando a las universidades brasileras que hacen parte de este grupo. Desde ese año comenzó una convocatoria anual que selecciona alrededor de 50 becarios para maestría y doctorado provenientes de los países miembros de la OEA, matriculados en diferentes áreas del conocimiento<sup>34</sup>.

Tomando en cuenta el histórico de becarios del programa PEC-PG entre 2000 y 2012, en total se entregaron 1.625 becas. En esta etapa se presentó un aumento anual del número de becas (pasando de 61 a 208 en 2013) vinculado con las políticas de cooperación e internacionalización de los gobiernos neodesarrollis-

---

32 Nombre en memoria a un militante e intelectual desaparecido durante la última dictadura <https://drive.google.com/file//0B4847F00DAwoSFlqRF9WOEV2dUk/edit>, consultado 22/10/2014.

33 <https://drive.google.com/file/d/0B4847F00DAwoeUR5YndwQUtxSjQ/edit>, consultado 22/10/2014.

34 Ver la página del programa: [www.oas.org/es/becas/brasil.asp](http://www.oas.org/es/becas/brasil.asp)

tas. Al revisar con detalle ese período, la distribución de las becas por nacionalidad concentra casi el 60% en tres países: Colombia (34,3%), Perú (17,2%) y Argentina (7,6%)<sup>35</sup>.

En México existe un programa de estudios de posgrado dirigido a extranjeros sin especificaciones por región o país. La Encuesta Nacional de Movilidad Estudiantil Internacional de México, realizada entre 2010-2011, registra que la mayoría de los becarios vienen de países desarrollados. Sin embargo, dentro del total de los becados se destaca la participación de estudiantes colombianos con 514, seguido de Argentina con 215 (Secretaría de Educación Pública, 2012:14).

Los datos de becarios en los tres países receptores: Argentina, Brasil y México nos muestran su opuesto, es decir, los países expulsores. Ese grupo está encabezado por Colombia, seguido por Perú y Chile. Si volvemos a la Gráfica 1, encontramos que dos de estos sistemas educativos se ubican en el punto medio bajo (26-35%); Perú y Colombia logran a mediados de la primera década del siglo XXI una masificación de apenas una tercera parte de la población, y una privatización de la educación superior mayor al 50%<sup>36</sup>. De otro lado está Chile con una masificación media (36-45%) y una privatización similar a la de Perú y Colombia.

Esta relación vincula la tendencia histórica de sistemas públicos gratuitos con públicos no-gratuitos. La gratuidad y los programas de cooperación del primer grupo muestran las tendencias a una mayor recepción de estudiantes provenientes de sistemas que tienen exiguos sistemas de becas<sup>37</sup>, altos niveles de educación privada y educación pública no gratuita. Estos factores conjugados con la tendencia a la elitización de instituciones

---

<sup>35</sup> Datos obtenidos de la página del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil: [www.dce.mre.gov.br/PEC/PG/historico\\_Am\\_Sul\\_3.png](http://www.dce.mre.gov.br/PEC/PG/historico_Am_Sul_3.png), consultado 22/10/2014.

<sup>36</sup> Ver el Cuadro 4 Evolución de la matrícula de educación superior en el sector privado (1960/2000-2002) en García (2007).

<sup>37</sup> En Colombia, en 2010, Colciencias apenas ofrecía 462 becas para doctorado dentro y fuera del país (Observatorio de ciencia y tecnología, 2011).

públicas, y exámenes de ingreso, van a empujar a más estudiantes a salir de su país.

Ahora bien, las estadísticas dan cuenta de una parte de los migrantes, de aquellos que tienen más peso relativo por su cantidad. Pero detrás de estos se encuentran otras movilidades provenientes de sistemas más pequeños en población, pero con niveles de masificación más bajos que resultan ser once países (García, 2007), el resto de América Latina. En este vacío también entraría parte del Caribe, específicamente Haití y Cuba.

Otra crítica a estas estadísticas es de tipo cualitativo y obedece a la pregunta sobre aquello que no se mide. Pueden ser *exiliados del mercado* o hijos de familias que encuentran mejores condiciones educativas y precios más favorables en mercados educativos de otros países de la región.

Muchos migran antes de empezar a estudiar, consiguen trabajo para lograr un sostenimiento, en otros casos viajan a buscar en la oferta educativa y toman la decisión in situ; otro caso son aquellos que viajan con el apoyo económico de su familia en un cálculo de costo-beneficio. Allí el estudiante migrante de tiempo completo se empieza a fragmentar por las diversas condiciones en las que se va a insertar en el sistema educativo receptor y emerge el estudiante migrante de tiempo parcial.

Para ilustrar este punto, volvamos sobre los casos de los estudiantes chilenos y colombianos en Argentina a partir de los datos del último censo de la Universidad de Buenos Aires (2011). En grado, los extranjeros constituyen el 4% del total de estudiantes del nivel, 10.646 en números absolutos. Dentro de ese grupo las nacionalidades más destacadas son: Perú (25,3%), Bolivia (18,0%), Paraguay (11,3%); las cuales, corresponden a países limítrofes con una considerable migración hacia la Argentina. Luego aparecen los estudiantes de Brasil (8,8%), Chile (8,2%) y Colombia (6%), donde la mayoría cambió su lugar de residencia para adelantar sus estudios. Esta población se caracteriza por su corta edad y la combinación de actividades curriculares y laborales.

Según el Censo, la proporción de extranjeros en el postgrado asciende al 15% de la totalidad de estudiantes del nivel,

2.165 en términos absolutos. De esta población los colombianos son casi la mitad (47,8%), en importancia le siguen: Venezuela (7,4%), Bolivia (6,6%), Ecuador (6,2%), Brasil (5,6%), Chile (5,6%) y Uruguay (4%). En este nivel arancelado se observa el creciente número de estudiantes latinoamericanos que vienen a comprar servicios educativos, la mayoría jóvenes profesionales que combinan estudios con distintos tipos de trabajo.

Todas estas formas de ser estudiante en otro país, llevan a profundizar el análisis hacia los sistemas migratorios. Hemos señalado que el Espacio Común Educativo de América Latina se formaliza institucionalmente pero sin una discusión profunda de la condición migratoria de los estudiantes, pues cada país regula la movilidad por medio de las visas.

Las visas que regulan formalmente la migración educativa en las últimas décadas han tenido un desborde jurídico, ya que se vienen abriendo espacios legales para otras formas de migración educativa que hemos descrito en el anterior apartado. Con la negociación y constitución de bloques económicos dentro de la región: Mercosur, Comunidad Andina, CARICOM, y en los últimos años la Alianza del Pacífico, se han incluido acuerdos que derogan restricciones legales para la movilidad de los ciudadanos. En algunos casos, abren la posibilidad para obtener una visa de residencia temporaria que habilita para trabajar o estudiar, y en algunos casos, no se exige ningún tipo de vínculo institucional, programa de beca o ingresos propios suficientes para la estadía.

Un caso particular de este tipo de medidas es el Mercosur, allí encontramos dos de los países que llamamos receptores: Brasil y Argentina. En este último país los cambios en la política migratoria han sido aprovechados por estudiantes de países miembros y asociados<sup>38</sup> al Mercosur. Si se establece un corte en el crecimiento de extranjeros antes y después de esta política migratoria, podemos ver el aumento del fenómeno que hemos descrito.

---

<sup>38</sup> Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana y Surinam.

En Brasil recientemente se ha establecido un tipo de visa de residente temporario Mercosur que incluye a ciudadanos de países asociados al bloque. La visa otorga residencia temporaria por dos años y habilita para estudiar y trabajar en el país, entre los requisitos no se exigen documentos de aceptación en una institución educativa<sup>39</sup>. En este caso se abre un escenario que merece atención por las dimensiones del sistema educativo y las políticas de becas en ese país.

Nuestro interés con esta tipología ha sido tomar el concepto de internacionalización y Espacio Común de manera crítica, a partir de las condiciones vitales de los estudiantes. Esta reflexión nos conduce a plantear otras preguntas: ¿son estos estudiantes un nuevo tipo de migrante o están en camino de serlo?, ¿qué factores estructurales e individuales impulsan la llegada de las y los estudiantes a los países receptores?, ¿desde qué conceptos o marcos teóricos podemos analizar este fenómeno? En el siguiente apartado examinaremos algunos conceptos que podrían ayudar a pensar este fenómeno para, finalmente, proponer una agenda que ayude a descentrar la mirada de los conceptos ligados a la internacionalización educativa y que permita analizar la complejidad que plantea la condición de estudiante en el marco de la expansión universitaria, la presión de los mercados de trabajo y las demandas sociales.

### **ENTRE LOS PARADIGMAS DE MIGRACIÓN Y DE INTERNACIONALIZACIÓN. UNA APUESTA COMPRENSIVA DE LA MOVILIDAD ESTUDIANTIL INTRARREGIONAL**

En los apartados anteriores dimos cuenta de los cambios, las tendencias y las tensiones que experimentó la universidad en la región. Uno de los aspectos más interesantes de estas tendencias es la *movilidad estudiantil* intrarregional, sobre la que proponemos su visibilidad como categoría de análisis, en el marco de la llamada tendencia a la internacionalización de la educación

---

39 [http://bogota.itamaraty.gov.br/es-es/visa\\_residente\\_temporario\\_-\\_mercosur.xml](http://bogota.itamaraty.gov.br/es-es/visa_residente_temporario_-_mercosur.xml)

superior. Este apartado tiene como objetivo dilucidar los vacíos existentes en la literatura sobre flujos migratorios, los estudios sobre movilidad científica y, por último, discutir sobre el proyecto político que acompaña la posible internacionalización de la universidad en América Latina.

Los estudios que abordan el tema de la migración refieren de manera obligada a las transformaciones en el mundo social de la dupla globalización-neoliberalismo, combinación que desdibuja los límites reales de la llamada “aldea global”, donde todos aparentemente tenemos las mismas posibilidades de movilidad y acceso, lo que por supuesto oculta la desigualdad del sistema económico, en el que la educación se aproxima más a la lógica de un servicio que a un derecho.

Los análisis sobre la migración describen el incremento de los flujos migratorios en el pasado siglo XX, con especial relevancia en las tres últimas décadas del siglo. Estos movimientos han sido acompañados de diversidad de historias nacionales, de países expulsores y receptores, y además, ocultan un proceso contradictorio: por un lado, la movilidad es bien vista y en un contexto como el académico movido por la tendencia hacia el credencialismo y la competencia por títulos, es una responsabilidad de cada investigador, quien moviliza en sus redes institucionales o soportes personales los auxilios necesarios para su movilidad. Por otro lado, estos movimientos difuminan las características de los sistemas económicos, políticos y educativos de los países de origen de cientos de miles de migrantes y con ello ocultan sus historias de desigualdad.

Evidenciando la falta de estudios que se encarguen de analizar la movilidad de los estudiantes latinoamericanos en la región y que los datos cuantitativos existentes en las bases de movilidad académica están subrepresentados, buscamos dejar planteada no sólo la necesidad de realizar estudios de este tipo, sino la pertinencia de generar indagaciones que tomen una perspectiva que humanice dichos tránsitos, para conocer las potencialidades de estos movimientos en la construcción de redes de intercambio recíproco, cuáles son las historias que acompañan

esos movimientos y los múltiples costos de traslado e instalación en otro lugar.

En este apartado se presentarán algunas reflexiones sobre los límites existentes para comprender las características de los flujos migratorios de estudiantes de pregrado y posgrado en la región. La pregunta por quiénes son los actuales estudiantes extranjeros de y en los países de América Latina y las realidades sociales que estos representan en cada aula, nos genera la inquietud sobre la existencia de teorías o formas de conceptualizar que nos acerquen a la comprensión de estos movimientos. Para tal fin se reconstruirán algunas de las principales tendencias de análisis migratorios y sobre la denominada “migración altamente calificada”.

Partimos de considerar que en la emigración actual de estudiantes, técnicos y profesionales al interior de América Latina influyen no sólo las condiciones productivas y financieras del mundo, sino que se trata de fenómenos complejos y multidimensionales que son parte constitutiva de los procesos contemporáneos de transformación social (Luchilo, 2011). Por lo tanto, discutimos con aquellos estudios que encuentran como única explicación para los flujos migratorios la evaluación racional que realizan los actores de las condiciones estructurales de su país de origen y el de destino (Arango, 2000; Gómez, 2010); asimismo, discutimos con aquellas propuestas que desde los enfoques del capital humano centran a los actores en una competencia, como quien asume los costos de oportunidad en el presente para mejorar su condición en el futuro vía salario. Estas concepciones desconocen los dramas humanos que hay detrás de las condiciones de mercado y las consecuencias en términos emocionales para quienes toman la decisión de migrar.

¿Por qué considerar a los estudiantes de y en la región como migrantes? Porque estos estudiantes por medio de sus tránsitos consolidan sus “espacios de vida”<sup>40</sup> en una posible transna-

---

40 Según Courgeau (1980), esta expresión se refiere a la porción de espacio delimitada en la que el actor realiza todas sus actividades, incluyendo sus desplazamientos.

cionalización de las dinámicas de educación, trabajo y de su vida. En este marco, surge una diversidad de estrategias con las cuales se consolidan distintas formas de relación de los actores para incorporarse a la sociedad de destino y se consolidan espacios de discusión, en los que se potencian procesos de auto identificación nacional, así como de problematización sobre las condiciones sociales de los países de origen y de la región misma.

Esta propuesta de verificar el proceso de radicación de los estudiantes como migrantes, una vez que establecen su “espacio de vida”, está más allá de las políticas migratorias del país de destino y también se distancia de las definiciones teóricas de la literatura sobre los procesos de internacionalización, que formulan categorías según el tipo de estancia que realiza el o la estudiante, categorizaciones que no permiten humanizar los tránsitos. Estas dos miradas terminan invisibilizando las diversas transformaciones subjetivas que ocurren en el proceso de migración.

### **PINCELADAS Y TRAZOS EN EL PANORAMA ACTUAL DE LA MIGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

En su texto “Doce equívocos sobre las migraciones”, Alejandro Grimson (2011) menciona dos que resultan útiles para pensar la literatura sobre movilidad estudiantil. El primero señala la necesidad de actualizar la mirada de las migraciones al Sur con indagaciones que permitan ver cómo los flujos actuales no son exclusivos del Sur al Norte, y como por el contrario uno de cada tres migrantes se está desplazando entre regiones y países “del Sur” (Grimson, 2011:35).

Los análisis sobre la realidad y cambios migratorios de América Latina principalmente se han abocado a reflexionar sobre el continente como un productor de migrantes, principalmente hacia el norte, es decir, Estados Unidos y Europa o tanto más al bloque OCDE. En los últimos años, el campo de trabajo se ha diversificado, se desarrollan trabajos sobre las diferentes políticas migratorias de los países de origen y destino, las transformaciones de los vínculos sociales (Novick, 2008), los procesos de reestructuración familiar (Canales, 2006); y, en menor medida, se

encuentran investigaciones que analizan las dinámicas actuales de la migración intrarregional.

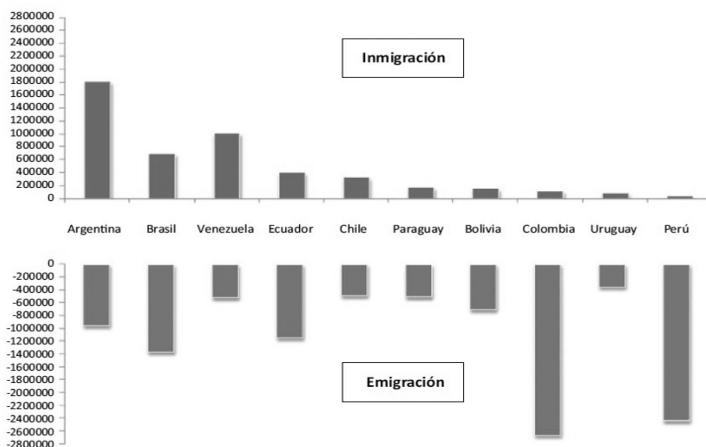
Sin embargo, el volumen de estos esfuerzos es incomparable con las reflexiones existentes sobre las migraciones Sur-Norte (Cerutti, 2004). Estos estudios deben atravesar la inexistencia de índices de medición de los flujos intrarregionales y, por ende, de la especificación del tipo de movilidad que los acompaña. Lo cual incide en la falta de estudios sistemáticos sobre la movilidad intrarregional que impliquen al Norte, Centro y Sur de nuestro continente.

El reciente estudio de la OIM sobre el “Panorama migratorio de los países de América del Sur”, señala cómo “una parte considerable de los migrantes sudamericanos ha reorientado su estrategia migratoria hacia países vecinos o cercanos dentro de la región” (Texidó y Gurrieri, 2012:14). En este estudio se señala a Argentina, Brasil y Chile como los países que están recibiendo la mayor parte de estos migrantes, debido al mejoramiento de sus condiciones macroeconómicas. A esto agrega que Argentina y Venezuela continúan siendo los únicos países de la región en donde la inmigración es mayor a la emigración (Texidó y Gurrieri, 2012:20), mientras Bolivia, Colombia<sup>41</sup>, Ecuador, Paraguay y Perú mantienen un claro perfil emigratorio. Igualmente, pormenoriza que los principales corredores migratorios de la región en la actualidad son: Paraguay-Argentina, Bolivia-Argentina, y con un flujo menor Colombia-Venezuela, Perú-Argentina, Perú-Chile, Bolivia-Brasil y Colombia-Ecuador (Texidó y Gurrieri, 2012: 21-22). La siguiente gráfica contiene datos útiles que resumen el panorama actual de la migración de Suramérica:

### **Gráfica 3. Migración e inmigración en Suramérica (2012)**

---

41 Los flujos de ciudadanos y ciudadanas colombianas en el panorama actual de la migración en Suramérica es una excepción, pues algunos se ven forzados a dejar el país a causa del conflicto armado y refugiarse principalmente en Ecuador y Venezuela (Texidó y Gurrieri, 2012).



Fuente: Texidó y Gurrieri (2012): 13.

Estas cifras no permiten identificar el tipo de migración ocupacional que representan, no obstante, el estudio ubica cinco tendencias en los flujos migratorios: feminización; concentración en los grupos etarios de entre 15 y 64 años (con cifras importantes entre los 20 y 29 años, edad de continuidad de los estudios); una alta migración irregular; trata de personas dentro y fuera de la región. Por último, “una participación considerable de migrantes calificados, aunque con diferencias importantes según los países” (Texidó y Gurrieri, 2012: 17).

En las migraciones intrarregionales inciden proximidades geográficas, culturales, de política migratoria, etc. Para el caso de la migración de jóvenes estudiantes, consideramos que incide el conocimiento personal previo de algunos países de la región, la información proporcionada por internet y por las redes de amigos o familiares radicados en los países de interés.

La Gráfica 4 muestra una dimensión del aumento de la migración educativa desde América Latina, allí se presenta como tendencia general el aumento de estudiantes que salen de sus países: entre el 2000 y el 2011 creció un 82,24%, mientras que en Norteamérica y Europa creció 21,69%, demostrando que las políticas

de internacionalización tuvieron un papel fundamental en este crecimiento. Los porcentajes son, entonces, un reflejo de los efectos institucionales de los programas de becas, convenios, acuerdos o programas de fundaciones e instituciones de cooperación.

**Gráfica 4. Estudiantes de educación superior latinoamericanos que estudian en el extranjero (2000-2011)**

<b>País/Región</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2011</b>
Guatemala	1.440	2.668	6.640
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2.460	3.656	9.763
Ecuador	3.272	5.368	10.713
Dominicana República	1.202	1.812	3.525
Paraguay	1.109	1.887	2.891
Haití	1.642	3.240	4.141
Colombia	10.584	16.291	24.183
Perú	7.179	9.943	16.235
Chile	4.947	7.550	9.737
Uruguay	1.477	2.028	2.715
México	14.413	23.230	26.475
Latinoamérica y el Caribe	112.732	152.992	205.446
Costa Rica	1.156	1.639	2.016
Brasil	17.520	19.670	29.870
Venezuela (República)	7.741	9.470	11.486
El Salvador	1.693	2.200	2.316
Argentina	6.915	8.304	9.350
Cuba	1.497	1.102	1.955
Honduras	1.753	2.285	2.230
Nicaragua	1.397	2.068	1.671
Panamá	1.859	2.000	2.062
Norteamérica y Europa	491.865	492.567	598.546

Fuente: UIS-UNESCO

A la par del incremento y diversificación de las razones para salir de los países, también ha cambiado la duración de las estadías. Los movimientos de larga duración para obtener un diploma fueron desplazados “parcialmente por esquemas de movilidad corta, orientados a la adquisición de créditos transferibles y accesibles a partir de las licenciaturas e incluso, de las carreras universitarias cortas en dos años” (Didou, 2006: 23).

Este aumento de las cifras muestra una parte del fenómeno, es decir, subrepresenta cuantitativamente la cifra real de estudiantes que se mueven obviando la pregunta por la migración Sur-Sur. Olvida también las dimensiones de género, etnia, raza, condiciones de llegada y habitación, así como las de trabajo. Este tipo de perspectiva deja de lado, en últimas, las condiciones vitales de movilidad estudiantil y sus implicaciones en procesos sociales e intelectuales más amplios.

En estos índices queda evidenciado el flujo de estudiantes latinoamericanos que privilegian los países de la OCDE para desarrollar sus procesos de movilidad estudiantil, puesto que son los lugares que más otorgan posibilidades de financiamiento y que son pocos los programas que fomentan la movilidad entre los países latinoamericanos<sup>42</sup>. Tal como queda demostrado en la siguiente gráfica que retoma la movilidad de estudiantes de países importantes de la región y sus lugares de destino, los cuales son principalmente de la OCDE.

---

42 Brunner (2008) presenta algunas redes de intercambio y colaboración iberoamericana de educación superior existentes. Entre ellas están la Asociación Iberoamericana de Educación Superior a Distancia (AIESAD), la Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado (AUIP), el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB), la Escuela Iberoamericana de Gobernabilidad y Políticas Públicas (IBERGOB), la Fundación Universitaria Iberoamericana (FUNIBER), la Guía Iberoamericana de la Cooperación Internacional Universitaria de la OEI, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), el Programa de Becas Mutis, el Programa de Intercambio y Movilidad Académica (PIMA), el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), la Red Iberoamericana de Estudios de Posgrados (REDIBEP), la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) y la Red Universia.

### Gráfica 5. Estudiantes latinoamericanos migrantes en países de la OCDE (2010)

Pais	Cantidad de estudiantes en el exterior	Principales países de destino
Brasil	27.148	Estados Unidos 8.708 Francia 3.540 Portugal 2.801 Alemania 2.251
México	25.836	Estados Unidos 13.331 España 2.933 Francia 1.954
Colombia	22.153	Estados Unidos 6.859 España 5.792 Francia 2.578
Perú	15.507	España 3.864 Estados Unidos 3.250 Italia 1.559
Venezuela	13.234	Estados Unidos 4.914 Cuba 3.144 España 2.550
Bolivia	10.056	Cuba 5.108 España 1.060 Estados Unidos 1.030
Argentina	9.314	España 3.005 Estados Unidos 2.146 Cuba 827
Chile	8.850	Estados Unidos 2.037 España 1.881 Francia 802

Fuente: Luchilo (2013), elaborado a partir de los informes UIS-UNESCO.

### LAS AUSENCIAS EN LAS MIGRACIONES Y LAS PRESENCIAS DE LAS MIGRACIONES ALTAMENTE CALIFICADAS

José Luis Rocha (2013), a partir de la realidad migratoria de Nicaragua, se pregunta “¿por qué en el mundo de hoy son tantos los que viven la onda de ser un migrante?”. Quisiéramos ampliar su pregunta para evitar caer en la mirada benéfica de la “aldea global” donde todos tendríamos las mismas posibilidades de movilidad, nos inclinaríamos entonces hacia una pregunta del tipo “¿cuáles son los factores que inciden en la decisión de alguien para migrar?”. Esto supone una mirada más compleja que una simple evaluación racional de ventajas y desventajas.

Preguntas desde la anterior concepción suponen indagar por qué un ciudadano de nuestros países toma la decisión de migrar, qué evaluaciones hace de la falta de oportunidades en su

país, cuáles son los proyectos que acompañan la decisión de migrar y cuáles son las estrategias<sup>43</sup> que pone en marcha para lograr su objetivo. Supone además relativizar la idea de una tendencia global a migrar con algo positivo, por un enfoque que se ocupe de ver los altos costos de desarraigo emocional y de arribo a las costumbres del lugar de origen que transita el migrante.

Arango (2000) identifica que el principal problema de los estudios migratorios es que se han construido infinidad de modelos y enfoques conceptuales, incluso, algunas veces se ha llegado a generalizaciones empíricas, pero en muy pocas ocasiones se han construido teorías. Debido a que algunos de los esfuerzos teóricos que se encuentran en la literatura rara vez han sido formulados para explicar las migraciones, se encuentran una serie de esfuerzos que retoman contribuciones disímiles y separadas. El autor concluye que “no existe una teoría general de la migración como tal” (Arango, 2000:33), y reconoce la dificultad de crear una teoría única que sobrepase las dificultades de medir y definir su complejidad.

Consideramos pertinente en la producción teórica criticar el modelo propuesto por la teoría del capital humano basado en la economía neoclásica (Arango, 2000; Gómez, 2010), la cual supone que el actor toma la decisión de migrar en base a una evaluación racional de los medios con los que cuenta con el objetivo de maximizar su utilidad, los rendimientos netos esperados, la movilidad de factores y las diferencias salariales. En este contexto, la migración es interpretada como “el resultado de una distribución geográfica desigual de la mano de obra y del capital” (Arango, 2000:35). La dificultad que presenta esta propuesta es que no toma en cuenta las repercusiones de los sistemas políticos de gobierno en la decisión de migrar, ni las barreras socioeducati-

---

43 Es importante comentar que las estrategias empleadas son tan diversas como las personas, pues cada actor pone en juego diferentes formas de supervivencia y colaboración con sus redes personales, familiares e institucionales. Asimismo, cada quien establece relaciones distintas con su lugar de destino para lograr el objetivo que propicia el inicio del tránsito.

vas que se configuran en los sistemas educativos de los países de origen que funcionan además como factores de expulsión.

Consideramos la necesidad de ir más allá de los enfoques estructurales y las explicaciones macroeconómicas que no toman en cuenta a los actores y las realidades socioeconómicas, políticas y culturales, y el papel crucial que desempeñan los estados (Arango, 2000) en las circunstancias que devienen en las decisiones individuales.

El rastreo de estos estudios evidencia el vacío analítico sobre la presencia de estudiantes provenientes de la región, así como la participación de estudiantes e investigadores en los sistemas de ciencia y tecnología nacionales. Por tanto, vemos la necesidad de considerar al migrante estudiantil en su doble condición: como migrante y como estudiante. Esta posición nos distancia de los estudios que reseñaremos a continuación, los cuales han hecho énfasis en la migración altamente calificada desconociendo otras situaciones de migrantes calificados.

Los análisis de las migraciones calificadas pueden ser un punto de partida para la comprensión del fenómeno que aquí nos convoca; consideramos que algunas de las pistas que siguen estos estudios podrían ayudar a delimitar nuestro universo de reflexión. Estos estudios analizan principalmente los flujos de estudiantes a nivel de posgrado, también refieren a intelectuales, artistas, empresarios, actores y a quienes representen un capital de conocimiento que pueda llegar a ser una pérdida para sus lugares de origen. Desde esta lógica han privilegiado los análisis de pérdidas del Sur global hacia Estados Unidos y Europa; no obstante, son muy pocos los estudios que indagan sobre la movilidad de otros niveles educativos.

El primero de los paradigmas teóricos de análisis para este tipo de movilidad se denominó *fuga de cerebros*, como una postura teórica que se concentra en analizar el capital perdido por los países de origen de los migrantes. Esta definición fue utilizada por primera vez para definir la migración de científicos del Reino Unido a Estados Unidos durante la posguerra. La *fuga de cerebros* refiere a una migración de largo plazo o un "éxodo de

competencias”, es decir, a aquellos estudiantes que han llegado a un país de acogida, se radican por una larga temporada y desarrollan en él una carrera intelectual y profesional (Meyer, Kaplan y Charum, 1998:4). Para América Latina, este concepto se reutilizó en la década del sesenta de la mano de la teoría de la dependencia con el fin de problematizar el inmenso capital que perdían los países del Sur en las migraciones calificadas hacia el Norte (Ermólieva, 2011).

A finales de los años sesenta y setenta el debate teórico giró hacia tendencias que consideran esta circulación internacional de personas y competencias como un elemento positivo para el desarrollo del conocimiento en los países de origen y de destino (Meyer, Kaplan y Charum, 1998), distanciándose de la mirada pesimista de la “fuga” para impulsar conceptos tales como *brain exchange*, *brain circulation*, *brain gain*, *brain waste* o *brain strain*. En castellano estos términos suelen traducirse como “ganancia de cerebros”, “diáspora”, “circulación de talentos”, “redes de conocimiento en el exterior”, “diásporas científicas”, entre otras.

Estas propuestas teóricas suponen que la migración de recursos calificados es una fuente de desarrollo, por ello, consideran que la migración de personal calificado no representa necesariamente una pérdida para los países de origen, sino es un fenómeno potencialmente benéfico para los diferentes actores vinculados (países de destino, migrantes y países de origen). Los beneficios se materializan en la construcción de vínculos con los expatriados por medio de contribuciones a distancia (sin que el retorno sea un requisito imprescindible) para la transferencia de tecnología y conocimientos, intermediaciones con el exterior, colaboraciones con el país de origen y circulación de bienes y servicios.

Ermólieva (2011) actualiza de manera acertada la discusión sobre las consecuencias de esta movilidad cuando recuerda que, si bien el Banco Mundial ha sugerido que actualmente es más apropiado utilizar el concepto “movilidad de cerebros”, es necesario mantener la *fuga de cerebros* como un concepto válido, “en especial en el caso del intercambio desequilibrado de grupos alta-

mente calificados entre los países del Norte desarrollado y el Sur menos avanzado en los aspectos económico-sociales, educativos, tecnológicos, etc.” (Ermólieva, 2011: 115).

Solimano (2010) también reconoce que los científicos y académicos se mueven por mejores salarios, el acceso al conocimiento y la interacción con colegas extranjeros reconocidos y la posibilidad de desarrollar carreras exitosas internacionalmente. Sin embargo, subraya que la movilidad científica o calificada, ocasiona en los lugares de destino una ampliación de la oferta de personal altamente calificado, genera mayor estrechez en la competencia profesional y esto puede ocasionar una baja salarial para todos los profesionales del área del conocimiento específica (Solimano, 2010), además de aumentar la tercerización.

Lo importante de la revisión de esta literatura son las rutas de investigación y fuentes de información que ofrecen, ya que identifican elementos sobre causas, destinos y factores que inciden en la configuración de los flujos migratorios estudiantiles. Por ejemplo, Ermólieva (2011) señala algunas de las causas para la *fuga de cerebros*, entre las que menciona la escasez de inversiones en investigación y desarrollo tecnológico, la inestabilidad política y económica, y el aumento del desempleo y subempleo de graduados universitarios.

En cuanto a los cambios experimentados en la movilidad calificada, Luchilo (2011) enuncia como principales características la feminización de este tipo de migración y el aumento en la cantidad de migrantes calificados en movimiento. La primera tendencia como expresión del incremento de la participación de las mujeres en la educación superior, y la segunda trae consigo el incremento de movilidad de algunos grupos profesionales, en especial de quienes se desempeñan en el campo científico y tecnológico y en los sistemas de salud de los países de destino.

El principal problema que surge en la realización de este tipo de investigaciones es que los datos cuantitativos sobre la migración de personas altamente calificadas se encuentran muy fragmentados, lo cual dificulta delimitar los alcances del fenómeno (Meyer, Kaplan y Charum, 1998:10), ya que las estadísticas

sobre el tema son escasas y en muchos casos no permiten un análisis desagregado. Para el caso de América Latina y el Caribe, los intentos de cuantificar la movilidad hacia países desarrollados han tropezado con la dificultad de los diferentes parámetros que se utilizan en cada país de la región para realizar las mediciones.

Si bien estos estudios se centran en la migración calificada que históricamente se ha presentado desde la región hacia Estados Unidos y Europa, aún no problematizan cómo esa migración se ha incrementado con la ampliación de becas de distintos organismos nacionales e internacionales, como por ejemplo la política de becas de algunas universidades estadounidenses, y menos cómo este fenómeno también está representando un incremento en el acceso a más sectores de la sociedad como producto de la expansión de la educación universitaria, explicada en el primer apartado.

Además, estos movimientos migratorios benefician la construcción de un mercado educativo donde los países centrales son beneficiados por una mayor oferta de mano de obra, lo cual extiende las posibilidades de los regímenes de trabajo tercerizado e irregular, flexible y precario por medio de los sistemas de apoyo a la investigación o a la carrera docente. Ejemplo de ello son los programas de las universidades de Estados Unidos que toman como docentes a sus becarios como una forma de apoyo en su propio desarrollo académico, pero oculta que están obteniendo mano de obra a un menor costo. Ermólieva (2011) define el proceso anterior como la “otra cara de la moneda” de este tipo de migración, refiriéndose a la “subutilización de los cerebros fugados en el país de destino pues, con frecuencia, los emigrantes capacitados no encuentran empleos que se ajusten a su nivel de educación” (Ermólieva, 2011: 121). Esto abre una situación paradójica, “mientras los países de origen pierden estos recursos humanos, las economías receptoras no logran aprovecharlos adecuadamente” (Lozano y Gandini, 2009: 5).

Los avances de esta literatura nos permiten concluir que la migración de profesionales y técnicos no está necesariamente vinculada a la “sobreoferta”, como fue la explicación de los pri-

meros estudios sobre el tema, sino que la explicación debe referirse tanto a factores específicos de cada país, como a las oportunidades que ofrecen los países de recepción y al tipo de redes establecidas entre los migrantes. Cuestiones tales como la expansión de la educación acompañada de la incapacidad de absorción de graduados, las condiciones de distribución del ingreso más igualitarias en los lugares de destino, inducirían a la migración de los sectores más calificados.

De esta manera, este tipo de literatura privilegia los análisis sobre intercambios y movilidad de los individuos. Temas que cuando son pensados desde América Latina, consideramos que deben tomar en cuenta la distribución geopolítica asimétrica en la producción de conocimiento y las condiciones en que se efectúan la movilidad de los estudiantes desde la región en búsqueda de becas o auxilios de investigación.

### **GUÍAS PARA COMPRENDER LA MOVILIDAD ESTUDIANTIL INTRARREGIONAL**

Los actuales movimientos intrarregionales de estudiantes latinoamericanos rompen con la clásica movilidad hacia el norte, aunque todavía sean pequeños (Luchilo, 2013)<sup>44</sup>, “desde 1999 aumentó de 11% a un 23% la proporción de alumnos trashumantes latinoamericanos que permanecen en la propia región en el 2008” (Ermólieva, 2011:130-131). Siendo los aquí denominados países receptores: Argentina, Brasil y México, los que empiezan a posicionarse como polos educativos para los estudiantes de la región.

Si tenemos en cuenta que un porcentaje importante de este cambio en cuanto a la presencia de estudiantes extranjeros lo componen estudiantes de grado y de posgrado, proponemos conceptualizar estos flujos migratorios en la categoría de movi-

---

44 Por ejemplo, México es el país de origen con el mayor contingente de migrantes de alta calificación en Estados Unidos, pero en el año 2009 Ecuador fue el país sudamericano con mayor volumen de migrantes calificados en ese país, mientras Colombia y Perú se disputan el segundo lugar en el ranking de países sudamericanos con mayor volumen de migrantes calificados (SELA, 2009)

lidad estudiantil, ya que permite dar cuenta de los estudiantes y de los graduados. Además, permitiría identificar la movilidad intrarregional y cómo esta puede convertirse en una oportunidad para la construcción de propuestas de investigación regionales, que mejoren el conocimiento de los países desde la experiencia de quienes transitan por ellos.

Los estudios sobre la migración calificada resultan importantes en tanto nos permiten hablar de la movilidad de estudiantes, pero al enfocarse en los calificados invisibilizan los tránsitos que realizan jóvenes estudiantes recién egresados de la educación secundaria que movilizan todo su “espacio de vida” para hacer sus carreras universitarias, así como los cientos de estudiantes que migran a realizar sus posgrados, en ambos casos restringidos a las condiciones de oferta y acceso a la educación universitaria en sus países de origen.

Solimano (2010) señala que si bien las migraciones en sí mismas ya tienen influencia en el crecimiento económico de los países de destino, en el caso de los migrantes calificados su colaboración es mayor, pues ayudan en el desarrollo de científico y tecnológico a largo plazo. En nuestro caso, quisiéramos además considerar que los actuales flujos de estudiantes, sin necesidad de portar o no el adjetivo “calificado”, en la región van a incidir también en la construcción de lo social, ya que pueden sacarnos del ostracismo de las barreras nacionales.

La categoría *calificada*, incluye las experiencias de aquellos que se insertan como trabajadores calificados en universidades o instituciones transnacionales, de quienes trabajan mientras culminan sus estudios y los estudiantes que migran mueven con becas (del país de origen o del país receptor). Estas distinciones dejan abierta la discusión sobre las definiciones que acompañan el adjetivo *calificada* que, en general, representan significados políticos distintos<sup>45</sup>. Discusión que consideramos de gran impor-

---

45 Un ejemplo de los límites de esta definición se pueden ver en las siguientes definiciones. Solimano (2010) se refiere a las migraciones altamente calificadas como *élites* profesionales y de conocimiento, agrupa profesionales de

tancia para pensar la movilidad estudiantil intrarregional, pues somos conscientes que estos flujos migratorios están presentes estudiantes de grado. Y que por lo tanto no son comparables ni las relaciones institucionales, ni las redes de apoyo y afecto que tiene un estudiante de posgrado mayor de 25 años, a las ausencias que debe transitar un estudiante que recién terminó su secundaria entre los 16 y los 18 años.

### ***LA MOVILIDAD ESTUDIANTIL: ENTRE LA MOVILIDAD ACADÉMICA Y LA INTERNACIONALIZACIÓN***

Los elementos expuestos muestran las dos caras del proceso de internacionalización que transitan las universidades latinoamericanas. La primera involucra los procesos institucionales de movilidad académica y estudiantil, es decir, aquellos donde intervienen las universidades o los gobiernos por medio de estrategias de cooperación internacional. La segunda, es el objeto de este ensayo: la actual movilidad estudiantil está reconfigurando los tránsitos de la educación universitaria en América Latina como expresión de algunas de las macrotendencias explicadas en el primer acápite.

