

CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES 157

**NUEVOS RUMBOS  
DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR  
EN AMÉRICA LATINA:**

*Bien público, autonomía e internacionalización*

Jorge Mora Alfaro  
Claudio Rama

2011



CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES 157

**NUEVOS RUMBOS  
DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR  
EN AMÉRICA LATINA:**

*Bien público, autonomía e internacionalización*

---

Jorge Mora Alfaro  
Claudio Rama



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.  
Sede Académica, Costa Rica.



Asdi

Esta publicación es posible gracias al apoyo institucional de la Agencia Sueca de Cooperación para la Investigación (SAREC) y de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI)

La serie de Cuadernos de Ciencias Sociales es una publicación periódica de la Sede Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. Su propósito es contribuir al debate informando sobre corrientes y temáticas de interés en las distintas disciplinas de las Ciencias Sociales. Los contenidos y opiniones reflejados en los Cuadernos son los de sus autores y no comprometen en modo alguno a FLACSO ni a las instituciones patrocinadoras.

ISSN: 1409-3677

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.

Sede Académica Costa Rica

Apartado 11747-1000, San José, Costa Rica

Sitio web: <http://www.flacso.or.cr>

Primera edición, julio 2011

Director de FLACSO Costa Rica

Director de la Colección

Investigadores

Producción editorial

Jorge Mora Alfaro

Abelardo Morales Gamboa

Jorge Mora Alfaro

Claudio Rama

Jorge Chávezcruz

## INDICE

### **Primera parte**

Universidad, autonomía y democracia  
en la sociedad del conocimiento

Por *Jorge Mora Alfaro* ..... 7

1. Introducción .....	9
2. Universidad y autonomía .....	15
3. La relación entre el Estado y la universidad .....	20
4. Los condicionamientos del tipo de desarrollo .....	26
5. Las demandas de la sociedad a la universidad y la construcción de la autonomía .....	31
6. Vigencia del pensamiento de Rodrigo Facio .....	37
7. A manera de conclusión .....	51
8. Bibliografía .....	57

### **Segunda parte**

La internacionalización ante el bien público en América Latina:  
entre las ideas y las realidades

Por *Claudio Rama* .....61

1. El cambio global, las oportunidades educativas y el sector privado .....	63
2. El enfoque jurídico: la educación como derecho humano .....	73
3. El enfoque económico: la educación como un bien privado con externalidades .....	80

4. El enfoque educativo internacional: la educación como espacio sin fronteras .....	88
5. El enfoque político: el bien público como principio ético en la construcción de la política pública .....	92
6. El enfoque histórico: la demanda por una nueva regulación de la educación superior en América Latina .....	95
7. El “bien público social” como un nuevo equilibrio de intereses en pugna .....	99

## **Universidad, autonomía y democracia en la sociedad del conocimiento <sup>1</sup>**

*Jorge Mora Alfaro <sup>2</sup>*

“La creación sólo surge en la libertad y  
está estrechamente ligada al sentido de  
la responsabilidad, es el poder  
que vence al miedo”

*Ernesto Sábato  
La resistencia, 2000*

### RESUMEN

**L**a universidad contemporánea vive un intenso proceso de cambio como resultado de las transformaciones económicas y políticas ocurridas con el surgimiento del denominado mundo del conocimiento, de los avances alcanzados con su propio desenvolvimiento y de las crecientes demandas originadas en la sociedad. Las tendencias predominantes en el desarrollo de las naciones latinoamericanas modifican las formas tradicionales de vinculación con el sistema político y con los diversos actores sociales, lo cual afecta la continuidad del acuerdo tácito aún prevaleciente entre Estado y universidad. La rendición de cuentas, la evaluación externa y el aseguramiento de la calidad adquieren un lugar preponderante en la vida de los complejos sistemas de educación superior del presente. En este contexto de transformación y de surgimiento de nuevas tensiones, adquiere enorme relevancia la autonomía universitaria y se vuelve ineludible retomar la visión de los forjadores, cuyos pensamientos marcaron el rumbo de la moderna educación superior en América Latina y el Caribe.

---

1. Los apuntes presentados en esta publicación retoman las reflexiones compartidas por el autor en el Foro de ex Rectores, “Autonomía Universitaria: condición esencial para el cumplimiento de la misión de las universidades públicas”, celebrado en la Universidad de Costa Rica, el día 14 de abril de 2011.

2. Sociólogo, Director de FLACSO, Costa Rica, Ex Rector de la Universidad Nacional (UNA), Ex Presidente del Consejo Nacional de Acreditación, Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), Costa Rica.

**Palabras clave:** Educación superior, América Latina, autonomía, pensamiento universitario.

**Abstract:**

*The contemporary University lives an intensive process of change as a result of the economic and political transformations which had occurred with the rise of the so-called world of knowledge, of the progress made with their own development and the increasing demands arising in society. The predominant trends in the development of the Latin American Nations, modifies the traditional forms of linkage with the political system and the various social actors, affecting the continuity of the tacit agreement between State and University. Accountability, the external evaluation and quality assurance, acquire a predominant place in the life of the complex systems of higher education of the present. In this context transformation and emergence of new tensions, acquires enormous relevance University autonomy and becomes unavoidable to return to the vision of policy-makers, whose thoughts marked the course of modern higher education in Latin America and the Caribbean.*

**Keywords:** Higher education, Latin America, autonomy, University thought.

**Esquema:**

1. Introducción. 2. Universidad y autonomía. 3. La relación entre el Estado y la universidad. 4. Los condicionamientos del tipo de desarrollo. 5. Las demandas de la sociedad a la universidad y la construcción de la autonomía. 6. La vigencia del pensamiento de Rodrigo Facio. 7. A manera de conclusión. 8. Bibliografía.

## 1. Introducción

“Una universidad que no hace investigación es como una bicicleta sin ruedas: a todos nos gustaría saber para qué sirve.”

*Lord Conrad Russel  
La libertad académica, 2009*

**D**os procesos de singular relevancia es necesario tener en cuenta en el momento de analizar la vigencia de la autonomía universitaria en nuestros días.

Por una parte, la posición estratégica ocupada por el conocimiento en el desenvolvimiento de la sociedad contemporánea. La importancia creciente de la generación, el acceso y la aplicación del conocimiento en las diversas dimensiones de la acción humana, constituye una característica cardinal en el mundo actual. En tal contexto, la universidad, centro creador de conocimientos por antonomasia, pasa a ocupar un destacado lugar como eje sustancial del desarrollo, en sus múltiples facetas <sup>3</sup>.

El cumplimiento de esta función, primordial en la vida universitaria, requiere, para su cabal desempeño, de un ambiente de plena libertad, creatividad y rigurosidad, así como de la capacidad para fijar sus prioridades en función de las

---

3. Como apunta James J. Duderstadt, “Estamos en un periodo de transición en el que el capital intelectual está sustituyendo al capital financiero y físico, como clave de nuestra fuerza, prosperidad y bienestar. Realmente estamos entrando a una nueva era -la Era del Conocimiento- en la que el recurso estratégico clave y necesario para la prosperidad es el conocimiento en sí mismo; es decir, la educación de las personas y sus ideas. Mientras nuestra sociedad se vuelca más hacia el conocimiento intensivo, este se vuelve cada vez más dependiente de las instituciones sociales que lo generan, que educan personas, y que les brindan conocimientos y recursos de aprendizaje a lo largo de sus vidas” (Duderstadt, 2010, Pág. 43).

exigencias originadas al impulsar los avances científicos y tecnológicos, de los procesos de formación efectuados en su seno y en atención a las crecientes demandas de información, innovación y conocimientos suscitadas en la sociedad actual <sup>4</sup>.

En un estudio sobre las tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe, publicado por IESALC, se distinguen las siguientes tres tendencias en el desarrollo de la sociedad presente y en la posición de la educación superior en estos procesos:

1. “Nos encontramos en un nuevo periodo, en el cual se manifiesta la reorganización del conjunto de las esferas de la vida política, social y económica, por la intermediación de la producción y la transferencia de nuevos conocimientos y tecnologías sobre todo relacionadas con la informatización, las telecomunicaciones, así como en la biotecnología y en la nanotecnología.

2. En este periodo uno de los sectores que tiene mayor participación, pero también que resiente los impactos de estos cambios es el de las instituciones de educación superior, porque sus tareas y trabajos se relacionan directamente con el carácter de los niveles de desarrollo e innovación de los principales componentes de la ciencia y la tecnología. Ello, porque gran cantidad de aspectos, para que este proceso ocurra, dependen de estas instituciones educativas, sobre todo por lo que se aprende y se organiza como conocimiento, por la calidad y la complejidad en la que se realiza y la magnitud y calidad que todo ello representa para la sociedad.

3. Las instituciones de educación superior están destinadas, en consecuencia, a asumir un papel fundamental en la perspectiva de una sociedad del conocimiento, sobre todo si pueden llevar a cabo cambios fundamentales en sus modelos de formación, de aprendizaje y de innovación” (Gazzola y Didriksson, 2008: Pág. 24).

---

4. “La sociedad del conocimiento es también la ‘sociedad del aprendizaje’. Esta idea sitúa inmediatamente la educación en un contexto más amplio: el proceso ininterrumpido de aprendizaje permanente, donde la persona necesita ser capaz de manejar el conocimiento, ponerlo al día, seleccionar lo que es apropiado para un determinado contexto, aprender continuamente, comprender lo aprendido, de tal manera que pueda adaptarse a situaciones nuevas y cambiantes” (González y Wagenaar, 2003: pp. 36-37).

Por otra parte, la autonomía universitaria adquiere una relevancia mayúscula en el marco de los continuos procesos de democratización vividos por la sociedad de nuestro tiempo. La propagación global de los valores democráticos, facilitada en gran medida por la difusión de las cada vez más avanzadas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), encuentra en el medio universitario autónomo un espacio para el ejercicio democrático, la creación de ciudadanía, la expresión libérrima del pensamiento y el cultivo de los ideales de equidad, solidaridad e inclusión social.

No en balde los regímenes autoritarios, o las tendencias autoritarias presentes en diversos sistemas políticos, apuntan sus baterías en dirección a la abolición o a la limitación de la autonomía universitaria. El desconocimiento de la autonomía relativa de la esfera de la cultura en la sociedad, en relación con la esfera política, es una forma mediante la cual se reducen los espacios de libertad, independencia y creatividad alejados del control del poder político dominante.