La movilidad académica, al igual que los demás conceptos presentados, está expuesta a definiciones desde marcos ideológicos disímiles. Luchilo (2011) propone que las definicio-

---

distintas áreas de conocimiento, estudiantes de posgrado, funcionarios de gobiernos nacionales y profesionales de organizaciones internacionales; además, agrega que estos construyen sus propios circuitos de migración y ecosistemas profesionales que facilitan su movilidad, por lo que se enfrentan a regímenes de inmigración más favorables. A diferencia de la anterior caracterización, Delgado y Márquez (2012) en su propuesta de interpretación sobre la migración desde el Sur global, referencian siete tipos de migración forzada, entre ellas proponen a la migración por *sobrecalificación laboral relativa*, en referencia a todos los sectores laborales de alta calificación, quienes conforman una masa crítica para el desarrollo nacional, pero que paradójicamente se ven “forzados” a migrar por las condiciones de precariedad de sus sistemas laborales, flujos migratorios que reducen las posibilidades de desarrollo tecnológico y de innovación científica de sus países.

nes positivas de movilidad evocan un conjunto de imágenes y valoraciones que la vinculan como parte del “progreso individual, los patrones productivos y tecnológicos emergentes o la apertura hacia distintas geografías y culturas” (53). Asimismo, en los manuales que abogan por un mayor intercambio regional se considera la movilidad como un “desplazamiento temporal, en doble vía, de miembros de una comunidad académica a otra, con un propósito específico según la labor particular que desempeñan al interior de la institución universitaria de origen” (AUALCPI, 2013:7).

En general, la literatura que analiza la movilidad académica se refiere sin distinción a investigadores, docentes y alumnos, como expresión de un único proceso de internacionalización de la educación superior (Madarro, 2011), además no distingue las diferencias de estos flujos en sus fuentes de financiación y duración de estancia. García (2013) reconoce que “la movilidad académica suele estar situada dentro de un esquema de trabajo interinstitucional, nacional o internacional, aunque es posible que el flujo de personas se desarrolle a partir de la iniciativa de los propios sujetos o como parte de proyectos específicos que no necesariamente involucran el trabajo con varios centros de investigación” (García, 2013: 62).

Esta distinción nos permite llamar la atención sobre esos estudiantes e investigadores que se mueven con el apoyo de programas de cooperación, por medio de becas o con recursos propios, flujos que están al margen de los acuerdos institucionales, trayectorias de vida que en muy pocas ocasiones se ven representadas en cifras de movilidad internacional.

En este sentido, queremos retomar la volatilidad de las condiciones de inserción de un migrante en su lugar de origen, donde está sujeto a las condiciones de las instituciones, las disciplinas y los programas. Situaciones que también están influenciadas por las modalidades de adaptación psicosocial de los sujetos, en función de las distancias culturales, económicas y sociales entre los países de origen y de llegada, y por las condiciones particulares en las que los individuos efectúan la movilidad (Aguhon, 2014).

Por esta razón, consideramos la necesidad de hablar de movilidad estudiantil, porque nos da la posibilidad de hacer tangibles las trayectorias de vida y con ello las historias de adaptación de quienes migran por un programa de estudios o por una pequeña estancia. Por ello, Agulhon (2014) explica que el término “movilidad estudiantil” encubre “distintos sentidos, algunos empíricos, otros ideológicos así como fenómenos sobre los que los estados occidentales son susceptibles de incidir y otros que pertenecen más al registro de lo simbólico”. Así como las y los estudiantes se mueven con recursos disponibles para adaptar sus trayectorias estudiantiles a sus intereses profesionales o personales, también se encuentran las movilidades direccionadas por el estado, de acuerdo a las necesidades y modelos de desarrollo.

Estas últimas cuestiones acercan a la tendencia de la internacionalización de la universidad en América Latina, la cual como concepto se basa en diversas nociones brindadas por manuales para las universidades. Pero, podríamos decir que su definición implica un proceso de cambio en el que las universidades incluyan una dimensión internacional en todos los aspectos de su gestión, con el objetivo de aumentar la calidad del aprendizaje, la enseñanza y el logro de mayores competencias. En algunos estudios, la internacionalización refiere a la movilidad de los actores que conforman la institución científica, las cooperaciones entre instituciones e intercambios de conocimiento (Tigau, 2010).

Tigau (2010:14), desde una perspectiva más dinámica, propone que este fenómeno funciona como *objetivo* y *proceso*: *objetivo* cuando implica la búsqueda de estándares internacionales en la formación de diferentes comunidades académicas, y como *proceso* cuando busca introducir la dimensión internacional en las políticas científicas y en sus estrategias de producción de conocimiento científico y tecnológico. Por su parte, Cordera y Santamaría (2008) distinguen cuatro tipos de internacionalización: la *individual*; *institucional*; *regional*, *subregional* y *entre regiones* y la *internacionalización con proveedores externos*. Todas estas expresiones permiten ver cómo los procesos de internacionalización se muestran como tendencia acrítica de las

condiciones institucionales de desarrollo para las universidades en América Latina.

Quisiéramos también dejar planteada la discusión sobre los efectos de estas dinámicas de la internacionalización acenúan para la universidad latinoamericana. La elaboración de rankings para la medición de índices de ciencia tecnología y la comparación internacional de instituciones generan competitividad en procesos estandarizados y cuantitativos que, en muchas ocasiones, se alejan de las particularidades de producción de conocimiento de cada lugar. Hacemos referencia a los manuales propuestos por la OCDE desde los años sesenta para la medición de las actividades de ciencia y tecnología: el primero es el Manual Frascati, que nació en 1963 como propuesta para medir la investigación básica aplicada de uso actual, y el Manual de Oslo titulado “Medición de las Actividades Científicas y Tecnológicas. Directrices propuestas para recabar e interpretar datos de la innovación tecnológica”, que desde el año 1997 es uno de los instrumentos más importantes en la medición de actividades de ciencia y tecnología. Por su parte, el Manual de Santiago de la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) enumera las distintas estrategias, entre ellas la movilidad e intercambio de investigadores, proyectos de investigación conjunta entre diferentes países, publicaciones científicas en conjunto, alianzas y consorcios tecnológicos, redes y procesos de transferencia, la venta de productos de alta tecnología y los flujos de financiación de la ciencia y la tecnología (Tigau, 2010).

Chiroleu (2013) cuestiona cómo a pesar de que estas tendencias son definidas en los países centrales, cuentan estas modalidades con un fuerte carácter “didáctico” y se presentan a sí mismas como neutrales. De esta manera, “en un mercado imperfecto como el educativo, la información que se presenta como objetiva y que incide en la toma de decisiones individuales”, logran colocarse todos estos procesos institucionales al “servicio del mercado” (Chiroleu, 2013). Esto nos dejaría la pregunta sobre hasta dónde responder a estos mismos paradigmas de medición no es mantener la lógica del sistema mundial basado en la dife-

renciación centro-periferia, que desconoce las condiciones en que se producen los avances en ciencia y tecnología en determinados lugares del sistema mundo y desconocer que algunos países son más poderosos que otros en la producción, divulgación y uso del conocimiento. Con esto queremos señalar que cualquiera de los procesos de internacionalización de la ciencia y la tecnología sucede a través de patrones desiguales entre los países, lo cual puede ser considerado como una integración subordinada a la división internacional de la labor científica (Khadria y Meyer, 2012).

A partir de las tensiones sobre las ausencias de ciertos perfiles de estudiantes en este tipo de indicadores, o en reacción a la premisa de que la movilidad estudiantil es la cara invisible de la internacionalización de la educación superior en la región (Luchilo, 2013), queremos dejar expuesta nuestra inquietud sobre la necesidad de no confundir la internacionalización con la transnacionalización de la educación superior. Lo anterior supone transformar el sector educativo en un servicio sujeto a las normas del mercado, en detrimento de los principios académicos que caracterizan el quehacer universitario (Cordera y Santamaría, 2008).

Pensar desde los migrantes educativos obliga a escapar de la perspectiva institucional con la que se está observando y analizando la internacionalización educativa. Tras los peligros y los optimismos, los movimientos de estudiantes por América Latina están tendiendo las tramas de los cambios en la condición estudiantil y de las luchas por la educación. Tramas que expresan las formas dinámicas de las desigualdades socioeducativas y la fragmentación institucional, muchas veces mediada y acentuada por el mercado, pero que a la vez alimentan la esperanza de un pensamiento propio.

El escenario de divergencia entre la transnacionalización e internacionalización de la educación, así como la segmentación de las universidades y el enorme mercado existente, ha sido el resultado de los procesos históricos mencionados. Desde los últimos quince años, varios acontecimientos políticos y sociales de gran y compleja magnitud han modificado las posturas de algunos gobiernos en materia de políticas educativas y univer-

sitarias. Las continuidades del devenir universitario y los cambios recientes, han configurado un escenario insoslayable para analizar el movimiento de los estudiantes no registrados por los índices de internacionalización.

### **CONCLUSIONES: UNA APUESTA POR VISIBILIZAR LOS TRÁNSITOS DE LOS ESTUDIANTES EN LA REGIÓN**

Durante el ensayo transitamos por dos dimensiones analíticas que, en general, son contempladas de manera aislada. Primero abordamos la dimensión sistémico/institucional de la educación superior en América Latina y sus transformaciones recientes, luego, hicimos énfasis en la condición humana de los estudiantes que se insertan en la movilidad académica fuera de sus países y propusimos una discusión teórica sobre ella. Dicho tránsito nos permitió identificar y analizar las dinámicas de atracción/expulsión presentes en la región, evidenciando las complejidades del fenómeno.

En ese camino fuimos conscientes de la importancia del análisis que estábamos realizando, y a la vez, de las dificultades que enfrentábamos al buscar información, puesto que es un tema de escaso interés para la academia y las instituciones públicas. Con todo, logramos explorar algunas relaciones del fenómeno, entre las que se destacan los vínculos entre los movimientos estudiantiles en Chile y Colombia durante 2011. También pudimos identificar la interrelación entre internacionalización educativa dentro del Espacio Común de Educación y las políticas migratorias recientes.

Las ideas y discusiones que expusimos muestran la necesidad de identificar las consecuencias de los movimientos de estudiantes por América Latina, además, invitan a pensar si estamos ante nuevas formas de migración Sur-Sur. Consideramos que los movimientos de estudiantes de grado y posgrado entre los países de la región develan ciertas problemáticas a nivel del individuo, por eso la necesidad de darles un estatus de migrante a los y las estudiantes. Así mismo, constituye una entrada para entender las características y procesos de los sistemas universitarios en el mundo contemporáneo.

Las migraciones por razones educativas están atravesadas e impulsadas por las desigualdades económicas internas y las asimetrías entre países de la región. Esto queda expresado en la posibilidad de acceso a derechos básicos que en algunos países es política de estado, mientras que en otros se encuentran vinculados a las lógicas de mercantilización. El análisis de los sistemas universitarios de Chile, Colombia y Perú según sus distintos niveles de expulsión, como se caracterizó previamente, permitiría comprender cómo las migraciones de los y las estudiantes de estos países se insertan en la dinámica actual de la división de trabajo, del desarrollo económico desigual y el desigual acceso a la educación.

En cuanto al giro a nivel del individuo queremos enunciar tres ejes de análisis. El primero, es la necesidad que tienen muchos estudiantes de salir de sus países porque no encuentran dentro del sistema educativo el área de conocimiento de su interés o porque no tienen recursos para acceder al sistema. El segundo, está relacionado con la elección de estos estudiantes por seguir sus estudios en un país de la región basada, en muchas ocasiones, en la búsqueda de una experiencia que resulte más cercana culturalmente y le permita obtener una titulación. Dicho proceso tiende a ocultar la visión acrítica de la valoración de los títulos universitarios en el mercado laboral. Esta elección también la realizan los actores con base en sus medios económicos y los de su familia, lo cual muestra que los sectores de ingresos medios que se formaron en la tendencia de la masificación universitaria, ahora continúan su búsqueda de profesionalización. Esto explica por qué no aparecen en las cifras de migraciones académicas hacia el Norte. El tercer eje, vinculado a los anteriores, es la necesidad del sistema económico y de conocimiento de tener un mayor número y nivel de títulos con la promesa de mejorar el salario.

La mirada que hemos propuesto resalta algunos aspectos y oculta otros: el hecho que encontremos países más excluyentes y privatizados que expulsan estudiantes hacia otros sistemas, no quiere decir que los receptores no acumulen una gran deuda educativa interna. Es decir, la pregunta por saber quién

es el estudiante que se mueve y busca oportunidades de titulación y concreción de aspiraciones personales, supone una población que tiene un mínimo de condiciones para hacerlo. Asimismo esta lógica de movilidad acompaña las actuales tensiones que experimentan los sistemas universitarios de la región. Veamos cuatro posibles aspectos que se relacionan entre sí e influyen en la decisión de migrar: el primero se refiere a la dificultades que tienen las universidades de cumplir con el total de la demanda requerida o las condiciones de permanencia que ofrecen a sus estudiantes, que por lo menos en el caso chileno, colombiano y peruano implica el endeudamiento, la financiarización del futuro. Es importante aclarar que no todos tienen acceso a este tipo de créditos, pues quienes presentan sus postulaciones están sujetos a medidas de evaluación de su pedido. El segundo, es la lógica de desfinanciamiento que acompaña a las universidades públicas e implica estudios de grado arancelados y el cobro de posgrados.

El tercer aspecto está relacionado con productividad académica, basada en la exigencia de más títulos, grados y productos de investigación bajo condiciones laborales adversas. La categoría de estudiante migrante oculta la realidad de docentes precarizados que salen en busca de títulos, sin ningún apoyo de las instituciones donde trabajan. Hacer parte del exigente mundo académico sin garantías de trabajo estable, ni apoyo para la formación continua, se traduce en la decisión de moverse, sobre todo en las ofertas flexibles, semipresenciales, que permiten mantener el empleo y viajar. Estos casos harían parte de los llamados “estudiantes de tiempo parcial”. También está ocultando condiciones de trabajo (académico e investigativo) no pago, de desconocimiento de derechos laborales, que movimientos de becarios en algunos países vienen denunciando. Estas condiciones afectan a los estudiantes migrantes y, por su condición, difícilmente se arriesgan a protestar.

El cuarto aspecto es la tendencia a una mayor mercantilización de la oferta universitaria, donde las universidades

privadas y transnacionales se benefician de los diversos movimientos estudiantiles. En varios apartados estuvo implícito este desafío de investigación. Tratar de entender cómo la venta de servicios educativos se multiplica para darle acogida a estudiantes de la región, en un modelo de negocio educativo ambivalente que implica integración y, al mismo tiempo, cristaliza el concepto de educación como bien privado.

Los “intercambios de privatización” (o flujo privatizador de la internacionalización) de estudiantes que viajan para adquirir servicios educativos, parecen fortalecer las tendencias privatizadoras en países receptores, abriendo un mercado para operadores educativos, intermediarios y diversos grupos de logística, que mencionamos tangencialmente a propósito del caso argentino. ¿Estos movimientos de estudiantes son una fuerza que alimenta la privatización en el grado y el posgrado?, ¿cómo se relacionan con los intercambios de carácter público de los jóvenes estudiantes de grado que buscan horizontes fuera de su país?

La compleja realidad muestra que estos movimientos incuban una doble potencialidad que se interrelaciona con las políticas macro de los gobiernos. Estas “fuerzas” aún no se han medido y las hemos señalado con el fin de comprender si, en su proceso de expansión, “la universidad en América Latina” acumula mayores fuerzas hacia la privatización o hacia la construcción de una alternativa pública.

En este contexto las migraciones estudiantiles son, con frecuencia, el preludio a una migración de trabajadores altamente calificados. Las implicaciones de ese proceso le dan un sentido concreto a la pregunta de Catherine Agulhon (2014) “¿Será entonces la mundialización un pretexto para acrecentar la atractividad de ciertos países en detrimento de otros, para difundir acriticamente la idea de un mercado escolar universitario internacional, para reforzar los desequilibrios tanto como la competencia?”.

Las inquietudes que nos han acompañado de manera insistente en la reflexión como grupo y en la escritura de este texto son: ¿cuáles son los retos y las posibilidades que brindan la mo-

vilidad estudiantil intrarregional para la universidad latinoamericana?, ¿qué implicaciones trae este intercambio dentro del pensamiento desde y sobre Latinoamérica? Las preguntas sobre los intercambios intelectuales y vitales tienen múltiples respuestas, sabemos que han tenido gran importancia en las redes estudiantiles que han enfrentado el consenso neoliberal, como en el caso de los estudiantes chilenos y colombianos. Las discusiones que plantearon desde Argentina han tenido un notable interés académico y mediático, como lo recoge el documental “Al otro lado de la cordillera”, de 2013<sup>46</sup>

El seguimiento, visibilidad e impulso de los procesos analizados en este escrito, resulta decisivo para la renovación de los esquemas de pensamiento de América Latina y la búsqueda de mayor articulación entre las acciones vitales, intelectuales y políticas. Este ensayo es, en últimas, una invitación a reflexionar sobre un proceso multidimensional que genera fuerzas ambivalentes de integración de la universidad latinoamericana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aboites, Hugo 2008 “La autonomía en México. Entre la libertad, el Estado y el interés privado (1921-2008)” en Sader, Emir; Gentili, Pablo y Aboites, Hugo (comps.) *La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después* (Buenos Aires: CLACSO).
- Agulhon, Catherine 2014 “Movilidad estudiantil internacional: Proyecto societal o lógicaindividual” <[www.unesco.org/ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3505:movilidad-estudiantil-internacional-proyecto-societal-logica](http://www.unesco.org/ve/index.php?option=com_content&view=article&id=3505:movilidad-estudiantil-internacional-proyecto-societal-logica)

---

46 ([www.youtube.com/watch?v=\\_PGuiR6c5E4](http://www.youtube.com/watch?v=_PGuiR6c5E4), consultado 22/07/2014) y los reportajes en cadenas continentales (ver: Telesur, 2012, <http://vimeo.com/99359662>).

- individual&catid=199:movilidad-estudiantil-expertos-opinan&Itemid=771&lang=es> acceso 18 de septiembre de 2014.
- Aranbar, Antonio y Rodríguez, Benjamín (coords.) 2013 *América Latina ¿del Neoliberalismo al Neodesarrollismo?* (Buenos Aires: PNUD- Siglo XXI).
- Arango, Joaquín 2000 “Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración” en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* Vol. 165, pp. 33-47 <[www.unesco.org/issj/rics165/fulltextspa165.pdf](http://www.unesco.org/issj/rics165/fulltextspa165.pdf)> acceso 18 de septiembre de 2014.
- Archila, Mauricio 2012 “El movimiento estudiantil en Colombia, una mirada histórica” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Año XIII, N° 31, mayo.
- Argentina 2011a *Anuario de Estadísticas universitarias 2011* (Buenos Aires: Departamento de Información Universitaria, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación de la Nación).
- Argentina 2011a *Anuario de Estadísticas universitarias 2010* (Buenos Aires: Departamento de Información Universitaria, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación de la Nación).
- AUALCPI 2013 *Esquema de movilidad universitaria de América Latina y el Caribe*
- Bourdieu, Pierre y Champagne, Patrick 1999 “Los excluidos del interior” en Bourdieu, Pierre *La miseria del mundo* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Bohoslavsky, Pablo y Moler, Emilce 2007 “Informe Estadístico de Estudiantes Internacionales” (Buenos Aires: Ministerio de Educación. Secretaría de Políticas Universitarias. Programa de Promoción de la Universidad Argentina) <[www.oei.es/quipu/argentina/informe\\_final.pdf](http://www.oei.es/quipu/argentina/informe_final.pdf)> acceso 12 de septiembre de 2013.
- Brunner, José Joaquín 2008 “El proceso de Bolonia en el horizonte latinoamericano: límites y posibilidades” en *Revista de*

- Educación* (Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte español) Número extraordinario, julio.
- Canales, Alejandro (ed.) 2006 *Panorama actual de las migraciones en América Latina* (México: Universidad de Guadalajara, ALAP).
- Cerruti, Marcela 2004 “*La migración intra-latinoamericana*” MHI Congreso Mundial de Movimientos Humanos e Inmigración (Barcelona) <[www.imes.org/mhicongre/papers/cerrutti.pdf](http://www.imes.org/mhicongre/papers/cerrutti.pdf)> acceso 12 agosto de 2012.
- Chiroleu, Adriana; Marquina, Mónica y Rinesi, Eduardo (comps.) 2012 *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades* (Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento).
- Chiroleu, Adriana 2013 “La Regulación universitaria como política pública: sus modalidades y alcances en América Latina”. Ponencia presentada en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). 25 al 27 de septiembre de 2013, Bogotá-Colombia.
- Cordera Rafael y Santamaría Rocío 2008 “Internacionalización, autonomía y calidad de la educación superior: Elementos para la integración de América Latina y el Caribe”. Universidades, vol. LVIII, núm. 37, abril-junio, 2008, pp. 69-76.
- Courgeau, Daniel 1980 *Analyse Quantitative des Migrations Humaines* (París: Masson).
- Cruz, Edwin 2013 “La reforma de la educación superior y las protestas estudiantiles en Colombia” en *POSTData* (Argentina) Vol. 18, N°1, abril.
- Dardot, Pierre y Laval, Christian 2014 *The new way of the world: on neoliberal society* (Londres: Verso).
- Delgado, Raúl y Humberto Márquez 2012 “Introducción” en Delgado, Raúl y Humberto Márquez (coords.) *Desarrollo desigual y migración forzada. Una mirada desde el Sur global* (México: UAZ, Porrúa, Unesco).

- Didriksson, Axel 2006 “Caracterización y desarrollo de las macrouiversidades de América Latina y el Caribe” en *Series: Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005: la metamorfosis de la educación superior* (Caracas: UNESCO-IESALC).
- 2008. “Contexto global y regional de la Educación Superior en America Latina y el Caribe”. En Gazzola, Ana y Didriksson, Axel (eds.) *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe* (págs. 21-54). Caracas: IESALC-UNESCO.
- Didou Aupetit, S 2006 “Internacionalización de la educación superior y provisión transnacional de servicios educativos en América Latina” en IESALC, *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005* (Caracas: IESALC).
- Dubet, François 2004 “¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?” en Tenti, Emilio (ed.) *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina* (Buenos Aires: IPE-UNESCO).
- Durán, Carlos 2012 “El acontecimiento estudiantil y el viraje del proceso sociopolítico chileno” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Año XIII, N° 31, mayo.
- EMUAL (Bogotá: Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración/AUALCPI).
- Ermólieva, Eleonora 2011 “¿Fuga o intercambio de talentos? Nuevas líneas de investigación” *Nueva Sociedad* No. 33, mayo-junio, <[www.nuso.org/upload/articulos/3778\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3778_1.pdf)> consulta en: 10 de marzo de 2013.
- Fernández, Rodrigo y otros 2014 *El poder económico y social de la educación superior* (Santiago: Fundación CEFECCh).
- Fernández, Norberto. 2010 “La convergencia de la educación superior en América Latina y su articulación con los espacios europeo e iberoamericano. Posibilidades y límites”. *Revista Avaliação*, Vol. 15, N° 2, pp. 9-44. <<http://>

[www.scielo.br/pdf/aval/v15n2/a02v15n2.pdf](http://www.scielo.br/pdf/aval/v15n2/a02v15n2.pdf)> acceso agosto 29 de 2014.

- Fernández, Norberto 2006 La evaluación y la acreditación de la calidad: Situación, tendencias y perspectivas. En IESALC, *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005* (págs. 33-42) (Caracas: IESALC)
- 2007 “Financiamiento de la educación superior en América Latina” *Revista Sociologías*, N° 17, pp. 50-101. <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86819554003>> acceso agosto 29 de 2014.
- 2005 “Complejidades de la globalización y la internacionalización de la educación superior. Interrogantes para América Latina” en *Cuadernos del CENDES* N° 58, abril.
- 1996. *Conocimiento, educación superior y sociedad en América Latina* (Caracas: Nueva Sociedad).
- García Jonathan 2014 “Movilidad estudiantil internacional y cooperación educativa en el nivel superior de educación” en *Revista Iberoamericana de Educación*. N° 61 (2013) [www.rieoei.org/rie61a04.pdf](http://www.rieoei.org/rie61a04.pdf) acceso 28 de agosto de 2014.
- Gentili, Pablo (comp.) 1997 *Cultura, Política y Currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública* (Buenos Aires: Losada).
- Gentili, Pablo 2008 ““Una vergüenza menos, una libertad más”. La Reforma Universitaria en clave de futuro” Sader, Emir; Gentili, Pablo y Aboites, Hugo (comps.) *La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después* (Buenos Aires: CLACSO).
- Gentili, Pablo (org.) 2013 *Política educacional, ciudadanía e conquistas democráticas* (São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo).
- Gómez, Jaime 2010 “La migración internacional: teorías y enfoques, una mirada actual” en *Revista Semestre Económico* (Colombia: Medellín) Vol.13, pp.81-100 <[www.scielo.org](http://www.scielo.org).

- co/scielo.php?pid=S01203462010000100005&script=sci\_arttext> acceso 18 de septiembre de 2014.
- Gómez, V. M., & Celis, J 2009 “Crédito educativo, acciones afirmativas y equidad social en la educación superior en Colombia” en *Revista de estudios sociales* N° 33.
- Grimson, Alejandro 2011 “Doce equívocos sobre las migraciones” en *Revista Nueva Sociedad* N°233, pp.34-43 <[www.nuso.org/upload/articulos/3773\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3773_1.pdf)> acceso 13 de marzo de 2013.
- Higuera, Diego; Piñeros, Robinzon; Roncancio, Patricia; Rojas, Denis y Álvarez, Gineth 2013 “Aportes para la comprensión de la llegada de estudiantes colombianos a las universidades argentinas: construcción de un estudio exploratorio” en *Cuadernos del GESCAL* (Buenos Aires: GESCAL) Año 1, N° 1, Agosto.
- IELSAC 2010 “Entrevista al Dr. Norberto Fernández Lamarra” en *Boletín, IELSAC informa*. N° 207. En <[www.iesalc.unesco.org.ve](http://www.iesalc.unesco.org.ve)> acceso 7 de agosto de 2014.
- Jensen, Florencia y Perret, Gimena 2011 “Migración chilena a la Argentina: Entre el exilio político y la migración económica-cultural” en *Revista Sociedad & Equidad* (Santiago) N° 2, Julio.
- Khadria, Binod y Jean-Baptiste Meyer 2012 “Papel de la migración en la reestructuración de los sistemas de innovación” en Delgado, Raúl y Humberto Márquez (coords.) 2012 *Desarrollo desigual y migración forzada. Una mirada desde el Sur global* (México: UAZ, Porrúa, Unesco).
- Laclau, Ernesto 2006 “La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 205, septiembre/octubre.
- Landinelli, Jorge 2008 “Trazos del movimiento reformista universitario en Uruguay” en
- Leher, Roberto 2008 “Reforma Universitaria de Córdoba, noventa años. Um acontecimento fundacional para a Universidade Latino-americana” en Sader, Emir; Gentili, Pablo y Aboites, Hugo (comps.) *La reforma universitaria: desafíos*

*y perspectivas noventa años después* (Buenos Aires: CLACSO).

- Lischetti, Mirtha (coord.) 2013 *Universidades latinoamericanas: compromiso, praxis e innovación* (Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras/Programa de Promoción de la Universidad Argentina).
- Luchillo, Lucas 2012 “Entre los mercados y las políticas: la dinámica reciente de la movilidad y migración internacional de recursos humanos en ciencia y tecnología”, En: Luchillo, Lucas (coord.) *Más allá de la fuga de cerebros. Movilidad, migración y diásporas de argentinos calificados* (Buenos Aires: Eudeba).
- 2013 “Estudiantes en movimiento: perspectivas globales y tendencias latinoamericanas”. Ponencia presentada en el IX Congreso Iberoamericano de Indicadores de Ciencia y Tecnología, octubre de 2013, Bogotá-Colombia.
- Márquez, Humberto y Delgado Raúl 2012 “Una perspectiva del sur sobre capital global, migración forzada y desarrollo alternativo” en Delgado, Raúl y Humberto Márquez (coords.) 2012 *Desarrollo desigual y migración forzada. Una mirada desde el Sur global* (México: UAZ, Porrúa, Unesco).
- Marsiske, Renate 2004 “Historia de la autonomía universitaria en América Latina” en *Perfiles Educativos* (México: UAEM) Vol. XXVI, N° 105-106.
- Meyer, Jean-Baptiste y Jorge Charum 1994 “¿Se agotó el *Brain Drain*? Paradigma perdido y nuevas perspectivas” en *Revistas: Integración, Ciencia y Tecnología*, N°1, pp. 47-54.
- Meyer, Jean Baptiste; Kaplan, David; Charum, Jorge 1998 “El nomadismo científico y la nueva geopolítica del conocimiento” en Charum, Jorge y Meyer, Jean Baptiste (ed.) *El nuevo nomadismo científico. La perspectiva latinoamericana* (Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública-ESAP). <http://www.oei.es/salactsi/meyer.pdf> acceso 18 de septiembre de 2014).

- Mollis, Marcela 2003 *La universidad en América Latina. ¿Reformada o alterada?* (Buenos Aires: CLACSO).
- 2008 “Las reformas de la educación superior en argentina para el nuevo milenio” *Avaliação* (Campinas: Sorocaba) Vol. 13, N° 2, jul.
- 2010 (ed.) “Dossier. Las transformaciones de la Educación Superior en América: Identidades en construcción” en *Educación Superior y Sociedad* (Caracas: IELSAC) Año 15, N° 10, enero.
- 2010 “Imágenes de posgrados: entre la academia, el mercado y la integración regional” en Mollis, Marcela J. J. Núñez, y C. G. García *Políticas de posgrado y conocimiento público en América Latina y el Caribe: desafíos y perspectivas* (Buenos Aires: CLACSO).
- Mönckeberg, María 2007 *El negocio de las universidades en Chile* (Santiago: Debate).
- Múnera, Leopoldo 2013 “Cuando la inclusión social no es igualdad de oportunidades (La reforma a la educación superior en Colombia)” <[www.unicauca.edu.co/aspu/images/munera.pdf](http://www.unicauca.edu.co/aspu/images/munera.pdf)> acceso 25 de agosto de 2014.
- Naidoo, Rajani 2008 “Las universidades y el mercado: distorsiones en la investigación y la docencia” en Barnett (ed.) *Para una transformación de la universidad. Nuevas relaciones entre investigación, saber y docencia* (Barcelona: Octaedro).
- Novick, Susana (comp.) 2008 *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias* (Buenos Aires: Catálogos).
- Núñez, Daniel 2012 “Proyecciones políticas del movimiento social por la educación en Chile” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Año XIII, N° 31, mayo.
- Pellegrino, Adela 2003 *La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes* (Chile: CEPAL-CELADE).
- Rama, Claudio 2006. Los postgrados en América Latina en la sociedad del saber. En IESALC, *Informe sobre la educación*

*superior en América Latina y el Caribe 2000-2005* (págs. 43-55). (Caracas: IESALC).

- 2007 “Los nuevos estudiantes en circuitos diferenciados de educación” en *Educación superior en América Latina y el Caribe: sus estudiantes hoy* (México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe).
- 2012 “El negocio universitario for-profit en América Latina” en *Revista de la Educación superior* (México) Vol. 41, N° 164, octubre-diciembre.
- Rocha, José Luis 2013 “¿Por qué se van? La onda migratoria y las teorías que la explican” en Revista electrónica *Envío* (Nicaragua: Managua) N°32 en <[www.envio.org.ni/articulo/1241](http://www.envio.org.ni/articulo/1241)> acceso 1 de octubre de 2014.
- Sader, Emir; Gentili, Pablo y Aboites, Hugo (comps.) *La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después* (Buenos Aires: CLACSO).
- Sader, Emir 2008 *Posneoliberalismo en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO/CTA Ediciones).
- Samoilovich, Daniel 2008 “Senderos de innovación. Repensando el gobierno de las universidades públicas en América Latina” en Gazzola, Ana y Didriksson, Axel (eds.) *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe* (Caracas: IESALC-UNESCO).
- Sección Consular de la Embajada de Colombia en la Argentina 2008 *Análisis Estadístico de la Colonia Colombiana en Argentina* (Buenos Aires: Mimeo).
- SELA 2009 *La emigración de recursos humanos calificados desde países de América Latina y el Caribe. Tendencias contemporáneas y perspectivas*. Reunión Regional: “La Emigración de Recursos Humanos Calificados desde Países de América Latina y el Caribe”. Caracas, Venezuela, 17 y 18 de Junio de 2009 (Sistema Económico de Latinoamericano y del Caribe y OIM).

- SENESCYT, 2012 *Política pública de la SENESCYT para el fomento del talento humano en educación superior* (Quito: SENESCYT).
- Solimano, Andrés 2013 *Migraciones, capital y circulación de talentos en la era global* (Chile: Fondo de Cultura Económica).
- Stiglitz, Joseph 1998 “Más instrumentos y metas amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington Desarrollo Económico” en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires: IDES), Vol. 38, N° 15. Pp. 691-720.
- Suasnábar, Claudio. 2013 “Las políticas universitarias en 30 años de democracia: tendencias históricas de cambio y movimiento pendular de las políticas públicas” en *Observatorio Latinoamericano* (Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales-UBA). N° 12, noviembre.
- Svampa, Maristella 2013 “<Consenso de los Commodities> y lenguajes de valoración en América Latina” en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 244.
- Tejada, Gabriela 2012 “Las diásporas científicas como agentes de desarrollo”, *Migración y desarrollo*, vol. 10, N° 18, 67–100 disponible <[www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-75992012000100003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-75992012000100003&script=sci_arttext)> acceso 13 de marzo de 2012.
- Téllez, Jorge 2009 “Una visión panorámica del crédito educativo en América Latina” en *Crédito educativo: experiencias internacionales y desafíos futuros en América Latina* (Lima: UNIVERSIA).
- Texidó, Ezequiel y Gurrieri, Jorge 2012 *Panorama Migratorio de América del Sur* (Argentina: OIM).
- Thwaites, Mabel 2010 “Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, N° 27, abril.
- Tigau Camelia 2010 *¿Fuga de cerebros o nomadismo científico?* (México: UNAM-CISAN), Cuadernos de América del Norte N°16.

Torre, Juan 1998 *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Tünnermann, Carlos 1998a “La reforma universitaria de Córdoba” en *Educación superior y sociedad*. Vol. 9, N° 1.

Tünnermann, Carlos 1998b “Capítulo VI. Balance de la reforma a noventa años del Grito de Córdoba” en *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba: 1918-2008* (Buenos Aires: CLACSO).

Universidad de Buenos Aires. 2011. Censo de estudiantes 2011.  
<[www.uba.ar/institucional/censos/Estudiantes2011/estudiantes%202011.pdf](http://www.uba.ar/institucional/censos/Estudiantes2011/estudiantes%202011.pdf)> acceso 20 junio de 2014.

## INFORMACIÓN DE PRENSA

*El dinamo* (Santiago) 25 de noviembre de 2013.

*El Tiempo* (Bogotá) 22 de abril de 2012.

*El Tiempo* (Bogotá) 11 de julio de 2013.

*La Nación.cl* (Santiago) 30 de agosto de 2011.

*La Tercera* (Santiago) 18 de junio de 2010.

*La Tercera* (Santiago) 13 de mayo de 2014.

*Télam* (Buenos Aires) 20 de marzo de 2012

*Tiempo Argentino* (Buenos Aires) 1 de Julio de 2012.



# LA EXTENSIÓN UNIVERSITARIA EN LA TRANSFORMACIÓN DE LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA DEL SIGLO XXI: DISPUTAS Y DESAFÍOS

Agustín Cano Menoni <sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

En el verano de 1920, el Centro de Estudiantes de Derecho de la Universidad de Buenos Aires daba inauguración a sus

Cursos de extensión universitaria expresando:

Juzgamos, por lo tanto, perentoria la conveniencia de devolver a la colectividad siquiera alguna parte de los beneficios que una situación de fortuna nos permite extraer del patrimonio espiritual de la especie, reclamando al propio tiempo, la igualación de las oportunidades, para que cada individuo pueda adquirir toda la porción proporcionada a sus aptitudes intelectuales. No le basta, sin embargo, a la generación

---

<sup>1</sup> Las ideas y reflexiones aquí planteadas, no obstante mi responsabilidad personal en su formulación, tienen su origen en el trabajo y las discusiones compartidas con colegas de la Universidad de la República de Uruguay, en particular: los compañeros del Programa Integral Metropolitano, del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio, de ADUR-Extensión y Humberto Tommasino (Prorector de Extensión de dicha universidad). A todos ellos, hacedores de alternativas, va dedicado este ensayo.

de la paz, criticar defectos del pasado. Quiere practicar el descontento activo. Quiere ser una energía creadora. Quiere construir. Ya que el pueblo no va hacia la universidad, ésta, representada por sus órganos positivos, irá hacia el pueblo, procurando llenar su verdadera misión de docencia social (Cúneo, 2010:25).

Para entonces, ya existían experiencias extensionistas en varias universidades latinoamericanas y la extensión se consolidaba como uno de los elementos centrales del ideario y el programa del movimiento de reforma universitaria (Carlevaro, 1986)<sup>2</sup>. Desde entonces, la extensión ha ocupado diferentes lugares en la universidad latinoamericana, siendo formulada y ensayada desde diversas perspectivas, en relación a diferentes motivaciones. Así por ejemplo, en 1972 las universidades reunidas en la “II Conferencia Latinoamericana de Difusión Cultural y Extensión de Universitaria” de la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) conclúan:

---

2 Convencionalmente, se suele referir como “movimiento reformista de Córdoba” a los importantes procesos de transformación universitaria de alcance continental ocurridos en América Latina en la primera mitad del siglo XX, en virtud de la importancia que tuvieron los acontecimientos de 1918 en la Universidad Nacional de Córdoba, el protagonismo de su movimiento estudiantil, y la trascendencia política de su célebre “Manifiesto Liminar”. No obstante, en rigor, el movimiento reformista (entendiendo por tal a la articulación y movilización de organizaciones estudiantiles de diferentes países del continente en torno a un determinado programa de democratización de la universidad) había nacido al menos 10 años antes, si se tiene en cuenta el “I Congreso Internacional de Estudiantes” realizado en Montevideo en 1908, cuyas resoluciones y debates anunciaban ya varias de las reivindicaciones y demandas que los episodios de Córdoba sintetizaron y proyectaron con nueva fuerza continental (Carlevaro, 2002; Moraga, 2007; Van Aken, 1990). La tendencia a una suerte de “dieciochismo fundacional” de numerosos estudiosos del tema, impide visualizar la riqueza de los procesos previos a 1918, las movilizaciones y los encuentros, las redes intelectuales y estudiantiles que se fueron tejiendo en esos años, cuya sólida trama hizo posible que la inspirada pluma de Deodoro Roca testimoniara que se estaba “viviendo una hora americana”.

La extensión universitaria deberá: 1- Mantenerse solidariamente ligada a todo proceso que se dé en la sociedad tendiente a abolir la dominación interna y externa, y la marginación y explotación de los sectores populares de las sociedades. 2- Estar despojada de todo carácter paternalista y meramente asistencialista, y en ningún momento ser transmisora de los patrones culturales de los grupos dominantes. 3- Ser planificada, dinámica, sistemática, interdisciplinaria, permanente, obligatoria y coordinada con otros factores sociales que coincidan con sus objetivos, y no sólo nacional, sino promover la integración en el ámbito latinoamericano (UDUAL, 1972: 493).

La vocación primigenia de “ir hacia el pueblo”, años después se formularía desde las ideas de “liberación” y “emancipación cultural”, las que más tarde perderían peso frente a referencias a significantes como “desarrollo”, “inclusión social” o la más reciente “responsabilidad social universitaria”. Es que la extensión universitaria ha condensado y expresado los diferentes modos en que la universidad organiza, en diferentes coyunturas histórico-sociales, su compromiso con los procesos sociales, culturales, económicos y políticos de su contexto. De allí proviene la polisemia constitutiva de la noción de extensión. De allí la gran heterogeneidad de actividades que las universidades realizan como extensión, a veces con un perfil de difusión cultural, en ocasiones como actividades de transferencia tecnológica, campañas socioeducativas, procesos de educación popular, o prácticas pre-profesionales de estudiantes, entre otras.

Polisémica y heterogénea, la extensión es una función característica de las universidades latinoamericanas herederas del movimiento reformista de comienzos del siglo XX. Ni en la universidad colonial, ni en su heredera republicana inmediata (que adoptó el modelo “napoleónico” fuertemente profesionalista), ni en las formaciones universitarias de otras regiones del planeta, la extensión ha tenido un arraigo y un desarrollo como el que presenta en América Latina (Tünnermann, 2000). No obstante, la

investigación educativa especializada en educación superior no le ha dedicado demasiada atención. Quizá esto se deba en parte a que, como señala Guy Neave (2001) la educación superior como objeto de estudio tuvo su origen en la emergencia de nuevos problemas que se presentaron a los sistemas universitarios, desbordados ante el crecimiento histórico de sus matrículas y la demanda por acceso, e interpelados ante la importancia creciente que el conocimiento fue adquiriendo en los procesos económicos globales. De este modo, la investigación en educación superior se enfocó tempranamente en la atención a estos problemas, al tiempo que, sobre todo en los estudios de educación comparada, lo hicieron respondiendo principalmente a las prioridades de las agencias de gobierno y a la lógica de la planificación estatal (Neave, 2001). Más tarde, el acelerado crecimiento y diversificación de los sistemas de educación superior, y su creciente privatización, dieron lugar a otros problemas que reclamaron la atención de los investigadores. Así, temas como la evaluación, acreditación e internacionalización de la educación superior, junto a otros como el gobierno y organización de las universidades, o su relacionamiento con los sistemas de innovación tecnológica, han sido los preferidos por la investigación de este campo.

A su vez, como señalan Tommasino y Rodríguez:

En general a la extensión se la visualizó como una función aparte, ajena a la vida universitaria cotidiana que fundamentalmente transcurre en las aulas y los laboratorios. Salvo excepciones, no estaba comprendida en la currícula, era más bien una actividad llevada adelante en el tiempo libre, colocada en un lugar donde no interfería con las actividades curriculares obligatorias (2010: 22).

Seguramente este hecho hizo que en ocasiones la extensión adoptara un perfil difusionista, que ocultó al interés de los investigadores temas como su dimensión pedagógica o su importancia en los procesos de creación de conocimiento. Por lo demás, si ubicamos – siguiendo la propuesta teórica de Ordorika y Lloyd (2014) – el problema de la

extensión universitaria dentro del conflicto general por la hegemonía entre las diferentes fuerzas que pugnan por determinar sus sentidos y prioridades al quehacer universitario, encontraremos otras claves de interpretación de la postergación de la extensión como objeto de estudio (y de la postergación de la extensión a secas).

Es que los modos en que históricamente las universidades han concebido y desarrollado su función de extensión no pueden comprenderse disociados de los modos en que han concebido su rol respecto al proceso general de la sociedad, en articulación, tensión o contradicción con las demandas provenientes de dicho proceso en los planos económico, político y cultural, y en relación con el conjunto de expectativas que la sociedad proyecta sobre la universidad en un momento dado. Tales demandas y expectativas, por su parte, no constituyen un cuerpo homogéneo, sino que por el contrario se conforman en la dinámica del conflicto social – del cual forman parte – así como en relación compleja con los elementos sedimentados su contexto histórico cultural.

Este enunciado, válido para el análisis de la institución universitaria en todas sus formaciones históricas, cobra particular relevancia a la hora de analizar a la universidad contemporánea. Ésta, fruto de las transformaciones económicas, sociales y políticas ocurridas en el transcurso del siglo XX, fue deviniendo cada vez más, según Casanova (2012), en una “idea social de Universidad”:

[...] a lo largo del siglo XX las ideas acerca de la educación superior fueron experimentando una transición desde perspectivas centradas en la propia institución hacia otras líneas cada vez más vinculadas con los fenómenos sociales. En tal sentido, la idea de institución referida o contenida en sí misma, fue cediendo de manera paulatina su lugar a una “idea social” que depositaba el sentido mismo de la institución en sus responsabilidades y en sus realizaciones sociales (2012: 19).

Precisamente, observa Casanova que uno de los efectos que el nuevo contexto mundial produce en la institución universitaria

refiere al surgimiento de nuevos actores con capacidad de influencia en los rumbos de la universidad y con crecientes condiciones de legitimidad social para hacerlo:

La universidad y las definiciones sobre la universidad han dejado de ser un asunto sólo de los universitarios y bajo el nuevo escenario no puede olvidarse la presencia de nuevos actores que demandan incidir en las decisiones institucionales. Una amplia variedad de actores políticos, empresarios, intelectuales, periodistas, grupos de poder y diversos grupos sociales son una realidad que ha de ser considerada en la universidad contemporánea. En ese sentido, tanto en la praxis como en la literatura se reconoce la multiplicación de actores internos y externos (stakeholders) en las definiciones de la vida universitaria” (Casanova, 2012: 34).

De este modo, la extensión universitaria como “campo problemático” (en el sentido postulado para la educación por Puiggrós, 1994b), condensa y expresa esta polifonía variopinta y conflictiva, con sus tensiones, sus voces amplificadas, las que pugnan por hacerse escuchar y las que hablan por su ausencia. Así, la extensión universitaria, por lo que ha sido y sobre todo por lo que puede llegar a ser, surge como un tema de fundamental importancia a la hora de imaginar nuevos modos del diálogo entre la universidad y la sociedad.

El presente ensayo aborda el tema de “los desafíos de las universidades públicas en América Latina y el Caribe” a partir de una mirada a la extensión universitaria. Se procurará trascender el análisis parcial y acotado de la extensión como una *función* dada de la universidad, para pensarla como proceso político-social universitario. Un modo peculiar de relación de la universidad con la sociedad con implicaciones políticas, pedagógicas, metodológicas y epistemológicas. Como señalan Ordorika y Lloyd (2014), para abordar la cuestión de la educación superior contemporánea es necesario concebir

[...] a las universidades como instituciones políticas del Estado [...] resaltando su papel en la disputa por la hegemonía cultural en el ámbito global [...] Sólo mediante la recuperación de un modelo crítico de la política y el conflicto en el nivel educativo postsecundario, podremos comprender cabalmente el desarrollo de las relaciones de poder que están conformando la educación superior en la época de la globalización (Ordorika y Lloyd, 2014: 136).

En esta línea, como punto de partida se procurará un acercamiento a los modos en que las universidades instituyen históricamente su compromiso con la sociedad, procurando ubicar la reflexión sobre la extensión en el marco de los procesos de la hegemonía universitaria y social en América Latina. Finalmente, se abordarán algunos desafíos que la extensión universitaria tiene por delante para contribuir a la transformación de la universidad latinoamericana en el siglo XXI.

## **LA EXTENSIÓN UNIVERSITARIA EN EL CONTEXTO DE TRANSFORMACIONES DE LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA DEL SIGLO XXI.**

*“El área de extensión va a tener un significado muy especial en el futuro inmediato. En el momento en que el capitalismo global pretende reducir la universidad en su carácter funcionalista y transformarla de hecho en una amplia agencia de extensión a su servicio, la reforma de la universidad debe conferir una nueva centralidad a las actividades de extensión (con implicaciones en el currículo y en las carreras de los docentes) y concebirlas, de modo alternativo al capitalismo global, atribuyendo a las universidades una participación activa en la construcción de la cohesión social, en la profundización de la*

*democracia, en la lucha contra la exclusión social, la degradación ambiental y en la defensa de la diversidad cultural”.*

Boaventura de Sousa Santos (2006, p. 66)

América Latina vive hoy un tiempo de vitalidad de la idea de América Latina. No es un juego de palabras: hasta hace pocos años América Latina no era, parafraseando a Pablo González Casanova (1975), “horizonte político” de sí misma. Hoy la situación es diferente. Por cierto que una mirada de conjunto devuelve una composición heterogénea entre experiencias de vocación posneoliberal (Sader, 2009) y otras de persistencia y profundización del neoliberalismo, junto a un conjunto de procesos que se han perfilado de acuerdo a un neo-desarrollismo extractivista con fortalecimiento del Estado y políticas de inclusión social, sea desde un perfil social demócrata, sea desde la apelación a lo nacional popular (Félez y López, 2012; Carlos; Santos, Narbondo, Oyhantcabal, y Gutiérrez, 2013). El panorama es también heterogéneo si se analiza la situación de los movimientos sociales del continente, de protagonismo variable entre la resistencia y la “pasivización” (Modonesi, 2012). Pero en cualquier caso, no cabe duda que vivimos una coyuntura más favorable a la integración latinoamericana que la que se presentaba algunos años atrás.

A todo esto, ¿qué ha sucedido con las universidades? Luego de décadas de sufrir los embates del neoliberalismo que afectó (“alteró”, según los términos de Mollis, 2003) a las grandes universidades públicas, al tiempo que reconfiguró por completo el mapa de la educación superior del continente, la universidad latinoamericana es hoy caja de resonancia de los principales debates entre los proyectos político-sociales en curso, sus orientaciones políticas, sus concepciones de futuro, sus necesidades presentes. Así, las universidades latinoamericanas se encuentran actualmente en el centro de discursos y perspectivas de transformación de diferente signo, que evidencian, por un lado, que el neoliberalismo no es una etapa superada en el continente (sino que su racionalidad y su programa se encuentran presentes en diversas perspectivas refor-

mistas), y al mismo tiempo, que ya no ocupa el lugar hegemónico que ocupaba como pensamiento único de reforma de la universidad (Gentili, 2011). De este modo, entre las fuerzas que empujan a la universidad hacia lo que Darcy Ribeiro (1968) llamaba una “modernización refleja” reproductora del subdesarrollo, las que persiguen reforzar el vínculo entre las universidades y el desarrollo económico a partir de la innovación tecnológica para la modernización productiva, y las diversas perspectivas que buscan reinstalar el horizonte de la universidad popular y latinoamericanista (desde los enfoques basados en el Estado y su rol en la “aceleración evolutiva” de las contradicciones sociales [Ribeiro, 1968], a los enfoques basados en el pensamiento decolonial, su batalla contra la dimensión epistemológica de la colonialidad y su crítica a la propia idea de “modernización”), la universidad latinoamericana busca hoy su lugar en los complejos, conflictivos y contradictorios procesos sociales y políticos en curso en América Latina.

Por una parte, aunque insuficientemente estudiadas, no son pocas las experiencias universitarias alternativas que en los últimos años han surgido al sur del Río Bravo. Desde la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) en el norte del continente, hasta la sureña Universidad Federal de Integración Universitaria (UNILA), o la bolivariana Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez (UNESM), así como algunas de las Universidades interculturales e indígenas en Bolivia, Ecuador y México, en las últimas décadas han nacido varias instituciones universitarias públicas con vocación latinoamericanista (e indoamericanista) y democrática. A estas nuevas instituciones es necesario sumar el surgimiento de experiencias alternativas al interior de las grandes universidades públicas, como las experiencias de extensión e investigación junto a movimientos sociales en Argentina y Uruguay, entre otras. Y a esto habría que sumar el resurgimiento de las grandes movilizaciones estudiantiles, principalmente en Chile y México, en defensa de la universidad pública y la democratización del conocimiento y del acceso a la educación superior. Este panorama permite afirmar que, como sostiene Hugo Aboites:

Hoy en América Latina las luchas en el campo de la educación no son sólo de resistencia. De las luchas en la educación y en ámbitos más amplios en países como México, Venezuela, Bolivia, Ecuador, se han venido generando experiencias de educación superior realmente alternas y que ofrecen una nueva veta de renovación de la universidad latinoamericana y de la misma autonomía (Aboites, 2008: 13-14).

Todas estas experiencias, con sus problemas y limitaciones, brindan argumentos suficientes para alimentar una mirada esperanzadora en el futuro de la universidad latinoamericana. No obstante, por otra parte, es necesario considerarlas en relación a las tendencias generales en curso en el continente, dotando a dicha esperanza de la cautela que brinda el “pesimismo de la razón”, para sustentar en bases más firmes el “optimismo de la voluntad”, de acuerdo al difundido aforismo gramsciano. Es decir, es importante notar el carácter contrahegemónico de estas experiencias en relación a los procesos tendenciales generales de reforma de la universidad en el marco de la geopolítica del conocimiento del “capitalismo cognitivo” (Falero, 2012).

Las transformaciones ocurridas a nivel de la universidad en el último medio siglo son de un gran alcance y profundidad, según es reconocido a lo largo y ancho del estado del arte de la investigación latinoamericana en educación superior. Marcela Mollis (2003) destaca, al investigar el sentido de las reformas neoliberales sobre la universidad, que éstas – más que reformadas – han sido “alteradas” en sus componentes ideológicos y filosóficos constitutivos. Arocena y Sutz (2000) sostienen que: “La Universidad Latinoamericana llegó ya al fin de la etapa histórica forjadora de su personalidad original. Sacudida, hoy se debate en un mar de incertidumbres y contradicciones, por los procesos que están cambiando aceleradamente al continente, y por la mutación global inducida por la nueva centralidad del conocimiento” (Arocena y Sutz, 2000: 4).

Desde la sociología, Alfredo Errandonea (1998) ubicó la crisis de la universidad como una crisis de “modelo”, plantean-

do que es el modelo profesionalista propio del capitalismo de comienzos del siglo XX el que ha estallado, y que su superación debe ser alternativa a la “solución malthusiana” planteada por el neoliberalismo, basada en la limitación del derecho a la educación superior, la privatización del sistema y su conformación por ofertas de calidad desigual reproductoras de un régimen de privilegios. Por su parte, Pablo González Casanova (2001) advierte que las transformaciones en la universidad responden al lugar principal que el conocimiento ha adquirido en el mundo contemporáneo, tanto en referencia a su importancia creciente en las economías y los modos de producción, así como en relación al proceso de racionalización tecnocientífica de los mecanismos de gobierno y de poder, desde las innovaciones del *management* gubernamental a las del “complejo militar industrial”. Y Boaventura de Sousa Santos (2006) sostiene que la universidad contemporánea atraviesa una triple crisis: “de hegemonía”, “de legitimidad”, e “institucional” que le plantea múltiples desafíos, siendo el primero “la lucha” por la definición de los propios términos de “la crisis” (2006: 19-26).

García Gaudilla evidencia que las reformas a los sistemas universitarios ocurridas en las décadas de 1980 y 1990 respondieron a las presiones de la globalización económica, coyuntura que le plantea a la universidad el desafío de posicionarse entre los escenarios de un “localismo con irrelevancia”, una “globalización con subordinación” o una “globalización con interacción” (2003: 27). También Ordorika y Lloyd destacan la relación entre globalización y reformas educativas, advirtiendo que en este contexto

[...] las IES desempeñan una doble función: la creación de conocimiento y la provisión de capacidad técnica para el mercado global. Sin embargo, las decisiones sobre los tipos y usos del conocimiento, así como del perfil ideal del trabajador, en gran medida se determinan en el exterior, y más tarde son internalizadas a través de políticas nacionales e institucionales (Rhoads y Torres, 2006) (Ordorika y Lloyd, 2014: 130).

Por su parte, Roberto Rodríguez (2001), analizando la dirección tendencial de las transformaciones de las universidades latinoamericanas en la década de 1990, concluye que:

[...] parece apuntarse un nuevo patrón de convergencia de modelos de desarrollo universitario, que se significa por procesos como: el apuntalamiento del sector de formación tecnológica superior, la vinculación de las instituciones de enseñanza superior con empresas y gobierno, la participación cada vez más reducida del Estado en el patrocinio de las universidades públicas, y la generalización de procesos de evaluación y rendición de cuentas (Rodríguez, 2001: 62).

Al tiempo que Roberto Leher (2010), también centrado en el análisis las reformas de la década del noventa, sostiene que las universidades han sufrido transformaciones

[...] en todas sus dimensiones: desde la docencia a la investigación, del financiamiento a la evaluación, desde los currículos a la carrera académica, moviendo las fronteras entre lo público y lo privado, tanto en lo que se refiere a la oferta de la educación en cuanto al cotidiano mismo de las instituciones —el espacio público en que los problemas nacionales pueden ser discutidos fue invadido por la esfera privada, restringiendo lo público a pocos nichos, muchos de ellos de elevada calidad académica y articulados regionalmente por medio del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y otras iniciativas afines [Y señala que] Es posible concluir, por consiguiente, que la mercantilización actual y el ethos del “capitalismo académico periférico” no constituyen ninguna rareza: sus raíces más axiales se nutren de la modernización conservadora (Leher, 2010: 41-42).

Rolling Kent (1986) y Manuel Gil Antón (2010) han señalado los profundos cambios en la constitución, perfiles y experiencias de los académicos fruto de las condiciones de producción de la universidad contemporánea, crecientemente influidas por la emergencia de

las agencias gubernamentales de ciencia y tecnología, sus políticas de incentivos, la diversificación de estímulos, las nuevas prácticas de evaluación, los nuevos criterios de prestigio. Por su parte, Humberto Muñoz (2010) ha alertado sobre los efectos de estas transformaciones sobre la autonomía universitaria, en tanto la combinación entre el ajuste de los presupuestos universitarios y las políticas de estímulos de las agencias gubernamentales, hace que éstas influyan crecientemente en las agendas de investigación y las prioridades de los académicos. Al tiempo que Sandra Carli (2012b) ha estudiado las transformaciones de la experiencia estudiantil universitaria, atravesada por una multiplicidad de factores como ser los cambios en la composición social de los estudiantes fruto del aumento de la matrícula, la ambigüedad de sentido proyectada por la institución universitaria resultante de la tensión entre viejos y nuevos sentidos respecto a sus fines y funciones, la precarización de las capacidades de las universidades públicas de sostener una “filiación institucional” sólida y la “supervivencia táctica” de los estudiantes en el marco de una “crisis estratégica” de las universidades.

Resumiendo los efectos del “nuevo contexto mundial” sobre la universidad, Hugo Casanova (2012) destaca siete transformaciones principales: a) un desplazamiento de la universidad al centro de lo social a causa de la importancia histórica que el conocimiento alcanza en la sociedad contemporánea; b) otro desplazamiento vinculado a la idea de universidad, de la universidad como institución social a la universidad como “complejo aparato industrial”; c) una retracción del financiamiento público universitario, que promueve que ésta busque vías de financiamiento alternativos; d) la consolidación de mecanismos de control gubernamental que cuestionan la autonomía de las instituciones; e) la emergencia de “bloques de coordinación supranacional y regional” de educación superior, como el Espacio Europeo de Educación Superior; f) la “profundización de la atomización disciplinaria”, que hace que los académicos tiendan a comprometerse más con su comunidad disciplinaria que con su universidad; y g) el surgimiento de nuevos actores en la discusión y decisión de las políticas universitarias (Casanova, 2012: 32-34).

Ordorika y Lloyd (2014), por su parte, destacan entre los procesos que afectan a las instituciones de educación terciaria:

[...] el nuevo énfasis en la rendición de cuentas y la eficiencia; la cultura de la evaluación; el decreciente financiamiento público de la educación superior, como parte de una degradación progresiva de la esfera pública; la mercantilización de la educación superior; así como la priorización de la capacitación de la fuerza de trabajo para la economía global del conocimiento (Ordorika y Lloyd, 2014: 135-136).

Subrayan también estos autores la tendencia hacia la conformación, en varios países latinoamericanos, de paisajes universitarios desiguales, conformados por instituciones de élite (cuyo ideal serían las universidades de investigación norteamericanas) y otras de nivel inferior dedicadas a la formación masiva y orientadas al mercado y a los objetivos de empleabilidad (Ordorika y Lloyd, 2014)<sup>3</sup>.

No obstante la importancia de estas perspectivas de transformación universitaria, y su fuerza reformista durante las décadas pasadas, es necesario destacar que, como señala Casa-

---

<sup>3</sup> En esta tendencia, ha tenido mucho peso la intensa influencia de las agencias económicas multinacionales o estadounidenses a través de diversos programas de asesoramiento o cooperación. La extensión y alcance de estas políticas ha sido puesta de manifiesto por Daniel Levy (2005) en un libro sugestivamente titulado "To export progress", en el que repasa exhaustivamente la "cooperación" universitaria de fundaciones, empresas y gobierno estadounidense en América Latina durante la segunda mitad del siglo XX. En la introducción de dicho libro (cuya ilustración de tapa contiene una caja de correo postal con la leyenda "[destino] Chile: exportación de material educativo") comienza diciendo Levy que durante la segunda mitad del siglo XX tuvo lugar "[...] el más ambicioso y organizado esfuerzo no militar de la historia moderna por exportar progreso, proporcionando recursos, ideas y experiencia a los países menos desarrollados, que les permitieran dar un salto adelante" (traducción propia de: Levy, 2005, p. 1). Vaya pueriles intenciones las de la cooperación internacional norteamericana en los años de la guerra fría, las dictaduras militares sudamericanas patrocinadas por la CIA, y la instalación del neoliberalismo como doctrina económica y racionalidad política hegemónica en la región.

nova (2012), la orientación de las transformaciones de la universidad contemporánea “[...] dista de seguir un rumbo único y hoy la construcción de la educación superior del futuro se genera bajo profundas tensiones” (2012, p. 35). Casanova ubica siete tensiones características que atraviesan a la universidad contemporánea, en cuya resolución provisoria se va definiendo la direccionalidad de su transformación: a) la tensión entre tradición e innovación (y tensiones entre los sentidos políticos e ideológicos de las propuestas innovadoras); b) la tensión entre el incremento de la demanda social por educación superior y la retracción de los apoyos financieros a la universidad; c) el retorno resignificado de la tensión entre universidades de docencia o universidades de investigación, o tensión reproducción-creación de conocimiento; d) la tensión entre el modelo de gestión empresarial y las concepciones y lógicas propias de la gestión académica; e) la tensión entre el compromiso social de la universidad vinculado al saber y a la formación integral de ciudadanos, y la instrumentalización de la enseñanza universitaria hacia la “producción” de “recursos humanos” o “capital humano”; f) las tensiones entre el saber y el gobierno, entre las universidades y los poderes gubernamentales, profundizadas por la diversificación de los modos de intervención del poder gubernamental en las decisiones de política universitaria; y g) vinculado al punto anterior, la tensión entre “la universidad funcional y la universidad sin condición”, “tensión que enfrenta el sentido mismo de la universidad” (Casanova, 2012: 35-40).

Todas estas tensiones atraviesan en la actualidad el debate sobre el sentido y direccionalidad que debe adquirir la reforma de la universidad, y lo evidencian como un espacio de controversia y disputa abierto. Todas estas tensiones, por fin, atraviesan también a la extensión universitaria, la que se ve, por una parte, también afectada por los mencionados procesos de cambio en las universidades públicas, y por otra, interpelada en su potencialidad instituyente a la hora de construir procesos alternativos que revitalicen la idea de la universidad latinoamericana ante los desafíos del presente siglo.

## **LA INSTITUCIÓN DEL COMPROMISO SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD.**

*“Todo ideal representa un nuevo estado de equilibrio entre el pasado y el porvenir”*

José Ingenieros (2011)

En el fondo, la idea de extensión universitaria (en cualquiera de sus concepciones) se erige sobre la idea del compromiso social de las universidades respecto a su entorno social, político y cultural. Por cierto que el compromiso de la universidad con la sociedad no se expresa únicamente a través de sus actividades de extensión, como en ocasiones se ha querido postular, intentando así sustraer al resto del quehacer universitario del imperativo ético de pensarse en sus implicaciones sociales e históricas. Por el contrario, el compromiso social de la universidad se realiza a través del conjunto de su quehacer educativo, científico y cultural, y se expresa en sus políticas de acceso, su oferta académica, sus agendas de investigación, modelos educativos y prioridades científicas. Pero por su naturaleza, la función de extensión universitaria se vincula de un modo más directo con la idea del compromiso social de las universidades.

Esta vinculación, y en particular su condición evidente, requiere ser problematizada para comprender la complejidad de los modos en que la universidad construye su relación con la sociedad, observando las formas en que instituye la idea de su compromiso social y las implicaciones de estos procesos en relación a las concepciones de extensión. Desde hace algunos años son frecuentes los seminarios, jornadas, congresos y encuentros de distinto tipo, convocados desde la consigna de pensar el compromiso social de la universidad en la actual coyuntura. En algunas ocasiones, la formulación “compromiso social” aparece explícitamente como alternativa a la expresión “responsabilidad social universitaria” postulada por las perspectivas neoconservadoras como extrapolación al campo universitario de la idea (y la ideolo-

gía) de la “responsabilidad social empresarial”. Pero en cualquier caso, lo que interesa destacar es que, de algún modo, asistimos en el presente a un retorno de la centralidad de la pregunta por el compromiso social de las universidades, como preocupación recurrente en nuestra coyuntura.

Cristina Corea (2003) observa que “En condiciones estables, sólidas nadie se preguntaría si el saber sirve. Hoy, en cambio, surge la pregunta por la utilidad del saber. Y si esta pregunta tiene lugar es porque está resquebrajado ese universo” (2003: 1). En la misma línea de pensamiento, podría pensarse que la posibilidad misma de la formulación de la pregunta sobre el compromiso social de las universidades evidencia que éste ya no es un supuesto organizador de las significaciones que configuran el “imaginario social” (Castoriadis, 2007) en torno a la universidad, sino que a tal compromiso se ha vuelto necesario postularlo, declararlo, reclamarlo o reivindicarlo. En el fondo, la pregunta sobre el compromiso social de la universidad delata una ausencia, o sospecha una presencia, lo cual no es lo mismo pero es igual. Pero al mismo tiempo que delata su ausencia, la pregunta por el compromiso social lo rehabilita. Al evocarlo lo restituye en el plano discursivo para sondear su posibilidad en el plano de la praxis. En este sentido la pregunta funciona como un “analizador” (Lourau, 2008) que permite poner de relieve las características y alcances de las transformaciones que ha sufrido la universidad en los últimos años<sup>4</sup>. Y en tanto es el “universo” que suponía el com-

---

4 Como señala Roberto Manero (1990): “el analizador es toda aquella persona, situación, acción, que desconstruye lo instituido de la institución” [...] “De esta manera, el concepto de analizador es un concepto que tiene que ver más con una acción específica, una acción de denuncia o de develar las situaciones que conforman el no-saber de los miembros respecto de la institución a la que pertenecen” (1990: 143). Problematicar la pregunta por el compromiso social de la universidad, permite poner en relieve lo instituido de la institución (en el momento de su destitución), y en este sentido funciona como un analizador. A su vez, como señala Renè Lourau (2008), el analizador “Interroga simultáneamente al saber (la palabra, la escritura) y al poder [...] Con la información y la intervención mezcladas, el analizador analiza tanto nuestro

promiso social de la universidad el que se ha “resquebrajado”, es necesario abordar la cuestión de la extensión universitaria desde el fondo de este resquebrajamiento.

## **LA INSTITUCIÓN DEL COMPROMISO SOCIAL EN LA UNIVERSIDAD REFORMISTA.**

*“Pensar es servir”*  
José Martí (2005: 39)

*“Es, en todo caso, un hecho uniformemente observado la formación al calor de la Reforma, de núcleos de estudiantes que, en estrecha solidaridad con el proletariado, se han entregado a la difusión de avanzadas ideas sociales y al estudio de las teorías marxistas. El surgimiento de las universidades populares, concebidas con un criterio bien diverso del que inspiraba en otros tiempos tímidos tanteos de extensión universitaria, se ha efectuado en todo la América Latina en visible concomitancia con el movimiento estudiantil. De la Universidad han salido, en todos los países latinoamericanos, grupos de estudiosos de economía y sociología que han puesto sus conocimientos al servicio del proletariado, dotando a éste, en algunos países, de una dirección intelectual de que antes había generalmente carecido”*

José Carlos Mariátegui (2007: 105)

---

deseo de saber como nuestra posición en el seno de las relaciones sociales” (2008: 149). La destitución de la idea de compromiso social como elemento inherente a la idea de universidad, permite a su vez visualizar el sistema de relaciones de saber-poder cristalizado en el funcionamiento de lo universitario instituido, y recuperarlo en su dimensión conflictiva y contingente.

Partiendo del análisis de Claudio Bonvecchio (2002) acerca de lo que describe como el nacimiento, crisis y ocaso del “mito” de la universidad, se podría identificar un contexto de cuestionamientos sistemáticos y específicos acerca del compromiso social universitario a comienzos del siglo XX, con diferentes características en Europa y América Latina<sup>5</sup>. En el contexto europeo, acontecimientos como la segunda revolución industrial, la industrialización de la guerra y su inédito alcance destructivo, y el apogeo de los movimientos socialistas y comunistas (al calor del triunfo de la Revolución Rusa), motivaron la interrogación filosófica y política acerca de la función social de la ciencia y la universidad. Este trabajo de interrogación fue desarrollado desde diferentes perspectivas y enfoques, desde los primeros análisis marxistas sobre el rol de la universidad en el sistema capitalista (Adler, 2002), hasta la reivindicación de un sentido ético, humanista y cultural de la universidad en contraposición de su creciente funcionalización utilitaria (Ortega y Gasset, 2007), racionalidad instrumental que sería, años después, objeto de una crítica sistemática por parte de la “teoría crítica” de Adorno, Horkheimer, Benjamin y Marcuse (Belausteguioitia, 2012).

En América Latina, el cuestionamiento del compromiso social de la universidad contuvo elementos de estas perspectivas, al calor de las resonancias de los acontecimientos europeos. Reviviendo aquel clima de época, dirá Aníbal Ponce:

---

<sup>5</sup> Cabe aclarar que el análisis de Bonvecchio no se refiere específicamente a la cuestión del compromiso social de la universidad, sino a una suerte de genealogía política, desde una perspectiva materialista-histórica, de la universidad contemporánea y las vicisitudes de su vínculo orgánico con el proyecto capitalista burgués a partir de los inicios del siglo XIX (período en que sitúa “el nacimiento del mito” [Bonvecchio, 2002]). Ahora bien, y no obstante lo dicho, desde el enfoque señalado su análisis es también un análisis sobre el tema que nos ocupa, sobre cómo fue concebido por diversos autores y en diversos momentos la función social de la universidad, y el papel que ésta ha jugado en diferentes períodos históricos. Por fin, es preciso señalar también que el análisis de Bonvecchio se refiere exclusivamente a la universidad europea, sin abordar el análisis del caso latinoamericano.

De Rusia llegaba, mientras tanto, un sordo rumor confuso; enorme y vago como el pensamiento de las muchedumbres. La negra humareda anunciaría, en breve, la magnitud del incendio, y todos los hombres libres saludaron en ella a esa misma hoguera que, trece años atrás, había puesto una chispa de luz en los ojos moribundos de Reclús (2010: 224).

Pero en nuestro continente, el centro del cuestionamiento a la universidad estuvo fundamentalmente ligado al contexto de consolidación de las economías capitalistas y las democracias republicanas en los Estados independientes. Los sujetos del cuestionamiento al rol social de la universidad fueron principalmente sectores de las clases medias, intelectuales vinculados a las primeras organizaciones obreras, y sectores de las emergentes burguesías y pequeño burguesías criollas liberales. Su polo antagonista en el conflicto estuvo dado por los vestigios conservadores del pasado colonial-confesional de las todavía nuevas repúblicas y sus oligarquías parasitarias. El protagonista por excelencia fue el movimiento estudiantil, que en algunos contextos y momentos imprimió al movimiento de Reforma Universitaria una perspectiva profunda anti-capitalista, como evidencian los escritos sobre el tema de José Carlos Mariátegui (2007), Juan Antonio Mella (2010) o Julio González (2010) entre muchos otros. Con todo, y sin quitar relevancia a la influencia de “las nuevas ideas” marxistas y anarquistas, en general el debate estuvo organizado a partir de las contradicciones conservadurismo – modernización y colonia – soberanía (en el plano político y económico), y alimentado, en el plano filosófico y cultural, por el debate entre positivismo e idealismo, así como por la emergencia de un humanismo original con influencia del krausismo, del pensamiento tempranamente latinoamericanista y anti-imperialista de José Martí, del socialismo humanista de José Ingenieros, y del humanismo americanista crítico del utilitarismo anglosajón de José Enrique Rodó (Ardao, 1996; Guadarrama González, 2003; Zea, 2011).

Resumiendo el programa del movimiento reformista, destaca Pablo Carlevaro (1988) la convergencia

[...] de dos órdenes de reivindicaciones. Hacia el interior de la Universidad se reivindica la democratización de la vida, asociada a la participación de los estudiantes en el gobierno universitario [...] Es un valor prevalente la libertad de cátedra [...] Asimismo, se reivindica la presencia de egresados en el gobierno universitario y la superación de la calidad de la enseñanza. Hacia el exterior de la Universidad se reivindica la autonomía con respecto al poder político y el compromiso de una misión social de la universidad en América Latina. La universidad no es fábrica de profesionales, sino que debe formar hombres. La universidad no debe estar al servicio de los sectores dominantes de la sociedad sino al servicio del pueblo. Las universidades deben crear cultura, estudiar los problemas nacionales, propender al progreso social y excluir la cultura mediante la extensión universitaria (Carlevaro, 1988: 411-412).

Como parte de este proceso de transformación universitaria se fue desarrollando la fermental historia de la extensión universitaria latinoamericana, con el impulso fundamental de las organizaciones estudiantiles. La originalidad con que florecieron en nuestro continente – y la fuerza con que aquí arraigaron – las ideas de extensión universitaria emanadas inicialmente de la Universidad de Cambridge en 1872, y poco después de las universidades populares francesas y españolas (Palacios, 1908; Picos, 2014; Torres-Aguilar, 2009), no se explican si no es por la acción protagónica del movimiento estudiantil latinoamericano. De hecho, la propia institucionalización de la extensión en las universidades en diferentes momentos del siglo XX, no se comprende si no es en atención a la tensión y ajuste permanente entre la movilización estudiantil, las demandas provenientes del medio social, y las respuestas de la institución. Las ideas orientadoras de la extensión, en sus concepciones y en su programa, fueron forjadas casi siempre en los grupos estudiantiles, antes que en las universidades. Entre los reformistas más destacados, al

menos Haya de la Torre, Julio Antonio Mella, Carlos Quijano y Julio González, además de las asociaciones estudiantiles del continente, escribieron y fundamentaron sobre la importancia de la extensión en la “nueva universidad”.

Así, al calor del movimiento de reforma universitaria, sus diversas expresiones, sus diferentes articulaciones con los procesos políticos y sociales del continente por un lado, y con las nuevas corrientes pedagógicas por otro, es que se fueron forjando las diferentes tradiciones de la extensión universitaria de matriz reformista. Entre ellas puede distinguirse una corriente de la extensión preocupada fundamentalmente por lograr una formación crítica y humanista de los estudiantes, vinculando su formación con las realidades más dolorosas de su medio social de pertenencia, complementando a su vez la enseñanza disciplinaria con contenidos de cultura general y formación política<sup>6</sup>. Puede reco-

---

6 Tanto como la preocupación social-política por vincular a la universidad con la suerte general de la sociedad, y en particular con los sectores excluidos de la educación superior, también forma parte de las motivaciones originarias de la extensión universitaria la preocupación por mejorar la formación de los estudiantes universitarios. Ángel Rama, en una conferencia pronunciada en la “II Conferencia Latinoamericana de Difusión Cultural y Extensión de Universitaria” de la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) en 1972, daba cuenta de esta doble motivación originaria de la extensión en los siguientes términos: “Cómo es sabido, estos servicios [los de extensión universitaria] son recientes en las universidades latinoamericanas; han aparecido en las últimas décadas respondiendo a un afán de corregir las visibles insuficiencias de sus institutos universitarios. Por eso su primer objetivo fue la población universitaria, concretamente los estudiantes que, a pesar de las reformas de comienzo de siglo, siguieron apresados dentro de la compartimentación de especialidades generadas por el modelo universitario positivista. Proveerlos de una visión cultural más variada y rica, compensando las estrecheces del exceso de especialización, fue el cometido central de estos servicios [...] La creación de la extensión universitaria correspondió también a otra insuficiencia, pero ésta no interna sino externa. El estrecho radio social que cubría la Universidad, limitándose prácticamente al adiestramiento técnico de los jóvenes de una clase social, la burguesía, en sus estratos alto y medio, e incorporando progresivamente dentro del proceso de democratización lenta del siglo a la baja burguesía, concluyó transformándola en un

nocerse otra tradición de la extensión cuyo énfasis estuvo puesto en dirigir la difusión de la cultura y el conocimiento universitario hacia la atención a “los grandes problemas nacionales”<sup>7</sup>. Y, finalmente, gran importancia tuvieron también las perspectivas extensionistas más preocupadas por colaborar con los procesos de transformación y emancipación social, ligando a la universidad y a los movimientos estudiantiles a las luchas de los sectores populares a través de diferentes iniciativas, entre las que destacan las “Universidades Populares” desarrolladas en varios países, con particular relevancia en México, Perú y Uruguay<sup>8</sup>.