Con cierta frecuencia somos testigos de las tentativas de gobiernos o de actores del ámbito privado, de distintos signos ideológicos, por controlar, cooptar o intervenir a la universidad, y para ello se emplean medios muy diversos. Cuando los recursos empleados para tal fin no dan los resultados esperados y se considera que no hay una correspondencia entre la orientación de las acciones institucionales y los intereses particulares de estos grupos, tienden a crear sus propios centros de investigación y de formación técnica y profesional o instituciones sobre las cuales su ascendencia resulta irrefutable.

Oppenheimer describe con amplitud la situación surgida con la educación superior en la Venezuela bolivariana, en donde las tensiones y conflictos entre las universidades estatales “tradicionales” y el gobierno llevó a este a la creación de universidades identificadas con su proyecto político y a restringir los presupuestos a las más antiguas y prestigiosas universidades estatales (Oppenheimer, 2010). En el caso de Costa Rica, Roberto Murillo <sup>5</sup> y Francisco Antonio Pache-

---

5. Ver: Murillo, Roberto (1979) “Los orígenes de la Universidad Nacional”. En España, O. -Compilador- (1998) Universidad Nacional: historia y utopía. Heredia, C.R.: Editorial Fundación UNA.

co<sup>6</sup>, narran con amplitud las motivaciones políticas presentes en la decisión de crear la Universidad Nacional, a principios de la década de los años 70. La pérdida de control de la Universidad de Costa Rica, por parte del Partido Liberación Nacional (PLN), llevó a algunos de los principales líderes de esta agrupación política y a un grupo de intelectuales vinculados a ella, a promover la creación de una nueva institución de educación superior, en correspondencia con su proyecto político y con el ideal de universidad “de excelencia”, compartido por los académicos liberacionistas, ligados, todos ellos, a la Universidad de Costa Rica (UCR). Para Pacheco, “Hasta ahora y desde la Revolución del 48, la universidad había sido liberacionista<sup>7</sup>. La institución, autónoma, autonomísima –valga la expresión- era, ciertamente, una entidad apolítica desde el punto de vista formal. Pero en la práctica estaba dominada por el liberacionismo. Esto se negaba con frecuencia. Si alguien se atrevía a decirlo explícitamente, se hacían rodeos antes de responder, pero la verdad es que así era. No se trataba del hecho, por lo demás cierto, de que tras la Revolución, los triunfadores asumieron buena parte de las cátedras y de los puestos directivos. Había algo mucho más radical. Los liberacionistas se apoderaron de la universidad por el peso de la ideología social demócrata y hay que reconocer que lo hicieron de la manera más respetable y civilizada que pueda imaginarse. (...) ¿Pero qué pasaba de pronto, en la Costa Rica de los setentas? Un grupo de izquierdistas retaba desde las aulas universitarias un sistema que estaba en pleno desarrollo y que contaba con el apoyo mayoritario del pueblo. Y lo hacían en nombre de principios diferentes a los que habían triunfado en el país. ¿No había logrado, la Revolución, desarticular el intento comunista de tomar el país? ¿No consistía el esfuerzo ideológico de Liberación Nacional en probar que había una salida diferente del comunismo y del conservatismo tradicional? Y de pronto, la universidad mimada y alimentada por el partido y por el país, parecía escaparse de las manos” (Pacheco, 1998:111-113).<sup>8</sup>

---

6. Ver: Pacheco, Francisco Antonio (1998) “Los orígenes de la Universidad Nacional”. En España, O. -Compilador- (1998) Universidad Nacional: historia y utopía. Heredia, C.R.: Editorial Fundación UNA

7. El autor se refiere a la Universidad de Costa Rica (UCR).

8. Con desencanto, los autores relatan en sus textos la forma en la cual la dinámica seguida por la nueva Universidad Nacional, en sus años “genesíacos”, como los llamaba su primer rector, terminó también escapando del completo control de su partido y del proyecto universitario que con gran entusiasmo habían esbozado para el naciente centro de educación superior (Pacheco, 1998; Murillo, 1979).

Una situación similar, aunque de signo contrario, encontramos en el origen de universidades, institutos o facultades o “escuelas de negocios”, creados o promovidos, con frecuencia con un no disimulado entusiasmo gubernamental, por grupos empresariales o corporativos disconformes con los pensamientos, los perfiles profesionales o las competencias con las cuales se forman los profesionales y técnicos en las universidades estatales. Este es el origen de algunas prestigiosas instituciones privadas con una influyente presencia en la región.

Si no puedo moldear la universidad a mis criterios, necesidades e intereses; creo el o los establecimientos de educación superior, ajustados a ellos.

Desde el punto de vista de Brunner, la capacidad del Estado para establecer políticas de educación superior continúa siendo débil, en tanto se presenta una situación extrema en situaciones de instauración de regímenes autoritarios o caudillistas. “En efecto, hasta comienzos del siglo XXI la capacidad estatal para impulsar políticas de educación superior fue débil, debido “tanto a las restricciones políticas y financieras como a la incapacidad institucional, técnica, administrativa y política de los estados nacionales latinoamericanos para abordar los problemas críticos de la educación superior” (Acosta, 2002, pp. 45-46). Por el contrario, cuando los gobiernos nacionales se hallaban al mando de caudillos civiles, dictaduras militares o de regímenes autoritarios, hacían tabla rasa con la autonomía universitaria y sometían a las universidades a una estrecha disciplina político-administrativa. Entre ambos extremos no existió, en cambio, algo similar al modelo europeo de control y planificación racional ejercido por una burocracia de tipo “weberiana” (Brunner, 2011: Pág. 151).

Bobbio emplea el concepto de autonomía relativa de la esfera de la cultura, la cual incluye la producción del conocimiento, para resaltar su necesaria independencia como una forma de garantizar una posible intervención del régimen político en todos los órdenes de la vida social. “Así, al hablar de autonomía relativa pretendo decir que la cultura (en el sentido más amplio, es decir, en cuanto esfera en la que se forman las ideologías y se producen los conocimientos) ni puede, ni debe quedar íntegramente reducida a la esfera de lo político. La reducción a política de todas las esferas en las que se desarrolla la vida del hombre en

sociedad, o bien la politización integral del hombre, la desaparición de toda diferencia entre lo político y –como se dice hoy- lo “personal”, es la quintaesencia del totalitarismo” (Bobbio, 1998: pp. 70-71).

En un momento en el cual el diálogo, la articulación de actores sociales diversos y el establecimiento de distintas modalidades de gobernanza en las que sobresalen las interacciones público-privadas, la descentralización política y las vinculaciones entre la esfera política y la sociedad civil, sobresalen las contribuciones que la universidad está en capacidad de brindar a la sociedad. La generación de propuestas, la concertación y búsqueda de acuerdos entre actores sociales y el aporte de evidencias en las que se sustente la adopción de las políticas públicas y los acuerdos a que lleguen los diversos grupos, son acciones que, desde la autonomía institucional, la universidad está en condiciones de aportar a la sociedad <sup>9</sup>.

En un marco político y social como el descrito, así como en un periodo histórico en el cual surgen relevantes desafíos para el desarrollo de la educación superior, adquiere mucha importancia la posibilidad de compartir algunas reflexiones sobre el tema de la autonomía y sobre su trascendencia para el cumplimiento de la misión de las universidades y volver la mirada a los textos de un pensador universitario cuya visión, externada en un determinado contexto histórico, sobrepasa a este y trasciende hasta nuestros días.

---

9. En un estudio sobre el futuro de la universidad en los Estados Unidos, sus autores llegan a una conclusión que, aunque referida a la sociedad estadounidense, ofrece una perspectiva más universal: “Los fines públicos de educación superior nunca han sido más importantes. La sociedad estadounidense debe enfrentar la revitalización de su economía, la creciente disparidad de ingresos, el reto de mejorar la calidad de vida de los menos favorecidos y garantizar su movilidad social, la necesidad de crear un sistema viable de atención a la salud, superar la deteriorada relación con el resto del mundo, la necesidad de seguridad en un mundo cada vez más inseguro y la reconstrucción de la participación cívica de sus ciudadanos. En resumen, para que los Estados Unidos pueda ser una democracia exitosa y ofrecer un modelo para el mundo, la educación superior deben permanecer como una fuente central de esperanza, visión y apoyo” (traducción libre del autor) (Newman, F. Couturier, L. y Scurry, J., 2004: Pág. 214).

## 2. Universidad y autonomía

“Si existe un valor esencial en la ciencia es que la búsqueda de la verdad es una aportación fundamental para mejorar la humanidad y en algunos casos resulta decisiva para su supervivencia”

*Manuel Castells  
Comunicación y poder, 2009*

**L**a autonomía es, desde mi punto de vista, la piedra angular sobre la que se estructura la universidad y en torno a la cual gira la vida universitaria.

Difícilmente podría la institución universitaria cumplir con la enorme responsabilidad de formar a las diversas generaciones de ciudadanos y ciudadanas que, desde las más disímiles esferas de la vida de la sociedad, contribuyen a promover el desenvolvimiento del país, a engrandecer la cultura nacional, a fortalecer las instituciones y a revitalizar la política, si no cuenta con la libertad para analizar críticamente los procesos sociales y las propuestas de desarrollo; así como, para debatir, con rigurosidad y objetividad, los variados pensamientos sobre la sociedad, la naturaleza, el arte, la ciencia y, en general, sobre las diversas dimensiones del conocimiento humano.

Difícilmente podría, asimismo, cumplir con la formidable tarea de generar conocimientos y de ponerlos al servicio del desarrollo de la sociedad, si no estuviera libre de las injerencias que limiten o condicionen los objetivos o las áreas hacia las cuales dirigir su labor investigativa o las diferentes acciones creadoras de conocimientos.

Difícilmente podría, tampoco, establecer los criterios académicos en los cuales se sustente la selección de sus profesores y de las autoridades académicas o de la admisión de sus estudiantes, si no pudiera darse su propio gobierno o si estuviera sujeto a inconvenientes presiones externas o a las relaciones de clientela que desdichadamente han empañado nuestro sistema político e institucional.