---

organismo elitista y clasista. Se manifestaba ausente de preocupación por ese resto de la sociedad, que era su inmensa mayoría” (1972: 167)

7 En un texto de 1928, sostenía Carlos Quijano, figura destacada del reformismo uruguayo: “Por su carencia de finalidad científica, la Universidad vive desconectada con la realidad nacional. Lo está también por su hermetismo de casta. No estudia ningún problema nacional a fondo; no es capaz tampoco de ilustrar a las grandes masas sobre esos problemas [...] ¿No será necesario que la Facultad de Arquitectura hiciera oír su voz sobre el problema de la urbanización de Montevideo? ¿No sería útil que la Facultad de Ingeniería trazara un plan general de vialidad del país? ¿No convendría que la Facultad de Derecho o la de Ciencias Económicas a crearse, tuvieran un Instituto de Investigaciones, como en Harvard o como en Londres, para establecer de una manera precisa las fuerzas productoras del país, su desarrollo, etc? Y dígame todavía, ¿no sería de desear que sobre todas esas cuestiones que a título de ejemplo hemos citado y sobre muchas otras más, semejantes, la Universidad ilustrara a las grandes masas, abriendo cursos públicos como en las Universidades europeas que hemos conocido, manteniendo, sin esperar a que la iniciativa venga de afuera, una organización de conferencias, etc? Intensidad, extensión, realismo, ¿no podría ser ésta la fórmula de la Reforma?” (2010: 261-262)

8 En ocasiones estas experiencias se desarrollaron por fuera de los marcos institucionales de la universidad, o incluso *contra* la institucionalidad universitaria, como alternativas cuya puesta en práctica resultaba, o se consideraba, imposible dentro de la misma (es el caso de la Universidad Popular González Prada respecto a la Universidad de San Marcos en Perú). En otros casos, la institución universitaria asumió o colaboró con este tipo de experiencias, como se evidencia en el Reglamento de Extensión Universitaria de la UNAM de 1930: “De un modo espontáneo, digno de estímulo y de ayuda, algunos centenares de estudiantes de nuestra Universidad se han organiza-

Estas diferentes tradiciones, con sus lógicas, sentidos y énfasis particulares, alimentaron a la extensión que la universidad latinoamericana fue forjando a lo largo del siglo XX. De este modo, con frecuencia las experiencias y políticas extensionistas específicas contienen elementos sedimentados que dan cuenta del entrecruzamiento y acople entre estas diferentes perspectivas y sus preocupaciones principales. Así la extensión tuvo a veces un perfil más ligado a la difusión cultural, a veces consistió en campañas de salud o alfabetización, otras estuvo supeditada a un encuadre curricular de prácticas estudiantiles pre-profesionales, en ocasiones adoptó la modalidad de la transferencia tecnológica en proyectos productivos, a veces consistió en acciones de formación sindical o apoyo a luchas sociales.

Las experiencias desarrolladas en este período inicial de la extensión fueron consideradas luego por diferentes autores como “asistencialistas”, “culturalistas” o de un ocasional vanguardismo político (Bralich, 2007; Tünnermann, 2000). No faltan argumentos para ello. Sin embargo, para situar la crítica en sus justos términos, es importante considerar la observación que, analizando el caso de Uruguay, realiza Pablo Carlevaro (1986) en referencia a esa etapa primigenia de la extensión:

---

do para realizar una labor cívica trascendental que oriente y conduzca a los ignorantes y a los explotados a través de la vida. Esta obra que no puede considerarse – de acuerdo con la definición de la Extensión Universitaria – como una labor oficial de la Universidad, es, sin embargo, una obra universitaria, puesto que quienes la cumplen forman parte de la Universidad y la cultura que distribuyen por todo el país es fruto de sus aulas. Disfrutando de autonomía, debe dársele todos los medios económicos y morales para su constante desarrollo” (UNAM, 1930, pp. 3–4). Con clara influencia de esta tradición de la extensión vinculada a las luchas de transformación social, dicho Reglamento, a su vez, instituía como sujeto de referencia de las acciones de extensión a “la clase asalariada”: “Hay, sin embargo, un grupo o una clase social que está más necesitada que las otras del beneficio de las enseñanzas universitarias, porque el mismo régimen de vida al que está sujeto le impide asistir a la escuela: la clase asalariada. Por esta circunstancia, por lo numerosa que es, así como por la significación que tiene en el destino social, debe merecer de la Universidad la preferencia en la extensión de su servicio educativo” (UNAM, 1930:1-2).

Se trataba de una actitud paternalista y de una forma expositiva de hacer la extensión que no dejaba de tener, sin embargo, su significado y su valor ético. Concretamente, en el campo de la salud, la Asociación de Estudiantes de Medicina se encargó de realizar actividades de extensión durante muchísimos años, como una tradición gremial, en ambientes populares, tales como las escuelas nocturnas, los sindicatos obreros, las instituciones sociales y deportivas de la comunidad, etcétera. Esto fue durante no menos de cuarenta años, entre 1915 y 1955. Caritativa o paternalista, la práctica se hizo con una constancia y un desinterés inusuales (Carlevaro, 1986: 23).

Pero además de la constancia y el desinterés, también es posible rastrear posicionamientos críticos dentro del temprano pensamiento extensionista latinoamericano. Así por ejemplo, el Centro de Estudiantes de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, al inaugurar los cursos de extensión universitaria de 1920, expresaba:

La miseria y el dolor, son, sin dudas, poderosos factores insurreccionales, pero sólo constituyen fuerzas primarias de arranque; no bastan para realizar un movimiento provechoso y duradero. En cambio, la reacción resultante de toda injusticia, lo que vale decir resultante de un conocimiento más denso del derecho, acelera la evolución, y se alza contra las iniquidades que violan la armonía social [...] La nueva generación aspira a ser cada vez menos categoría, para hacer cada vez más función, dentro del cuerpo social. No queremos imponer una verdad substantiva. No queremos conducir. Queremos que cada uno tenga capacidad para concurrir con esfuerzo consciente a preparar el resurgimiento fecundo y dinámico de la humanidad reconciliada. En Cúneo (2010: 25).

Están contenidos, en este texto de 1920, varios de los elementos que en la segunda mitad del siglo constituirían la base de la crítica freireriana a la extensión universitaria. En efecto, a mediados del siglo XX, la extensión se verá transformada en su enfoque, concepción y perspectivas, fundamentalmente por la influencia

que ejerce, en el plano de la teoría pedagógica, el surgimiento y difusión de la educación popular latinoamericana, fundamentalmente la obra de Paulo Freire. Precisamente el libro “¿Extensión o comunicación?” (1998), una de las primeras obras de Freire, constituye una crítica profunda al modelo de la transferencia tecnológica sobre el que se basaba la extensión rural brasilera influida por el modelo de extensión norteamericano, en una coyuntura donde la extensión rural como transferencia tecnológica cobraba fuerza a instancias de las políticas de “modernización productiva” que impulsaba la “Alianza para el Progreso”. Si, como señala Adriana Puiggrós (1990, 1994a) la publicación de *Pedagogía del oprimido* tuvo un efecto de dislocación del discurso pedagógico moderno hegemónico en América Latina, organizado desde la contradicción sarmientiana civilización-barbarie, “¿Extensión o comunicación?” hizo lo propio en el campo específico de la extensión universitaria. En este contexto nace la corriente que ha sido definida como “extensión crítica” (Tommasino et al, 2006), organizada desde la contradicción liberación-dominación, contemplativa de las mediaciones entre los procesos extensionistas y el proceso general de la hegemonía cultural, política y económica, y preocupada por el vínculo educativo en sus dimensiones ético-política, pedagógica y metodológica.

Recapitulando: el movimiento de reforma universitaria fue un movimiento político y cultural que desarrolló una crítica múltiple al papel social de la universidad: en su costado izquierdo, el movimiento de reforma pugnó por la alianza entre trabajadores y estudiantes y un papel activo de los universitarios en “las luchas del proletariado” (Moraga, 2007; Van Aken, 1990), pero en su dirección prevaleciente, el movimiento constituyó una vanguardia en la democratización republicana de las sociedades latinoamericanas y la modernización de sus economías. Quizá por esto, al analizar las reformas universitarias ocurridas en América Latina en el sXX, Sandra Carli (2012b) afirma: “Podemos postular que el concepto de universidad fue un ‘concepto de futuro’, que proyectó un horizonte de expectativas durante todo el siglo XX ligado con la formación de élites dirigentes, la producción de conoci-

miento científico, el desarrollo de las profesiones y el ascenso social a través de la educación” (2012b: 24).

De este modo, el cuestionamiento sobre el compromiso social de la universidad ocurrido en las primeras décadas del siglo XX, además de dar cuenta del agotamiento de la hegemonía del modelo universitario colonial-confesional-conservador, instituyó un nuevo “concepto de universidad” (en los términos de Sarli), y junto con él, también nuevos sentidos de la función y el compromiso social universitario, los cuales estuvieron operativos durante el siglo XX (considerado en tanto el “siglo corto” caracterizado por Eric Hobsbawm [2000]). Este movimiento se vio profundizado por la emergencia de la crítica freireriana que proyectó a la extensión como “alternativa pedagógica” (Puigrós y Gómez-Sollano, 1994) capaz de interpelar la direccionalidad político-académica dominante de los procesos universitarios, sus modelos pedagógicos, sus concepciones de sujeto, sus supuestos epistemológicos. Aún así, el compromiso social de la universidad instituido por el movimiento reformista de sXX estuvo hegemónicamente conformado por sentidos ligados a la democratización de la formación profesional, la garantía de ascenso social para las clases medias y trabajadoras que accedieran a la universidad, la contribución a la modernización política y económica de los países en base a ideas de “progreso” o “desarrollo”, y el cultivo de la investigación científica sobre los grandes problemas nacionales.

## **DESTITUCIÓN DEL COMPROMISO EN LA UNIVERSIDAD CONTEMPORÁNEA.**

“Se ha vuelto ésta, una Universidad que no sueña e ignora que la sabiduría llega a través de los sueños”.  
Pablo Carlevaro (2004)

Pero también ese modelo se ha agotado. Y como fue dicho, el retorno de la pregunta por el compromiso social funciona como un analizador de dicho agotamiento. Hugo Aboites (2010) compara

la coyuntura que enfrenta la universidad latinoamericana actualmente con la que enfrentó a comienzos del siglo XX y afirma que, como entonces, también hoy debe “redefinirse a fondo”, ya que “[...] la identidad de la universidad que se forjó frente a las sociedades nacionalistas y de bienestar del siglo XX ha sido desmantelada a partir de más de veinte años de políticas neoliberales” [al tiempo que]

En estos años no surgió un modelo de educación superior alternativo capaz de resolver los problemas heredados de la universidad del siglo XX, pero tampoco apareció un modelo que pudiera responder a la problemática social, económica y política que la globalización neoliberal ha generado en las sociedades de nuestro subcontinente. De ahí que actualmente la universidad latinoamericana se encuentre en una profunda crisis de identidad y que comunidades y grupos del campo y de la ciudad se encuentren a la búsqueda de nuevas fórmulas que respondan a necesidades todavía más complejas que las de antaño (Aboites, 2010: 95).

La relación que establece Aboites, al pensar la cuestión de las alternativas, entre los procesos universitarios y los procesos sociales y políticos generales, es por cierto pertinente. Como señala Ana María Fernández (2007): “Las significaciones sociales, en tanto producciones de sentido, en su propio movimiento de producción inventan – imaginan – el mundo en que se despliegan” (2007: 39). De algún modo, la destitución de la idea de compromiso social como inherente (obvia) a la idea de universidad, está vinculada – puede pensarse – al agotamiento social de la posibilidad misma de imaginación radical de alternativas en “la invención del mundo en que se despliegan”, al menos con las características con que esto había sucedido durante el siglo XX. Se trata de los efectos del comedido “fin de la historia” fukuyamiano, la pretendida naturalización de la globalización neoliberal, la economía de mercado y la democracia capitalista como único horizonte posible, a través de la consolidación en el plano de la subjetividad de

lo que Rebellato (1995) definió como un “fatalismo ético”, que es también una ética de la desesperanza, el individualismo y la resignación (Rebellato, 1995). Desde esta perspectiva, la crisis del compromiso social universitario es en última instancia la crisis de alternativas sociales capaces de tensar a la universidad en su compromiso. El agotamiento del compromiso social universitario es, en este sentido, indisociable del agotamiento de las perspectivas históricas de cambio social que estuvieron operativas en el siglo XX.

Entre tanto, los procesos de transformación universitaria, progresivamente, respondieron a los requerimientos de la globalización económica triunfante. En esta coyuntura, como señala Pablo González Casanova (2009):

[...] es necesario ver cómo se juntan las tecnociencias y la cultura hobbesiana del poder para organizar el sistema capitalista entre el orden y el desorden mundiales. Hobbes y las tecnociencias están en la base de la ‘guerra posmoderna’, de ‘la americanización del mundo’, de la deuda externa que sujeta a los gobiernos endeudados y los ata al supergobierno mundial emergente (González Casanova, 2009: 325).

Es cierta la observación de Uri Eisenzweig (2004) respecto a que:

[...] una de las grandes aportaciones de las humanidades a lo largo de las últimas décadas fue desmontar, con todo cuidado, texto tras texto, autor tras autor, la idea de que los fundamentos mismos del orden social moderno habrían podido establecerse sin la compañía de un cuestionamiento permanente, del espectro de su propia negación (2004: 11).

Pero la hegemonía cultural de la racionalidad instrumental y el positivismo tecno-científico, ha alcanzado una profundidad que superó las previsiones más audaces de los pensadores de la Escuela de Frankfurt o de la literatura orwelliana. Así, el pensamien-

to científico, prácticamente reducido a su dimensión técnica-instrumental, pasó a formar parte orgánica del discurso del poder, y a ser la medida de legitimidad de todas las cosas (Legendre, 2008). La genealogía realizada por Pierre Legendre (2008) respecto al proceso por el cual el pensamiento científico pasó de ser parte de un movimiento cultural integral impugnador del orden dogmático durante la Ilustración, a unidimensionalizarse y constituirse en un nuevo orden global, pone el acento, precisamente, en su institución como ley de gestión-gobierno universal:

Comprobemos aquí una convergencia de la historia que trabajará por hacer coincidir las dos nociones de ley: la científica y la jurídica [...] *Lex*. Esta voz latina deriva de un verbo que significa 'leer'. Exportada a la ciencia, la palabra 'ley' hace pensar que el científico es también un lector: él lee lo que nosotros llamamos Naturaleza y Universo como si se tratara de un Libro. En efecto, mientras que el jurista es un lector de texto, un intérprete de la ley imperial, el investigador se consagra a la lectura del Gran Libro de la Naturaleza, donde descubre leyes de otro tipo que son las leyes científicas. Observemos la continuidad de esta representación: a su manera, la ciencia, al hacerse laica, es una lectura. Y en la era ultramoderna podemos ver de qué modo la tecno-ciencia-economía procura hacer coincidir (a toda costa) las nociones jurídica y científica de ley (Legendre, 2008: 31-32).

Vuelta ley, la "tecno-ciencia-economía" organiza y delimita el campo de lo legítimo y lo admisible. Elemento constitutivo del capitalismo contemporáneo, instituye su racionalidad en todos los campos, incluyendo el universitario, y se naturaliza como orden global, al tiempo que invisibiliza el proceso de su propia institución.

Es decir que hay un movimiento histórico que opera en la racionalización tecno-científica de los mecanismos de gobierno y de poder, que tendrá naturalmente consecuencias sobre la universidad, institución encargada del cultivo y transmisión in-

tergeneracional del conocimiento. Como sostiene Pablo González Casanova (2001):

La privatización de las universidades y la reducción de los estudiantes a objetos ignorantes de la historia, de la política y de las ciencias vinculadas al humanismo, no sólo obedecerá al proyecto de convertir a las empresas privadas y mercantiles en actores principales de la producción, los servicios y la vida. También obedecerá a un mundo en que “el complejo militar-industrial” y corporativo, con sus asociados y subalternos, regulará la represión y la negociación para una gobernabilidad en que los pueblos sujetos muestren ser “responsables” y “razonables” o con “opciones racionales” que los lleven a aceptar como suyos los objetivos de “los que mandan” (González Casanova, 2001: 12).

Las universidades que no logren adecuarse política, organizativa y funcionalmente a estos requerimientos, se tornarán disfuncionales, y aquí radica el centro de la tan comentada “crisis” de la universidad. Ya a fines de los ‘70, en su informe al Consejo de universidades de Quebec, Lyotard (1986) había argumentado que la crisis de las universidades era parte de la crisis de los metarrelatos de la modernidad, señalando los efectos que sobre la universidad tendría el cambio del estatuto del conocimiento, ahora forjado en la dinámica de los flujos de información y los juegos de lenguaje y tendencialmente legitimado y validado según criterios de performatividad económica. Algunos años después, Derrida (1997) llamó la atención sobre la crisis de la idea de “universidad sin condición” a la vez como ficción y condición necesaria para el cumplimiento de su función humanista y desinteresada al servicio del conocimiento y el bien general. Idea similar a la postulada por Paul Ricoeur (2002) a propósito de la crisis de la “idea de universidad” como “búsqueda de la verdad sin coacción”<sup>9</sup>. En las

---

<sup>9</sup> Ricoeur dedica originalmente el ensayo donde desarrolla esta idea a la memoria de Enrique Sayagués Laso, redactor de la Ley Orgánica de la Universi-

diferentes interpretaciones, lo que está de fondo es la disfuncionalidad histórica de la universidad moderna a los requerimientos del capital global que reduce la ciencia a la tecnología rentable, la investigación a su aplicabilidad inmediata, y la universidad a un eslabón más de una máquina de producción de cosas que se venden, o de nuevos modos de vender. Así, el agotamiento del compromiso social de la universidad es el agotamiento de un ideal universitario identificado con la búsqueda de la verdad y su interpelación crítica a través del cultivo de la cultura, las ciencias y las artes. Ya en 1934 el poeta TS Eliot se preguntaba “¿Dónde está la sabiduría que hemos perdido en conocimiento? ¿Dónde el conocimiento que hemos perdido en información?” (Eliot, 1934).

En la brecha que abre esta disfuncionalidad nacen las amenazas a la universidad pública, y también sus oportunidades. El anuncio de Pablo González Casanova (2001) acerca de que “La nueva edad del conocimiento será una nueva edad de lucha por el conocimiento” (2001: 12) se ha expresado en el tiempo reciente en un número creciente de luchas, como las de los movimientos por el derecho a la educación superior en diferentes países latinoamericanos, pero todavía está por realizarse en toda su plenitud. Y logrará desarrollarse en su plenitud en la medida que pueda socavar las bases mismas de la “tecnociencia-economía”, “desnaturalizar” sus verdades, como diría Castoriadis (2007), para resignificar el potencial emancipatorio del conocimiento.

---

dad de la República de Uruguay aprobada en 1958. Ley de clara influencia reformista, consagró la autonomía y el cogobierno de la institución por parte de los órdenes docente, estudiantil y de egresados, legisló el derecho a la libertad de opinión, e instituyó entre los fines de la universidad: “[...] acrecentar, difundir y defender la cultura; impulsar y proteger la investigación científica y las actividades artísticas y contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública; defender los valores morales y los principios de justicia, libertad, bienestar social, los derechos de la persona humana y la forma democrático-republicana de gobierno” (Universidad de la República, 1958: 1). Años después, la Universidad de la República sería intervenida por la dictadura cívico-militar uruguaya, y cientos de universitarios marcharían al exilio o la prisión por cumplir con estos fines.

La disfuncionalidad de la universidad moderna abre entonces un espacio de conflicto en cuyo centro se ubica la pregunta por su compromiso social. La revitalización y resignificación del compromiso social de la universidad necesita de movimientos que desde lo social sean capaces de proyectar alternativas de sociedad desde las cuales reclamar, interpelar y defender el compromiso de la universidad. Como sostiene Adriana Puiggrós (1994c), la educación es un “[...] campo problemático poblado por las luchas entre los procesos de transmisión de las culturas hegemónicas y no hegemónicas y aquellos que pugnan por prevalecer e imponerse como parte de nuevas hegemonías” (1994: 37). En la misma línea, reflexionan Ordorika y Lloyd (2014): “En el ámbito interno, los académicos y estudiantes reaccionan en contra de las percepciones acerca del papel de la institución, así como sobre los derechos y prácticas establecidas; mientras que en el ámbito externo, el Estado y las organizaciones internacionales presionan para que se realicen cambios acordes con las nuevas prioridades económicas y culturales. Tomados en conjunto, estos ámbitos de conflicto demuestran las complejas dinámicas del poder presentes en la universidad, como escenario y como instrumento de la disputa” (Ordorika y Lloyd, 2014: 134).

La extensión universitaria se construye en este campo de disputa, y constituye a sí misma un espacio de conflicto. La pregunta por el compromiso social de la universidad como analizador de este conflicto, permite visualizar las tensiones entre los sentidos que las fuerzas en disputa pretenden imprimir a las significaciones sobre qué es una universidad comprometida: ¿con qué, con quienes, para qué?

## **LAS PROMESAS DEL COM-PROMISSUM.**

*“[...] sostenemos que es necesario incorporar temas más amplios de economía política y las relaciones de fuerza dentro y fuera de las organizaciones de educación superior, a fin de comprender las dinámicas de poder*

*y cambio en este nivel educativo. [...] como instituciones del Estado, las organizaciones de educación superior son espacios de disputa por la hegemonía cultural y económica. Tradicionalmente, esta disputa se manifiesta a través de proyectos de reforma contrapuestos, particularmente durante periodos en que tienen lugar transformaciones profundas y rápidas, como es el caso de la actual era de la globalización. Sin embargo, del mismo modo en que la educación superior tiene la capacidad de reproducir las desigualdades existentes, también puede ser un espacio de igualdad y democratización (Carnoy y Levin, 1985)”*

Imanol Ordorika y Marion Lloyd (2014: 134-135)

Entre las diferentes acepciones del término compromiso, algunas refieren a: “Obligación contraída”. “Dificultad, embarazo, empeño”, “Convenio entre litigantes”, “Dicho de una solución, de una respuesta, etc que se dan por obligación o necesidad, para complacer” (Real Academia Española, 2014). El compromiso social universitario, a la vez portavoz y arena del conflicto de modelos de universidad, pasa por todas estas vicisitudes: parte de una palabra empeñada que honrar, a veces da respuestas por necesidad o complacencia, y casi siempre implica empeño, a veces embarazoso, siempre dificultoso. La relación entre compromiso y conflicto está presente también en la teoría psicoanalítica, para la cual las “formaciones de compromiso” son parte constitutiva de su teoría del conflicto psíquico. Una formación de compromiso es la “Forma que adopta lo reprimido para ser admitido en lo consciente, retornando en el síntoma, en el sueño y, de un modo más general, en toda producción del inconsciente: las representaciones reprimidas se hallan deformadas por la defensa hasta resultar irreconocibles. De este modo, en la misma formación, pueden satisfacerse (en un mismo compromiso) a la vez el deseo

inconsciente y las exigencias defensivas” (Laplanche y Pontalis, 2004: 161). La formación de compromiso no es una síntesis superadora de las partes en conflicto. Es una transacción. Permite la pseudosatisfacción de las fuerzas en pugna, a costa de dejar por el camino su contenido conflictivo, volviendo “irreconocibles” a las representaciones reprimidas. Su resultado más frecuente es el síntoma, cuya dificultad de superación radica precisamente en su condición de compromiso sostenido por las dos partes. De modo similar, en ocasiones el compromiso social de la universidad adopta la forma de una formación de compromiso que vuelve irreconocible su fondo conflictivo, adoptando una apariencia de ecuanimidad neutral que no tarda en volverse síntoma de una universidad transaccional. Por fin, en su etimología, el término compromiso proveniente del latín “*compromissum*”: “promesa contraída”. La destitución del compromiso social de la universidad es el desconcierto sobre cual promesa honrar y ante quién fue contraída. Así, la discusión sobre el compromiso social de la universidad es la discusión sobre la cualidad y el destinatario de una promesa. Veamos algunos ejemplos.

El “modelo anglosajón de investigación” estudiado por Marginson y Ordorika (2010) y Ordorika (2007), así como el de las “universidades de excelencia” analizado por Altbach (2001, 2007) (altamente especializadas, fuertemente selectivas de su estudiantado, enfocadas en la investigación de punta, compenetradas con los intereses de las potencias mundiales y el gran capital) instituyen su idea del compromiso social desde el modelo de la “triple hélice” (formulado por Etzkowitz y Leydesdorff a fines de la década de 1990). En dicho modelo, la universidad es una de las “hélices” que, junto a la “industria” y el “gobierno” dinamiza el proceso de innovación tecnológica orientada a la producción y el crecimiento económico<sup>10</sup>. En la crisis por disfuncionalidad, es-

---

10 Como señalan Altbach (2001) y Marginson y Ordorika (2010), la aplicación cabal de este modelo es improbable en los países periféricos, al menos sin una alteración de las lógicas constitutivas del capitalismo planetario. No obstante, la gran importancia de este modelo radica en que en la actual co-

tos modelos procuran incorporar orgánicamente a la universidad en el circuito productivo de “la economía del conocimiento” y su consiguiente “geopolítica del conocimiento”, transformándola en un agente productivo más en el mercado (y produciendo al mismo tiempo el mercado universitario).

Complementario al modelo anterior podría ubicarse a la “*entrepreneurial university*” propuesta por Burton Clark (2004) y promovida por la OCDE y la Comunidad Europea (2012). Comparte con el modelo anterior su proyección al mercado como criterio de pertinencia y como estrategia de diversificación de su financiamiento. Este modelo promete resolver la crisis por disfuncionalidad mediante: a) revitalizar la promesa de empleabilidad de sus egresados a partir de regular su oferta formativa a los requerimientos de dinámicas económicas localizadas y su perfil de egreso al ideal de emprendedor dúctil y competitivo; b) ser “autosustentable” económicamente a partir del cobro de matrícula, cuotas y derechos de exámenes (en muchos casos por vía del endeudamiento estudiantil a costa de seguros estatales), así como por la venta de servicios a empresas; c) responder a los desafíos de “la sociedad del conocimiento” y al “desarrollo local” a través de la incorporación de capacidades empresariales a los medios sociales y productivos en los que se inserta por

---

yuntura es el que dirige el proceso de transformación universitaria a nivel global, erigiéndose como ejemplo a seguir y dominando el poderoso circuito de rankings, revistas, evaluaciones y agencias de acreditación que hegemoniza el campo académico internacional, imponiendo criterios (sobre qué es la excelencia y cómo se mide; cómo se determinan los impactos de la actividad académica; cómo se concibe la pertinencia; etc), prioridades y mecanismos (que incluyen la organización de un mercado académico global y la apropiación corporativa del conocimiento), estandarizando el campo de la educación superior de acuerdo a su modelo (Ordorika, 2007). Tal como señala Ordorika (2007), las consecuencias de encuadrarse en una dinámica imitativa de estos modelos lleva a las universidades de los países periféricos a subestimar sus propias características y potencialidades como instituciones educativas y culturales constructoras de ciudadanía en sus contextos específicos, para transformarse en instituciones elitistas abocadas al intento de competir en un juego cuyas leyes fueron impuestas por otros.

medio de la transferencia tecnológica y la incubación o formación de empresas; y d) modificar su organización administrativa de acuerdo al paradigma de “la nueva gestión pública”<sup>11</sup>. Debe observarse que “entrepreneurial universities” puede ser traducido tanto como “universidades emprendedoras” como por “universidades empresariales”.

Alternativo a los anteriores (en algunos aspectos antagónico, en otros diferente), puede ubicarse al modelo de la “universidad para el desarrollo”. Si bien esta fórmula abarca un conjunto heterogéneo de propuestas, en algunas perspectivas como la de Arocena y Sutz (2000) o la de la ANUIES (2012), podríamos considerar que el proyecto de “universidad para el desarrollo” se propone enfrentar la crisis por disfuncionalidad a partir de: a) reconciliar los objetivos de cobertura con los de calidad partiendo de una perspectiva orientada hacia la inclusión social en el acceso, permanencia y egreso de la universidad, procurando la generalización de la cobertura de enseñanza terciaria; b) responder a los desafíos de “la sociedad del conocimiento” promoviendo la vinculación de la investigación científica con proyectos de innovación de productos y procesos capaces de contribuir a la incorporación de conocimiento a la producción y diversificar la matriz productiva de sus países de pertenencia; c) impulsar al mismo tiempo la investigación orientada a los problemas de “inclusión social”; y d) asumir la existencia de un sistema de educación superior que ha crecido diversificado, desigual y descoordinado, planteando medidas de coordinación de autonomías y resguardo de la calidad. En el conflicto de la disfuncionalidad, la “universidad para el desarrollo” rechaza la mera adaptación a las necesidades circunstanciales del mercado tanto como su propia mercantilización institucional y reclama al Estado los recursos adecuados

---

11 A nivel de modelo, se lo podría vincular con elementos del llamado “modelo Bolonia” (en referencia a los acuerdos fundacionales del Espacio Europeo de Educación Superior-EEES realizados en dicha ciudad en 1999), en particular con los principios y objetivos de su “proyecto Tunning” (Ver Angulo Rasco, 2008)

para su funcionamiento, tanto como un proyecto de desarrollo productivo con el cual comprometerse, reactivando el modelo del “triángulo de Sábato”.

Sintetizando la discusión, podríamos plantear que estos modelos son los que principalmente disputan la hegemonía por el sentido de la transformación de la universidad contemporánea, en procesos complejos que articulan además la relación entre las perspectivas de cambio con las tradiciones históricas de las universidades, así como la relación entre los procesos universitarios y los procesos políticos, sociales y económicos en curso en los países latinoamericanos. Durante las décadas de marcada hegemonía neoliberal en la mayoría de los países del continente, las propuestas de reforma de los sistemas de educación superior respondieron a la racionalidad y el programa de la “modernización conservadora” (Apple, 2012)<sup>12</sup>. En la actualidad, en el marco de la pérdida de legitimidad política del discurso neoliberal (crisis mediante) y la transformación del mapa político latinoamericano con la emergencia de varios gobiernos de corte progresista, social-demócrata o nacional-popular, en muchos países han cobrado fuerza discursos y políticas de corte desarrollista o neodesarrollista (Félix y López, 2012; Santos, Narbondo, Oyhantcabal, y Gutiérrez, 2013). En este marco, el discurso de la “universidad para el desarrollo”, o algunos de sus rasgos, ha ganado terreno en los debates y las políticas de educación superior. En esta línea de pensamiento, es posible afirmar que en la actualidad estos proyectos, por cierto – como se ha visto – muy diferentes entre sí en aspectos fundamentales, imprimen sus lógicas y sentidos a la institución de la idea de compromiso social de la universidad.

Partiendo del trabajo de Ernesto Treviño (2008, 2012), que desde una perspectiva de Análisis Político del Discurso

---

12 Esto no quiere decir que las universidades se hayan transformado completamente de acuerdo al modelo neoliberal, sino que éste imprimió los sentidos y la racionalidad para significar los problemas del sistema universitario y lo que debían ser las transformaciones, modificando en mayor o menor medida rasgos y sentidos de las instituciones.

analiza los significantes “sociedad de la información” y “sociedad del conocimiento” como “significantes vacíos” que permiten articular temporalmente diferentes significaciones en el proceso de la hegemonía (Laclau y Mouffe, 2011), es posible pensar el significante “desarrollo” también como un significante vaciado. El “significante vacío” testimonia una falta que provisoriamente puede ser llenada por diferentes articulaciones discursivas (hegemonía), pero que al mismo tiempo puede ser pensado como un espacio de disputa “onto-epistemológica y ético-política” por su sentido, que en última instancia es una lucha “por el sentido de lo social” (Treviño, 2012: 385). Así las cosas, puede pensarse que las articulaciones discursivas que actualmente dotan de sentido al significante “desarrollo” refieren, principalmente, a la racionalidad y gramática del proyecto ético-político neoliberal, por un lado, y de los proyectos desarrollistas y neo-desarrollistas en América Latina, por otro. Y un punto en que ambos modelos, no obstante sus diferencias, se articulan, tiene que ver con una cierta instrumentalización del saber y el quehacer universitario de acuerdo a los requerimientos de lo que se asume como “la sociedad del conocimiento”<sup>13</sup>, que tiende a juzgar el valor y pertinencia de lo universitario de acuerdo a criterios de rentabilidad inmediata o aplicabilidad productiva, según el caso.

Finalmente, en lo que refiere a los proyectos alternativos, como ha señalado Aboites (2010), no se ha terminado de conso-

---

13 Al respecto, como destaca Ernesto Treviño (2008), vale considerar que “[...] las nociones de sociedad de información y sociedad de conocimiento no son transparentes; su juego en diferentes configuraciones les ha incorporado una ambigüedad y apertura que si bien es condición de posibilidad para múltiples propuestas, a la fecha han propiciado, sobre todo, proyectos de cambio centrados en la ‘tecnologización’ de la educación, o ‘hacer más competitiva la educación superior en el mercado internacional de conocimientos’, como si la noción misma de competitividad -o mercado- fuera una base segura, transparente, que no merece y que no está siendo problematizada en principio, ni de forma individual, ni como operador discursivo de todo un paradigma social” (Treviño, 2008: 218).

lidar un proyecto capaz de hacer frente a la “crisis de identidad” de la universidad contemporánea. Existen sin embargo algunas formulaciones teóricas que buscan avanzar en ese sentido, y no pocas experiencias alternativas dentro y fuera de las universidades públicas. Entre las primeras se encuentra, por ejemplo, la “Universidad Popular para el siglo XXI” de Boaventura de Sousa Santos (2006), que establece su *com-promissum* proponiendo “enfrentar lo nuevo con lo nuevo” a partir de una “reforma democrática y emancipadora de la universidad”. Una reforma que democratice a la institución hacia adentro y en su relación con el medio, que la transforme epistemológicamente dando paso a conocimientos “pluri-universitarios” y a una concepción de “ecología de saberes”<sup>14</sup>; que fortalezca su capacidad de pensamiento crítico, no-utilitario y de largo plazo; que construya universidad junto a los movimientos sociales, estreche sus vínculos con los demás sub-sistemas educativos, y establezca su relacionamiento con el sector industrial sin una relación de dependencia económica y a partir de objetivos sociales de largo plazo. Ante el conflicto de la disfuncionalidad – que de Sousa Santos (2006) caracteriza como una triple crisis: de hegemonía, de legitimidad e institucional – propone reconstruir sobre nuevas bases la legitimidad social de la universidad, partiendo de la lucha por la propia definición de la “crisis” y de la idea de “universidad” (de Sousa Santos, 2006). Y en una línea similar podríamos también ubicar la propuesta de la “Universidad necesaria en el siglo XXI” de Pablo González Casanova (2001), que promete hacer frente a la ofensiva privatizadora y al orden empresarial mundial vinculando “en las universidades públicas el conocimiento tecno-científico y humanístico a la ‘comunidad de las víctimas’” (2001: 17).

Llegados a este punto, vale aclarar que la referencia a modelos es un recurso metodológico. Éstos no coinciden, por

---

14 En este sentido, acorde a esta línea de pensamiento de de Sousa Santos, podría incluirse también la crítica que el pensamiento decolonial latinoamericano ha realizado a la universidad, fundamentalmente por parte de autores como Anibal Quijano, Enrique Dussel, Walter Mignolo y Edgardo Lander.

cierto, con los procesos universitarios específicos, los cuales se construyen cotidianamente condensando, articulando y tensionando elementos de las diferentes concepciones en pugna y estableciendo diferentes mediaciones con los procesos sociales y políticos generales. Las perspectivas de cambio, además, se articulan con las tradiciones históricas de las universidades, dentro de las cuales en nuestro continente destaca el peso del modelo profesionalista propio de la universidad napoleónica, así como los rasgos que, como fue mencionado, el proceso reformista imprimió a nuestras universidades. Pero en cualquier caso, lo que interesa es simplemente observar algunos ejemplos, entre otros, que ilustran la existencia de diferentes promesas, algunas complementarias, otras antagónicas, realizadas desde diferentes modelos de universidad para dar sentido a su *com-promissum*. Cada modelo implica una concepción respecto a la relación de la universidad con el medio en general, y respecto a la extensión universitaria en particular. Además de su carácter conflictivo y contingente, las diferentes promesas ponen en evidencia otro problema: ¿sobre qué base debe la universidad establecer su compromiso? ¿Debe establecerlo respecto a su misión y funciones, más allá de las coyunturas? ¿Debe hacerlo en relación a determinados actores o sujetos sociales? ¿O debe en cambio sustentar su compromiso en función de determinado proyecto mayor (de sociedad, de desarrollo) que la trasciende y que reclama su concurso?

Para abordar estas preguntas, podríamos distinguir tres niveles en relación a los cuales la universidad define su compromiso social: a) compromiso con lo que considera su misión y funciones; b) compromiso con determinados sujetos o sectores sociales; y c) compromiso con un determinado proyecto social-político-económico que la trasciende y la subordina (al cual llamaremos “Proyecto”, con mayúscula). Dichos niveles son por lo general indisociables al observar casos concretos, y cada uno supone a los demás. De todos modos, es posible distinguir énfasis y acentos diferenciales relacionados a diferentes modelos de universidad, que en

algunos casos llegan a ser definitorios. Y los modos en que se conciba y organice, en torno a estas tres dimensiones, el compromiso social de la universidad, está relacionado a los modelos de extensión universitaria que las universidades promueven o inhiben. En cualquier caso, a la hora de reflexionar sobre las bases en las que cimentar una concepción del compromiso social de la universidad es necesario atender a estas tres dimensiones de análisis.

Para ilustrar mejor el punto esbozaremos una caracterización tentativa de los modos de construcción de su compromiso social en algunos de los modelos sintetizados anteriormente. Dejaremos de lado en este nivel de análisis al modelo de universidades de élite o de excelencia, y nos concentraremos en el modelo de las “entrepreneurial universities”, el modelo de la universidad para el desarrollo, y un tercer modelo resultante de la síntesis de las propuestas de González Casanova (2001) y de Sousa Santos (2006). También aquí la modelización presenta no pocas dificultades, y por cierto existen elementos en común entre uno u otro modelo. No obstante, al menos para los fines del presente ensayo, la caracterización permite una mejor ilustración del punto que comentamos: el carácter tridimensional de la construcción del compromiso social de la universidad, las diferentes implicaciones de cada modelo al respecto, y su relación con las concepciones de extensión universitaria.

**Cuadro 1:**  
**Tridimensionalidad de la institución del compromiso social de la universidad**

<b>Modelo de universidad</b>	<b>Compromiso con la misión y las funciones de la universidad</b>	<b>Compromiso con los sujetos</b>	<b>Compromiso con un Proyecto</b>
<p>“Entrepreneurial universities”            (Clark, 2004; EC y OECD, 2012)</p>	<p>Su misión está subordinada a los requerimientos del Proyecto de la “economía del conocimiento”. Sus funciones ponen a la universidad al servicio del circuito económico del que constituye una parte más.</p>	<p>Según modelo de la oferta y la demanda. Compromiso con actores de los sectores dinámicos de la economía que constituyen clientelas capaces de financiar convenios y proyectos. La extensión universitaria adquiere la forma de la “responsabilidad social empresarial” o de la transferencia tecnológica de acuerdo al modelo de la “triple hélice”</p>	<p>Heteronomía: subordinación a la dinámica de la globalización económica. Sus características organizacionales y su oferta académica responde a las necesidades dinámicas del mercado.</p>

<b>Modelo de universidad</b>	<b>Compromiso con la misión y las funciones de la universidad</b>	<b>Compromiso con los sujetos</b>	<b>Compromiso con un Proyecto</b>
<p>Universidad para el desarrollo (ANUIES, 2012; Arocena y Sutz, 2000)</p>	<p>A priori mantiene su identificación con la misión científica y cultural de la universidad moderna, pero tiende a dirigir sus funciones al servicio de los requerimientos de un Proyecto económico productivo que la trasciende.</p>	<p>Según el modelo del “triángulo de Sábato”: compromiso con agentes estatales y sectores de la economía priorizados por el Proyecto productivo. La extensión universitaria adquiere dos formas principales: a) la transferencia tecnológica en la incubación o consolidación de determinadas cadenas productivas; y b) el voluntariado social en colaboración con las políticas sociales hacia objetivos de “inclusión social”. Compromiso social general a través de políticas de inclusión también en el acceso y permanencia a las IES, e investigación de “los grandes problemas nacionales”.</p>	<p>Heteronomía: subordinación a un determinado Proyecto de desarrollo económico y planificación Estatal (con diferentes grados de centralización o descentralización; así como diferentes niveles de participación social).</p>

Modelo de universidad	Compromiso con la misión y las funciones de la universidad	Compromiso con los sujetos	Compromiso con un Proyecto
<p>Universidad Popular - Necesaria (de Sousa Santos, 2006; González Casanova, 2001)</p>	<p>En alguna de sus versiones, mantiene su identificación con la misión científica y cultural de la universidad moderna, buscando actualizar un nuevo humanismo popular latinoamericano. En otras versiones, realiza una crítica a la propia idea de “modernidad”.</p>	<p>Compromiso principal con la “comunidad de víctimas” (González Casanova, 2001). La extensión universitaria adquiere las formas de la “extensión crítica” (Tommasino et al, 2006), la “ecología de saberes” (de Sousa Santos, 2006), la educación popular o las “experiencias pedagógicas alternativas” (Gómez-Sollano y Corenstein, 2014). Compromiso social general a partir de políticas de democratización del acceso y permanencia a las IES y vinculación con demás subsistemas educativos, e investigación de “los grandes problemas nacionales”, en conjunto con los postergados de “las grandes soluciones nacionales”.</p>	<p>Autonomía: compromisos variados con proyectos diferentes y plurales, algunos localizados territorialmente, otros de carácter general.</p>

Como fue dicho, la “entrepreneurial university” es un modelo que se propone re-funcionalizar a la universidad de acuerdo a los requerimientos de la economía de mercado y la globalización económica. Ante el conflicto de la dis-funcionalidad histórica de la universidad, su solución es pos-política: una adaptación neta de la universidad a la maquinaria económica capitalista realmente existente. De este modo, aún cuando su propuesta no parta de un gran proyecto centralizado o explícito, de todos modos depende del Proyecto del capital, en función del cual significa su compromiso social. En este sentido, la dimensión del Proyecto es el punto de partida principal desde el cual la “entrepreneurial university” construye su compromiso social: su misión, funciones y sujetos de referencia son secundarios; se desprenden del Proyecto.

La “universidad para el desarrollo”, en cambio, inicialmente establece su compromiso social a partir de dos fuentes principales: a) en base a lo que considera su misión científica y cultural esencial; y b) en base a un proyecto de tipo económico-productivo y social que, cuando no existe, ella misma reclama al Estado. En este caso, el Proyecto puede adquirir formas más o menos centralizadas, más o menos participativas, pero en términos generales se trata de un Proyecto orientado al desarrollo social y productivo de su medio de referencia. El “desarrollo” es concebido, en términos generales, como crecimiento económico a partir de la transformación progresiva de la matriz productiva del país de pertenencia hacia alguno de los modos de la economía basada en el conocimiento, de modo de mejorar su inserción y competitividad internacional; junto a objetivos de fortalecimiento democrático vinculado a determinadas agendas de derechos. Para lograr la transformación productiva, la “universidad para el desarrollo” procura la incorporación de conocimiento en determinadas cadenas productivas en colaboración con los agentes económicos (estatales y empresariales) de referencia del sector de la economía del que se trate, y en función de las orientaciones del Proyecto productivo. El modelo del relacionamiento universidad-sociedad aquí está dado por el modelo del “Triángulo de

Sábato”, basado en la colaboración entre el Estado (sus ministerios y entes autónomos a través de las llamadas “políticas de Estado”), la Universidad (y demás instituciones de la infraestructura científico-tecnológica) y el sector productivo<sup>15</sup>.

De este modo, las dos vertientes en las que la “universidad para el desarrollo” basa su compromiso (misión y Proyecto) no tardan en entrar en conflicto, en tanto los requerimientos del Proyecto imprimen una racionalidad instrumental y productivista a sus demandas, ante las cuales, la misión crítica de la universidad, así como el conjunto de saberes y conocimientos culturales, científicos y artísticos no utilitarios, ni directamente aplicables, resultan disfuncionales (y en ocasiones contradictorios). Y en este conflicto de intereses tiende a imponerse el Proyecto, sus demandas, y sus agentes, por la razón del artillero (su capacidad de presión económica y política, tanto mayor en contextos de carestía presupuestal, junto a la racionalidad instrumental socialmente hegemónica).

Por último, las perspectivas sintetizadas bajo la fórmula de la “universidad popular-necesaria”, organizan su compromiso en función de dos vertientes: a) lo que consideran su misión; y b) una concepción política sobre su vínculo con los

---

15 Es necesario considerar que el esquema formulado por Sábato en la década de 1960, se complejiza en la actualidad ante la coyuntura de países cuya economía está estructuralmente extranjerizada, a partir del fenómeno del capitalismo contemporáneo que David Harvey (2007) ha descrito como “acumulación por desposesión” (apropiación y explotación capitalista de bienes y servicios públicos). En estos casos, en el triángulo, el vértice “sector productivo” con frecuencia termina siendo poco más que un conjunto de multinacionales instaladas en los países latinoamericanos para la depredación y explotación comercial de determinados recursos naturales. He aquí un problema que, en la coyuntura en que fue formulado el esquema sabatiano, no existía en la magnitud que presenta en la actualidad. En esta coyuntura, una política de ciencia y tecnología basada en el esquema de Sábato debería discutir necesariamente la cuestión de la estructura económica de la que se parte, y dentro de ello el problema de la propiedad tanto de los recursos naturales como de los medios de producción, así como de la relación con la naturaleza y su sustentabilidad ecológica y social.

sujetos. Ante el problema de la disfuncionalidad histórica de la universidad, la respuesta de este modelo es eminentemente política: asume y explicita el conflicto social de fondo, tanto en su dimensión internacional (geopolítica del “capitalismo cognitivo”, imperialismo, colonialismo, globalización desde la hegemonía económica, política y militar de los países centrales), como en sus expresiones nacionales (desigualdad creciente, “colonialismo interno” [González Casanova, 2009] violencias de la sociedad de clases, degradación ecológica y democrática del capitalismo como modelo civilizatorio). De este modo, las diferentes expresiones de la “universidad popular-necesaria” definen su compromiso a partir de reinterpretar su misión científica, cultural y educacional en clave de un humanismo popular democrático y anticolonialista, o bien, cuestionando las bases de las ideas de “modernización”, “desarrollo” o “progreso”, procurando sustentar alternativas en los saberes y experiencias de los pueblos originales y los grupos subalternos. De este modo, a partir de asumir la conflictividad de fondo de su contexto histórico-social, define también su compromiso en relación a los sujetos, tomando partido por la “comunidad de víctimas” (en los términos de González Casanova).

Por lo antedicho, las expresiones de la “universidad popular-necesaria” tienen evidentemente un carácter contrahegemónico. Esto, entre otras cosas, está directamente relacionado con el problema de su legitimación, en tanto suele distanciarse, en mayor o menor medida, de la racionalidad política y el sentido común instituido para pensar los procesos universitarios y académicos. Así lo advierte de Sousa Santos (2006), quien al analizar los problemas que presenta el relacionamiento entre la universidad y el sector industrial, observa:

[...] se vuelve más evidente que la legitimación y responsabilidad de la universidad en relación con ciertos intereses y con los grupos sociales que los sustentan, puede significar la deslegitimación de la universidad en relación con otros intereses y otros grupos sociales subalternos y populares.

La legitimación en un lado, significa la deslegitimación en el otro. Es en este ámbito que ocurre la transformación del conocimiento de bien público en bien privado o privatizable, es decir, transable en el mercado. La universidad es presionada para transformar el conocimiento y sus recursos humanos en productos que deben ser explotados comercialmente” (de Sousa Santos, 2006: 76).

La “universidad popular-necesaria” tiende a la resolución de esta contradicción a favor de la concepción del conocimiento como bien público.

Resumiendo: el modelo de la *entrepreneurial university* basa su compromiso social fundamentalmente en la dimensión del Proyecto (demandas de la dinámica de la economía de mercado), y a partir de los requerimientos del mismo define sus funciones y los sujetos con los que se compromete. La “universidad para el desarrollo”, por su parte, basa inicialmente su compromiso en una doble vertiente: en relación a lo que considera su misión y en función de un Proyecto productivo, y a partir de estos dos niveles define su compromiso en relación a los sujetos (concepción pública republicana, por un lado, y priorización de sujetos según el Proyecto productivo, por el otro). Cuando los requerimientos de su compromiso con su misión y los que le impone el Proyecto entran en contradicción, la “universidad para el desarrollo” ingresa en un conflicto intra-modelo que tiende a resolver a favor del Proyecto. Por fin, las expresiones de la “universidad popular-necesaria” construyen su compromiso a partir de su misión y de una opción política en relación a los sujetos; subordinando a estos dos niveles su relación con la dimensión de los proyectos. A su vez, las diferencias en los modos de construcción de sus vínculos con la sociedad, por parte de cada modelo, implica también diferentes concepciones sobre la extensión universitaria.

## NECESIDAD DE UN COMPROMISO UNIVERSITARIO SIN SUBORDINACIÓN A UN PROYECTO.

*“La meta es una manera de oscurecer el futuro.  
Reducir el futuro a metas es también una  
manera de negarlo”.*

Hugo Zemelman (1994: 172)

*“En el contexto de un mercado internacional, jerarquizado y de una percepción hegemónica de que constituye una Universidad exitosa en la sociedad contemporánea, el reto para las universidades periféricas es la preservación y recreación de la diversidad de tradiciones y responsabilidades a partir de un eje fundamental: un compromiso con la sociedad en su sentido más amplio. A partir de esta noción es posible construir una variedad amplia de alternativas fundadas en las distintas tradiciones y en las diversas condiciones históricas. La ampliación de la valoración societal de la institución universitaria constituye un elemento crucial para articular la fuerza necesaria para desbordar el reduccionismo productivista y de mercado como fin último de la educación superior. En la articulación con los problemas, demandas y expectativas de la sociedad en su conjunto radica la posibilidad de ir más allá de los estrechos límites del modelo hegemónico para expandir el horizonte de desarrollo de las universidades públicas”*

Imanol Ordorika (2007: 16).

Partiendo del análisis anterior, quisiéramos fundamentar brevemente la necesidad de sustentar una concepción del compromiso social de la universidad en las dimensiones de la misión y los sujetos, subordinando a estos dos niveles el compromiso con el

nivel de los proyectos (entendidos ahora con minúscula y en plural). Pensamos que el compromiso universitario subordinado a un Proyecto, sea del tipo mercantil-económico-corporativo o Estatal-Nacional-productivo, conduce a parcializar la universidad, a reducirla a engranaje de una maquinaria económica, a negarla en su condición crítica y en su misión cultural no utilitaria, y a invisibilizar o marginalizar otros proyectos provenientes desde lo social.

En su análisis sobre las diferencias entre lo que define como los modelos dirigidos a la “mercantilización” de la educación superior, y aquellos orientados a su “regulación” o “racionalización”, Michael Burawoy (2012), advierte la existencia, en determinadas circunstancias, de una relación de continuidad posible entre ambos modelos. Analizando la influencia del modelo de educación superior soviético (rígidamente regulado y subordinado a la planificación central de la economía) en las reformas tatcheristas de la educación superior británica, sostiene Burawoy:

El modelo “soviético” o “regulado” es especialmente aplicable, por lo tanto, en aquellos Estados que quieren mantener el modelo público de educación superior, pero tratando de racionalizarlo más que privatizarlo. Lo que está ocurriendo hoy en día, sin embargo, es más siniestro: la racionalización como un vehículo para una mercantilización efectiva. En tanto la austeridad fiscal ahoga a Gran Bretaña, y de hecho a gran parte de Europa, el acceso libre y abierto a las universidades se convierte en un lujo, de modo que el sistema de auditorías se despliega actualmente en contra de las disciplinas menos rentables, como la filosofía o la sociología. (2012: 9-10)<sup>16</sup>. Es decir que la centralización estatal no sólo no es la única alternativa a la liberalización mercantilizadora, sino que en determinadas coyunturas ha sido su complemento necesario.

---

16 Traducción propia.

Ahora bien, es preciso subrayar que compromiso sin subordinación a un Proyecto (con mayúscula) no significa promover una suerte de espontaneísmo o activismo carente de estrategia, y mucho menos una autonomía devenida autismo de una universidad aislada de los problemas y desafíos de su sociedad de pertenencia. Universidad sin Proyecto no implica tampoco la subestimación de la dimensión económica de los problemas del desarrollo, ni indiferencia respecto del papel de la universidad como actor que debe contribuir a la superación de problemas como la primarización estructural de la economía o la dependencia tecnológica. Por el contrario, para abordar estos problemas, la universidad debe elaborar y desarrollar, basada en su misión y en conjunto con los actores públicos y sociales con los cuales basa su compromiso, una serie de proyectos de investigación, extensión universitaria, y formación de grado y posgrado, desde los cuales abordar la diversidad y complejidad de dimensiones económicas, productivas, culturales, históricas, sociales, ambientales, entre otras, que conforman el problema de las transformaciones productivas, cuando superado el reduccionismo economicista con que se suele abordar este tema. Debe hacerlo, por lo demás, como plantea González Casanova (2009), pensando “[...] en términos de una unidad compleja: modos de dominación y de producción. [...] necesitamos usar otras categorías que permitan captar las situaciones concretas de lucha en distintos ambientes y etapas, en varios contextos y culturas” (González Casanova, 2009: 324)

Por tanto, lejos de un elogio de la improvisación, compromiso sin subordinación a un Proyecto significa sortear la trampa de la heteronomía respecto a los Proyectos hegemónicos, para recuperar la potencia creativa en la construcción de proyectos desde la periferia y la subalternidad, democráticos y plurales, también en sus tentativas de generalización. En palabras de Pablo González Casanova: procurar construir “una alternativa actual hecha de muchas alternativas” (2009: 312). Alternativas construidas, en la línea de lo planteado por Rosa Nidia Buenfil (2007), como

[...] articulaciones diferenciales de discursos emancipatorios locales y utopías expansivas. Al hablar de utopías expansivas [...] se enfatiza el carácter plural [ya que] se cuestiona toda ambición de fijar un centro de manera atemporal, permanente y definitiva. Por otra parte se pone de relieve el carácter imaginario de tales utopías, es decir, su carácter de discurso compensador que propone un sentido, un horizonte de plenitud que reduce la angustia de saberse finito, escindido e intrascendente, proponiendo algún sentido unificador a la proliferación y la multiplicidad, pero al mismo tiempo se reconoce la imposibilidad de su sedimentación, de su completud, de su cierre final [...] La idea de utopías expansivas pone además el énfasis en el carácter propositivo de un discurso que sostenido en el cuestionamiento de las bases más sólidas de nuestros valores (éticos, políticos, epistemológicos, estéticos y pedagógicos), no llama a la desmovilización ni al tan criticado nihilismo, sino al reconocimiento de nuestra finitud y fragilidad como razón y fuente de una búsqueda inagotable y nunca exenta de contestación (Buenfil, 1997: 24).

Universidad sin subordinación a un Proyecto significa entonces un compromiso principal con el desarrollo pleno y riguroso de su función (cultural, científica, educacional, humanista, crítica), y en el horizonte político del desarrollo de la misma, compromiso con “la comunidad de víctimas”. La universidad sin subordinación a un Proyecto construye, desde este doble compromiso, proyectos plurales, integrales, algunos localizados territorialmente, otros de alcance general. La universidad sin Proyecto es así una universidad con múltiples proyectos, con los cuales se vincula siempre desde el compromiso con su función (dimensión de la autonomía, condición para la realización de su rol de institución encargada del pensamiento crítico y de largo plazo “sin condición”, en la expresión derrideana); y del compromiso con la búsqueda de una sociedad justa e igualitaria (dimensión de profundización democrática, pertenencia al espacio de lo público). En este sentido, como afirma Gerardo Sarachu (2012):

[...] cuando se insiste desde extensión universitaria en la pertinencia social, no se piensa en una visión reducida, de utilidad y/o aplicación inmediata, sino en la búsqueda permanente de sentido de la producción, en su justificación con la relación a los desafíos que la realidad presenta. La pertinencia puede ser impertinente, molesta, pero nunca ingenua. La pertinencia no está dada de una vez y para siempre, surge del encuentro con lo real y su transformación. Tampoco se trata de una visión de adaptación o ajuste del conocimiento, quizás el centro de la pertinencia en el caso de la investigación social se expresa más directamente en su carácter relacional e intersubjetivo, más allá de que se trate de procesos de investigación básica o aplicada (Sarachu, 2012: 18).

Por fin, si como fue propuesto, es posible pensar la interrogación en torno al compromiso social de la universidad como un “analizador” del sentido y alcance de las transformaciones operadas en la universidad contemporánea, se podría todavía reparar en la dimensión operativa del concepto de analizador al servicio de las transformaciones colectivas. Como señala Renè Lourau (2008): “La institución posee el poder de objetivarnos, de cosificarnos dentro de los estatutos y los roles. El analizador ‘desobjetiva’, deshace los estatutos y funciones, nos restituye la subjetividad (...) El analizador desinstitucionaliza, revela el instituyente aplastado bajo el instituido y, al hacerlo, desarregla al instituido” (2008: 150-151).

En tanto el compromiso social de la universidad ya no resulta obvio, es preciso re-significarlo. En tanto no está dado, es necesario re-instituirlo. Este trabajo instituyente y significativo, realizado junto a la “comunidad de víctimas” desde múltiples proyectos de investigación, formación y extensión, puede ser también un movimiento de ampliación del campo de lo público-universitario y de resignificación política, epistemológica y pedagógica del conjunto del quehacer de la universidad. Esta perspectiva de transformación de la universidad latinoamericana, implica además asumir el desafío de un pensamiento situado e histórico. Como señala Marcela Gómez Sollano, implica replantearse la

pregunta por “[...] lo que ha representado para América Latina la producción de alternativas a los modelos tradicionales o hegemónicos, y lo que esto significa en la producción de conocimientos situados, que –en palabra de Mignolo– pueda dar cuenta de ‘conexiones epistemológicas entre el lugar geocultural y la producción teórica’, con el objeto de, como lo especifica Richard, ‘resignificar la experiencia acumulada en la región, en la clave teórico-discursiva de una pregunta por las condiciones y situaciones de contexto: por las diferencias entre hablar desde y hablar sobre Latinoamérica como dos situaciones atravesadas institucionalmente por una relación desigual de saber-poder” (Gómez-Sollano, 2012: 406)

Desde esta concepción, la extensión universitaria puede cumplir un importante papel en la recreación y resignificación de los vínculos entre la universidad y la sociedad. Para esto es preciso situar y afrontar algunos desafíos, que pasaremos a revisar a continuación.

## **DESAFÍOS DE LA EXTENSIÓN UNIVERSITARIA PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA.**

**Algunas características que asumió la extensión universitaria  
fruto de su desarrollo histórico.**

Hemos ya señalado algunas características del proceso histórico de las universidades latinoamericanas y su relación con la extensión universitaria. Procuraremos a continuación sintetizar algunos rasgos que dicho proceso histórico imprimió a la extensión, así como algunas de sus problemáticas actuales para, sobre esa base, abordar algunos desafíos que la extensión tiene por delante.

Sostiene Jorge Larrosa (2003) que los discursos sobre la educación en la modernidad se han construido (y continúan haciéndolo) en lo fundamental en torno a dos articulaciones discursivas y sus respectivas lógicas: el par ciencia-tecnología, propio de la tradición positivista, y el par teoría-práctica de la tradición crítica (Larrosa, 2003). La observación de Larrosa resulta perti-

nente para pensar, en la misma clave de lectura, sobre cómo se han construido los discursos en torno a la extensión universitaria. En efecto, a lo largo del proceso histórico de la universidad latinoamericana es posible identificar con nitidez la presencia de estas dos tradiciones, la positivista y la crítica, como las dos principales gramáticas desde las cuales se construyeron los discursos, lógicas y racionalidades en torno a la extensión universitaria desde comienzos del siglo XX hasta el presente.

Así, desde la gramática positivista, se constituyó toda una importante tradición de la extensión universitaria basada, en términos generales, en el modelo de la transferencia tecnológica. Esquemmatizando, se podría señalar que para este modelo la extensión universitaria es un engranaje en el circuito ciencia-innovación-aplicación<sup>17</sup>. En ese continuo, el lugar de la ciencia aparece ligado a la función de investigación (sus laboratorios y sus científicos), y el lugar de la “aplicación” es el que corresponde a la extensión y a los extensionistas, que serían algo así como “traductores” o “transmisores” de los adelantos del conocimiento científico en diversos campos de la sociedad. Toda una organización del campo académico (Bourdieu, 2008) se estructuró en base a este modelo, que conllevó la diferenciación progresiva

---

17 Si bien el modelo de la transferencia tecnológica está asociado al área de conocimiento científico-tecnológico, y en particular al papel de la extensión universitaria en la modernización productiva (generalmente desde el modelo del “triángulo de Sábato”), no menos importante es su expresión en otras áreas. De este modo, aquí se agrupa en la misma denominación también la importante tradición asistencial de la extensión universitaria. En esta vertiente, lo que se transfieren son “tecnologías del yo” (en el sentido estudiado por Foucault, 1990), normas de higiene y conducta, junto a la eventual resolución técnica de determinado problema de salud. Por tal motivo, a los efectos de este análisis, se agrupan estas diferentes corrientes de la extensión, algunas ligadas a la modernización productiva, otras a la asistencia y promoción de la salud, en un mismo modelo basado en la transferencia de saberes y tecnologías desde la universidad hacia lo social, con el fin de lograr cambios en los comportamientos, hábitos o procedimientos de un determinado grupo social, respecto a un determinado tipo de actividad (productiva, social, sanitaria, alimentaria, etcétera).

entre las funciones de enseñanza, investigación y extensión, con una desigual distribución de los recursos del campo, tanto materiales como simbólicos (prestigio académico), y un conjunto de consecuencias epistemológicas y pedagógicas, originadas en tal fragmentación de los procesos universitarios.

Las críticas a la hegemonía positivista en el campo universitario se han centrado en el mayor prestigio y desigual distribución de recursos entre las disciplinas científico-tecnológicas o físico-naturales respecto a las humanidades; o entre los paradigmas de investigación positivista respecto a los diferentes modelos de investigación cualitativa interpretativa. Pero no siempre se ha reparado en que la propia estructuración académica universitaria basada en la fragmentación del desarrollo de sus tres funciones constitutivas, responde también a esta hegemonía positivista. Este desarrollo más desigual que combinado de las tres funciones (que ha deparado a la extensión un lugar marginal en la estructura académica universitaria, separándola de los procesos de creación de conocimiento y formación de estudiantes) alcanza en la actualidad extremos en los que se diferencia también entre los docentes dedicados a sostener la docencia de grado y aquellos dedicados a la investigación, reproduciendo la desigual distribución de recursos en el campo, y empobreciendo los procesos de enseñanza universitaria, cuyo sustrato debiera ser el de suceder íntimamente ligados a los procesos de creación de conocimiento.

Por su parte, la tradición crítica, ha tenido también – como fue señalado – un importante peso en la conformación de los discursos, lógicas y racionalidades constitutivas del ethos de la extensión universitaria en América Latina. Surgida en gran parte como respuesta al modelo de la transferencia tecnológica, la tradición crítica realizó importantes contribuciones a/en la extensión universitaria, dando visibilidad a un conjunto de tensiones ligadas a las implicaciones de las relaciones de saber-poder en los procesos de vinculación entre la universidad y la

sociedad<sup>18</sup>. Si en el modelo de la transferencia tecnológica el extensionista es un mediador en la relación entre adelantos científico-tecnológicos y determinadas problemáticas y sujetos, en el modelo de la extensión crítica el extensionista es un intelectual participante de una relación de saber-poder, consciente de las tensiones y contradicciones histórico-sociales que sobredeterminan dicha relación, así como de la imposibilidad de asumir una posición neutral respecto a las mismas (“intelectual orgánico” en la concepción gramsciana, “intelectual transformador” en la del pedagogo crítico Giroux, 1990).

Ahora bien, no obstante sus diferentes gramáticas (en la expresión de Larrosa) y sus lógicas constitutivas (y operativas) específicas, estos dos grandes modelos, el de la transferencia tecnológica y el de la extensión crítica, atraviesan a las diferentes tradiciones extensionistas mencionadas anteriormente (aquella mayormente vinculada a la formación de estudiantes, aquella dirigida al abordaje de los “grandes problemas nacionales”, aquella orientada a la transformación social junto a los postergados de las “grandes soluciones nacionales”). Como fue dicho, estos modelos y tradiciones suelen confluir en las políticas y experiencias de extensión, así como en el imaginario de

---

18 Entre otras, podrían mencionarse las siguientes discusiones o problemas que la vertiente crítica de la extensión permitió pensar: las implicaciones del extensionista en tanto intelectual; la atención a las concepciones del sujeto que se vehiculizan en los procesos de extensión; la concepción del proceso de extensión como proceso educativo; la importancia de la relación entre fines y métodos; la concepción de las relaciones educativas dentro del par dominación-liberación; la revisión crítica de los conceptos de “desarrollo” y “modernización”; la importancia de la dimensión histórico-estructural como condicionamiento, determinación o sobredeterminación; el papel de las tecnologías y las relaciones sociales de producción en los procesos de transformación social; y la valoración de los saberes populares y locales, entre otras discusiones que posibilitaron aportes en los planos político, teórico, metodológico y pedagógico. A su vez, a diferencia del modelo de la transferencia tecnológica, en esta perspectiva la extensión se constituyó también como un espacio de interpelación de la propia universidad, a quien hizo objeto de su crítica tanto como los procesos sociales generales en los que intervenía.

los sentidos, fines y modos que conforman el deber ser de la extensión universitaria.

En definitiva, la extensión, con diferentes desarrollos y características en diferentes universidades, ha adquirido, principalmente, la forma de las siguientes actividades:

a) En algunas universidades adquirió principalmente la forma de la difusión cultural (a través de la gestión de museos, radios o canales de televisión universitarios, periódicos de difusión científica o revistas culturales, etcétera), dirigida tanto a la comunidad universitaria como la sociedad en general, y su evolución ha estado fuertemente influida por los desarrollos de las políticas culturales y la gestión cultural. b) En otros casos su modo primordial es el de las prácticas pre-profesionales de estudiantes, cuyo énfasis radica en la mejor formación y capacitación profesional, con diferentes características según el área de conocimiento de que se trate (salud, científico-tecnológico, humanístico, artístico, social, etcétera), y el ámbito en que se desarrolle (hospitales, policlínicas, comunidades rurales, fábricas, etcétera). c) En ocasiones se llama extensión a la colaboración con otras entidades estatales (los demás subsistemas educativos, las políticas sociales, las empresas públicas, las políticas productivas, etcétera), fundamentalmente a través de la modalidad de asesoramiento técnico o transferencia tecnológica. d) Así como a la venta de servicios (convenios) a entidades privadas o empresariales dirigidas a la innovación de productos o procesos, el asesoramiento técnico o la transferencia tecnológica, en determinadas áreas de conocimiento vinculadas a determinadas cadenas productivas. e) En algunas universidades la extensión adquiere la forma de actividades desarrolladas por organizaciones de estudiantes o grupos docentes de modo militante, con mayor o menor apoyo de la institución universitaria, para colaborar con luchas de organizaciones obreras u otros movimientos sociales, o para desarrollar proyectos de diferente tipo a nivel social comunitario. En algunos casos se considera extensión a la colaboración universitaria en la respuesta a situaciones de emergencia (inundaciones, terremotos, etcétera). f) También hay casos en que se llama extensión a la descentra-

lización territorial de carreras, cursos o seminarios curriculares hacia geografías en las que no existían establecimientos universitarios. g) Y también la extensión suele adquirir la forma de cursos de verano, conferencias o charlas sobre determinadas temáticas, realizadas por docentes o estudiantes en barrios populares o en la propia universidad pero con una carácter abierto. Con frecuencia estas actividades se desarrollan en períodos de receso curricular, y cada vez con mayor frecuencia se amplifica su difusión a través del aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

A partir de una lectura transversal a las diferentes actividades que componen este conjunto tan heterogéneo, y a las políticas extensionistas de las universidades del continente, podríamos sintetizar que la extensión universitaria presenta en la actualidad algunas problemáticas y dificultades más o menos comunes a las diferentes universidades.

Así por una parte, es necesario notar que, en general, las universidades no cuentan con una definición conceptual-política-operativa de la extensión. Son más frecuentes las definiciones burocráticas sobre los alcances y funciones de tal o cual departamento o dependencia encargada de gestionar la extensión. Pero en pocos casos existen definiciones políticas que establezcan qué tipo de actividades se comprenden como extensión, dirigidas hacia qué problemáticas o sujetos, en torno a qué finalidades u objetivos universitarios, desarrolladas en base a qué articulación con los objetivos de enseñanza e investigación, etcétera.

Otra dificultad que es posible identificar es que, más allá de que en algunas universidades se ha favorecido la integración curricular de la extensión, la característica general es que las acciones extensionistas suelen desarrollarse disociadas de los procesos de formación curricular de los estudiantes universitarios. Menos frecuente es la presencia de la extensión en los programas de posgrado. La formación de posgrado está, naturalmente, fuertemente ligada a las actividades de investigación, pero en muy pocos casos se vincula el par posgrado-investigación con procesos, programas, o políticas extensionistas.

Vinculado a lo anterior, es posible situar otro problema vinculado con la producción académica en torno a la extensión universitaria. Si se analiza el estado del arte en la materia, puede observarse que la reflexión académica extensionista transcurre fundamentalmente por fuera del sistema de publicaciones arbitradas<sup>19</sup>. Las causas de esta situación merecerían ser analizadas con mayor detenimiento (comenzando por problematizar las propias características de los principales índices de revistas) pero es posible que entre ellas se encuentren al menos las siguientes dos circunstancias: a) el desarrollo fragmentado y desigual que históricamente tuvieron las funciones universitarias (como ya fue analizado en la primera parte de este trabajo), que provoca que la investigación transcurra por lo general sin conexiones con la extensión, la cual queda así en ocasiones ligada a una lógica del quehacer “práctico” (lógica de la intervención), que la aleja de los dispositivos de extrañamiento, investigación y escritura académica sistemática. En otras palabras, y a riesgo de caricaturizar en exceso, pareciera haber una división del trabajo tácita, según la cual quienes trabajan en la extensión “hacen”, y quienes investigan “piensan”, y su reverso, quienes hacen extensión no investigan, y quienes investigan no hacen extensión; y b) vinculado a esta situación, se ha operado en algunos casos una distribución desigual del prestigio universitario, vinculada a la mencionada división tácita del trabajo universitario. Ese prestigio universitario (dimensión simbólica), tiene también un correlato material que se expresa en políticas de incentivos salariales ligadas a lógicas de productividad académica vinculada a las publicaciones, que

---

19 A modo de ejemplo, si se realiza una búsqueda en la Base de Datos “Thomson Reuters”, tomando como criterio de búsqueda “University extension”, se encontrará que en el período 2000-2013 se publicaron 98 artículos sobre extensión universitaria en revistas arbitradas. La misma búsqueda realizada en la Base de Datos regional “SciELO”, arroja que en el mismo período se publicaron 78 artículos con el mismo identificador. Es una cifra muy modesta para un período de búsqueda de 13 años; más aún si se compara con los resultados que arroja una búsqueda en el mismo período a partir de identificadores como “evaluación educación superior” o “internacionalización educación superior”.

benefician mayormente a quienes se dedican a la investigación; así como a puntajes desiguales en relación a los méritos de investigación o extensión en los concursos docentes. Este proceso de diferenciación profesional operó, en algunos casos, una suerte de “proletarización” de los docentes que se dedican a la extensión, que vinculado a la lógica práctica que sobredetermina su trabajo docente, hace que enfrenten condiciones adversas a la adecuada disposición para la producción académica sistemática.

Más allá de estas circunstancias explicativas (que formulo como hipótesis), en cualquier caso, es de todos modos posible constatar una vasta producción académica sobre temas de extensión organizada fundamentalmente en torno a: revistas no arbitradas o arbitradas sin indexar, memorias de congresos, jornadas y seminarios de extensión, cuadernos o publicaciones de departamentos o unidades de extensión universitaria, entre otros. Existen numerosas revistas académicas universitarias especializadas en temas de extensión en América Latina. Y a esto debe sumarse la producción vinculada a congresos o seminarios de extensión que, como fue señalado, es bastante numerosa. Pero en cualquier caso, es posible identificar como un problema actual para la extensión, la escasez de producciones arbitradas sobre el tema, así como la dispersión relativa que caracteriza a la producción académica no arbitrada sobre la extensión universitaria.

Por otra parte, otra problemática identificada refiere al aspecto presupuestal. En general, los recursos económicos que las universidades dedican a sus programas de extensión son escasos. Salvo en casos excepcionales, en que la extensión asume la forma de la difusión cultural, y ésta adquiere una gran importancia en tal o cual universidad (como en el caso de la UNAM, que dedica un 8% de su presupuesto a actividades de difusión cultural), en general los presupuestos extensionistas son muy modestos, lo que dificulta consolidar programas, y plantearse objetivos político-académicos ambiciosos y de largo plazo.

A su vez, con frecuencia, los recursos son distribuidos mediante llamados a proyectos concursables, un instrumento que, no obstante sus virtudes meritocráticas, cuando constituye

el único instrumento de política extensionista, dada su precariedad estructural como forma de financiamiento, resulta insuficiente para consolidar políticas de largo plazo, fortalecer vínculos con organizaciones y comunidades, y promover el desarrollo académico situado en torno a determinadas problemáticas (Cano y Migliaro, 2009).

Re-pensar las políticas de extensión implica atender y superar estos aspectos problemáticos, comenzando por re-pensar los modos en que concebimos a la propia extensión universitaria, procurando, en particular, superar su desarrollo disociado de los procesos de formación y creación de conocimiento. En este sentido, entre las perspectivas actualmente en curso en las universidades latinoamericanas, resulta interesante considerar la política extensionista de la Universidad de la República de Uruguay, organizada desde el objetivo de lograr un desarrollo articulado de las funciones universitarias e integrar a la extensión al proceso formativo curricular de los estudiantes. A continuación repasaremos brevemente en qué consiste esta política extensionista, para comentar luego algunos problemas y desafíos que esta perspectiva permite pensar.

### **LA PERSPECTIVA INTEGRAL: LA POLÍTICA EXTENSIONISTA DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA DE URUGUAY.**

Como fue dicho, aún cuando la discusión se plantea con frecuencia, no son muchas las universidades que cuentan con una definición precisa de la extensión universitaria. Son más usuales las definiciones de tipo burocrático-administrativo sobre las funciones y responsabilidades que le competen a tal o cual repartición encargada de la gestión de la extensión, que las definiciones de tipo conceptual sobre cómo se concibe a la extensión, y que principios políticos, pedagógicos y metodológicos deberían orientarla.

Una definición de estas características existe actualmente en el caso de la Universidad de la República de Uruguay. Recogiendo elementos de las grandes líneas genealógicas de la extensión universitaria latinoamericana mencionadas anteriormente (las que

destacan su potencial pedagógico en la formación de estudiantes desde una perspectiva humanista e integral; las que hacen énfasis en la contribución de la extensión a los procesos de transformación social), en el año 2009 el Consejo Directivo Central de la Universidad de la República de Uruguay aprobó un documento en el cual se establecen orientaciones para la política de extensión universitaria, que a continuación citamos *in extenso*:

La extensión y las actividades en el medio pueden ser de muy variado tipo. Todas sus formas ofrecen en mayor o menor grado oportunidades para cultivar lo que es la idea definitoria de la extensión: la búsqueda de una colaboración entre actores universitarios y otros actores, en un pie de igualdad, dialogando y combinando sus respectivos saberes al servicio de objetivos socialmente valiosos, con prioridad a los problemas de los sectores más postergados.