La posibilidad de autogobernarse, en conjunto con la libertad de cátedra o la libertad académica, le asignan una extraordinaria responsabilidad a la institución universitaria. El ejercicio independiente de la facultad de discernimiento es esencial para definir sus prioridades, sus posiciones y sus contribuciones a la sociedad. Asimismo, la irrestricta libertad para la discusión de los pensamientos más diversos, presentes en su seno y en el medio en el cual se desenvuelve, sin cortapisas ni limitaciones que puedan originarse en las dinámicas relaciones de poder o en los variados intercambios surgidos en la convivencia entre los distintos estamentos existentes en su interior, o en sus interacciones con su entorno, le exigen a la institución universitaria rigurosidad, amplitud de miras y una correcta inserción en el mundo social del cual es un destacado actor.

La universidad, como trataremos de analizarlo más adelante, no se desenvuelve en una especie de vacío social. Las políticas públicas, las orientaciones del desarrollo económico, las acciones institucionales, las decisiones políticas adoptadas en los diferentes ámbitos del poder (legislativo, ejecutivo, judicial), así como las variadas demandas originadas desde la sociedad civil influyen en el funcionamiento de la institución universitaria, en su organización, en sus estrategias y en la posición que asumen frente a esos campos y actores. No necesariamente mediante una intervención franca o abierta en contraposición a la legítima autonomía universitaria, sino por razón del ascendiente que las instituciones y los actores de suyo poseen en relación con el conjunto de la sociedad.

Las relaciones sociales, y de forma más clara, las relaciones de poder, tienden a ser asimétricas. La universidad, más allá del resguardo jurídico a su autonomía, se encuentra inmersa en una red de relaciones institucionales, políticas y sociales, cuya influencia en la vida institucional, aunque con frecuencia resulte

imperceptible, es persistente y en determinadas circunstancias conflictiva<sup>10</sup>. La acción de la universidad, por su parte, con diversos grados de intensidad, influye en el comportamiento del sistema institucional y de los actores sociales.

La presencia pública de la universidad, la exposición de sus razonados puntos de vista ante los principales temas colocados en la agenda nacional, la generación de propuestas en relación con los retos enfrentados por la sociedad para alcanzar su desarrollo, así como los aportes específicos en respuesta a las progresivas y cada vez diversas demandas, originadas en múltiples procesos de desarrollo llevados a cabo en escalas y sectores muy variados, constituye una de las maneras mediante las cuales la universidad fortalece su autonomía.

Para el sociólogo Jorge Rovira, en las contribuciones que la universidad le brinda a la sociedad está contenida una responsabilidad sustancial de la institución universitaria, surgida de la prerrogativa acarreada por la autonomía de la cual disfruta y mediante la cual hace patente el valor de esa condición:

“ La Universidad debe posibilitar y estimular que en su seno se conozcan y se discutan todas las delicadas cuestiones que se ciernen sobre la sociedad costarricense y sobre el mundo en que vivimos. Debe ser foro abierto en el que los más diversos asuntos –nihil humani ab ea alienum puto: nada de lo humano es ajeno– puedan ser sometidos a la criba y al análisis de la razón, bajo la férula, eso sí, de los principios soberanos que deben guiar la actividad de esta comunidad que son los profesores y los estudiantes: los del apego irrestricto a la libertad de pensamiento, a la objetividad en el abordaje de los temas y a la búsqueda incesante de la verdad con los recursos y procedimientos instituidos por la colectividad de los académicos. El reconocimiento de que pueden presentarse diversos puntos de vista sobre innumerables asuntos sobre los que no puede ha-

---

10. En general, si bien en Costa Rica las relaciones entre las diversas instancias del poder político y la universidad han sido armoniosas y sustentadas en el “pacto social tácito” entre el Estado y las instituciones de educación superior, en algunas coyunturas estas relaciones han adquirido trazas de mayor tensión y conflicto institucional. Una de ellas se presenta en los inicios de la década de los ochenta, cuando en medio de una profunda crisis económica y ante la presencia de una gran incertidumbre, en relación con la asignación del presupuesto requerido para el funcionamiento de las universidades, desde un despacho legislativo se impulsa la creación de una comisión especial para llevar a cabo una evaluación de las cuatro instituciones universitarias estatales existentes entonces en el país, con evidentes motivaciones políticas e ideológicas, y con visos de irrespeto a la disposición constitucional de la autonomía universitaria (Universidad de Costa Rica, 1982).

ber consenso porque responden a valores encontrados más que a cuestiones de hecho probadas y fuera de toda discusión, y la tolerancia frente a esas posturas, son, a su vez, actitudes y valores que los universitarios debemos esforzarnos por practicar y por nuestros como el pan de cada día. Solo así podrá la Universidad estar presente en las inquietudes cotidianas del país, sin naufragar en los peligros del fanatismo ni en los de la presunción de poseer en un determinado momento la verdad absoluta, y sin dejarse arrastrar tampoco hacia tratamientos poco rigurosos y excesivamente apresurados de esos mismos problemas. Al actuar de esta manera, nutrirá y enriquecerá su actividad a partir de muchos ‘problemas reales’ y le aportará a nuestra sociedad la templanza de juicio que esta efectivamente requiere” (Rovira, 1996: Pág. 173).

Las reflexiones de Rovira llevan a un aspecto de mucha relevancia al analizar la autonomía como un fundamento esencial de la institución universitaria. Por lo general, el tema de la autonomía se examina en las relaciones con la sociedad, con el poder político o con otros actores sociales e institucionales con una posición estratégica en el entretejido de las sociedades democráticas. Sin embargo, esta dimensión externa debe verse en estrecha vinculación a las dinámicas relaciones y a los intensos procesos que tienen lugar en el ámbito institucional, entrelazados, la mayoría de ellos, con el exterior.

En un análisis sobre la gobernanza universitaria desde la perspectiva o régimen de los *stakeholders* (“partes interesadas o partícipes”), José Joaquín Brunner menciona el conjunto de relaciones entre actores internos y externos a la instituciones de educación superior, que perfectamente puede generalizarse al funcionamiento cotidiano de la universidad, con independencia del “régimen de gobernanza” prevaleciente en ellas. “En breve, bajo esta perspectiva la gobernanza se preocupa simultáneamente de los partícipes internos (profesores, estudiantes, personal administrativo) y externos (tradicionales y emergentes, con interés directo o indirecto en la institución, que pueden ser afectados positiva o negativamente por su desempeño), tales como el gobierno nacional, agencias públicas del sector, municipios y autoridades provinciales y regionales, graduados, empleadores, organismos no gubernamentales, comunidades y movimientos de la sociedad civil, etc. Ofrece, por tanto, una visión más amplia y compleja

de las funciones y responsabilidades de la universidad pública que, por esta vía, se hace cargo de sus tradiciones colegiales y de autogobierno y busca combinarlas con las múltiples demandas que surgen de las partes interesadas externas” (Brunner, 2011: Pág. 145).

La libertad académica de la cual goza la universidad le permite a esta garantizar a sus integrantes la más amplia libertad para la expresión de sus ideas, cultivar en su seno las más disímiles corrientes de pensamiento y ofrecerle a la sociedad diversos análisis, propuestas e información para sustentar las decisiones nacionales y contribuir a marcar el rumbo del desarrollo. La rigurosidad de los aportes cognitivos brindados por la universidad a la sociedad, la pertinencia de sus carreras y programas académicos y la calidad profesional y ciudadana de quienes se forman en su medio, constituyen elementos básicos para la permanente construcción de la autonomía universitaria.

Sin embargo, no pueden pasar inadvertidos los cambios ocurridos en el entorno, con sus impactos y prolongaciones en las instituciones de educación superior, las crecientes exigencias por una amplia rendición de cuentas en relación con los recursos y atribuciones delegadas por la sociedad para su consecución –el paso del Estado planificador al Estado evaluador- y las presiones por ajustar sus formas de organización y gestión, así como sus ofertas académicas, a las demandas del mercado.

### 3. La relación entre el Estado y la universidad

“La primera tarea de los intelectuales debería ser la de impedir que el monopolio de la fuerza se convierta en el monopolio también de la verdad”

*Norberto Bobbio*  
*La duda y la elección. Intelectuales y poder en la sociedad contemporánea, 1998*

**L**a preservación de la autonomía universitaria se mueve en un espacio de tensión y conflicto originado en la no siempre armoniosa relación Estado-universidad. Para el académico y político británico Lord Conrad Russell, el Estado y las universidades se necesitan mutuamente, pero sus valores y prioridades suelen ser muy diferentes. La asignación del financiamiento para el funcionamiento de la universidad es, por lo general, un momento en el cual se expresan con claridad esas tensiones y en el que con frecuencia surge el intento de condicionar el rumbo de las instituciones, al margen de los límites establecidos por la autonomía universitaria (Russell, 2009).

Pero, al formar parte del Estado y al cumplir funciones esenciales en la reproducción del sistema social, tales como la generación de pensamientos, identidades y conocimientos, así como la formación del personal y las elites que ocupan diferentes posiciones en el ámbito del poder estatal, institucional, empresarial o en diversos espacios no gubernamentales, la universidad enfrenta otra área sensible de pugna y de presiones.

No hay duda de que para diversos actores estatales y no estatales, influir en el desempeño de esas funciones reviste un interés primario y la independencia

relativa que, desde el punto de vista sociológico, distingue a la institución universitaria, suscita aversiones el empleo de diversos mecanismos mediante los cuales disponer de los múltiples beneficios generados en los establecimientos universitarios o la creación de centros universitarios modelados en función de sus demandas particulares.

Para Russell, “En Inglaterra las amargas disputas entre los dos (Estado y universidad) se remontan por lo menos hasta el año 1209. Sin embargo, lo que impresiona no es con cuanta regularidad han surgido las querellas, sino con cuanta regularidad se han solucionado con éxito. Periodos de conflictos encarnizados han alternado una y otra vez con periodos de intensa satisfacción mutua. Así como los periodos de tensión nunca han existido sin la capacidad subyacente para la buena voluntad, del mismo modo los periodos de buena voluntad nunca han carecido de una tensión subyacente. La relación se parece más a un matrimonio tormentoso pero vital, que a cualquier otro modelo con el que pueda compararsele” (Russell, 2009: pp. 29-30).