En tales colaboraciones, todos aprenden. Y probablemente quienes más pueden aprender son los estudiantes que en ellas participan: entran en contacto con la realidad, usan lo que saben para afrontar problemas de la sociedad, interactúan con gente que tiene otros conocimientos y otras vivencias, se les ofrece la oportunidad de ser útiles; todo eso apunta a una formación integral. Más aún, la extensión puede hacer una importante contribución a la democratización del conocimiento, al cuestionar la noción frecuente de que el poder del conocimiento no puede sino estar concentrado en algunos actores en desmedro de otros.

A los docentes involucrados en las tareas de extensión, les cabe la gran responsabilidad de impulsar esa colaboración interactiva, entre actores universitarios y otros actores sociales, con vocación igualitaria y buscando todas las ocasiones propicias para que los universitarios no sólo ayuden y enseñen sino también aprendan de los otros actores sociales que participan en el proceso y participando junto con estudiantes en actividades de creación de conocimiento (...).

[La extensión es un] proceso educativo transformador don-

de no hay roles estereotipados de educador y educando, donde todos pueden aprender y enseñar. Aun así, en procesos de extensión donde participan docentes y estudiantes, el rol docente debe tener un carácter de orientación permanente (...) Un proceso que contribuye a la producción de conocimiento nuevo, que vincula críticamente el saber académico con el saber popular (...), que tiende a promover formas asociativas y grupales que aporten a superar problemáticas significativas a nivel social (...); Es una función que permite orientar líneas de investigación y planes de enseñanza, generando compromiso universitario con la sociedad y con la resolución de sus problemas. En su dimensión pedagógica constituye una metodología de aprendizaje integral y humanizadora. La extensión y la investigación deberían ser parte de la metodología de enseñanza universitaria, lo que haría que el proceso formativo fuese integral, con un contacto directo con la realidad social, por lo tanto humanizadora (Universidad de la República, 2009: 3-4).

Se trata de una definición de la extensión que la diferencia de otras actividades de la universidad en el medio social, caracteriza su papel dentro de la universidad resaltando su valor pedagógico (planteando su inserción en el currículo y resaltando su potencial de transformación de las relaciones educativas) y su vinculación con la función de investigación, a la vez que contiene elementos orientadores para las políticas y acciones extensionistas.

En esta perspectiva, entonces, la extensión procura activar procesos de integralidad en tres niveles: a) integración de las funciones universitarias (extensión ligada a procesos de investigación, en cuyo desarrollo se dan los procesos de enseñanza y aprendizaje); b) integración de las disciplinas, promoviendo miradas y abordajes interdisciplinarios tanto en la construcción de objetos de estudio (lógica de la investigación) como en la construcción de problemas de intervención (lógica de la extensión); y c) integración y diálogo entre los saberes científicos-académicos y los saberes populares en los procesos de investigación y abordaje

de las problemáticas de referencia, concibiendo a los interlocutores sociales con los que se trabaja como sujetos (y no como objetos) de los procesos de conocimiento y transformación social.

Algunas de las bases o supuestos en los que descansa esta política son resumidos por Tommasino y Rodríguez (2010) en las siguientes “tres tesis básicas”:

Tesis I: La realidad es indisciplinada. La intervención para su transformación deber ser necesariamente interdisciplinaria. Todas las disciplinas pueden y deberían estar implicadas en procesos de extensión. El diálogo interdisciplinar, originariamente académico, debe incluir, ser criticado y criticar el saber popular, conformando una red de saberes, una ecología de saberes que contribuye a la transformación participativa de la realidad. Tesis II: La extensión se aprende y se enseña en la praxis. La praxis concebida como el camino de recurrentes idas y vueltas desde los planos teóricos a los concretos es el camino válido para la formación en extensión. La praxis debe ser construida junto con la población y sociedad en forma global, pero debe prestarse especial atención y esfuerzos al trabajo junto a los movimientos y organizaciones sociales populares. Tesis III: La extensión concebida como proceso dialógico y crítico debe contribuir a orientar la investigación y enseñanza. Esta concepción implica la consolidación de las practicas integrales y la natural articulación de la investigación, la enseñanza, el aprendizaje y la extensión en la intimidad del acto educativo (Tommasino y Rodríguez, 2010:38-39).

Estas orientaciones, por su parte, se hicieron operativas a través del desarrollo de propuestas formativas llamadas “Espacios de Formación Integral” (EFI). Por “EFI” se denomina a un conjunto heterogéneo de prácticas educativas universitarias estructuradas sobre la base de la integración de la extensión y la investigación a la formación curricular de los estudiantes, preferentemente desde una perspectiva interdisciplinaria. Se trata de

[...] ámbitos para la promoción de prácticas integrales en

la Universidad, favoreciendo la articulación de enseñanza, extensión e investigación en el proceso formativo de los estudiantes, promoviendo el pensamiento crítico y la autonomía de los sujetos involucrados. Las prácticas integrales promueven la iniciación al trabajo en grupo desde una perspectiva interdisciplinaria, donde se puedan vincular distintos servicios y áreas del conocimiento, reunidos por una misma temática, un territorio o problema. De este modo, los EFI son dispositivos flexibles, que se conforman a partir de múltiples experiencias educativas en diálogo con la sociedad -prácticas, cursos, talleres, pasantías, proyectos de extensión y/o investigación- asumiendo diferentes formas de reconocimiento curricular según las características de cada servicio (Tommasino et al, 2010: 3-4).

Según datos consignados por Carlos Santos et al (2013), la política de los EFI ha involucrado a todas las áreas de conocimiento de la Universidad, a través de 92 experiencias en 2010, que convocaron a 6408 estudiantes y 455 docentes. En 2011 fueron 90 experiencias, en las que participaron 6398 estudiantes y 460 docentes. En 2012 fueron 124 EFI, con 5111 estudiantes y 667 docentes. Y en 2013 se desarrollaron 128 experiencias, con la participación de 8024 estudiantes y 750 docentes (Santos et al, 2013). Se trata pues de una política extensionista que, si bien está lejos de involucrar a la mayoría de los estudiantes y docentes de la Universidad de la República, posee de todos modos un importante alcance, involucrando a un gran número de estudiantes de todas las carreras y disciplinas universitarias.

A su vez, junto al desarrollo de los EFI, la política extensionista de la Universidad de la República impulsó también otros programas, articulados entre si en la estrategia de integración curricular de la extensión, pero orientados cada uno de ellos a objetivos particulares. Entre estos programas destacan los “Programas Integrales”, los “Centros de Formación Popular”, la “Unidad de Relaciones y Cooperación con el Sector Productivo”, la “Unidad de Estudios Cooperativos”, y la “Red de Extensión”. En muchos

casos se trata de programas localizados territorialmente en zonas populares de Montevideo y algunos lugares del interior del país, con el cometido de llevar adelante abordajes interdisciplinarios en conjunto con organizaciones sociales y actores comunitarios, en torno a problemáticas pertinentes a sus zonas de referencia. Dichos programas tienen equipos docentes estables que llevan adelante líneas de investigación y articulan diferentes espacios y propuestas de formación de estudiantes de grado y posgrado, en coordinación con las facultades, institutos y escuelas de la Universidad. En el caso de los Programas Integrales, se trata de una propuesta cuyo principal referente lo constituye el “Programa APEX-Cerro”<sup>20</sup>, programa fundado a comienzos de la década de 1990 a partir de la experiencia de la Facultad de Medicina en procesos de salud comunitaria desarrollados en el barrio “el Cerro”, barrio popular del oeste de Montevideo. A partir de dicha experiencia, el Programa APEX, cuyo nombre es un acrónimo de las palabras “aprendizaje” y “extensión”, se desarrolló como programa universitario interdisciplinario ubicado territorialmente, articulando el desarrollo integrado de procesos de investigación, extensión y enseñanza en torno a temáticas y problemáticas de salud y participación comunitaria. Inspirado en la experiencia del APEX, en 2008 se creó el Programa Integral Metropolitano (PIM)<sup>21</sup>, ubicado en barrios de la zona este de Montevideo, y estructurado desde los mismos principios de integración de las funciones universitarias, abordajes interdisciplinarios, y participación comunitaria. En el caso de los “Centros de Formación Popular” (tanto el “Centro de Formación Popular con Organizaciones Sociales” como el “Centro de Formación Popular de Bella Unión”)<sup>22</sup>, su perfil está dirigido al trabajo con organizaciones sociales populares, en diferentes líneas de investigación y extensión en torno a las temáticas y problemáticas planteadas por las organizaciones. Similares características

---

20 Ver: <http://www.apex.edu.uy/apexnuevo/>

21 Ver: <http://www.pim.edu.uy/>

22 Ver: <http://www.extension.edu.uy/cfp>

presenta la Unidad de Estudios Cooperativos<sup>23</sup>, y su “Incubadora Universitaria de Emprendimientos Económicos Asociativos Populares”, encargados de desarrollar procesos de investigación, extensión y formación en torno a la temática del cooperativismo, y en vínculo con las organizaciones cooperativas. Por su parte, la Unidad de Relaciones y Cooperación con el Sector Productivo<sup>24</sup>, enfoca su trabajo de investigación, formación y extensión en torno a problemáticas del sector productivo en colaboración con las organizaciones sindicales del mundo del trabajo. Por último, la “Red de Extensión”<sup>25</sup>, integrada por unidades de extensión de todas las facultades, institutos y escuelas de la Universidad de la República, articula el desarrollo de los “EFT”, el vínculo entre los servicios y los diferentes programas centrales, la formación docente en torno a temáticas vinculadas a la extensión y a la labor docente en la extensión, así como la evaluación, monitoreo y sistematización de programas y proyectos.

Esta política extensionista ha fortalecido el vínculo universitario con organizaciones populares y comunidades, dando lugar a actividades y proyectos de diferentes características y alcances. Pero con sus cometidos y énfasis singulares, estos programas han favorecido la formación de estudiantes universitarios en experiencias de extensión en todas las áreas de conocimiento. Esta circunstancia plantea la necesidad de reinstalar una reflexión pedagógica sobre la extensión universitaria.

### **DESAFÍOS DE LA EXTENSIÓN UNIVERSITARIA COMO “ALTERNATIVA PEDAGÓGICA” EN LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA.**

Tal reflexión pedagógica sobre la extensión debe evitar la reproducción de la tendencia frecuente al reduccionismo didacticista preocupado por la instrumentalización de la enseñanza (Behares,

---

23 Ver: <http://www.extension.edu.uy/uec>

24 Ver: <http://www.extension.edu.uy/sp>

25 Ver: <http://www.extension.edu.uy/red>

2011), ahora en un contexto extra-áulico. Es necesario, en cambio, intentar una mirada político-pedagógica atenta a los procesos educativos tanto como a las relaciones entre los procesos alternativos y los proyectos hegemónicos, procurando la creación de conocimiento sobre el potencial político, académico y pedagógico de la extensión en la transformación de la propia institución universitaria en diálogo con los sujetos populares que instituye como interlocutores. Así situado el problema, por lo demás, su abordaje desde la perspectiva de estudio de las “experiencias pedagógicas alternativas” (Gómez-Sollano y Corenstein, 2014; Puiggrós y Gómez-Sollano, 1994), permite situar a la extensión universitaria como proceso político académico que se construye en la trama de las relaciones y mediaciones con la totalidad social, cultural y política que lo sobredetermina, a la vez que le reconoce una autonomía relativa como “campo problemático” (Puiggrós, 1994c). La extensión como “campo problemático” se define en cada caso en la relación que establece con otros campos (en particular el “campo académico” [Bourdieu, 2008] y “el campo popular” [Falero, 2010]), por lo que cobran relevancia, precisamente, las relaciones que establece con los demás campos, los tipos y modos de las fronteras que instituye y las que interpela, y los sujetos y proyectos ético-políticos que en dicha relación se construyen, convocan o antagonizan.

Desde esta base, es necesario considerar algunos desafíos que la extensión universitaria tiene por delante para, por una parte, superar los problemas anteriormente mencionados (su desarrollo académico marginal y disociado de la enseñanza y la investigación, su indefinición conceptual y política, su postergación presupuestal), y por otra contribuir a la transformación de la universidad latinoamericana, resignificando su compromiso social en la construcción de una multiplicidad de alternativas. Para ello, es necesario problematizar a la extensión universitaria en sus diferentes dimensiones: pedagógica, política, metodológica y epistemológica.

En su dimensión pedagógica, la extensión integrada al currículo recupera elementos propios de las tradiciones que la

vinculan con la formación universitaria humanista e integral, constituyéndose en un proceso educativo que incluye la participación de estudiantes, docentes e interlocutores sociales. Así concebida, la extensión implica tipos de relaciones con el currículo universitario, objetivos de tipo formativo, modos de la evaluación y acreditación de aprendizajes y procesos, modos de la organización de las actividades de enseñanza, posicionamientos docentes, “sujetos pedagógicos” (Puiggrós, 1994b) y tipos de relaciones educativas (nivel del modelo pedagógico). La integración curricular de la extensión implica considerar sus efectos sobre estos diferentes planos, procurando que el potencial transformador de las experiencias extensionistas, no quede neutralizado por las sobredeterminaciones de los formatos curriculares. Es que, en términos generales, la integración curricular de la extensión conlleva los problemas provenientes de la dinámica entre los procesos instituyentes y lo instituido en una institución de la complejidad de la universidad. Esto implica algunos riesgos, como los dos señalados por Antonio Romano (2010):

[...] la asimilación, o sea si la extensión se curriculariza, puede perder su capacidad de interpelación. El otro riesgo es también la hipertrofia en el desarrollo de una función como la extensión; que se cierre y que produzca un cierre sobre sí misma. Es decir, si se desarrolla mucho una función y desde ahí se propone el cambio de las prácticas universitarias esto puede tener como consecuencia el cierre de algunas de las otras prácticas sobre sí mismas (2010: 105).

Para sortear estos riesgos cobra relevancia, nuevamente, el modo en que se conciba la relación entre los procesos universitarios que se suelen objetivar como “funciones” de la universidad (investigación, extensión, enseñanza). Como convienen numerosos autores<sup>26</sup>, las características de la enseñanza en la educación su-

---

26 Entre otros, el propio Paulo Freire (1993), quien destaca el carácter “in-

perior están íntimamente ligadas al quehacer de investigación de la universidad en los diferentes campos de la cultura y el conocimiento. Esto distingue a la reflexión pedagógica universitaria de la más generalizada investigación pedagógica de la educación pre-universitaria, centrada –como observa Behares (2011)– en el modelo de la “transmisión” de determinados contenidos, previamente procesados por operaciones de “transposición didáctica” (Chevallard, 1998) y sobredeterminados por la lógica y la política del currículo. En el caso de la universidad, en cambio, los procesos de enseñanza se organizan, ya no desde la lógica de un conocimiento estandarizado instrumentalizado como contenido a transmitir, sino desde el contexto mismo de un “campo de saber funcionando” (investigación), donde los procesos de enseñanza son subsidiarios al funcionamiento mismo de ese campo de saber (Behares, 2011). Por cierto que en la universidad se desarrollan diferentes prácticas de enseñanza, y muchas de ellas “bancarias”

---

dicotomizable” de la investigación y la enseñanza en el caso universitario, y concibe al proceso educativo universitario jugándose en los “dos momentos” del “ciclo del conocimiento”: “[...] la Universidad que no lucha por un criterio más riguroso, por más seriedad en el ambiente de la investigación así como en el de la docencia -siempre indicotomizables-, no podrá aproximarse seriamente a las clases populares ni comprometerse con ellas. En el fondo, la Universidad debe girar en torno de dos preocupaciones fundamentales de las que se derivan otras y que tienen que ver con el ciclo del conocimiento. Éste, por su lado, cuenta tan sólo con dos momentos que se relacionan permanentemente: uno es el momento en que conocemos el conocimiento existente, ya producido, y el otro es aquel en que producimos el conocimiento nuevo. Aun cuando insista en la imposibilidad de separar mecánicamente estos dos momentos, aunque enfatice que son momentos de un mismo ciclo, me parece importante destacar que el momento en que conocemos el conocimiento existente es preponderantemente el de la docencia, el de enseñar y aprender contenidos, y el otro, el de la producción del nuevo conocimiento, es preponderantemente el de la investigación. En realidad, empero, toda docencia implica investigación y toda investigación implica docencia. No existe verdadera docencia en cuyo proceso no haya investigación como pregunta, como indagación, como curiosidad, creatividad, así como no existe investigación en cuya marcha no se aprenda necesariamente porque se conoce y no se enseña porque se aprende” (Freire, 1993: 226-227).

(en el sentido freireiano de la expresión), centradas en el contenido curricular a transmitir. Pero aún así, en el “deber ser” de la enseñanza universitaria se encuentra su condición inseparable de la investigación. De este modo, en experiencias que conllevan la articulación de las lógicas diferenciales de la extensión, la enseñanza y la investigación (como el caso de los EFI de la Universidad de la República) es importante atender a las implicaciones pedagógicas de dicha articulación.

Así lo observamos en una investigación reciente sobre los modelos pedagógicos en los EFI (Cano y Castro, 2012). Una de las conclusiones, o tesis a pensar, a las que arribamos en dicha investigación fue que, en la medida en que en las experiencias formativas integradas a procesos de extensión priman las lógicas de la investigación y la extensión, organizadas en torno a una interrogante operativa sobre el “saber faltante” (Behares, 2011), y sobre una situación a transformar (referente operativo del proceso de extensión), “[...] aumentan sus potencialidades de recrear integralmente los procesos formativos, redimensionando la enseñanza, desde las relaciones educativas hasta el plano de la transformación curricular” (Cano y Castro, 2012: 118). En sentido contrario, cuando la lógica de la enseñanza, organizada desde la racionalidad de la transmisión del conocimiento acumulado-disponible, subordina a las demás, aumenta el carácter reproductor de las experiencias de extensión en el nivel curricular. De este modo, en su dimensión pedagógica, la extensión como proceso formativo resalta la importancia de la investigación como referencia de los procesos universitarios, al tiempo que plantea la necesidad de concebir a la propia extensión como proceso de investigación.

En lo que respecta a su dimensión política, la extensión universitaria – como fue visto – condensa y expresa las tensiones, articulaciones y conflictos propios del proceso de institución social del compromiso universitario y sus fuerzas en disputa. Es necesario concebir a las políticas de extensión como parte de esta disputa por el sentido de la transformación universitaria, procurando, como hemos planteado, aportar a resignificar el

compromiso social de la universidad desde la especificidad de los fines universitarios, y desde la asunción de un compromiso con los sujetos populares y los sectores subalternos de la sociedad. Para ello, recuperando la tradición de la extensión crítica y la educación popular latinoamericana, los procesos de extensión deben concebirse como contribución a procesos más amplios de transformación social, en un sentido emancipatorio y democratizante<sup>27</sup>, profundizando la condición pública de la universidad al convocar a los sectores de la sociedad que se encuentran excluidos de la posibilidad de acceder a la educación superior. De este modo, la extensión se aleja de las posiciones que postulan la neutralidad del quehacer científico y universitario, al tiempo que tampoco se confunde con actividades de tipo político-militante desligadas de una preocupación sistemática por la rigurosidad en los procesos de investigación científica y creación cultural. Así, la extensión debe procurar abrir nuevos modos de la relación universidad-sociedad que operen también, por su parte, transformaciones en la propia institución universitaria, las cuales, pueden

---

27 En particular, es importante volver a situar el horizonte político de la pedagogía freireriana, cuya pertinencia se ve acrecentada en la actualidad, en un contexto latinoamericano en que los procesos de educación popular, extensión universitaria y trabajo social se ven interpelados por el gran crecimiento de las políticas de asistencia estatales o para estatales. Según datos de la CEPAL de 2011, los programas sociales de transferencia económica condicionada (PTC) dirigidos a los sectores populares del continente, alcanzaron ya en ese año a 25 millones de familias, unos 113 millones de personas en 18 países de la región, lo que equivale al 19% de la población total de América Latina y el Caribe (Cecchini y Madariaga, 2011). Si sumáramos los planes que no implican transferencia económica, el porcentaje se elevaría aún más. Como han señalado algunos autores, entre otros Zibechi (2008), estos programas han servido, en muchos casos, para neutralizar a los movimientos sociales o contener el malestar social, dando una “deriva asistencialista” al control social, y llegando en algunos casos, como en Chiapas, a formar parte de una estrategia contra-insurgente (Harvey, 2012). De este modo, resulta importante incorporar a la reflexión sobre la extensión, también la preocupación por los horizontes ético-políticos que se ponen en juego en los procesos extensionistas, y el sentido de los procesos de “subjetivación política” (Modonessi, 2010) que los abordajes extensionistas favorecen o inhiben.

abarcar diferentes planos, desde la apertura y/o re-orientación de agendas de investigación; las ya mencionadas transformaciones a nivel del currículo, de las concepciones estrategias y metodologías de evaluación y acreditación, del modelo pedagógico y el rol docente, así como de la estructura académico-organizativa de la universidad, incluyendo los modelos de gestión (ensayando modalidades de gestión participativa con organizaciones).

Transversal a las dimensiones pedagógica y política, es posible ubicar una dimensión ético-metodológica de la extensión universitaria. En un sentido amplio, esta dimensión está vinculada al plano de análisis de “lo procedimental” que Corenstein et al (2014) proponen (junto a las dimensiones del *ethos* y lo “pedagógico”) para la sistematización de “experiencias pedagógicas alternativas”. Incluye la atención a: las “estrategias” (“medios materiales y simbólicos que [...] hacen viable la acción, configuran el cambio y se definen en el orden de la experiencia en general”); los “sujetos” (“vistos como la construcción social singular que condensa una multiplicidad de formas de ser social y que se estructuran en la relación con el otro”); los “grados y relaciones de institucionalización” (“los procesos de estructuración de la experiencia”, así como la relación entre las experiencias y su institución de referencia); y la “base material” (las fuentes de financiamiento) (Corenstein et al., 2014: 416-419). En todos estos planos, se juega la coherencia entre fines y medios y el potencial transformador de la extensión.

En un sentido más específico, la dimensión ético-metodológica de la extensión está vinculada al desafío de superar los abordajes de tipo “asistencialista” o “culturalista” (Bralich, 2007), así como el modelo de la transferencia tecnológica. En este sentido, en el plano metodológico se plantea el desafío de acercarse a la perspectiva de lo que de Sousa Santos (2006) llama “ecología de saberes”, entendiendo por tal a

[...] un conjunto de prácticas que promueven una nueva convivencia activa de saberes con el supuesto de que todos ellos, incluido el saber científico, se pueden enriquecer en ese diálogo. Implica una amplia gama de acciones de valo-

ración, tanto del conocimiento científico como de otros conocimientos prácticos considerados útiles, compartidos por investigadores, estudiantes y grupos de ciudadanos, sirve de base para la creación de comunidades epistémicas más amplias que convierten a la universidad en un espacio público de interconocimiento donde los ciudadanos y los grupos sociales pueden intervenir sin la posición exclusiva de aprendices (de Sousa Santos, 2006: 67-68).

Ecología de saberes que requiere de una disposición ético-metodológica al diálogo, lo cual no implica desconocer que, tanto como diálogo, existe el “conflicto de saberes” (Falero y Pérez, 2014). Por eso los procesos de extensión requieren también de una “pedagogía del poder” (Rebellato, 2009)<sup>28</sup>, y el diálogo de una posición de honestidad intelectual que reconozca el carácter estructurante de la situación de asimetría, en las relaciones de saber-poder que se ponen en juego en los procesos de extensión (Tommasino et al., 2006).

La perspectiva de la “ecología de saberes” pone de relieve, por fin, los desafíos que se plantean a la extensión en su dimensión epistemológica. Es decir: la extensión puede ser pensada como un movimiento de creación de estas “comunidades epistémicas más amplias”, en los términos de Sousa Santos (2006), y en la línea de las búsquedas de la corriente sociológica de Orlando Fals Borda y su propuesta de “investigación participativa” (Santos, 2014). En este sentido, como señala Carlos Santos (2014), un desafío que se plantea a la “ecología de saberes” es “[...] cómo pasar de la coexistencia de saberes a la generación de saberes nuevos, que superen ambos planos” (2014: 5).

---

28 Dice Rebellato: “Con esta expresión [pedagogía del poder] se busca decir que el poder en lugar de reducirse a una estrategia de manipulación, debe convertirse en un dispositivo de aprendizaje. Por constituir el poder una red de estrategias, de tácticas, de multiplicidades de discursos y saberes, puede transformarse en un espacio de aprendizaje” (2009: 98).

La extensión en esta perspectiva permite problematizar nuestros modos de conocer, las relaciones sujeto-objeto de conocimiento (Álvarez Pedrosián, 2010), la tensión entre “implicación y reflexibilidad” (Santos, 2014), y el cuestionamiento de la disociación entre investigación y transformación de la realidad (Santos, 2014; Álvarez Pedrosián, 2010). La reflexión epistemológica sobre la extensión universitaria es al mismo tiempo política y pedagógica, en tanto concibe a la extensión como proceso integral de interrogación crítica, problematización teórica, creación de conocimiento, y acción colectiva de transformación de la realidad. En definitiva, la reflexión epistemológica está en el centro de los modos en que concebimos y ensayamos las relaciones entre las funciones universitarias. Como sostiene Álvarez Pedrosián (2010):

Una investigación deviene en enseñanza cuando parte de la necesidad de pensarse y disponerse como un proceso de aprendizaje, en diálogo con los objetos y seres estudiados como entre quienes estudian a los mismos. Deviene a su vez en extensión si este proceso investigativo se despliega en un medio más extenso que el de los especialistas, donde los sujetos y las fuerzas sociales en general participan activamente en la construcción del conocimiento y en su utilización (al mismo tiempo, o en diferentes fases). Un conjunto de prácticas catalogadas como de extensión, devienen en investigación cuando hacen intervenir un proceso de creación de conocimiento dentro de sus dispositivos de acción, y puede ser de enseñanza si la transmisión y adquisición de saberes y prácticas viene a complementar las tareas antes señaladas. Y unas prácticas catalogadas como de enseñanza, devienen en investigativas y de extensión si las puestas en juego, transmisión y uso de los conocimientos conllevan una exploración, aunque sea preliminar, que pone en crisis dichos elementos y los vuelve a poner en uso en tanto herramientas de creación de conocimiento, así como se realiza más allá de los espacios habitualmente restringidos de la llamada educación formal (Álvarez Pedrosián, 2010: 78-79).

## COMENTARIOS FINALES.

*“Queremos una universidad siempre cambiante, pero que no obstante ello, siga siendo siempre siempre igual a sí misma”*  
Pablo Carlevaro (2002: 12).

Recapitulando: hemos planteado que las características y alcances que asume la extensión universitaria en diferentes contextos institucionales o coyunturas históricas están vinculados a los sentidos que la universidad instituye junto a la idea de lo que debe ser su compromiso social. Por su parte, la institución del compromiso social de la universidad en tanto proceso histórico constituye un espacio de tensiones y disputas entre los procesos universitarios y los procesos sociales, políticos, económicos y culturales que los sobredeterminan. En consecuencia, la institución del compromiso social de la universidad asume derivas y significaciones diversas que se construyen en el proceso general de la hegemonía, en la tensión, contradicción y/o articulación entre sentidos y fuerzas diferentes y/o contrarias. Hemos sostenido que en la actual coyuntura, en el marco de la crisis por disfuncionalidad de la idea moderna de universidad (Aboites, 2010; de Sousa Santos, 2006; Ricoeur, 2002), concurrimos a un momento de destitución de la idea de compromiso social universitario, circunstancia que, al mismo tiempo, abre un espacio de disputa por su resignificación, en el cual diferentes concepciones, modelos y proyectos pugnan por imprimir su sentido respecto a qué es una universidad comprometida (¿compromiso con qué, con quién, para qué, de qué modos?).

En este marco, desde diferentes articulaciones discursivas se sitúa a la idea de “desarrollo” como referente nodal de los discursos que reclaman el concurso y compromiso de la universidad. En una coyuntura latinoamericana pautaada por la consolidación en varios países de modelos económicos y sociales de corte neodesarrollista (Félez y López, 2012; Santos et al., 2013), en

otros de procesos con vocación pos-neoliberal o socialista (Sader, 2009), junto a la persistencia de procesos de continuidad o profundización neoliberal, la noción de “desarrollo” se constituye en un “significante vacío” (Laclau y Mouffe, 2011) en tanto que, a la vez que pauta el universo de lo socialmente pertinente, circula como significante capaz de ser significado de diferentes formas y sentidos de acuerdo a las fuerzas y tendencias participantes del proceso de la hegemonía. Dicha disputa es desarrollada por fuerzas desiguales, incluye voces amplificadas y otras silenciadas, así como desiguales construcciones iniciales de legitimidad para participar de la contienda. En una coyuntura latinoamericana caracterizada, en buena medida, por procesos de “revolución pasiva” (Modonesi, 2012), los movimientos sociales y las organizaciones populares se encuentran en una posición desventajosa para incidir en la disputa por el sentido de la idea de compromiso social de la universidad. Por el contrario, los diferentes agentes del poder económico global hegemonizan dicha disputa de sentido, fundamentalmente a partir de significar (y articular significaciones en clave hegemónica) el significante desarrollo.

De este modo, en el proceso de la hegemonía se configuran tendencias que construyen proyectos que tensan a la universidad en su compromiso, reclamando su subordinación a los objetivos y las lógicas de dichos proyectos, que son instituidos como equivalentes a la idea de “desarrollo”, significante que así desplaza y condensa también la idea de “pertinencia” de lo universitario. Estos Proyectos (que nombramos con mayúscula para resaltar su vocación totalizadora de los horizontes de posibilidad disponibles) re-funcionalizan a la universidad de acuerdo a sus necesidades, “alterando” (Mollis, 2003) los fines y funciones constitutivos de la idea de la universidad latinoamericana (en particular aquellos rasgos relacionados con una concepción humanista, crítica, no-utilitaria e integral de los procesos de creación científica y cultural e interpretación crítica del mundo). En este proceso, los modelos universitarios de los países centrales se erigen como referencia que, entre otros efectos, tiende a reducir y homogeneizar los sistemas universitarios de acuerdo a sus criterios, intere-

ses, formatos y gramáticas (Ordorika, 2007), des-caracterizando a la universidad latinoamericana y negando muchos de sus valores y potencialidades, entre ellos, el papel crítico, político y pedagógico de la extensión universitaria. En este marco, entendemos necesario evitar la subordinación de la universidad a un único Proyecto (sea el Proyecto sin proyecto del capital, sea el de un determinado “Proyecto de desarrollo” impulsado por una planificación estatal centralizada). Por el contrario, pensamos que resulta necesario procurar espacios de construcción heterogénea y plural de múltiples proyectos en los que la universidad pueda colaborar desde sus fines y funciones específicos (científicos, culturales, educativos, críticos) y desde una autonomía universitaria enraizada en un compromiso democrático y popular.

Como sostiene Sandra Carli (2012a):

Las nuevas problemáticas, lenguajes y horizontes de la vida universitaria y de sus actores, atravesadas por dimensiones globales y locales, requieren modular nuevas perspectivas de lo común o general a partir de una valoración de la experiencia en torno al conocimiento. Experiencia que habilite un reconocimiento de los lazos que articulan a instituciones, sujetos y tradiciones en los procesos de construcción del conocimiento, de las aspiraciones políticas y epistemológicas de construir totalidades – aunque precarias – que excedan lo fragmentario y de los componentes singulares contextuales del conocimiento. La construcción de nuevos conceptos totalizadores como los de “sociedad del conocimiento”, “sociedad de la información” o “sociedad del saber”, indican la sobrevivencia en pleno siglo XXI de un falso universalismo que no reconoce el conflicto cultural que atraviesa a las sociedades y las instituciones, que soslaya una mirada de los contextos y de las situaciones, que niega la multitemporalidad de los fenómenos educativos y que no lee los modos sociales de producción, circulación y consumo de la información (Carli, 2012a: 321).

En esta clave, la extensión universitaria encuentra hoy un conjunto de desafíos que replantean su importancia en los procesos de

transformación de la universidad latinoamericana y en la resignificación de su compromiso social de modos alternativos al discurso mercantilista de la modernización conservadora hegemónica, así como a la racionalidad productivista de algunos de los discursos desarrollistas o neo-desarrollistas. En cambio, la extensión universitaria puede aportar a la imaginación y construcción de “la alternativa compuesta por múltiples alternativas” (en la definición ya citada de González Casanova, 2009) profundizando el sentido de lo público universitario y democratizando la propia contienda por el sentido de la transformación de la universidad.

Para ello, la extensión debe afrontar algunos desafíos en los planos pedagógico, político, metodológico y epistemológico, procurando profundizar su vinculación con los procesos de enseñanza y creación de conocimiento y consolidar vínculos de trabajo de largo plazo con organizaciones sociales y comunidades. Es importante avanzar en la integración de la extensión a los currículos universitarios y los planes de estudio en todas las áreas de conocimiento, procurando que dicha integración no neutralice su potencial transformador sino que lo vuelque hacia la transformación curricular y pedagógica, incluyendo el nivel de las relaciones educativas, los modelos pedagógicos, así como las concepciones y métodos de evaluación y acreditación de aprendizajes. A su vez, la extensión debe procurar su articulación con (o su organización como) programas de investigación en diálogo con organizaciones y sujetos populares, ya sea desde la lógica de los programas territoriales, ya desde la colaboración con organizaciones en torno a problemáticas generales que trascienden lo territorial. La extensión debe también procurar profundizar su desarrollo académico, procurando que esto no implique la generación de especialistas “extensionólogos”, sino que por el contrario, dicho proceso suceda indisoluble de los desarrollos disciplinarios y transdisciplinarios sobre las problemáticas que se abordan, alimentando debates y transformaciones en el plano epistemológico y formando parte de una transformación pedagógica general.

Estos desafíos ponen de relieve el carácter problemático de la relación entre el legado de la universidad latinoamericana

y la necesidad de la invención de nuevos modos, ideas y estrategias en la búsqueda de “inéditos viables”, al decir de Paulo Freire (1993). Con la cita del epígrafe de Pablo Carlevaro a propósito de una universidad “siempre cambiante” y a la vez “siempre igual a sí misma”, hemos querido expresar una posición al respecto. Como señala el filósofo Alain Badiou (2008), toda identidad contiene una doble dimensión, negativa y positiva, que pauta: “[...] un doble uso de la diferencia. Un uso afirmativo: lo mismo se mantiene en su propia potencia diferenciante. Un uso negativo: lo mismo se defiende contra su corrupción de parte del otro [...] Toda identidad es el juego dialéctico de un movimiento de creación y de un movimiento de purificación” (2008: 63). La ofensiva homogeneizadora que la modernización conservadora lanzó sobre la universidad latinoamericana llevó a que, como respuesta principal, las fuerzas democráticas comprometidas con la educación pública reforzaran el “uso negativo” de la diferencia, deteniendo la “potencia diferenciante” ante la necesidad de defender aquellos principios que habían sido puestos bajo amenaza. En contrapartida, la perspectiva de la modernización conservadora se adueñó de la performatividad de la idea de reforma de la universidad. Este fenómeno es notado por Pablo Gentili (2011) cuando describe cómo los movimientos populares de América Latina durante el período de auge del neoliberalismo quedaron encerrados en una posición de resistencia (conservación) de la universidad pública, y en la dialéctica de ese proceso el discurso del poder se adueñó de las banderas de la transformación de la universidad. La crisis de alternativas también tiene que ver con esta circunstancia, que la recreación de las relaciones entre el legado y la invención deberá procurar subvertir, buscando “[...] que las identidades subordinen su dimensión negativa (la oposición a los demás) a su dimensión afirmativa (el desarrollo de lo mismo)” (Badiou, 2008: 65). Así, la tarea de vincular el legado reformista con los problemas de nuestro presente, debe recuperar el “uso positivo” de la identidad como actividad creadora, y desde dicha acción afirmativa negar, contradecir, tensionar los elementos nodales del discurso universitario neoconservador, sin olvidar los elementos que el ideario

de la reforma proyectó y aún esperan ser realizados. Parafraseando a Alfonso Reyes: “Tal es la verdadera tradición del Continente, en que hay el deber de insistir” (1978: 13).

## BIBLIOGRAFÍA

- Aboites, Hugo 2008 “Presentación” en Tünnermann, Carlos *Noventa Años de la Reforma Universitaria de Córdoba 1918-2008* (Buenos Aires: CLACSO).
- Aboites, Hugo 2010 “La encrucijada de la universidad latinoamericana” en Leher, Roberto (comp.) *Por una reforma radical de las universidades latinoamericanas* (Rosario: CLACSO y Homos Sapiens Ediciones).
- Adler, Max 2002 “Intelectuales, universidad, capitalismo” en Bonvecchio, Claudio (comp.) *El mito de la universidad* (México DF: Siglo XXI y UNAM).
- Altbach, Philip 2001 *Educación superior comparada. El conocimiento, la universidad y el desarrollo* (Buenos Aires: UNESCO y Universidad de Palermo).
- Altbach, Philip 2007 “Peripheries and Centres: Research Universities in Developing Countries” en *Higher Education Management and Policy* (OCDE) Vol. 19, N°2.
- Álvarez Pedrosián, Eduardo 2010 “Crear, aprender y compartir: apuntes epistemológicos sobre la integralidad” en *Integralidad: tensiones y perspectivas* (Montevideo: Sello Editorial de Extensión Universitaria).
- Angulo Rasco, Félix 2008 “La voluntad de distracción: las competencias en la universidad” en Gimeno Sacristán, Jesús *Educación por competencias: ¿que hay de nuevo?* (Madrid: Morata).