En un tono jocoso, el autor describe de manera amena y directa la naturaleza de estas contradictorias vinculaciones entre el Estado y la universidad en el contexto de Inglaterra, pero que no resultan alejadas de algunos de los reclamos mutuos que en algunos momentos surgen en nuestro medio:

“ Se supone que los académicos, como la iglesia de la cual descende su profesión, persiguen un ideal de otro mundo, si bien dependen de otros para su fuente de ingresos. Esto, como muy bien lo saben los clérigos, es una relación tensa de por sí. Las demandas de autonomía, por un lado, compiten con toda la parafernalia familiar del anticlericalismo por el otro. Las historias sobre los académicos que se van de juerga después de las conferencias a costa de los dineros públicos, son las descendientes directas de todas esas historias de la Reforma que acusaban a los sacerdotes católicos de usar el confesionario para seducir. La sensación del benefactor de que se están aprovechando de él tiene siempre su contrapeso en la sensación del receptor de que están tratando de dominarlo. Puesto que los académicos, como los clérigos, no son mejores que cualquier hombre o mujer y están equipados con la misma variedad de debilidades humanas, y puesto

que quienes pagan la orquesta siempre se sienten tentados a escoger la canción -aunque sean completamente duros de oído- en cada uno de los dos lados, la sensación de que puede haber un abuso potencial ha tenido siempre algo de que alimentarse”. (Russell, 2009: Pág.30)

En América Latina y, particularmente, en Centroamérica, las tensiones y conflictos originados en estas relaciones entre Estado y universidad en determinados momentos históricos han adquirido matices dolorosos. La polarización política y los conflictos sociales han llevado a la intervención directa en los establecimientos universitarios, a la abolición de la autonomía universitaria y la libertad académica y a la expulsión o el aniquilamiento de autoridades, profesores y estudiantes universitarios.

Las universidades costarricenses han sido, en muchas de esas circunstancias de agudización de las tensiones y de rompimiento del orden constitucional, refugio intelectual para académicos y estudiantes latinoamericanos que encontraron en nuestras instituciones el espacio para continuar con su labor docente o investigativa. El avance democrático de la sociedad costarricense encuentra en la autonomía universitaria un elemento vital para su continuidad.

Pero, esto no significa que las relaciones entre el Estado y las universidades en nuestro país se encuentren exentas de tensiones y que estas no puedan extenderse en el caso de aparecer nuevas vías para la injerencia del Estado en la vida de la universidad. El intento por establecer nuevas formas de intervención, obviando las potestades institucionales de gobierno y administración autónomas y desestimando los mecanismos de rendición de cuentas cada vez más perfeccionados por las propias universidades, aparecen como una nueva fuente de tensión que deberá ser superada por la vía del diálogo y la buena voluntad que se espera se encuentre subyacente en esta situación.

La actual rectora de la Universidad de Costa Rica, Yamileth González, advierte sobre el surgimiento de esta nueva realidad:

“ La UCR, durante mucho tiempo no tiene problemas para establecer contratos con terceros, para adquirir bienes y servicios, con un refrendo de la Contraloría que resulta un trámite normal; el problema es que esta concesión se convierte en una puerta para otras interferencias que sí podrían atentar contra la independencia universitaria. Es claro que las relaciones UCR-Contraloría General están reguladas por la Constitución política y no por disposiciones legislativas, ni ninguna otra normativa o disposición interna. El fortalecimiento de los poderes contralores lleva a esa instancia a emitir normas generales que le permiten intervenir en todo lo que considera Hacienda Pública, incluso a imponer criterios en la toma de decisiones; esto podría significar restringir o limitar la capacidad jurídica que tiene la UCR para darse su propio gobierno y organización. Además, el rígido control en materia presupuestaria y la idea de que la institución debe plegarse a sus criterios e interpretaciones puede llevar a entorpecer, retrasar e incluso paralizar las actividades académicas sustantivas (docencia, investigación y acción social)” (González, 2011: Pág.6).

Pero, no hay duda de que las modificaciones introducidas en el papel y el funcionamiento del Estado en la sociedad, en un marco ideológico y político en el cual se privilegia la extensión del mercado, con la consecuente contracción del Estado, tuvieron un significativo impacto, por varias vías, en las relaciones entre el Estado y la universidad. Una de ellas es la tendencia a la reducción o el condicionamiento de los presupuestos destinados al financiamiento de la educación superior. Lo mismo ocurre con los intentos por ajustar la oferta universitaria a las demandas del mercado, en contraposición a las más amplias demandas de la sociedad a los sistemas de educación superior <sup>11</sup>.

Para algunos autores, estos cambios implantados en el ámbito político podrían llevar a una modificación en el acuerdo o contrato prevaleciente entre el Estado y la universidad, durante el período en el que predominó el sistema de bienestar.

---

11. En el estudio de IESALC, al que nos referimos en otro apartado de esta presentación, se señalan algunas tendencias en las relaciones de las universidades y el sistema político: “ Ya entrado el siglo XXI, la agenda de las universidades públicas empezó a cambiar de forma significativa. De la insistencia en los temas de atención a la demanda social, del crecimiento, de la descentralización o de la planeación se pasó, en el lapso de dos décadas, a la insistencia en temas como la evaluación y la acreditación, al uso y manejo de la contracción financiera y a los programas de recursos extraordinarios condicionados a la competitividad, al cobro de colegiaturas y al incremento de los recursos propios, a la mercantilización y a la intervención de los organismos financieros internacionales” (Gazzola y Didriksson, 2008: Pág. 33).

Para Neave, en el caso de Europa, “No sería sorprendente para nadie que, una vez que el rol del Estado se someta a una revalorización, también se sometan a escrutinio los términos del contrato tácito que el Estado tenía con la universidad. Es cierto, las dificultades del gasto público, la presión demográfica y la demanda individual demostraron ser un disolvente devastador de la ‘antigua alianza’ ” (Neave, 2001: 206).

Los asomos de un cambio en cuanto a la visión mercadocéntrica predominante durante las últimas tres décadas, menoscabada por los evidentes impactos negativos en el desarrollo de la sociedad -incluyendo el funcionamiento de los propios mercados-, ocasionados por la ausencia o la impotencia de un deteriorado Estado, se ve acentuada con el advenimiento de la crisis global del 2008. Aunque no sea del todo aceptado, la crisis dejó en claro los efectos perversos de la desregulación y de la creencia en las bondades del “Estado mínimo”. Como apunta Stiglitz, “Carecer de la regulación mínima nos ha costado mucho: las crisis hubieran sido menos frecuentes y menos costosas, y el coste de los reguladores y de la normativa habría sido una nimiedad en comparación con esos costes. Los mercados por sí solos fallan de forma evidente, y fallan con mucha frecuencia” (Stiglitz, 2010: Pág. 43) <sup>12</sup>.

En este contexto político, la permanencia de la autonomía universitaria enfrenta desafíos de muy diversa naturaleza. Compartir con la sociedad su contenido, sus alcances y sus virtudes resulta de indiscutible importancia y una medida que

---

12. En el análisis sobre el caso de Argentina, Pugliese sintetiza las cambiantes relaciones entre el Estado y las universidades en ese país, y la reorientación introducida en el funcionamiento estatal y en el accionar de las universidades: “Hemos devenido en una sociedad civil de mercado, y el Estado, a la vez que se volvía impredecible para las universidades debido a las recurrentes políticas de ajuste, impulsaba iniciativas para la evaluación de la calidad y el financiamiento de programas de mejoramiento. Sin embargo no se logró alcanzar una acción integral y sostenida en el tiempo, que representara la voluntad de los diferentes actores del sistema y las necesidades de la sociedad.

Por su parte, mientras trataba de administrar su masividad creciente y naturalizaba cada vez más altos niveles de fracaso y de deserción entre sus estudiantes, la universidad intentaba también compatibilizar acciones dirigidas a captar las nuevas líneas de financiamiento, con una militancia institucional de resistencia ante las políticas de ajuste y de demanda hacia la sociedad por mayores recursos.

La crisis de 2001 mostró la esterilidad de esta postura. La eclosión de la sociedad excluida puso en evidencia que, a pesar de ser también víctimas, las universidades, como instituciones autónomas depositarias de gran parte de los recursos intelectuales de la sociedad, además de haber colapsado en la emergencia, estaban en condiciones y tenían la obligación de ser parte esencial de las tareas de reconstrucción del Estado y de la sociedad.

Hoy el Estado está decidido a recuperar su indelegable papel como representante de la sociedad, como promotor de políticas públicas destinadas a la reconstrucción del tejido social.

También, es momento de considerar la pertinencia como factor inexcusable en toda acción universitaria, en relación con el compromiso social de los universitarios y su inserción en las políticas de promoción de la inclusión social, la lucha contra la pobreza y el desarrollo local” (Pugliese, 2009: pp. 42-43).

debería partir de las propias universidades y proyectarse a toda la población <sup>13</sup>.

En el caso de Costa Rica, el ascendiente de las instituciones universitarias, así como su relevante presencia en las diversas dimensiones de la vida nacional, fortalecida por las múltiples vinculaciones nacionales e internacionales con numerosos centros generadores de conocimientos y con diferentes actores sociales (productivos, empresariales, institucionales, gremiales y comunales), le permite ejercer su capacidad de incidencia en la continuidad del tipo particular de “contrato tácito”, originado entre el Estado y las universidades públicas, en el sistema social costarricense.

La búsqueda permanente de la pertinencia social de sus programas académicos en los campos de la docencia, la investigación, la extensión, así como en sus ofertas de prestación de servicios, y la voluntad explícita de fortalecer su integración en los procesos de desarrollo, aportando sus pensamientos, metodologías, resultados de su labor investigativa y sus conocimientos científicos y tecnológicos, es la mejor manera de mantener su presencia social y de justificar la preeminencia del cumplimiento de su misión y de su autonomía.

---

13. Durante la celebración del 152 aniversario de la fundación de la Universidad de Chile, el rector de la institución, Jaime Lavados Montes, habló de que esta universidad chilena sufría un “asedio” y trató de buscar una explicación a la existencia de esa situación. En una parte de su intervención señaló lo siguiente: “No es la primera vez que la Universidad se ha visto expuesta a un sistemático acoso. Todos recordarán que durante el Régimen Militar se hizo lo posible por reducirla, y uso el término ‘reducir’ no en el sentido de la racionalización administrativa, sino en el de someter, de disciplinar, de despojar del ejercicio de ese pensamiento crítico, que nunca es visto con simpatía por los regímenes autoritarios. El problema ahora es ¿cómo y por qué se genera hoy, en una sociedad abierta, pluralista y democrática esta situación de asedio?”

Pienso que hay varias razones que podrían explicar, si no el asedio mismo, sí la falta de comprensión que muestran distintos actores relevantes de la política y de la sociedad, respecto de la Universidad de Chile. Creo, además, que precisamente es esta carencia de entendimiento acerca de nuestros trabajo y actividades la que genera serias dificultades de interpretación y análisis, y hace posible la acción de quienes están interesados, por cualquier razón, en proyectar las visiones más negativas acerca de nuestra realidad” (Lavados, 1994).

#### 4. Los condicionamientos del tipo de desarrollo

“Hemos recorrido un trecho en la dirección contraria, creando una sociedad en la que el materialismo se impone al compromiso moral, en la que el crecimiento rápido que hemos alcanzado no es sostenible desde el punto de vista medioambiental ni social, en la que no actuamos juntos como una comunidad para satisfacer nuestras necesidades comunes, en parte porque el individualismo feroz y el fundamentalismo del mercado han erosionado cualquier sentido de comunidad y han llevado a la explotación rampante de los individuos incautos y vulnerables y a una división social cada vez más acentuada”

*Joseph E. Stiglitz  
Caída libre, 2010*

**L**a autonomía universitaria nunca ha significado aislarse en los muros del campus, alejado de los procesos de desarrollo, de las instituciones, las empresas y de otros actores sociales. Como bien apunta Cristovam Buarque, “La universidad debe ser autónoma pero no autista” (Buarque, 1991, Pág. 69). Todo lo contrario, la autonomía refuerza el potencial de aporte científico, técnico y cultural que la Universidad le brinda a la sociedad.

En Costa Rica, la contribución de la universidad al desarrollo nacional ha sido muy destacada a lo largo de la existencia del sistema de educación superior. Sin embargo, es primordial valorar los mutuos condicionamientos entre el modelo de desarrollo prevaleciente en el país y la posición desempeñada por la universidad en esos procesos.

En los años en los cuales se produce la creación de la Universidad de Costa Rica –fundada en 1940-, la nación vivió el período de definición e instauración de un

modelo de desarrollo que llegó a ser compartido por la mayoría de los actores sociales. El desenvolvimiento de ese modelo de desarrollo democrático, incluyente y generador de bienestar social, logró articular a muy diversos sectores de la sociedad y al conjunto del sistema institucional. La Universidad de Costa Rica, y a partir de la década de los años 70 las otras universidades estatales<sup>14</sup>, cumplieron un destacado papel en la formación de los profesionales que demanda la modernización del Estado y la economía, en el crecimiento y diversificación de los sectores productivos y en el desarrollo social del país.

Los tiempos cambiaron, la reorientación sufrida en el modelo de desarrollo implantado en esta sociedad a partir de la década de los años 80, se lleva a cabo sin que se logre un consenso en relación con el rumbo a seguir. Grupos importantes de la sociedad no comparten plenamente el rumbo seguido por el desarrollo nacional y reclaman la equidad y la inclusión social que caracterizó el desenvolvimiento del país en las décadas pasadas.

Esta situación vivida por la sociedad costarricense tiene su expresión en el ámbito universitario y les plantea a las instituciones de educación superior la necesidad de que, desde su autonomía, ejerza la capacidad analítica y propositiva para generar puntos de encuentro y para contribuir a la definición de rutas para el desarrollo en correspondencia con las demandas de la sociedad costarricense<sup>15</sup>.

---

14. Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) -1971-, Universidad Nacional (UNA)-1973- y Universidad Nacional Estatal a Distancia (UNED) -1977-. En 2008 se crea una nueva universidad estatal denominada Universidad Técnica Nacional (UTN).

15. Esto, desde luego, teniendo presente que la universidad no constituye un espacio uniforme ni estático. Por el contrario, se expresan en ella los procesos que tiene lugar en su entorno y es un espacio constituido por relaciones, dinámicas y disposiciones sociales particulares, con la presencia de diversos hábitos en su interior. Si bien no resulta del todo apropiado identificarla plenamente con el campo científico, sí se distingue por tener lugar en ella, de manera preferente, la actividad científica y que, por lo tanto, según Bourdieu, sería un universo social específico: “Hay que recordar también en efecto que el campo científico es un universo social como los demás donde se trata, como en todas partes, de cuestiones de poder, de capital, de relaciones de fuerza, de luchas para conservar o transformar esas relaciones de fuerza, de estrategias de conservación o de subversión, etc., y un mundo aparte, dotado de sus propias leyes de funcionamiento que hacen que no haya ninguno de los rasgos designados por los conceptos utilizados para describirlo que no revista una forma específica, irreductible a cualquier otra” (Bourdieu, 1997: Pág. 89).

En 1954, Rodrigo Facio señaló que

“...por un lado, la Universidad refleja al país con todas sus virtudes y defectos; pero por el otro, la Universidad reacciona –o debe reaccionar– frente al país, buscando fortalecer sus virtudes y reducir sus defectos. Cuando solo ocurra lo primero, la Universidad sería representativa de la Patria pero solo en un estéril sentido pasivo. Cuando se da también lo segundo, su carácter nacional lo sería además en fecundo sentido de superación y mejoramiento. Digamos de una vez que, quienes hoy estamos al frente de la institución, pretendemos una Universidad de Costa Rica que al tiempo refleje a Costa Rica y busque su perfeccionamiento. No una Universidad inerte que considere su misión nacional el adaptarse irremediabilmente a las cosas tal cual ellas son” (Facio, 1977: Pp. 41-42).

En la sociedad actual, los desafíos enfrentados por la universidad se multiplican y la relevancia de brindar sus aportes a la comunidad nacional, procurando “fortalecer sus virtudes y reducir sus defectos”, se incrementa de manera continua.

No puede permanecer impasible una institución creadora de cultura, con todas las transformaciones vividas en el mundo contemporáneo en el campo cultural<sup>16</sup>, ante fenómenos que afectan de manera categórica a la humanidad. Los problemas ambientales globalizados, la exclusión social vivida por vastos grupos humanos, el hambre y las privaciones extendidas entre numerosas familias en un mundo en capacidad de generar los más asombrosos adelantos científicos y tecnológicos y de generar colosales riquezas materiales, las crecientes desigualdades sociales, el incremento de la precariedad laboral y el abandono de un sistema en el que el bienestar de los seres humanos era comprendido como el fin del desarrollo, así como el difundido malestar ciudadano y el propagado deterioro sufrido por algunas de las más importantes instituciones democráticas (partidos

---

16. “En el pensamiento actual, la cultura es vista como un proceso de cambio constante y esencialmente no dirigido, que milita contra toda estructura y, particularmente, contra las estructuras sólidas y limitativas, en vez de contribuir a su generación y de ayudarlas a sobrevivir” (Bauman, 2009: Pág. 160).

políticos y parlamentos, el poder ejecutivo y el poder judicial)<sup>17</sup>; acontecimientos, todos ellos, con manifestaciones particulares en los ámbitos nacionales y locales, le plantean a la educación superior significativos retos éticos e ineludibles compromisos en la generación de pensamientos y la elaboración de propuestas que permitan reorientar estos rumbos, superar las indignidades y magnificar las fortalezas para impulsar el desarrollo humano sustentable, también generadas en la matizada sociedad contemporánea.

El tema del tipo de desarrollo global vivido por la humanidad y el de los procesos particulares en que tienen lugar los contextos nacionales, regionales y locales, con los cuales interacciona de manera directa la universidad, sigue siendo una preocupación preponderante en el accionar de los centros de educación superior. La formación de los profesionales -sus perfiles y su pertinencia-, la generación de conocimientos, su aplicación y la promoción del acceso a él, así como la contribución al engrandecimiento de la cultura, adquieren sentido cuando se producen en estrecha vinculación con los actores sociales y con una inserción universitaria en los procesos de desarrollo. Por este motivo, la preocupación institucional por el desenvolvimiento de la sociedad y por las orientaciones del desarrollo constituye un aspecto medular en la vida de las instituciones de educación superior.

De esta forma, se presenta una doble relación de la universidad con el tipo de desarrollo seguido por la sociedad: de una parte, la orientación de estos procesos condiciona el desenvolvimiento de las diversas dimensiones del funcionamiento universitario. La tonalidad de las políticas públicas, el patrón de crecimiento económico adoptado, la posición asignada a la institucionalidad pública en la

---

17. Mientras escribo estas notas, los medios de comunicación dan cuenta de las multitudinarias manifestaciones convocadas por el denominado Movimiento 15-M (15 de mayo), conocido en España como la “revolución de los indignados”, promovido desde las redes sociales a pocos días de celebrarse las elecciones autonómicas y municipales en ese país (22 de mayo de 2011), muestra del descontento de buena parte de la población con las políticas económicas y sociales adoptadas en la nación ibérica, para tratar de enfrentar una aguda crisis que no parece revertirse y para expresar su desaprobación a los principales partidos políticos –el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP)–, por tomar medidas cuyas orientaciones, según su criterio, no benefician a los jóvenes, desempleados, jubilados y otros grupos vulnerables de la sociedad y exigirles una reorientación en las políticas. Existe un sentimiento generalizado de que con las medidas políticas tomadas, con la aquiescencia de las principales fuerzas políticas, se ha favorecido a los responsables de la crisis y se ha profundizado el desmantelamiento del sistema de bienestar. La esperanza de que con las inmensas cantidades de recursos estatales transferidos a los grupos financieros y a otras corporaciones se reactivara la economía y se promoviera la generación de empleo, no ha dado los resultados esperados. Esto aumenta la incertidumbre y provoca el creciente malestar extendido entre los diversos grupos de la sociedad.

sociedad, lo mismo que la postura asumida por los diversos actores sociales y políticos, impacta en el desarrollo de la universidad.

De otra parte, los conocimientos creados con la labor investigativa de las instituciones de educación superior, los procesos de formación de profesionales y las vinculaciones y proyecciones de la labor académica y cultural universitaria, impacta, de diversas maneras, en la definición de los procesos de desarrollo. En algunas oportunidades, aportando variados recursos que se emplean para la concreción de las estrategias prevaletentes; en otras, brindando visiones críticas y proponiendo rumbos alternativos para promover el desarrollo en sus múltiples ámbitos.