- ANUIES 2012 *Inclusión con responsabilidad social. Una nueva generación de políticas de educación superior* (México DF: ANUIES).
- Ardao Arturo 1996 *La inteligencia Latinoamericana* (Montevideo: Universidad de la República).
- Arocena, Rodrigo y Sutz, Judith 2000 *La Universidad Latinoamericana del Futuro. Tendencias, escenarios, alternativas* (México DF: UDUAL).
- Badiou, Alain 2008 *¿Qué representa el nombre de Sarkozy?* (Pontevedra: Ellago Ediciones).
- Behares, Luis 2011 *Enseñanza y producción de conocimiento. La noción de enseñanza en las políticas universitarias uruguayas* (Montevideo: Universidad de la República).
- Belausteguigoitia, María 2012 “Teoría crítica y pedagogía” En Buenfil, Rosa Nidia, Fuentes, Silvia y Treviño, Ernesto *Giros Teóricos II. Diálogos y debates en las ciencias sociales y humanidades* (México DF: UNAM).
- Bonvecchio, Claudio (comp.) 2002 *El mito de la universidad* (México DF: Siglo XXI y UNAM).
- Bourdieu, Pierre 2008 *Homo Academicus* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Bralich, Jorge 2007 *La extensión universitaria en el Uruguay. Antecedentes y desarrollo en la Universidad de la República desde sus inicios hasta 1996* (Montevideo: Universidad de la República).
- Buenfil, Rosa Nidia 1997 *Educación, postmodernidad y discurso (tres acercamientos)* (México DF: Documento N°39 del DIE-CINVESTAV).
- Burawoy, Michael 2012 “Redefining the Public University” en <http://publicsphere.ssrc.org/burawoy-redefining-the-public-university/>
- Cano, Agustín y Castro, Diego 2012 “Análisis de los modelos pedagógicos en las prácticas educativas universitarias que integran la extensión a la formación curricular”, Informe de investigación, Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay.

- Cano, Agustín y Migliaro, Alicia 2009 “Reformulación de la política de proyectos concursables en extensión universitaria para promover la integración curricular de la extensión. El caso de Uruguay”, Ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Extensión Universitaria, Universidad de Santa Fe, 20 al 22 de mayo.
- Carlevaro, Pablo 1986 “Extensión universitaria” en *Cuadernos De Política Universitaria* (Montevideo: ASCEEP – FEUU).
- Carlevaro, Pablo 1988 “Mario Cassinoni (1907-1965)” En Gutiérrez Blanco, Horacio *Médicos Uruguayos Ejemplares. Homenaje al Hospital Maciel en su bicentenario (1788 – 1988). Tomo II* (Montevideo: Sindicato Médico del Uruguay).
- Carlevaro, Pablo 2002 *Comentarios sobre la Universidad Latinoamericana* (Montevideo: Universidad de la República).
- Carlevaro, Pablo 2004 “Discurso en el 75 Aniversario de la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay”, Montevideo, 26 de abril.
- Carli, Sandra 2012a “Conocimiento y universidad en el escenario global. La crítica al universalismo y la cuestión de la experiencia” en Buenfil, Rosa Nidia, Fuentes, Silvia y Treviño, Ernesto *Giros Teóricos II. Diálogos y debates en las ciencias sociales y humanidades* (México DF: UNAM).
- Carli, Sandra 2012b *El estudiante universitario. Hacia una historia del presente de la educación pública* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Casanova, Hugo 2012 *El gobierno de la Universidad en España* (La Coruña: Netbiblos).
- Castoriadis, Cornelius 2007 *La institución imaginaria de la sociedad* (Buenos Aires: Tusquets).
- Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo 2011 *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile:

- Cuadernos de la CEPAL N°95, Naciones Unidas, CEPAL, ASDI).
- Chevallard, Yves 1998 *La transposición Didáctica, Del Saber Sabio al Saber Enseñado* (Buenos Aires: Aique).
- Clark, Burton 2004 *Sustaining Change in Universities. Continuities in Case Studies and Concepts* (London: Open University Press).
- Corea, Cristina 2003 “El desfundamiento de las instituciones educativas” en: [www.estudiolwz.com.ar](http://www.estudiolwz.com.ar)
- Corenstein, Martha, Cadena, Beatriz., Flores, Blanza, López, Betzabeth, Magaña, Zaira, Ortíz, Leonardo y Zúñiga, Nancy 2014 “Sistematización de experiencias pedagógicas alternativas en México (1980-2010)” en Gómez Sollano, Marcela y Corenstein, Martha *Reconfiguración de lo educativo en América Latina. Experiencias pedagógicas alternativas* (México DF: UNAM).
- Cúneo, Dardo 2010 *La Reforma Universitaria 1918-1930* (Venezuela: Ayacucho).
- De Sousa Santos, Bovanetura 2006 *La universidad popular del siglo XXI* (Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales-UNMSM).
- Derrida, Jacques 1997 “Las pupilas de la Universidad. El principio de razón y la idea de la Universidad” en Derrida, Jacques *Cómo no hablar y otros textos* (Barcelona: Proyecto A).
- Eisenzweig, Uri 2004 *Ficciones del anarquismo* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Eliot, Thomas Stearns 1934 “Otros poemas” en: [http://www.literatura.us/idiomas/tse\\_otros.html](http://www.literatura.us/idiomas/tse_otros.html)
- Errandonea, Alfredo 1998 *La universidad en la encrucijada. Hacia otro modelo de universidad.* (Montevideo: Nordan).
- European Commission y Organisation for Economic Cooperation and Development 2012 “A Guiding Framework for Entrepreneurial Universities” en: <http://www.oecd.org/site/cfecpr/guiding-framework.htm>

- Falero, Alfredo 2010 “Pensamiento crítico y universidad: conexión compleja y la necesidad de la persistencia” en *Universidad en movimiento. Debates y memorias del X Congreso Iberoamericano de Extensión Universitaria* (Montevideo: Extensión Universitaria, Nordan y El Colectivo).
- Falero, Alfredo 2012 *Los enclaves informacionales de la periferia capitalista: el caso de Zonamérica de Uruguay. Un enfoque desde la sociología* (Montevideo: Universidad de la República / CSIC Biblioteca Plural).
- Falero, Alfredo y Pérez, Marcelo 2014 “Visibilizando un encuentro de saberes en el tema mapuche: aportes a partir de una de sus voces” en *Encuentro de Saberes: Luchas Populares, Resistencias Y Educación. Revista Semestral de Historia, Antropología y Educación* (PIMPSEP, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires) Año II, N°4.
- Félicz, Mariana y López, Emiliano 2012 *Proyecto neodesarrollista en Argentina ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista?* (Buenos Aires: El Colectivo y Herramienta).
- Fernández, Ana María 2007 *Las lógicas colectivas. Imaginarios, cuerpos y multiplicidades*. (Buenos Aires: Biblos).
- Foucault, Michel 1990 *Tecnologías del Yo y otros textos afines* (Buenos Aires: Paidós).
- Freire, Paulo 1993 *Pedagogía de la esperanza* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Freire, Paulo 1998 *Extensión o comunicación* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- García Gaudilla, Carmen 2003 “Balance de la década de los ‘90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior” en Leher, Roberto *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?* (Buenos Aires: CLACSO).
- Gentili, Pablo 2011 *Pedagogía de la igualdad. Ensayos sobre la educación excluyente* (Buenos Aires: Siglo XXI y CLACSO).

- Gil Antón, Manuel 2010 “El Oficio Académico: Los Límites del Dinero” en *Los Grandes Problemas de México Volumen VII: Educación* (México DF: El Colegio de México).
- Giroux, Henry 1990 *Los profesores como intelectuales* (Barcelona: Paidós).
- Gómez Sollano, Marcela 2012 “Pensar desde América Latina (traducción y producción de lo nuevo” en Buenfil, Rosa Nidia, Fuentes, Silvia y Treviño, Ernesto *Giros Teóricos II. Diálogos y debates en las ciencias sociales y humanidades* (México DF: UNAM).
- Gómez Sollano, Marcela y Corenstein, Martha 2014 *Reconfiguración de lo educativo en América Latina. Experiencias pedagógicas alternativas* (México DF: UNAM).
- González Casanova, Pablo 1975 *Imperialismo y liberación* (México DF: Era).
- González Casanova, Pablo 2001 *La Universidad necesaria en el siglo XXI* (México DF: Ediciones Era).
- González Casanova, Pablo 2009 *De la sociología del poder a la sociología de la explotación. Pensar América Latina en el siglo XXI* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores y CLACSO).
- González, Julio 2010 “Significado de la Reforma Universitaria” en Cúneo, Dardo *La Reforma Universitaria (1918-1930)* (Venezuela: Ayacucho).
- Guadarrama González, Pablo 2003 *José Martí y el humanismo en América Latina* (Colombia: Unidad Editorial y Convenio Andrés Bello).
- Harvey, David 2007 *El nuevo imperialismo* (Madrid: Akal).
- Harvey, Neil 2012 “Contrainsurgencia y resistencia zapatista” en *La Jornada* (México DF) 31 de diciembre.
- Hobsbawn, Eric 2000 *Historia del siglo XX* (Barcelona: Crítica).
- Ingenieros, José 2011 *El hombre mediocre* (Buenos Aires: Losada).
- Kent, Rolling 1986 “Los profesores y la crisis universitaria” en *Cuadernos Políticos* (México) N°46.

- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal 2011 *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Laplanche, Jean y Pontalis, Jean 2004 *Diccionario de Psicoanálisis* (Buenos Aires: Paidós).
- Larrosa, Jorge 2003 *La experiencia y sus lenguajes* (Argentina: Ministerio de Educación de la República Argentina).
- Legendre, Pierre 2008 *El tajo. Discurso a jóvenes estudiantes sobre la ciencia y la ignorancia*. (Buenos Aires: Amorrortu).
- Leher, Roberto 2010 *Por una reforma radical de las universidades latinoamericanas* (Rosario: CLACSO y Homos Sapiens Ediciones).
- Levy, Daniel 2005 *To export progress. The golden age of university assistance in the Americas* (Bloomington: Indiana University Press).
- Lourau, René 2008 *El Estado inconsciente* (La Plata: Terramar).
- Lyotard, Jean François 1986 *La condición postmoderna Informe sobre el saber* (Madrid: Cátedra).
- Manero Brito, Roberto 1990 “Introducción al Análisis Institucional” en *Tramas. Subjetividad y procesos sociales* (México: UAM) Vol. 1.
- Marginson, Simon y Ordorika, Imanol 2010 *Hegemonía en la era del conocimiento. Competencia global en la educación superior y la investigación científica* (México: UNAM).
- Mariátegui, José Carlos 2007 *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana* (Caracas: Ayacucho).
- Martí, José 2005 *Nuestra América* (Venezuela: Ayacucho).
- Mella, Juan Antonio 2010 “Tres aspectos de la Reforma Universitaria” Cúneo, Dardo *La Reforma Universitaria (1918-1930)* (Venezuela: Ayacucho).
- Modonesi, Massimo 2010 *Subalternidad, antagonismo, autonomía. Marxismos y subjetivación política* (Buenos Aires: CLACSO y Prometeo Libros).

- Modonesi, Massimo 2012 “Revoluciones pasivas en América Latina. Una aproximación gramsciana a la caracterización de los gobiernos progresistas de inicio del siglo” en Thwaites, Mabel (ed.) *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas* (Santiago de Chile: Editorial Arcis y CLACSO).
- Mollis, Marcela 2003 *Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas?. La cosmética del poder financiero* (Buenos Aires: CLACSO).
- Moraga, Fabio 2007 “*Muchachos casi silvestres*”. *La Federación de Estudiantes y el movimiento estudiantil chileno 1906-1936* (Santiago de Chile: Universidad de Chile).
- Muñoz, Humberto 2010 “La autonomía universitaria. Una perspectiva política” en *Perfiles Educativos* (México: IISUE-UNAM), XXXII.
- Neave, Guy 2001 *Educación superior: historia y política* (Barcelona: Gedisa).
- Ordorika, Imanol 2007 “Universidades y globalización: tendencias hegemónicas y construcción de alternativas” en *Revista Educación Superior Y Sociedad* (IESALC-UNESCO), N°1, Año 1.
- Ordorika, Imanol y Lloyd, Marion 2014 “Teorías críticas del Estado y la disputa por la educación superior en la era de la globalización” en *Perfiles Educativos* (México: IISUE-UNAM), vol. XXXVI.
- Ortega y Gasset, José 2007 *Misión de la universidad* (Madrid: Biblioteca Nueva).
- Palacios, Leopoldo 1908 *Las Universidades Populares* (Valencia: Sempre y Compañía Editores).
- Picos, Gabriel 2014 *Extensión rural: genealogía y construcción de referencias filosóficas hacia nuevas prácticas en el Uruguay* (Montevideo: Sello Editorial de Extensión Universitaria).
- Ponce, Anibal 2010 “El año 1918 y América Latina” en Cúneo, Dardo *La Reforma Universitaria (1918-1930)* (Caracas: Ayacucho).

- Puiggrós, Adriana 1990 *Imaginación y crisis en la educación latinoamericana* (México DF: Alianza Editorial Mexicana).
- Puiggrós, Adriana 1994a “Los límites de las alternativas pedagógicas tradicionales” en *La Educación: Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, Año XXXVII.
- Puiggrós, Adriana 1994b “Recaudos metodológicos” en *Alternativas pedagógicas, sujetos y prospectiva en la educación latinoamericana* (Buenos Aires: Miño y Dávila).
- Puiggrós, Adriana 1994c *Sujetos, disciplinas y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino* (Buenos Aires: Galerna).
- Puiggrós, Adriana y Gómez Sollano, Marcela (coords) 1994 *Alternativas pedagógicas, sujetos y prospectiva en la educación latinoamericana* (Buenos Aires: Miño y Dávila).
- Quijano, Carlos 2010 “La Reforma Universitaria” en Cúneo, Dardo *La Reforma Universitaria (1918-1930)* (Caracas: Ayacucho).
- Rama, Ángel 1972 “Diez tesis sobre la integración cultural en América Latina a nivel universitario” en *La difusión cultural y la extensión universitaria en el cambio social en América Latina. Memorias de la II Conferencia Latinoamericana de Difusión Cultural y Extensión de Universitaria de la UDUAL* (México: UNAM y UDUAL).
- Real Academia Española 2014 “Definición del término ‘compromiso’” en <http://lema.rae.es/drae/?val=compromiso>
- Rebellato, José Luis 1995 *La encrucijada de la ética : neoliberalismo, conflicto Norte-Sur, liberación* (Montevideo: Nordan).
- Rebellato, José Luis 2009 “El aporte de la educación popular a los procesos de construcción de poder local” en Rebellato, José Luis *José Luis Rebellato: intelectual radical* (Montevideo: Extension Universitaria, MFAL, EPPAL y Nordan).
- Reyes, Alfonso 1978 *Notas sobre la inteligencia americana* (México DF: UNAM).

- Ribeiro, Darcy 1968 *La Universidad Latinoamericana* (Montevideo: Departamento de Publicaciones de la Universidad de la República).
- Ricoeur, Paul 2002 “Perspectivas de la universidad contemporánea para 1980” en *Pensamiento Universitario* (Buenos Aires: UBA), N°10.
- Rodríguez, Roberto 2001 “La universidad latinoamericana y el siglo XXI: algunos retos estructurales” en Torres, Carlos Alberto (comp) *Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI* (Buenos Aires: CLACSO).
- Romano, Antonio 2010 “Sobre los espacios de formación integral en la Universidad: Una perspectiva pedagógica” en *Integralidad: tensiones y perspectivas* (Montevideo: Sello Editorial de Extensión Universitaria).
- Sader, Emir 2009 *El nuevo topo* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Santos, Carlos 2014 “Contribuciones de las ciencias sociales a la integralidad: apuntes iniciales” (Montevideo: Inédito).
- Santos, Carlos, Gravino, Valeria, González, María Noél, Barrero, Gabriel y Cardozo, Dulcinea 2013 “La promoción de la extensión y la integralidad en la Universidad de la República: Balance y perspectivas de las políticas desarrolladas entre 2007 y 2013” en *Memorias del I Congreso de Extensión Universitaria de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo - AUGM* (Montevideo: Universidad de la República).
- Santos, Carlos, Narbono, Ignacio, Oyhantcabal, Gabriel y Gutiérrez, Ramón 2013 “Seis tesis sobre el neodesarrollismo en Uruguay”. *Revista Contrapunto* (Montevideo: CFPOS-SCEAM), N°2.
- Tommasino, Humberto, González Márquez, María, Guedes, Emiliano y Prieto, Mónica 2006 “Extensión crítica: los aportes de Paulo Freire” en Tommasino, Humberto y De Hegedus, Pedro (comps.) *Extensión: Reflexiones para la intervención en el medio urbano y rural* (Montevideo: Universidad de la República).

- Tommasino, Humberto y Rodríguez, Nicolás 2010 “Tres tesis básicas sobre extensión y prácticas integrales en la Universidad de la República” en *Integralidad: tensiones y perspectivas* (Montevideo: Sello Editorial de Extensión Universitaria).
- Torres Aguilar, Morelos 2009 “Extensión universitaria y Universidades Populares: el modelo de educación libre de la Universidad Popular Mexicana (1912-1920)” en *Revista Historia de La Educación Latinoamericana*, N°12.
- Treviño, Ernesto 2008 “Las sociedades de información y las sociedades de conocimiento como referentes en la proyección de reformas de la educación superior latinoamericana” en Cruz, Ofelia y Echavarría, Laura *Investigación Social. Herramientas Teóricas y Análisis Político del Discurso* (México DF: PAPDI y Casa Juan Pablos).
- Treviño, Ernesto 2012 “Sociedad de la información y sociedad del conocimiento. Diseminación y vaciamiento de significados” en Buenfil, Rosa Nidia, Fuentes, Silvia y Treviño, Ernesto *Giros Teóricos II. Diálogos y debates en las ciencias sociales y humanidades* (México DF: UNAM).
- Tünnermann, Carlos 2000 “El nuevo concepto de extensión universitaria y difusión cultural y su relación con las políticas de desarrollo cultural en América Latina” en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, N°4.
- UDUAL 1972 *La difusión cultural y la extensión universitaria en el cambio social en América Latina. Memorias de la II Conferencia Latinoamericana de Difusión Cultural y Extensión de Universitaria de la UDUAL* (México: UNAM y UDUAL).
- UNAM 1930 “Reglamento de Extensión Universitaria de 1930” (México: UNAM).
- Universidad de la República 1958 “Ley Orgánica de la Universidad de la República de 1958” (Uruguay: Universidad de la República).

- Universidad de la República 2009 “Para la renovación de la enseñanza y la curricularización de la extensión y las actividades en el medio” Documento aprobado por el Consejo Directivo Central. Montevideo.
- Van Aken, Mark 1990 *Los militantes. Una historia del movimiento estudiantil universitario uruguayo* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- Zea, Leopoldo 2011 *El positivismo en México: nacimiento, apogeo y decadencia* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Zemelman, Hugo 1994 “Comentarios” en Puiggrós, Adriana y Gómez Sollano, Marcela *Alternativas pedagógicas, sujetos y prospectiva en la educación latinoamericana* (Buenos Aires: Miño y Dávila).
- Zibechi, Raúl 2008 *Autonomías y emancipaciones. América Latina en movimiento* (México DF: Bajo Tierra Ediciones y Sísifo Ediciones).

# **EL FUTURO ANTERIOR.**

## **La universidad como sistema de producción de conocimientos, aprendizajes e innovación social.**

Axel Didriksson Takayanagui\*

### **ARGUMENTOS**

Lo que deberíamos de haber hecho como sociedad, como Estado, como universidad. Esta reflexión da sentido al título y al contenido de este ensayo<sup>1</sup>: recobrar y discutir lo que se ha perdido, para emprender lo que debemos volver a empezar, hasta lograr un sólido futuro recobrado.

Por algunas precisas y muy dominantes razones, algunas inocuas, otras de corte conservador y regresivo, en una buena

\* Investigador titular de la UNAM, adscrito al Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE). Coordinador de la Cátedra UNESCO “Universidad en Integración Regional” y presidente para América Latina y el Caribe de la Global University Network for Innovation (GUND).

---

1 En homenaje al legado crítico de Pedro Krostch, amigo entrañable e intelectual latinoamericanista, en este trabajo se busca recuperar por lo que siempre luchó: por creer en la universidad pública de América Latina, y en su papel como conciencia crítica de la sociedad, a favor del cambio pro-activo para alcanzar una nueva etapa de desarrollo regional con equidad y justicia.

parte de los países que conforman este conglomerado que denominamos América Latina y el Caribe (como dedujo William Ospina, en realidad se trata de una nación<sup>2</sup>), emprender cambios de fondo en el sistema educativo y universitario es una decisión que se tomará muy tarde o que no se ha tomado desde la altura y visión que requiere lo importante; también, porque no se ha debatido lo suficiente al respecto, con el concurso de los múltiples actores de estos procesos, para generar una inteligencia colectiva desde lo trascendente que exige llevarla a cabo.

Durante décadas, la preocupación de muchos gobiernos de la región estuvo definida por mantener *la reproducción simple*, con ubicación de tipo *dependiente*, en la *división internacional de los conocimientos, de la ciencia y la tecnología*, subordinada y consumista, inmersa en el contexto de largos declives económicos y sociales que han catapultado un alto nivel en tasas de inseguridad e ingobernabilidad, indicadores de violencia insólita, desesperante nivel de desempleo de jóvenes con estudios superiores o sin ellos, extensión de miseria e ignorancia, en una diversidad de conformaciones sociales, políticas, rurales y urbanas, donde prevalece la injusticia para millones de humanos.

En lugar de contar con una política de Estado que reorganice estructuralmente las instituciones fundamentales de educación, conocimientos, ciencia y tecnología, las oportunidades se han perdido en indefiniciones o retóricas que no proponen acción

---

2 “Hay algo que cada vez es más evidente y que es necesario repetir: la América Mestiza, que no existe como una unidad política y que por siglos ha sido negada como una unidad económica, es, culturalmente, una nación. Siempre que surgió un gran movimiento histórico, una generación intelectual, una escuela literaria, una tendencia artística, surgió simultáneamente en todo el continente [...] Esas cosas no son casuales: una historia tan tormentosa y tan larga, tan acallada y tan incomprendida tenía que dar sus frutos, y esos frutos ya no son entre nosotros memoriales de agravios ni dóciles brindis a la grandeza de las metrópolis: son por el contrario, una valerosa y elocuente toma de posesión de esas tradiciones y la irrupción de una originalidad que busca caminos para las lenguas, caminos para la imaginación, sendas para el futuro”. (Ospina, 2004: 225-226)

posible. Llegó el momento de hacer frente a ese cúmulo de tensiones y atrasos.

Las ideas en este trabajo, respecto de un bien social perdido (lo que requería haber sido *aprendido*, educativamente hablando), no intentan reiterar lo que *hubiera sido posible* ni tampoco pretenden sustentar un problema ético, aunque a estos niveles de gravedad, es un aspecto que debe tomarse muy seriamente en cuenta. Tampoco se trata de hacer referencia sólo a una coyuntura específica, sino a todo un periodo de la historia contemporánea en nuestra región (onda larga económico-social), durante el cual –después de centurias con la idea de que cada país debía contar, por lo menos, con un sistema de educación formal moderno y con un *sistema nacional de innovación*, escuelas y universidades sustentadas en el bien público y la responsabilidad social, generaciones educadas en el manejo de los conocimientos básicos, organizadas y dinámicas, aprendiendo y transfiriendo un conocimiento significativo, con liderazgo colectivo, amplitud y altura de miras para construir un nuevo proyecto nacional–, hemos ingresado a un proceso de letargo y disolución de los principales componentes de cohesión social, cuyos endeblés límites nos muestran un camino por el que sólo podremos alcanzar medianos objetivos económicos de bienestar, por negligencia, abandono al mercado o acción tardía del Estado. El futuro dejó de ser una continuación simple del pasado. Ya no será lo que pudo haber sido.

Hasta en la parte más conservadora y dominante de las instituciones de educación superior (IES), las universidades públicas o algunas privadas que imponían su sentido de éxito para mayorías o excelsas minorías de la sociedad, se está pasado a la incompreensión de lo que conforma el nuevo paradigma científico-tecnológico, tras un largo periodo de *revolucionamiento* en métodos, lenguajes y contenidos de lo que se aprende, cómo se aprende y se construye, desde una inteligencia colectiva.

El periodo que aborda este trabajo va de los años que conforman el maremágnum del actual *des* orden mundial –de principios de los años ochenta a la actualidad–, y que puede prolongarse hasta el lapso de continuación del actual ciclo de crisis del pre-

sente siglo, en el marco de una tendencia de alteración profunda y estructural<sup>3</sup>, de transición demográfica (el famoso pero desperdiciado *bono demográfico*), organizacional y de gestión de las instituciones y el Estado, hasta un nuevo y complejo escenario en marcha que sin duda tienen que enfrentar las universidades.

En paralelo a la existencia y reproducción de un sistema de educación formal y de políticas públicas de predominio de mercado, crecen (y luego pasarán a ser dominantes) nuevas plataformas de organización, gestión de aprendizajes y conocimientos, espacios universitarios en forma de redes sociales y espaciales, que tienen como visión organizarse en estructuras alternativas al sistema educativo *tradicional* (no necesariamente fuera de éste, sino hasta de forma paralela y convergente). Será otro tipo de procesos formativos y cognitivos, teniendo como referente años de acumulación de experiencias, buenas y *malas prácticas*<sup>4</sup>, pero apuntando a un escenario distinto en contenido y forma al sistema de educación formal dominante, erróneamente considerado como imperecedero.

Esto ya sucede en múltiples experiencias alternativas e iniciativas, en diversas regiones, si no es que en todo nuestro planeta, de una u otra manera.

En este trabajo se presentan algunas ideas sobre lo que implica esta transformación; se recurre a la prospectiva para intentar ver desde el futuro cuáles iniciativas y decisiones de fondo se requieren, congruentes con la magnitud del esfuerzo institucional y de Estado, sobre todo, para impulsar lo que ya está en marcha, y se mencionan unos postulados que hacen constar lo *futurible* ( es decir, lo que está en el umbral de lo *posible*): re-

---

3 Tal y como, entre otros, lo ha abordado Robert Brenner desde la perspectiva económica en la lógica conceptual de lo que denomina como el “largo declive”: “la transición de la economía mundial, en un lapso asombrosamente leve, de la larga expansión al largo declive” (Brenner, 2013: 18)

4 El “error” desde la perspectiva de un esfuerzo por re-conceptualizar la pedagogía en una sociedad de la ignorancia, pero como práctica de una didáctica transformadora. ( Estemy et. al., 2012)

lación directa entre producción y transferencia de aprendizajes y conocimientos generados desde un paradigma educativo con políticas articuladas para el bien público y social, desde una de las pocas instituciones creadas por la sociedad para formar ciudadanos activos: la universidad.

La variable estratégica a la que se apuesta para alcanzar sustentabilidad está ubicada en el esfuerzo colectivo: impulsar y multiplicar innovaciones en el actual y en el nuevo sistema universitario *emergente*, desde políticas públicas y plataformas orgánicas. Radicales transformaciones en los sistemas de educación para impulsar sistemas complejos de nuevos valores económicos, culturales y sociales, imprescindibles para la ciudadanía del siglo XXI. Redefinir las políticas públicas hacia la universidad, la investigación científica y tecnológica, sus múltiples articulaciones con el conjunto del sistema educativo, es un imperativo para iniciativas –a largo plazo–, que posibiliten transitar del actual modelo (limitada difusión y producción de conocimientos, procesos de aula autoritarios, métodos enciclopédicos y memorísticos que reproducen una institución formadora de élites, desigualdad e inequidad social, dominación, aculturación mercantil y consumismo individualizado) hacia otro modelo de nuevo tipo.

El tema no es reciente pero sí urgente: proceso de larga transición de un sistema educativo formal, organizado en la labor docente, hacia otro de producción y transferencia de aprendizajes y conocimientos, sustentado en el predominio de la investigación –tanto cognitiva como estratégica–, desde la diversidad y complejidad en América Latina y el Caribe.

Para implementar este modo de organización, frente a una tendencia que se ha impuesto en contubernio con empresas y gobiernos de factura neoliberal, deben definirse los campos, niveles y espacios institucionales con mayor potencialidad. Aplicar estrategias que puedan crear valores económicos y sociales en base a la educación superior y favorables al bienestar comunitario. Para lograrlo se requiere saber hacia dónde se quiere ir. La

ambigüedad sobre el futuro ya no es permisible<sup>5</sup>.

Cuando el Estado y el sistema de educación superior dejan de tener una visión estructurada e innovadora, y lo que opera es un *dejar hacer y hacer pasar*, favorable a la comercialización y privatización, para alcanzar lo que algunos autores<sup>6</sup> denominan un modelo de *capitalismo académico* o de *capitalismo cognitivo*, con educación y ciencia *ausentes* de la vida social y económica del país, sucede la lógica de un Modo 1 (Gibbons et al., 1997) de tipo lineal para el desarrollo de la ciencia, dependiente y complaciente. Este esquema *reproductivista* o *dependentista* está presente en un escenario global de tipo *catalítico*, en condición de marginalidad para niños y jóvenes que ven un futuro constreñido y amargado por la falta de oportunidades para la superación personal, grupal o comunitaria. El futuro se mantiene atado al pasado, y un gobierno reaccionario sobrevive con políticas que imponen ignorancia.

## PROPONERSE EL CAMBIO

*“Siendo que la concepción determinista mecanicista es incapaz de concebir la destrucción de la invarianza, la mutación innovadora y la transformación del sistema de reproducción, es necesario que concibamos los principios que permiten comprender que una cultura pueda reproducir aquello que la arruinará”. Edgar Morin.<sup>7</sup>*

Las universidades requieren cambios fundamentales en la organización de su docencia e investigación. Esta lógica inherente a su quehacer debería de expresarse en su capacidad institucional de gestión de aprendizajes y conocimientos, a partir de una

---

5 (Innerarity, 2009)

6 (Slaughter et al., 2004)

7 (Morin, 2009: 38)

estructura en *espiral* que articule en ascenso –y desde una lógica *constructivista*–, la producción de un nuevo conocimiento, la investigación cognitiva (orientada al aprendizaje independiente del estudiante), y una dinámica educativa superior que pueda conducir al desarrollo de innovaciones sociales.

El componente prospectivo fundamental que tendrá que propiciar la universidad contemporánea latinoamericana (en la perspectiva de un escenario donde los conocimientos se han convertido en el motor de un nuevo desarrollo y abren la posibilidad de superar las bases limitadas del derecho hacia la educación superior, su universalización y la extensión de los saberes y aprendizajes de alto nivel de forma socialmente ampliada), está centrado en la deslocalización y re-articulación de las fronteras de sus instituciones, buscando una más amplia y directa integración con distintos actores y sectores de la sociedad, bajo la garantía de su quehacer como un bien público, libre y común para todos y todas.

El argumento central no está, ni debe estar sólo concentrado en la defensa retórica, o a ultranza, del sentido de bien público –frente al privado o mercantil–, sino en el valor social y el impacto positivo que los cambios que se impulsen traerán consigo, para alcanzar la construcción de una sociedad alternativa a la existente.

En ésta larga transición<sup>8</sup> en que nos encontramos, la universidad debe saber enfrentar su vulnerabilidad, que es constantemente incrementada por las influencias corporativas y de mercado desde una constante condición de riesgo, que también resiste las presiones de un sistema económico comercial y de servicios en donde prevalece el interés por generar riqueza y acumular capital, en un periodo de capitalismo depredador y de *piratería*<sup>9</sup>. El tema no es secundario, porque las decisiones que se

---

8 (Brenner, 2013) El autor trabaja este periodo como el de *un largo declive*.

9 Como lo califica Daniel Innerarity, *la nueva economía del pillaje: en el momento en que se está llevando a cabo, la más profunda revolución en la propiedad intelectual desde mediados del siglo XVIII, que probablemente*

tomen en la actual *economía capitalista del conocimiento* estarán fuertemente presionadas por una tendencia a la comercialización del servicio, con instituciones educativas y núcleos culturales de producción y transferencia de conocimientos mucho más interesados en asociarse a procesos y productos que pretenden un lucro desmedido y facilitar la especulación financiera, aún cuando sus operaciones ponen en peligro amplias regiones del planeta y de la humanidad en condiciones de masa<sup>10</sup>. ¿De dónde, si no, salen los conocimientos que han conducido a desastres de gran magnitud tan sólo en el lapso de las últimas cuatro décadas, cuando paralelamente el conocimiento ha generado también tantas maravillas tecnológicas?

Dado el carácter ambivalente del periodo actual (en el que nada ha dejado de estar como preexistente, junto a lo que ahora es volátil, líquido y ambivalente), están proliferando y radicalizándose movimientos alternativos y de resistencia que demandan sistemas para que la educación y los conocimientos estén regulados y orientados como un derecho humano universal. En una *sociedad inteligente del conocimiento*<sup>11</sup> (ver más

---

*acabe con la idea de propiedad intelectual que hasta ahora teníamos y que está en el origen de nuestros sistemas de copyrights y patentes, emerge una figura tan emblemática como retorcida, pero que va de la mano con la depredación global que se vive, que es la de una nueva piratería. Así lo afirma este autor: "el pirata forma parte del imaginario contemporáneo de la globalización, en el que se dan cita el capitalismo predador, los movimientos integristas, las redes que escapan a los estados o los libertarios de ciberespacio desregulado. La piratería guarda una estrecha relación con la figura del parásito, ya que el pirata no puede existir sin un sistema social del que vive, pero al que no quiere pertenecer: los virus viven gracias a nuestro organismo, quienes piratean la propiedad intelectual dependen de que haya creación cultural, la economía financiera depende en última instancia de eso que llamamos la economía real...Están también los free riders, es decir, las personas, instituciones o países que van por libre y escapan de acuerdos que deberían vincularles". (Innerarity, 2013: 15-21)*

10 Este es el sentido del concepto de una *sociedad en riesgo*, que ha sido central en el trabajo de Ulrich Beck.

11 (La ONU, 2009)

adelante), la creación de riqueza desde los activos de la ciencia y la tecnología está socialmente comprometida y movilizadora para crear calidad de vida personal, bienestar en la población y una colectividad altamente participativa.

Sin embargo, en el actual y efímero, “*líquido*” (Bauman, 2001; énfasis propio) estadio social en el que nos encontramos, y en el que destaca la emergencia de gobiernos alternativos, pluriculturales, con visión ciudadana, como algunos que existen en América Latina y el Caribe y que actúan como puntos de ruptura social desde una racionalidad diferente, nos percatamos de que no todo está acabado ni es incierto, confirmamos que la universidad es una institución relevante cuando se ubica en el polo de construcción de un nuevo escenario.

### **LA IMPOSICION DE UNA ECONOMIA DEL CONOCIMIENTO**

En la literatura de referencia se presentan ambos términos (sociedad-economía del conocimiento) como similares o complementarios, en otros casos como secuenciales, que van de una sociedad de la información (de beneficio económico particular) hacia una economía del conocimiento (de liberalización de sus activos) y, en otros, bajo la idea de una *sociedad democrática del conocimiento*, algo, casi, como de tipo futurista.

El conocimiento ha sido considerado desde los años ochenta de manera muy enfática por su relación con la obtención de ganancias particulares y modelos de mercado, en la lógica de una globalización rampante; un valor de producción tan dominante que representa la variable de contribución central para efectos de un desarrollo específico, el de una *nueva economía*, que genera la más alta rentabilidad y competitividad <sup>(12)</sup>.

---

12 “Knowledge has become the most important factor in economic development. A recent study by the OECD on the determinants of growth concluded that “underlying long-term growth rates in OECD economies depend on maintaining and expanding the knowledge base (OECD, 1998). World Development Report 1998/1999 concurred, stating that today’s most technologically advanced economies are truly knowledge based [...] creating mil-

Sin embargo, para organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la UNESCO, el tema de *la sociedad del conocimiento* se presenta como una tendencia de referencia crítica, en la medida que se impone de forma abstracta como un tipo distinto de sociedad ante la reproducción ampliada del capitalismo moderno.

La UNESCO produjo un informe general bajo el título: *Hacia las Sociedades del Conocimiento*, donde presenta dos postulados centrales:

- a) La idea de un *modelo único* de sociedad del conocimiento no ha ocurrido sino en plural, esto es, desde la manifestación de múltiples y desiguales experiencias y procesos de cambio y desarrollo económico y social. Existen sociedades del conocimiento, incluso zonas o regiones, en donde esto se está llevando a cabo dentro de contextos de gran desigualdad e inseguridad;
- b) El proceso que va de la informatización al de sociedades del conocimiento distintas, ha estado aparejado a la profundización de contradicciones sociales, desigualdades e inequidades.

Desde esas perspectivas se hace referencia a países con diferentes niveles de desarrollo, en la valoración económica y social, en su nivel de importancia respecto a la producción y transferencia de las fronteras de conocimientos, y a países que sufren la amplia-

---

lions of knowledge-related jobs in an array of disciplines that have emerged overnight (The World Bank, 1999). The real growth of value added in knowledge-based industry has consistently outpaced overall growth rates in many OECD members countries over the past two decades. Growth of value added for the 1986-94 period was 3.0% for knowledge industries versus 2.3% for the business sector as a whole [...] The process of globalization is accelerating this trend because knowledge is increasingly at the core of a country's competitive advantage (Porter, 1990) [...] Today's, economic growth is as much a process of knowledge accumulations of capital accumulation". (The World Bank, 2002: 7-8.) También: (The World Bank, 1999)

ción de sus brechas y distancias al respecto.

En otro informe, éste de la Organización de las Naciones Unidas<sup>13</sup>, se analizan tres tipos de sociedades del conocimiento relacionadas con el bienestar social, con el desarrollo de las personas, su creatividad, su experiencia y su participación, más que con el desarrollo tecnológico *per se*. Así, clasifica tres tipos de sociedad del conocimiento como *nominales*, *torcidos* o *inteligentes*. Respecto a éste último, señala:

To be a Smart Knowledge Society (as distinct from a Nominal or Warped Knowledge Society) , it is not enough to be rich in main assets and to take care of their development. A new sense of direction in development and a commitment to this new direction must assure high levels of quality and safety of life. Mass production of the knowledge *to do*, piling up technological innovations, and converting them into products and services in the framework of the Knowledge Economy managed by the current existing market does not by itself assure higher levels of quality and safety of life for all people everywhere. The new direction in development can be formulated on the basis of using the techniques and means to mass-produce knowledge to turn out and apply the knowledge *to be*, *to co-exist* and *to maintain developmental equilibrium* (ONU, 2005: xii, énfasis original).