## 5. Las demandas de la sociedad a la universidad y la construcción de la autonomía

“Una institución milenaria no puede huir de la necesidad de cambiar ni puede olvidar las cualidades que fueron consolidadas a lo largo de su historia. De cierta forma lo que hace permanente a una institución es la correcta combinación entre el espíritu transformador y la lucidez de conservar lo que ella tiene de positivo”

*Cistovam Buarque*  
*La universidad en la frontera del futuro, 1991*

**L**a construcción y la conservación de la autonomía universitaria es un proceso permanente. El cabal cumplimiento de la misión de la universidad es el principal mecanismo para garantizar el respeto a la autonomía. En la sociedad contemporánea se originan nuevos desafíos para los sistemas de educación superior. El surgimiento de una sociedad, en la cual el conocimiento ocupa una posición central en los procesos de desarrollo, genera un conjunto de nuevas demandas a la universidad.

El crecimiento de la demanda por acceso a la educación superior, las crecientes solicitudes de educación continua en sus diversas modalidades <sup>18</sup>, el requerimiento de la generación de conocimientos e innovaciones para impulsar el desarrollo productivo, social e institucional, la necesidad de sustentar la elaboración de las políticas públicas en evidencias aportadas por la investigación, el reclamo de una significativa presencia de las universidades en los procesos de desarrollo

---

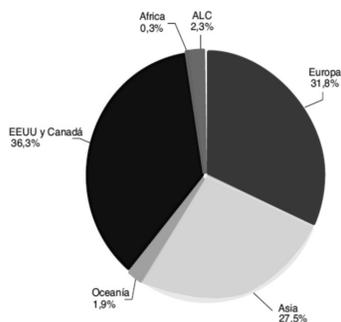
18. “La sociedad del conocimiento” es también la ‘sociedad del aprendizaje’. Esta idea sitúa inmediatamente la educación en un contexto más amplio: el proceso ininterrumpido de aprendizaje permanente, donde la persona necesita ser capaz de manejar el conocimiento, ponerlo al día, seleccionar lo que es apropiado para un determinado contexto, aprender continuamente, comprender lo aprendido, de tal manera que pueda adaptarse a situaciones nuevas y cambiantes” (González y Wagenaar, 2003: pp. 36-37).

local y nacional, así como la demanda de mayor calidad y pertinencia en los procesos de formación y en los diversos procesos académicos institucionales, son desafíos que la universidad debe asumir y cuyo cumplimiento refuerza cotidianamente la autonomía de la universidad.

Algunas de las principales demandas sociales a la educación superior, entre las que sobresale el incremento sostenible de la producción científica y tecnológica y su aplicación en los procesos de desarrollo, requieren para su atención de un marco de políticas públicas que favorezcan su desempeño, de un incremento sustancial en las inversiones públicas y privadas destinadas a su generación y de la articulación de los diversos actores (stake holders) con un papel destacado en su desarrollo: científicos, empresarios y autoridades institucionales, entre otros.

Pese a los esfuerzos efectuados en los países latinoamericanos y caribeños por promover la Investigación + Desarrollo (I+D), la inversión efectuada por estas naciones representa únicamente un 2,3 por ciento de lo destinado a este fin a escala mundial. La inversión mundial en Investigación y Desarrollo se concentra en Estados Unidos y Canadá (36,3%), Europa (31,8%) y Asia (27,5%). En el gráfico incluido a continuación, tomado del informe sobre el estado de la ciencia 2010, se incluye la distribución de las inversiones en I+D, en algunos bloques geográficos, en el año 2008.

### Distribución de la inversión en I+D en dólares corrientes. Bloques geográficos seleccionados. Año 2008\*



América Latina y el Caribe ha logrado aumentar en algunos puntos porcentuales su participación en la inversión mundial en I+D en los últimos 10 años, pasando de representar el 1,6% de la inversión total en el año 1999 al 2,3% en el año 2008. En estos mismos años, la preeminencia de EE.UU y Canadá en la inversión mundial de I+D fue dejando lugar a la participación de Europa en esta distribución, mientras Asia mantuvo durante los 10 últimos años una participación similar en esta distribución.

\* O último dato disponible

Las diferencias en cuanto a las inversiones en Investigación y Desarrollo, así como en general las diferencias en cuanto a la capacidad para crear, aplicar o acceder al conocimiento, tienen una incidencia directa en el crecimiento de las desigualdades entre las naciones y entre los grupos sociales. Como resulta evidente, el acceso o la posesión de los diversos recursos productivos se encuentran desigualmente distribuidos, provocando pronunciados desequilibrios y desajustes sociales, colocando temas como el de la equidad, la cohesión y la inclusión social como grandes desafíos que enfrentan nuestras sociedades.

Tratándose del conocimiento, cuya posición en el desarrollo de la sociedad contemporánea impacta no solo a la economía, sino a todas las esferas de la convivencia humana, las diferencias en cuanto a la capacidad de producirlo, acceder a él o adaptarlo, generan una influencia decisiva en el continuo ensanchamiento de las desigualdades sociales. Esta situación le plantea a la universidad el sobresaliente desafío de contribuir a la creación de conocimientos, al impulso de la Investigación y el Desarrollo y a la multiplicación de las innovaciones; pero, en el mismo proceso, a la generación de instrumentos y propuestas que contribuyan a mejorar la distribución del conocimiento y a la reducción de los desequilibrios persistentes en las condiciones del desarrollo actual.

Al incremento constante de las anteriores demandas propuestas por la sociedad a la universidad, se suma el requerimiento social por la diversificación y actualización de las ofertas docentes en respuesta a los cambios experimentados en las estructuras productivas y sociales. El prolongado reclamo por el incremento de las carreras dedicadas a la titulación en los campos de las ingenierías, la información y las comunicaciones, propiciando un mayor equilibrio en cuanto a los esfuerzos efectuados en la titulación de profesionales en las áreas de la educación y las ciencias sociales, se ve complementado hoy por la generalizada expectativa de una mayor pertinencia en los perfiles profesionales de los egresados de los establecimientos universitarios (Oppenheimer, 2010).

Estos desafíos y la necesidad de renovación y cambio en los sistemas de educación superior recorren los más diversos países del mundo. James J. Duderstadt, expresidente de la Universidad de Michigan, se refiere a los grandes desafíos de

la universidad en el caso de los Estados Unidos, de la siguiente manera:

“Está claro que mucho del ímpetu para el cambio se gesta en fuerzas externas sobre las que la universidad tiene poco control. Sin embargo, el desafío más significativo al que se enfrenta hoy la educación superior quizás no esté en las temáticas externas (como recursos, o repercusión pública) sino más bien en la necesidad de entender mejor y con mayor consenso los objetivos y creencias centrales que guían las decisiones que toma la universidad. La renovación intelectual del rol, de la misión, de los valores y de las metas de la universidad puede ser la clave del desafío al que nos enfrentamos; y para responderle, el proceso de renovación en sí, el debate sobre estas cualidades de la universidad quizás sean más determinantes que la habilidad de llegar a una solución particular.

Como otras instituciones de nuestra sociedad, las universidades que prosperen no solo serán las que puedan responder a este futuro de cambios sino que, además, tendrán la capacidad de saborear, estimular y manejar el cambio. La capacidad para el cambio y la renovación intelectual se ha vuelto cada vez más crucial para nosotros como individuos y para nuestras instituciones. Mientras el ritmo del descubrimiento de nuevo conocimiento se acelera, entramos en un periodo en el que la capacidad de nutrir y manejar el cambio es una de las capacidades más relevantes” (Duderstadt, 2010a: pp. 73-74).

No cabe duda de que el cambio es una condición inmanente en la vida de la universidad, sobre todo por la búsqueda constante de la pertinencia, en su interacción con el entorno social en constante proceso de transformación. Sin embargo, un aspecto medular en la definición de sus modificaciones es el resguardo de la capacidad institucional de impulsarlas desde las potestades que le confiere la autonomía universitaria.

La pregunta acerca de en qué dirección debe moverse la transformación universitaria adquiere mucha relevancia en el momento histórico actual. En una sociedad marcadamente mercadocéntrica, como la contemporánea, surgen significativas presiones hacia la universidad, algunas de carácter claramente mercantiles, buscando una suerte de ajuste de los establecimientos universitarios

al mercado y colocando en una posición secundaria funciones esenciales que deben ser cumplidas por la educación superior <sup>19</sup>.

Como bien apunta Russell, “Se nos dice que las universidades deben cambiar. De nuevo, parece que se ha convertido en una cuestión para los políticos, no para los académicos, decidir lo que deben ser las universidades. Una vez más, la presión sobre los costos unitarios, la reducción de la cantidad de dinero por estudiante, se ha usado como artilugio para eliminar el juicio académico de las manos de los académicos. Esto constituye una arremetida contra la libertad académica. Si los académicos no pueden investigar, no pueden decidir la forma de enseñar, no pueden defender los intereses de sus títulos, no pueden decidir el tamaño de sus instituciones y no pueden decidir el estándar de sus títulos, ¿qué libertad académica se les deja?” (Russell, 2009: Pág. 149).

En estas condiciones se originan dos significativos desafíos para la universidad contemporánea. Por un lado, se encuentra el reto de acrecentar y robustecer sus vinculaciones y contribuciones a los procesos de desarrollo científico, productivo, social, ambiental y cultural que ocurren en el medio en el cual se desenvuelve. Constituye este un medio privilegiado para identificar y seleccionar, desde su particular misión y ámbito de acción, las crecientes demandas que le presenta la sociedad. Esta es, asimismo, una vía destacada para relacionarse con actores institucionales, empresariales y sociales y para establecer alianzas estratégicas para el cumplimiento de sus objetivos de corto, mediano y largo plazo.

Por otro lado, se encuentra el desafío de enlazar los aprendizajes obtenidos en las vinculaciones establecidas con los procesos de desarrollo y con los diversos actores sociales a los avances disciplinarios, a la propia actividad científica y a la labor académica y cultural desplegada en su entorno institucional, para per-

---

19. En el caso de Europa, Neave encuentra lo siguiente: “De la Europa del Este nos llegan una multitud de pruebas –aunque habría que admitir que estas son en gran medida de naturaleza anecdótica- que indican la existencia de diferentes niveles de adaptación a las presiones del sistema político dentro de la compleja organización de lo que es la universidad. Es perfectamente posible que los aspectos externos, las nuevas formas de organización y las modificaciones de los modelos de autoridad sobreimpuestos por una interpretación ideológica de los objetivos de la universidad, coexisten codo a codo dentro del ámbito académico con un sistema de valores muy diferente que, si bien corresponde a épocas anteriores, se ha preservado en virtud de una especie de ‘exilio interior’ del personal universitario. Este fenómeno está, por supuesto, implícito en el papel de crítico social que con frecuencia desempeña la educación superior y que la preserva de contaminarse de ortodoxia” (Neave, 2001: Pp. 208-209).

mitirle a la universidad distinguir los campos en los cuales la renovación o la actualización resultan insoslayables, y en cuáles se deben redoblar los aportes que la institución brinda, con excelencia y eficacia, a la sociedad.

Estos procesos, articulados a las prolongadas y múltiples relaciones internacionales llevadas a cabo por las instituciones de educación superior y a su participación en diversas redes de conocimiento, con las cuales se posibilita el análisis comparativo y el enriquecimiento multidimensional de las actividades sustantivas de la universidad, permiten generar las condiciones requeridas para orientar los cambios en el marco de la autonomía universitaria.

## 6. Vigencia del pensamiento de Rodrigo Facio

“La sabiduría consiste ahora en no separar nunca los conceptos de libertad e igualdad. La primera sin la segunda conduce a la jungla de las competiciones. La igualdad sin libertad lleva a la uniformidad y a la tiranía. Tampoco se debería separar nunca la preocupación por la creación de riquezas de la preocupación por su reparto. El hombre sigue siendo la meta de toda creación”

*Jean Daniel, 2011*

**L**a universidad vive hoy un momento de profundas transformaciones como resultado de los condicionamientos originados en el medio social en el cual se desenvuelve, de los propios procesos de desarrollo impulsados desde los establecimientos y los sistemas de educación superior, de las cada vez más amplias y variadas demandas provenientes de su entorno social y de la orientación de las políticas públicas y medidas específicas adoptadas con el propósito de ajustarla al modelo seguidas por el crecimiento económico y a las modificaciones institucionales aparejadas a él.

Con mayor o menor intensidad, dependiendo de las condiciones históricas, culturales, económicas, políticas y sociales de cada formación social, estas transformaciones adquieren un carácter global, con tonalidades locales.

Situaciones tales como la masificación de los sistemas de educación superior, la heterogeneidad en cuanto a los establecimientos que componen los sistemas de educación superior, la integración en redes de conocimiento o institucionales, la movilidad creciente de profesionales y estudiantes, el establecimiento de entidades nacionales, regionales e internacionales de evaluación y aseguramiento de la calidad, la acentuación de las exigencias de la sociedad civil y el sistema político

por la rendición de cuentas, la creación o adaptación de modelos educativos innovadores y la instauración de formas de organización y gestión administrativa y académica más flexibles y que posibiliten la actividad interdisciplinaria, multidisciplinaria y transdisciplinaria, así como la promoción de diferentes mecanismos para fortalecer las vinculaciones de las instituciones y los sistemas con diversos actores y procesos sociales, están presentes a lo largo de las más disímiles sociedades y por los más variados sistemas de educación superior en el mundo.

Estas tendencias, debe subrayarse, no conducen a una suerte de uniformización de las universidades y los sistemas de educación superior. Estos siguen siendo diversos y policromos, en consonancia con las condiciones particulares prevalecientes en el medio en el cual se desenvuelve. Precisamente, una de las características más notables de la educación superior contemporánea es su paulatina complejidad, provocada por la multiplicación de establecimientos universitarios, públicos y privados, la creación de variadas instituciones no universitarias de educación superior (politécnicos, institutos profesionales, colegios universitarios, academias y otras modalidades institucionales) y la proliferación de facultades, escuelas y centros disciplinarios nacionales, regionales e internacionales. La complejidad de los sistemas se incrementa por el crecimiento de las redes disciplinarias e institucionales, la presencia de consorcios universitarios y los múltiples acuerdos para la titulación conjunta o el diseño de programas académicos conjuntos, presenciales, virtuales o bimodales.

En el estudio de la IESALC sobre la educación superior contemporánea en América Latina y el Caribe, mencionado en los apartados anteriores de este trabajo, se esbozan algunas de las principales tendencias proseguidas por este campo de la sociedad, sujeto a intensas y significativas transformaciones a lo largo de varias décadas.

“ 1. De las universidades públicas tradicionales que dominaban el panorama de la región, se ha pasado a la organización de un sistema de educación superior complejo, heterogéneo y segmentado socialmente, que presenta una realidad distinta a la de su historia original; de instituciones de un solo campus urbano, se ha pasado a las macrouiversidades públicas nacionales con multicampus de estructuras diferenciadas y a la conformación de un sistema segmentado y diversificado.

2. De las escuelas técnicas y vocacionales de nivel medio superior, se ha generado un considerable aparato de instituciones politécnicas y tecnológicas de nivel medio, medio superior y superior.

3. De la existencia de unas cuantas y poco significativas escuelas privadas se ha pasado a una condición de dominio de estas en muchos países, con la concentración de la empresa privada en el acceso social y en el número de sus instituciones.

4. De la escasa investigación científica y de un número reducido de investigadores, se cuenta ahora con una multiplicidad de laboratorios e institutos de ciencia que abarcan todas las áreas del pensamiento humano y de sus fronteras, a pesar de sus insuficiencias.

5. De unos cuantos miles de estudiantes que integraban la elite de los profesionales, la región vive la masificación de la demanda social por educación superior.

6. A los cambios que han ocurrido, como los anteriores, habría que agregar los de un nuevo periodo como en el que nos encontramos, tales como la comercialización y mercantilización de las escuelas privadas; el impacto de las nuevas tecnologías que redefinen los espacios de aprendizaje, el desarrollo de nuevas áreas de conocimiento de base interdisciplinaria que empiezan a verse como sustitutivas de las tradicionales integraciones curriculares y de la oferta actual de carreras; la contracción severa de los recursos financieros provistos por los gobiernos, con una mezcla de mecanismos de evaluación, de rendición de cuentas, de aparatos de acreditación que valoran el desempeño de instituciones, de programas y de

personas; el significado que está adquiriendo la internacionalización de los procesos de aprendizaje, el surgimiento de nuevas redes y asociaciones académicas, la movilidad de estudiantes y los nuevos procesos de transferencia y gestión de los conocimientos.

Las anteriores son tan solo algunas de las tendencias que durante los últimos decenios están incidiendo en los cambios que ocurren en la educación superior de América Latina y el Caribe, dentro de enormes brechas sociales, económicas, de equidad y desigualdad, así como de gobernabilidad” (Gazzola y Didriksson, 2008: pp. 23-24).

En un contexto de transformaciones de tal magnitud y variedad, hay un elemento esencial para lograr darle continuidad y fortalecer aquellos principios e instrumentos en los cuales se fundamenta la institución universitaria, independiente en relación con el poder político y económico, forjadora de cultura, y proveedora de la visión ética y humanista, notable y urgentemente requerida por la sociedad de nuestro tiempo. Estos fundamentos medulares en la vida de la universidad, aunque podría parecer paradójico para algunos, por ser los elementos preservados a lo largo del tiempo, deberían ofrecer los marcos orientadores del cambio de la educación superior en sus dimensiones y los componentes de los cuales deriva su complejidad actual.

En un proceso de esta naturaleza, reviste gran relevancia retomar los pensamientos de quienes han aportado su visión y sus juicios trascendentes a múltiples generaciones que han visto enriquecer sus puntos de vista sobre la universidad y la sociedad, sus pensamientos y sus criterios de ciudadanos y ciudadanas. En el caso de Costa Rica, sobresale el pensamiento de Rodrigo Facio Brenes (1917-1961), rector de la Universidad de Costa Rica entre 1952 y 1961, cuyos escritos y reflexiones sobre el desarrollo de la economía, la política y la universidad, con contenidos universales, contribuyen de manera decisiva a la construcción de un pensamiento universitario costarricense y a orientar en forma concluyente el desarrollo del sistema de educación superior del país.

Resulta admirable, al retomarse los escritos y discursos de Facio Brenes, la vigencia de sus reflexiones y la actualidad de sus contribuciones sobre la vida interna de la institución universitaria y de sus múltiples relaciones con los poderes públicos y otros actores de la sociedad. Esa acción motiva que su huella indeleble, grabada en la reforma universitaria, impulsada durante su período en la rectoría de la Universidad de Costa Rica y extendida más adelante a otras instituciones de educación superior, adquiera la trascendencia propia de la lucidez y del ser humano capaz de mirar al horizonte y fijar las simientes para los tiempos venideros.

Al mirar los acontecimientos vividos por la universidad costarricense en el presente, al examinar las presiones externas y algunos procesos ocurridos en el ámbito institucional, con las responsabilidades y atribuciones conferidas por la amplia autonomía de que gozan las universidades en esta sociedad, retomar la lectura de los forjadores de la educación superior costarricense, como lo podemos distinguir al revisar los cortos textos seleccionados e incluidos a continuación, se convierte en un imperativo para analizar y orientar el desarrollo universitario en la actualidad.

En un discurso pronunciado en 1955, durante el acto de clausura del año académico de la Universidad de Costa Rica, Facio Brenes compartió las siguientes reflexiones:

“Nuestra Universidad, joven y modesta como es, es una Universidad libre, y por libre tiene asegurado el derecho a un gran futuro como instrumento de forja de hombres y de valores.

Nuestra Universidad es libre, jurídicamente, porque su autonomía y con ella su derecho a darse gobierno propio y a trazar su propia política, está reconocida por la Constitución Política. Pero ese aspecto legal, con ser tan importante, no es el fundamental en la definición de su libertad.

Más importante es la corta pero clara tradición de respeto recíproco desarrollado en las relaciones de la Universidad con los Poderes Públicos. Más importante es la comprensión por los diversos sectores políticos e ideológicos del país, de que la actividad cultural, nacional, que aquí se realiza, no debe ser turbada por las pasiones del momento ni interferida por cálculos, propósitos o designios extraños a su naturaleza. Mas importante es que todos y cada uno de los que aquí trabajamos, hagamos dejación todos los días, al atravesar sus umbrales, de nuestras banderías políticas y todas nuestras otras diferencias personales. Todo ello afianza cada vez más y más la independencia y la vida espiritual de esta casa de estudios. Y mientras ese status dure, y mientras ni los de fuera ni los de dentro turbemos la serenidad de la Casa con las estridencias de la política diaria o el sordo clamor de los intereses personales, existirá auténtica Universidad y, con ella, esperanzas de grandes realizaciones humanas en el nivel de la cultura superior de Costa Rica.