Otros autores han presentado la perspectiva de esta transición hacia sociedades de la información o del conocimiento, desde su exacto contrario: el desarrollo de *una sociedad de la ignorancia*. La tesis central que han elaborado es que con el aumento del saber social se está presentando de forma similar una *inevitable obsolescencia cognitiva*.<sup>14</sup>

---

13 (ONU, 2005)

14 “En los últimos siglos, y salvando oscilaciones puntuales, la producción de información, saber o conocimiento ha tendido a crecer a largo plazo según

Manteniéndonos al margen de conocidas tesis apocalípticas, sostenemos que la obsolescencia cognitiva que el crecimiento exponencial del conocimiento disponible ha producido en los individuos, no amenaza tanto su campo profesional y especializado, sino sobre todo las coordenadas generales que se precisan para decidir de manera democrática y con conocimiento de causa sobre los procesos crecientemente complejos que configuran la vida humana actual. Por eso la otra cara de la sociedad del conocimiento es, sobre todo, *la sociedad de la incultura y de la ignorancia*. (Goncal, et al., eds., 2005, 34-35; énfasis original).

Todo ello tiene trascendencia para el lugar donde se pensaba que se generaban los conocimientos y el saber: el sistema educativo o la universidad, que han empezado a cambiar de forma extraordinaria... (Goncal, et al., eds., 2005, 73, 130, 186)

Otro autor convocado en el trabajo citado, Daniel Innerarity, ha conceptualizado esta tendencia contradictoria como la transición hacia una *sociedad del desconocimiento*:

Una sociedad cada vez más consciente de su no-saber y que no progresa aumentando sus conocimientos sino aprendiendo a gestionar el desconocimiento en sus diversas manifestaciones: inseguridad, verosimilitud, riesgo e incertidumbre [...] Aparecen nuevas y diversas formas de incertidumbre que no tienen que ver con lo que

---

una progresión geométrica (1,4,9,16,25,36,49,81,100,121...,0 x al cuadrado). En cambio, las mejoras de las posibilidades de los individuos para poder procesar ese conocimiento ha aumentado (tan solo y en el mejor de los casos) en progresión aritmética (2,4,6,8,10,12,14,16,18,20,22...0 2X)... Parece, pues que sobre las sociedades avanzadas se ciernen un "proceso malthusiano en el saber", que afecta al conocimiento y sus culturas democráticas. Debido al indudable éxito de la sociedad del conocimiento y los grandes progresos cognitivos modernos, a mediano plazo se corre el riesgo de que el saber producido de manera colectiva pueda superar las capacidades cognitivas individuales de la gente e, incluso, poner en dificultades a las sociedades democráticas" (Goncal et al., 2005)

aún no conocemos, sino con lo que no puede conocerse. No es verdad que estemos en condiciones de generar el saber correspondiente para cada problema que surja [...] La sociedad del conocimiento se puede caracterizar precisamente como una sociedad que ha de aprender a gestionar ese desconocimiento (Innerarity; 2011, 159-161).

En esta *sociedad del desconocimiento* ocurre un desaforado avance de la ciencia y la tecnología que han resuelto problemas antes no comprendidos, pero también han abierto una brecha que se agiganta respecto a la comprensión de otros problemas provocados por la propia ciencia o la política pública, los gobiernos o la misma sociedad, que están creando una gran complejidad e incertidumbre, crecientes desigualdades y conflictos, sobre todo en los países que aparecían como los más *desarrollados*.

Esta confusión de lo que ocurre en el entorno de nuestras vidas, donde lo que se reconocía como un camino a transitar se ha transmutado en una secuencia de crisis económicas, financieras y de desesperación colectiva, la muestran los millones de *indignados* y tantos otros migrantes y marginales depauperados, que no cuentan con un conocimiento para la solución de sus vidas, sino que éste aparece como un recurso faltante desgarrador y ahora como parte de un tipo de *enajenación* informática o de ultra-especialización, que anula la perspectiva de un mejoramiento de su actual estado de vida.

Observando más diferencias de enfoque, la sociedad del conocimiento también se analiza como lugar donde se reproduce a escala el desperdicio de un componente esencial que puede modificar la tradicional manera de saber, como lo es el aprendizaje social extenso o compartido. De poco sirve contar con grandes capacidades de generación científica y tecnológica, ampliación de sus mercados, elevación de sus costos y desigualdades en su uso y manejo colectivos, si los componentes cognitivos que están en la base de su generación son cada vez más incomprendidos y se hace menos extensivo su aprendizaje social.

El origen de la sociedad del conocimiento está vinculado a la transformación de la producción social del saber. Desde esta perspectiva, la sociedad del conocimiento no se caracteriza meramente ni por el incremento y la aplicación del saber ni porque aumente la importancia de la ciencia. Es más definitorio que todo esto el enfoque que ubica el tema central en la generación del tipo de acción de la investigación científica en el sentido de una reflexión y revisión sistemáticas y controladas del saber. La sociedad del conocimiento se define por la institucionalización de mecanismos reflexivos en todos los ámbitos funcionales específicos, que se convierten así en instrumentos de aprendizaje de la sociedad (Innery; 2013, 57-58).

La educación tradicional, como sistema formal y secuencial de enseñanza repetitiva y rígida, memorística, ajena a su contexto de aplicación y sometida al escrutinio de pruebas estándares, ha perdido vigencia en una sociedad que requiere de un aprendizaje colectivo, desde bases muy amplias de inteligencia social, organizado para generar nuevos conocimientos y aprendizajes imprescindibles para la vida moderna y procesos cognitivos múltiples, diferenciados, con mayor capacidad, extensión y calidad hacia los más, en el escenario de una *democracia cognitiva colectiva*.

### **LA TRANSICIÓN DE UN SISTEMA EDUCATIVO FORMAL A UNO SOCIAL DE CONOCIMIENTOS Y APRENDIZAJES.**

Los componentes modernos de un sistema de producción y transferencia de conocimientos y aprendizajes, sus fronteras y complejidad, las plataformas que permiten la organización de múltiples medios ambientes de aprendizaje, están incidiendo en una gran cantidad de cambios a nivel global, conformando un sistema social, institucional, educativo, científico y tecnológico distinto, que se expresa en sistemas de innovación trans e interdisciplinarios, la generalización de tecnologías de comunicación y redes, la internet, la realidad virtual, los nuevos materiales, las nano-

bio-ciencias o las inmensidades informáticas del espectro de los macro-datos (The Big Data)<sup>15</sup>.

En este deslave de pasados y circunstancias, en la liquidez en la que todo se diluye, se ha considerado que el impacto económico de las universidades y de los centros generadores de realidades virtuales y conocimientos es tal que, se arguye, se está produciendo un cambio estructural en el modo de producción de conocimientos, aprendizajes e innovación, como un todo, en el contexto del largo declive de la actual sociedad en riesgo.

Como el conocimiento es cada vez más genérico y público, como el aire o la luz, se ha convertido (como generador que en algún momento lo fue) en el primer componente de cuestionamiento de la actual *globalidad diferenciada*, no sólo efímera y copiosa, sino también depredadora.

El conocimiento se ha convertido en un poder generador de ganancias inconmensurables para unos cuantos, pero también en el contenido, método y lenguaje, de una enorme multiplicidad de procesos y productos cada vez más accesibles y cotidianos, que están avanzando en un camino distinto a la prefiguración de cualquier ortodoxia pasada, ya sea si se cree en el capitalismo de un nuevo tipo o si se está en su contra, aún de la forma más radical que se pueda imaginar.

El tema es por ello relevante, sobre todo cuando están en proceso revoluciones sociales mediadas por las tecnologías y las redes de comunicación, que han surgido desde países y ciudades (desde el norte de África, pasando por Europa y los países Árabes, hasta llegar a América Latina: ¿los nuevos eslabones de ruptura?) donde se entremezclan dominios individuales, poseedores de grandes riquezas, con revueltas masivas de pobres, jóvenes y migrantes, caracterizadas por comunes valores y demandas sociales.

El aprendizaje de determinados conocimientos, por la vía de una educación sistemática y significativa, se ha vuelto un vínculo esencial para alcanzar niveles distintos de poder en este

---

15 (Kennet et al., 2013)

mundo de tendencias sociales bifurcadas, porque se presenta de forma similar y multiplicada en distintos lugares, y luego tiende a desintegrarse.

En la mediación de este cambio general están los conocimientos complejos organizados de forma convergente como nunca antes se había visto, la expansión de los sistemas de aprendizaje, la mutación de las instituciones que los generan, universidades y otras instituciones culturales, y los actores que siempre destacan en estos procesos: estudiantes, intelectuales, investigadores, profesores, como un nuevo sector social con identidad de futuro: la configuración organizada –o no– de un nuevo tipo de sociedad civil de carácter red virtual, relacionada con tecnologías cada vez más pegadas al cuerpo, a través de las cuales se ejerce una nueva conciencia planetaria.

Curiosidad de la época es que en unos cuantos años se está agotando el esquema unidimensional de economía globalizada (entendida como modelo unipolar e integrador, dominado por Estados Unidos), y crece otro de carácter multipolar y diverso en el que destacan los pueblos del norte de África y el mundo Árabe como los más resistentes al esquema de un solo polo dominante (y no sólo por razones religiosas); otros países están llevando a cabo modelos propios (como Corea, India, Singapur, China o Brasil); y algunos más –otroza denominados *desarrollados o subdesarrollados*–, están relacionados, con su destacado y específico papel, en zonas de la nueva división internacional de los conocimientos y las tecnologías (Finlandia, Suecia, Noruega, Rusia, et. al.), o bien, por la reconfiguración de sus modos de trabajo y producción, sobre todo, en Asia y América Latina, con gobiernos no controlados por la lógica hegemónica europea o norteamericana, y hasta en abierto desafío con ella, sobre todo en el terreno político y cultural, países que no aceptaron de forma ortodoxa las fórmulas neoliberales del llamado *consenso de Washington*.

La emergencia –o diferenciación– de este fenómeno, entre la descomposición del mundo global, está amarrada a una cantidad desquiciante de imponderables: constantes rupturas financieras que se presentan de forma cíclica en los países ricos,

la competencia en torno a productos de frontera con mayor valor agregado en conocimientos y tecnología, y la concentración monopólica que ejerce sobre ellos un puñado de transnacionales. En medio de todo está la dinámica diferenciada de umbrales demográficos mundiales: el envejecimiento poblacional y el *bono demográfico* juvenil.

A fragilidade deste sistema global irregularmente conectado é tamanha que uma nova rodada de instabilidade financeira, provocada, talvez, pelo colapso das ações da internet ou por um pânico súbito nas redes de operações eletrônicas, pode deflagrar outro estouro da boiada rumo a saída. Desta vez, poderá haver governos e sociedades inteiras, ou segmentos significativos das sociedades, optando por abandonar o capitalismo global –nao necessariamente para construir um sistema alternativo, mas apenas para recuperar algum grau de controle da própria vida, de seus valores e interesses específicos<sup>16</sup>

Habrà que ver qué papel jugarán los gobiernos en turno en esta transición prolongada –ante el avance destructivo del capital financiero que requiere cada vez de menos empresas y de menos personas–, para pasar de sucesivas emergencias coyunturales a políticas de regulación estratégicas y sostenidas de mayor interés nacional (opuestas al favoritismo sólo transnacional), como ya ocurre en algunos países de América Latina.

Rebasadas desde hace décadas por el mercado comercial de valor agregado en conocimientos y tecnologías, las universidades se han visto lentas en realizar cambios pertinentes porque están acostumbradas a una forma *internalista*. Sus respuestas ante crisis y rupturas epistémicas han sido diferenciadas y fragmentadas. Las evidencias muestran que de ser instituciones críticas organizadas para preservar la cultura y reproducir disciplinas y profesiones, pasaron a ser organismos sociales con enormes

---

16 Castells, 2004, 108.

demandas para producir *conocimientos sobre conocimientos*, por la vía de aprendizajes e investigación referenciada, Modo 2 (Gibbons, et. al., 2007), cuando empezó a constituirse su nuevo paradigma organizacional.

Contar con conocimientos de este tipo en instituciones de bien público, es central para sustentar cualquier plataforma de nuevo desarrollo, porque hace referencia a *algo intangible* que no puede ser localizado sino en los métodos, lenguajes, habilidades, formas de aprender y en lo que se denomina de forma genérica el *ethos* de la academia<sup>17</sup>.

Con la proliferación de redes de producción y transferencia de información y conocimientos, la expresividad de la relación entre docencia y aprendizajes ha alcanzado dimensiones extraordinarias, como ahora se dice *en tiempo real* (frente a lo que antes hacía referencia a mecanismos epistolares o intercambios y convenios interinstitucionales) impulsando el cambio de las instituciones otrora educativas, hacia otras que producen, generan, recrean, difunden, transfieren y organizan aprendizajes y conocimientos.

Si la capacidad de este *ethos académico* no puede ser construido desde políticas institucionales y de Estado (dado que se trata de un bien común, de un valor social extraordinario y de un derecho fundamental) en la perspectiva de su sustentabilidad –esto es, para largo plazo–, será mucho más difícil modificar el tipo de desarrollo vigente, hacia una perspectiva de bienestar integral para la población, la localidad, la región o el país.

O la sociedad respectiva se organiza de forma independiente para alcanzar mayores y mejores niveles de aprendizaje

---

17 “But there are some types of knowledge that are more difficult to codify and exchange in a market. There is “tacit” knowledge –skills which often cannot be reduced to mere information. Some human capabilities, such as intuition, insight, creativity and judgment, resist codification. And it is these tacit skills which are essential to selecting, using and manipulating the knowledge which can be codified. The ability to select relevant (and disregard irrelevant) information, to recognize patterns in information and to interpret and recode information is not easily bought and sold”. (Neef, ed. 1998: 90-91)

para su población, o nunca podrá impulsar mejoras en sus niveles de desarrollo y bienestar en la actual transición de largo plazo. Esta perspectiva implica el razonamiento respecto de las nuevas bases sobre las cuales se organiza este aprendizaje complejo interdisciplinario, y la manera como se produce y transfiere, y esto tiene que ver con los cambios que están ocurriendo en dos aspectos fundamentales: en las relaciones entre el conocimiento codificado y el tácito, y el que tiene que ver con la creciente importancia de su gestión y organización en redes.

*En este sentido, la tesis que se sostiene en este trabajo es que de un régimen institucional –escolar, concentrado en la enseñanza, pruebas y evaluaciones, repetición de un paradigma como dogma: al mantener como única perspectiva de conocer la memorización y las competencias, y permeado por modelos mediáticos con altos niveles de violencia y desigualdad, de mercantilización, consumo y degradación de la persona–, hay que pasar a otro modelo organizado desde valores de justicia, equidad e interculturalidad; un paradigma de organización eco-sistémica y prospectiva del conocimiento.*

Este proceso de cambio fundamental deberá abarcar al conjunto del sistema educativo, de manera particular a su más alto nivel, la universidad, para impulsar un proyecto de *sociedad democrática inteligente*.

El tema tiene una abundante reflexión que abarca por lo menos las últimas cinco décadas, cuando hizo irrupción la denominada revolución científico-tecnológica, que después se comprendería como una de cambio en la informatización de la sociedad y luego de construcción de paradigmas complejos de la ciencia, desde la transición hacia una *nueva economía*<sup>18</sup>. Varios

---

18 En este trabajo, se comprende por “nueva economía” el proceso de relaciones económicas y financieras globales que ocurre de forma desigual y contradictoria a nivel internacional y que se caracteriza por estar sustentado en el uso extensivo e intensivo de nuevas tecnologías, aprendizajes y conocimientos organizados o aplicados en los sistemas de informatización, de las telecomunicaciones, de la genómica entre otras innovaciones, y que ha sido

estudios destacan el importante papel de la investigación y de la tecnología en la productividad y la competitividad, para la organización de un modelo general de sociedad <sup>19</sup>.

El aprendizaje desde los nuevos conocimientos ha pasado a ser un aspecto toral para desarrollar una conciencia colectiva compartida, que trascienda las actuales fronteras territoriales.

Han surgido amplios estudios para explicar lo que se comprende por *sociedad del conocimiento* (escenario alcanzable o utopía a realizarse), y sus diferencias con una *economía del conocimiento*, entendida como modelo de mercado dominante en el contexto de una globalización rampante y excluyente.

Los estudios que hacen referencia a las bases de un sistema de educación superior con cambios sostenidos en los aprendizajes, proponen al sistema imperante alternativas que

---

referenciada en los análisis de política económica como un nuevo *Modo de Producción de Conocimientos*.

19 “Desde una perspectiva histórica más amplia, la sociedad red representa un cambio cualitativo en la experiencia humana... estamos, en efecto, en una nueva era. Estamos entrando en un nuevo espacio en el que la cultura hace referencia directa a la cultura, una vez dominada la naturaleza hasta el punto de que ésta se revive (preserva) de modo artificial como una forma cultural [...] Debido a la convergencia de la evolución histórica y el cambio tecnológico, hemos entrado a un modelo puramente cultural de interacción y organización social. Por ello, la información es el ingrediente clave de nuestra organización social, y los flujos de mensajes e imágenes de unas redes a otras constituyen la fibra básica de nuestra estructura social. No quiere decirse que la historia haya acabado en una feliz reconciliación de la humanidad consigo misma. De hecho, es casi lo contrario: la historia sólo está comenzando, si por ella entendemos el momento en que, tras milenios de batalla prehistórica con la naturaleza, primero para sobrevivir, luego para conquistarla, nuestra especie ha alcanzado el grado de conocimiento y organización social que nos permitirá vivir en un mundo predominantemente social. Es el comienzo de una nueva existencia y, en efecto, de una nueva era, la de la información, marcada por la autonomía de la cultura frente a las bases materiales de nuestra existencia” (Castells, 1999: 513-514).

rebasan a la misma universidad como espacio único de organización educativa. Durante décadas, el modelo de un sistema de educación superior rígido y formal, –aún existente– propició la inequidad y la desigualdad entre las personas, profundizó una currícula diferenciadora a partir de las ubicaciones sociales por territorio, lengua, nivel socioeconómico, género y subculturas, mientras era posible al mismo tiempo, contar con nuevos conocimientos y formas de aprendizaje –diferenciados pero con un alto nivel–, para hacerlos socialmente extensivos, con la característica de su *universalización*.

Cuando los gobiernos y grupos sociales no pudieron entender la necesidad de activar dispositivos y políticas de universalización y extensión de aprendizajes y conocimientos distintos, invertir de forma adecuada en educación, propiciar la innovación científica y tecnológica, los resultados en los desempeños escolares de estudiantes y profesores empezaron a ser fuertemente criticados por la sociedad, considerándolos ineficaces, no pertinentes, reproductores de resultados siempre por debajo de las medias internacionales de desempeño en habilidades y procedimientos generales, y estar por debajo de los rankings sugeridos como referentes de calidad, en un mundo que ha privilegiado su mercantilización y estandarización. La inadecuación del sistema educativo empezó a ser harto evidente<sup>20</sup>.

---

20 “La inadecuación del sistema educativo a estas nuevas realidades es manifiesta. Su carácter pasivo, academicista, cerrado y despersonalizado provoca una gran desintonía entre el sistema y sus teóricos beneficiarios, muchos de los cuales abandonan ante la imposibilidad de desempeñar ningún papel positivo en el seno de la institución escolar, que los conduce de manera implacable a un callejón sin salida. Como señala Manuel Castells: “los factores decisivos del abandono escolar son el desfase cultural y tecnológico entre los jóvenes y un sistema que no ha evolucionado [...] La escasa conceptualización de esta problemática y, en todo caso, el limitado empeño de quienes deberían de afrontarla, plantea graves incertidumbres sobre el futuro de la educación, no tanto por su supervivencia como sistema sino por su productividad personal, cultural y social”. Esto da alas a la sociedad de la ignorancia, la cual, como dice Brey: “adopta todo su sentido en el contexto de las nuevas generaciones que la protagonizarán”.

Las nuevas tendencias en la organización de los conocimientos, la manera como se han potenciado los métodos y los paradigmas, no han traído consigo cambios fundamentales en muchos países de la región porque se ha actuado en su contra a pesar del cúmulo de evidencias que se han presentado desde hace décadas: en los avances en las neurociencias, en la complejidad, y en los espacios de innovación de los nuevos aprendizajes<sup>21</sup>.

El gran referente cultural que fue en su época la *educación permanente* y la labor crítica de la universidad para fines del desarrollo, se ha tornado ahora insustancial porque cada vez se aleja más de lo que podría esperarse de esta institución. Frente a la avanzada de una sociedad del conocimiento, la universidad reproduce las condiciones de un tipo generalizado de *sociedad de ignorancia calificada* (Innerarity, 2011), en la que personajes y grupos enteros pueden alcanzar altos grados de representatividad y de poder político, económico y hasta cultural, a partir de la demostración de su ignorancia, al tiempo que se justifican y reproducen las condiciones de un sistema educativo obsoleto, que ofrece a sus *clientes* el restrictivo marco de una disciplina de formación para empleados o, en su caso, para esos personajes denominados *expertos*.

---

21 "...la dinámica de los sistemas de educación formal ante los retos de la posmodernidad parece obedecer más a factores endogámicos y corporativos (y también a los imperativos económicos de la industria edificada en torno a la educación) que al análisis de las necesidades educativas, de las personalidades y del "entorno ecológico" en el que crecen y se desenvuelven los jóvenes, todo ello en un época en que los fuertes cambios laborales, culturales y sociales están haciendo obsoletos muchos planteamientos que se consideraban indiscutibles hasta hace bien poco. Así, mientras la sociedad ha cambiado enormemente en los últimos treinta años, la concepción de lo que la gente joven debe saber para poder desenvolverse en la vida formulando al mismo tiempo su propia manera de ver y hacer las cosas, así como la concepción del papel del estado en el desarrollo de este proceso, es crecientemente anacrónica" (Castells, 1999: 134).

## **LA CONSTRUCCIÓN DEL ESCENARIO**

El escenario alternativo lo tienen que poder construir de forma extensa un grupo de países e instituciones de América Latina y el Caribe; está presente en las demandas de los más desposeídos, en los que se han orientado hasta los extremos de su vida para pensar en un mundo distinto, en el de los indígenas, y en los representantes de naciones multiétnicas en abigarrada multitud de sectores y grupos.

Lo que está en juego, respecto al rumbo de la educación superior, es la reorientación hacia una nueva gestión que tiene que ver con los métodos, lenguajes y contenidos del valor social del conocimiento y de su organización, en correspondencia con objetivos fundamentales de un aprendizaje de alto nivel.

La estrategia de cambio que implican los anteriores componentes de tipo progresivo, debe estar vinculada a la superación de los actuales niveles de inequidad y desigualdad a través de los que opera el actual sistema educativo en su conjunto. Ello exige un gran esfuerzo para combatir la exclusión y al mismo tiempo reconocer las diferencias. Sólo así será una estrategia veraz.

Tenemos que redimensionar la conformación universitaria, con gestión de conocimientos y organización, desde formas alternativas de superación social y personal, que transformen las viejas estructuras piramidales, asimétricas y autoritarias de muchas de las actuales universidades; crear otras de corte horizontal y en red, de tipo cognitivo-comunitarias.

Estos son los elementos que deben encontrar su lugar en la construcción de una nueva currícula y otro ethos universitario. Ya no tendrá sentido enseñar lo que se cree que se debe conocer, sino desarrollar las capacidades para descubrir, aprender a aprender, generar y reproducir de manera cada vez más original y extensa, hasta construir un conocimiento de bien común, social y económico.

Las nuevas generaciones no tienen por qué aprender a ordenar lo que ya se conoce, sino descubrir desde múltiples ambientes de aprendizaje, herramientas del pensamiento, equipos de facilitadores e investigadores, para crear nuevos conocimientos y

saberes. Esto tiene que ver con el tipo de ciudadano y de sociedad que deberán estar presentes en el escenario que se pretende; generaciones que ya están y otras que estarán muy próximamente.

Es como volver a tiempos remotos donde el descubrimiento ha vuelto a ser lo más importante. La pugna por el valor de cambio en la educación, sustancial uso social, debe ir a favor de preservarlo y ampliarlo. Ello es el desafío más importante de nuestra generación, se trata de recuperar el goce por el saber, conocer de forma libre y abierta, transformar las cosas y nuestras vidas, la naturaleza y la sociedad, a partir de ello.

La universidad podría ser muy pronto el principal eje de un sistema social general de aprendizajes y conocimientos permanentes, sin entradas ni salidas, o también con múltiples entradas y salidas, en donde los procesos cognitivos y curriculares estarán centrados en *conocer para conocer*; desde plataformas comunes donde se organizará el conocimiento para nutrir al mismo conocimiento; una nueva institución en donde la producción y transferencia de conocimientos y aprendizajes se volverán el fin y el sentido de la misma. El conocimiento que se aprenda tendrá como significado el deseo de seguir indagando y conociendo, más y más.

Esto tiene mucho que ver con los cambios que se requieren alrededor de la valoración de la pluralidad, de la diversidad, de la participación de los *otros y otras*, para conformar una nueva convivencia común y libertaria. No podrá ocurrir sin la resignificación de las nuevas tecnologías y de la actividad científica, que está por detrás de su desarrollo y su capacidad para la innovación social. Podrán articularse saberes, disciplinas, habilidades y capacidades, en comunidades de aprendizaje y de indagación colectiva.

Tener acceso a la información (*conocimiento codificado*), saber procesarla, valorarla críticamente y reconstruirla desde bases conceptuales y de innovación social, está directamente relacionado con las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías: ahora debemos pasar a la formación y los aprendizajes que tienen que ver con hacer ciencia, para generar soluciones a problemas sociales y económicos.

Se conoce bastante bien el bajo desempeño y cobertura que tienen nuestros profesores y estudiantes, sus perfiles de egreso y matriculación en ciencias, y la baja capacidad para trabajar en nuevas áreas trans e interdisciplinarias. Sin embargo, desde allí, los principios relacionados con un aprendizaje complejo deben involucrar la formación sólida de contenidos, habilidades, prácticas y problemas directamente articulados a los métodos, lenguajes y técnicas, de las nuevas áreas del conocimiento moderno, tanto de las ciencias de la naturaleza como de la sociedad.

### **POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE CAMBIO HACIA UNA AGENDA PARA LAS UNIVERSIDADES EN EL SIGLO XXI.**

Con énfasis en los conceptos y referentes expuestos, se ha presentado la tesis de propiciar y construir cambios de fondo que apunten hacia un escenario de futuro en las universidades de la región. *Esto impone la construcción de una agenda de transformación en las políticas públicas, de Estado, de las universidades y de la sociedad, para los países de América Latina y el Caribe, en la perspectiva de conformar una alianza de corto, mediano y largo plazos, para la innovación social y el conocimiento. Se sustenta y construye desde políticas, procesos y marcos de regulación que tienen como objetivo la educación superior como un sistema articulado a nivel regional, diversificado institucionalmente, cooperativo y complementario, en donde se compartan procesos de aprendizaje, producción y transferencia de conocimientos y talento humano, en proyectos horizontales de integración regional e internacional, con pleno respeto a la autonomía universitaria.*

Este sistema *integracionista* de educación superior deberá estar regulado y evaluado de forma constante por la sociedad, con la dimensión y la visión que impone el ejercicio de la libertad académica y la diversidad de los modelos que conforman las universidades, para responder de manera dinámica y prospectiva a las demandas de la misma sociedad.

Toda institución registrada como de educación superior y/o universitaria, deberá disponer de mecanismos de transparen-

cia social respecto de su régimen académico, para demostrar que puede hacer posible el logro de aprendizajes significativos en el alumno, así como la capacidad de los cuerpos colegiados, de docentes e investigadores, para organizar múltiples ambientes de aprendizaje, para potenciar y aprovechar la experiencia y el talento del profesor-investigador y de sus equipos de trabajo colegiados (conocimiento tácito).

El tiempo del aprendizaje, por ello, será más intensivo; se enseñará lo esencial, pero el estudiante podrá aprender más y mejor porque la selección de contenidos, métodos, lenguajes y técnicas que se distribuirán a lo largo y ancho de la currícula, no estarán determinados por la información que debe reconocerse o memorizarse, sino por la cantidad justa de saberes y de su capacidad para adquirir los procedimientos intelectuales (métodos y lenguajes prácticos) para seguir aprendiendo (en correspondencia con lo que en su vida futura requiera y necesite) de forma activa como egresado, tanto para su desempeño laboral como para el pleno ejercicio de su ciudadanía, de su identidad y responsabilidad como parte de un sector crucial para el país en referencia. En este sentido adquiere particular importancia *alcanzar el mayor grado de autonomía en el trabajo intelectual y práctico del alumno, desde la orientación y experiencia de sus profesores e investigadores.*

La investigación universitaria deberá estar orientada hacia el bien público y social, de tal manera que haga posible alcanzar un determinado grado de identidad para cada institución, redes o asociaciones. El trabajo de investigación tenderá a realizarse en equipos de trabajo y colectivos académicos, sobre la disposición de amplios fondos base para su realización. Las investigaciones que impliquen transferencia de conocimientos a empresas privadas deberán ubicarse en espacios de organización distintos a los universitarios, con estructuras administrativas diferentes y estilos de gestión adecuados.

## CONCLUSIONES

En este trabajo se ha buscado expresar la necesidad de construir un enfoque de política de bien común y responsabilidad compar-

tida, relacionado con metas de innovación social, conocimiento, aprendizaje y sustentabilidad, desde las universidades.

La perspectiva de incluir como función la innovación social en las universidades, es una de las fuerzas de cambio más importantes que pueden ser asumidas. Con la reformulación de las relaciones sociales (tanto globales como locales) hacia una sociedad del conocimiento, la universidad está en vías de una transformación profunda. No se trata de un cambio parcial o en algún nivel educativo específico, tampoco de la redefinición de los actores o de los sectores que participan directamente en ella, sino del pasar de los ambientes de enseñanza establecidos por los profesores a los de los estudiantes, de la enseñanza al aprendizaje, de los sujetos pasivos y receptivos a la gestión y a la autoridad de los sujetos como entes activos y participativos.

Hasta ahora, muchas de las reformas o cambios educacionales que se han dado en la región han mantenido orientaciones parciales o sectoriales y han sido segmentadas o corporativizadas, sosteniendo la idea de que se busca una suerte de *modernización* sólo por invertir en nuevas tecnologías en el aula, desde una perspectiva más bien tecnocrática, muy influenciada por el mercado y la mercantilización educativa. Los resultados de estos enfoques se han traducido en una suerte, más bien, de *modernización de la obsolescencia*, que no ha permitido incidir en un cambio en los contenidos, métodos y procesos fundamentales de las bases cognitivas del sistema educativo, al poner los medios como fines de la educación.

La mutación que se propone impulsar tiene un carácter diferente, de tipo tendencial, porque se argumenta desde la transformación del concepto de enseñanza en el de conocimiento, y el de la organización lineal de la universidad (con sus ofertas disciplinarias y profesionalizantes), en el de la transformación de sus estructuras: métodos, lenguajes, contenidos, paradigmas, ambientes de aprendizaje y conformaciones diversas e interculturales. Se habla no de una reforma administrativa, sino de *un cambio sustancial en el pensamiento*, en la organización del conocimiento para el conocimiento como el valor social de una nue-

va sociedad en donde la universidad se vuelca en ésta y organiza nuevas bases de comprensión, formación, procesos, contextos y soluciones para la vida cotidiana.

El impulso deberá afrontar la tendencia de extrema mercantilización y enajenación de la sociedad a favor de la hiperprivatización, y también el contexto de sub-globalización dependiente, como la que se vive en buena parte de la región. Por ello se propone una transición que se *enrede* y disloque ese escenario tendencial. Que la universidad, los conocimientos, los saberes, el aprendizaje, se organicen con los valores centrales de una *sociedad inteligente del conocimiento*.

El escenario alternativo es posible, sobre todo entre algunos de los países de América Latina y el Caribe que desafían el orden común y prefiguran nuevas vías de organización social y de pensamiento. Es necesario contar con la capacidad institucional y distributiva para ampliar la oferta universitaria y garantizar la permanencia y el éxito de las trayectorias de escolarización de los más pobres y de las mayorías excluidas. También se deben hallar fórmulas que estimulen la calidad educativa para la transformación de las personas en la construcción de sus procesos y objetivos de vida, de sus contenidos cognitivos y de su aprendizaje integral y sistemático.

El principio nodal del cambio que se propone está relacionado con la formación de una ciudadanía con plenos derechos y ampliamente participativa, con una educación que le sirva y le sea útil, en el sentido más amplio y social del término, para construirse de manera socialmente autónoma tanto en su desarrollo personal como en el de sus saberes, conocimientos, habilidades, valores y competencias, de manera consciente y crítica. Frente a la exclusión antepone un criterio de cambio que sea comprensivo y ponga el proceso educativo en el sujeto como factor fundamental de transformación.

Con una ciudadanía educada y participativa se puede aspirar a un mundo distinto y mejor. No es aspiración singular ni reciente, sino de siglos, que se ha deformado al máximo en estos últimos años, considerando a la educación como espacio privile-

giado para la formación de consumidores. La educación es más una intención de futuro, un deber ser, y la aspiración de formar una generación mejor a la nuestra.

*Este es el sentido del cambio que se propone: pasar de la enseñanza y de la reiteración de que el aprendizaje es fundamental, a la idea (futura) de que las universidades deben ser parte central de las estructuras de organización de nuevas plataformas de producción y transferencia de conocimientos, para hacer posible un régimen de autonomía socialmente amplia que articule las actividades de las instituciones de educación superior en todos sus niveles, sus grados, trayectorias y reconocimientos con la sociedad.*

El desarrollo de una capacidad propia de producción y transferencia de conocimientos y aprendizajes, su potenciación local y nacional, debe ser *el objetivo de los nuevos acuerdos interinstitucionales y del Estado con la sociedad*, a través de los cuales los actores locales puedan desempeñarse como principales responsables del diseño y formulación de las propuestas, programas y proyectos de cambio y transformación.

El escenario de cambio para alcanzar un nuevo estadio de valorización social de conocimientos y aprendizajes, se presenta como de carácter alternativo porque pone el acento en la atención a las nuevas demandas y requerimientos de las universidades y del sistema de educación en su conjunto, que deben empezar desde ahora a planificar estructuras organizativas favorables a un conocimiento con valor social, con procesos formativos para la creación de una fuerza ciudadana activa y alternativa. Este escenario de nueva reforma universitaria posibilitaría la integración a diferentes redes, la participación en comunidades locales y regionales, la democratización de la vida pública, así como la generalización de medios ambientes para un aprendizaje permanente.

Se trata de un cambio de modelo pedagógico y organizacional que se sostiene en la unidad de lo diferente, la construcción de nuevos objetos de conocimiento, la reflexión sobre el otro y la totalidad, el impulso a esquemas de autoaprendizaje y

el reconocimiento de la diversidad, desde bases de gestión social ampliamente participativas y autónomas. Sobre todo, ésta concepción supone pensar la calidad educativa no desde los productos y los fines, sino desde las condiciones reales del desarrollo general común, y desde el valor social de los conocimientos que se producen y distribuyen, y que se vinculan con prioridades de bienestar y democracia.

Esto implica *un cambio de paradigma* del significado que tiene la universidad en la vida contemporánea; organización abierta, con diferente nivel de participación de sus múltiples actores; flexible, autoregulada y con orientación social, local e institucional.

La organización de la innovación y el cambio requieren de una incrementada eficacia en la toma de decisiones, mayor participación horizontal, más delegación de responsabilidades y autoridades y una amplia integración de las unidades autónomas de la universidad. Este papel de nueva responsabilidad colectiva desde la cual pudiera ser posible avanzar hacia *una sociedad sustentable del conocimiento*, también supone que tenga la capacidad para multiplicarse tanto por la acción de la investigación como por la generación de nuevos sistemas de aprendizaje. Esto incluye elementos y componentes del saber hacer y saber cómo, experticia, técnicas, capacidades muy variadas, mecanismos, programas, instituciones, agencias y múltiples actores. Una nueva institución compleja, dinámica, diferenciada, justa y democrática.

## BIBLIOGRAFÍA

Bauman, Sigmunt 2001 *La Sociedad Líquida* (Madrid: Paidós).

Bertrand Russel 2010 *El poder, un nuevo análisis social*  
(Barcelona: RBA libros).

Brenner, Robert 23013 *La Economía de la Turbulencia Global*.  
(México: Ed. ERA).

- Castells, Manuel 2004 “Tecnología da informacao e capitalismo global” en Will Hutton y Anthony Giddens *No Limite da Racionalidades* (Rio de Janeiro: Editora Record).
- Estemy, Anna y Camps Mercé, Victoria (eds) 2012 *Error y Conocimiento: la gestión de la ignorancia* (España: Ed. Gomares).
- Gibbons, Michael, et. al. 1997 *La Nueva Producción del Conocimiento, la dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. (Barcelona: Ediciones Pomares/Corredor).
- Gibbons, Michael; Nowotny, Helga; y Scott, Peter 2001 *Rethinking Science, Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty* (UK: Polity Press).
- Goncal, Mayos y Antoni, Brey (editores) 2005 *La Sociedad de la Ignorancia*. (Madrid: Paidós).
- Innerarity, Daniel 2013 *Un Mundo de Todos y de Nadie* (Madrid: Paidós).
- Innerarity, Daniel 2009 *El futuro y sus Enemigos* (Barcelona: Editorial Paidós).
- Kennet, Cukier and Mayer-Schoenberger, Viktor 2013 “The rise of the Big Data”. *Foreign Affairs*, May-June, Vol. 92, N° 3.
- Molano, Diego, et. al. 2013 “Sociedad de la información, novedades” en *Economía Exterior*, N° 64, Primavera (España).
- Morin, Edgar 2009 *El Método, Las Ideas*, tomo 4. (Madrid: Cátedra).
- Neef, Dale (editor) 1998 *The Knowledge Economy* (Boston: Butter Worth-Heinemann).
- Ospina, William 2004 *América Mestiza, el país del futuro*. (Bogotá: Ed. Aguilar).
- Slaughter, Sheila and Rhoades, Gary 2004 *Academic Capitalism, and the New Economy, Markets, State and Higher Education* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- United Nations Organization (UNO) 2009 *Rebuilding Knowledge Societies* (UNO: New York).

United Nations Organization (UNO) *Understanding Knowledge Societies* (UNO: New York).

World Bank 2002 *Constructing Knowledge Societies: new challenges for tertiary education* (World Bank: Washington).

World Bank 1999 *Knowledge for Development* (World Bank: Washington).