También la Carta Magna prescribe la libertad en la cátedra universitaria como una de las libertades esenciales de la Nación. Y también en este caso una corta pero clara tradición ha venido incorporando a la carne misma de la institución el ilustrado precepto legal. Una Universidad donde se coartara el derecho a exponer o a contradecir cualquier idea, dentro de los cánones de la mayor compostura en la palabra, sería una Universidad no más de nombre. Porque en la libérrima discusión de todas las ideas y todos los principios descansa la condición del progreso científico, y la seguridad de que todos los hombres sean respetados en su conciencia y su dignidad individuales. Escúchense a ese respecto las palabras del Rector Malott, de la Universidad de Cornell, refiriéndose nada menos que al candente problema de si el estudio desapasionado y el análisis objetivo del marxismo, como doctrina filosófica, económica y social, puede realizarse en las aulas. Dice Malott: 'Nosotros en Cornell nunca debemos sentir temor de buscar la verdad. Pero no podremos hacerlo si no somos libres de examinar a la luz del día incluso aquello que pueda ser considerado herético; ello es parte de nuestra tradición de libertad'.

El día en que la Universidad estuviera al servicio de un poder político, o de una confesión religiosa, o de una tendencia antirreligiosa mutiladora de la integridad de la vida interior, o de un sectarismo doctrinario, o de una discriminación racial, o de un privilegio económico, o de una distinción social, ese día sería, pese a las brillantes apariencias y a las frases elaboradas con que se pretendiese disimularlo, el de la liquidación de la vida espiritual creadora en la institución y, por ende, el de ella misma.” (Facio, 1977: pp. 33-34).

En el discurso del rector, pronunciado durante el acto de clausura del año académico de la Universidad de Costa Rica de 1954, Facio Brenes expuso las siguientes reflexiones:

“ Nadie osaría negar la vocación democrática de Costa Rica. Originada en los años lentos y oscuros de la Colonia, en cuya pobreza y en cuyo aislamiento aprendió el campesino a gustar de la libertad y la independencia individuales en su forma más natural y espontánea; perfilada políticamente en los años alborales de la República Patriarcal; puesta a prueba a mediados del siglo XIX por las oligarquías recientes, los zarrazos del militarismo y la amenaza del filibustero; nutrida con sangre de patriotas e iluminada por la tea maravillosa de Juan Santamaría durante la Guerra Nacional; definida y estimulada jurídicamente por la República Liberal; fortalecida en sentido horizontal por la reforma educativa de don Mauro; puesta de nuevo a prueba en el siglo XX por el desarrollo de las contradicciones económicas, la presión de los imperialismos, las nacientes luchas sociales y las incitaciones de las doctrinas extremistas, la democracia como estilo de vida de los costarricenses es un rasgo aún más profundo y acusado de lo que corrientemente creemos.

El afán de la independencia individual, la repugnancia frente a toda forma de dominación personal, la vigilancia afanosa de las cosas públicas, la confianza en el sufragio universal, todas ellas son actitudes y posiciones que dignifican y ennoblecen la vida del costarricense. La medalla, como siempre, tiene su reverso; en este caso, individualismo extremo, ausencia de disciplina o de consistencia para la acción colectiva, crítica muchas veces injusta o mal informada. Y, además, el propio anverso de la medalla aparece corrientemente empañado por cierto

vaho de vulgaridad general, por ciertas prácticas y actitudes incongruentes con el sentido profundo de la democracia. Me refiero, entre otras cosas, a la chocante violencia verbal que acompaña casi todos los momentos de nuestra vida pública; al no saber perder con grandeza ni saber ganar con hidalguía, al no poder debatir un asunto público con altura y argumentos, sin bajeza ni invectivas; al no poder juzgar las instituciones y las políticas sino desde un estrecho punto de vista partidista; al no saber reconocer caballerosamente los errores ni dar honrosamente las disculpas; a toda esa cosa primitiva y bajuna que no se aviene con el estilo costarricense, racional, conciliador y ponderado, ni con las necesidades fundamentales de la vida diaria de la comunidad, ni con los postulados más elementales de la tesis democrática.

Y aquí retomo el hilo perdido de mis meditaciones universitarias. ¿No es responsabilidad—en parte al menos— de una Universidad activa, reaccionar frente a ese aspecto de la realidad nacional? ¿No podrá contribuir la Casa de Estudios Superiores a pulir y a darle brillo y esplendor a la medalla democrática que el país lleva orgullosamente en el pecho? ¿No debería hacer algo, mucho o poco, pero sostenida y pertinazmente, por fortalecer las virtudes del conglomerado nacional y por reducir sus defectos? ¿No convendría que influyera, a través de sus cosechas anuales de hombres cultos, sobre estas lamentables formas de comportamiento colectivo?

Y si la respuesta a estas interrogantes emergiere de todos los pechos y aflorare en todas las bocas afirmativamente, como yo lo espero, ¿qué mejor manera de lograrlo sino haciendo que la pequeña República universitaria viva, en toda su plenitud e integridad, esa vida que quisiéramos para la Nación entera? ¿Qué en el claustro se practique, en todos los sentidos y en todos los momentos esa democracia ennoblecida y señorial que soñamos para la patria?” (Facio, 1997: pp. 46-47).

En el acto de clausura del año académico de la Universidad de Costa Rica, en 1956, Rodrigo Facio Brenes expresó los siguientes pensamientos:

“ Y sugiero que partamos de una premisa que hoy nadie osaría poner en tela de juicio: la Universidad moderna es una Universidad de carácter y pretensión sociales, una Universidad cuyo norte es el servicio a la comunidad. Afirmación que corresponde a aquella otra, hecha recientemente por el profesor Isaac Felipe Azofeifa, de que la tradición de la cultura como ‘gentileza’, como adorno de clases aristocráticas, ha terminado por ceder al sentido de la responsabilidad social del pensamiento. Estoy pensando especialmente, es cierto, en la Universidad costarricense, o en la latinoamericana, o en la de todos los países que están luchando por su definición cultural, su desarrollo material y su plena madurez política. No en la europea o la angloamericana, Universidades de países ya hechos y derechos; por más que tampoco crea que su sentido de responsabilidad tenga que ser muy distinto, aunque, seguramente, sí no de tanta urgencia como el de las nuestras.

Porque, cualesquiera que sean la latitud o el continente, ya hoy no podría concebirse la Universidad de los siglos XV y XVI, tan interesante en ciertos aspectos, pero cerrada a la problemática ideológica, económica y social de su tiempo.

Y tampoco podría entenderse la Universidad del ‘siglo de las luces’, que vio estas luces con sobresalto y antipatía; Universidad que ni aun en Francia, donde las nuevas ideas científicas y filosóficas iban a tener su mayor auge, generó o expandió el fermento renovador, que más bien vino de las academias y las sociedades, de las tertulias y los laboratorios.

Ni menos aún, la Universidad colonial hispano-americana. Hija de la salamantina -como ha dicho el eminente pensador peruano Luis Alberto Sánchez- la Universidad colonial fue una institución completa de acuerdo con las normas de su tiempo. Todas sus actividades giraban en torno de una idea central: la de Dios; de una Facultad nuclear: la de Teología; de una preocupación básica: salvar al hombre’. Tal construcción era verdaderamente grave e imponente, pero casi tenía como condición el aislamiento del medio social, especialmente en un momento en que las preocupaciones por la reforma y el mejoramiento aparecieron inflamadas por un cierto espíritu laico, cuando no abiertamente antirreli-

gioso. Por eso, cuando la Revolución de la Independencia viene, la Universidad latinoamericana sufre un verdadero eclipse.

‘La Revolución –afirmará el gran educador chileno Luis Galdames- se ha hecho a espaldas de ellas; en el fondo, a pesar de ellas y contra ellas’.

Ni tampoco la languideciente Universidad latinoamericana del siglo XIX, intervenida y mediatizada por los Gobiernos, cogida en el remolino de las luchas políticas, oligárquica y antipopular, manejada discrecionalmente por una clase que la usufructuaba como cosa propia y la utilizaba para inculcar una ideología que justificase sus privilegios, pasando del miope fanatismo clerical al estéril fanatismo laico; sin libertad, sin recursos y sin espíritu nacional.

Hoy, nuestras Universidades –y el movimiento universitario en Latinoamérica es en esa dirección que obra, sobre todo a partir de la lucha por la reforma universitaria librada en la Argentina en 1918<sup>20</sup> - deben ser libres exterior e interiormente, respetadas y comprendidas, apoyadas y estimuladas, y deben saber ganarse el derecho a todo esto, y más aún, el derecho a la existencia, mediante la formación de un espíritu de claras responsabilidades sociales y nacionales, y mediante su organización de modo que ese espíritu redunde en beneficios completos y permanentes para la colectividad.

---

20. La Reforma de Córdoba de 1918, a la cual hace referencia el Rector Facio, constituye un hito histórico en el desarrollo de la universidad latinoamericana y en la relevante posición adquirida en ella por la autonomía universitaria. Carlos Tünnermann sintetiza el significado de la reforma para la universidad y la sociedad latinoamericana del período de su ocurrencia: “El Movimiento de Córdoba, que se inició en junio de 1918, fue la primera confrontación entre una sociedad que comenzaba a experimentar cambios de su composición interna y una Universidad enquistada en esquemas obsoletos”. Se trataba, apunta Hanns-Albert Steger, de redefinir la relación entre la sociedad y la Universidad bajo la presión del surgimiento incipiente de sociedades nacionales, dentro de estructuras estatales que ya estaban dadas jurídicamente”. El significado de este Movimiento es tal que varios estudiosos de la problemática universitaria latinoamericana sostienen que esta no puede ser entendida, en su verdadera naturaleza y complejidad, sin un análisis de lo que significa la Reforma de Córdoba. Con ella entroncan, por cierto, de un modo u otro, todos los esfuerzos de reforma universitaria que buscan la transformación de nuestras Casas de Estudio por la vía de originalidad latinoamericana que Córdoba inaugura.

El Movimiento, que no se dio por generación espontánea sino como respuesta a una nueva situación social, no puede ser examinado únicamente desde su ángulo académico-universitario, por importantes que sean los cambios que en este campo propició. Necesariamente, es preciso considerarlo dentro del contexto socioeconómico y político que lo originó. ‘Quien pretenda reducir la Reforma Universitaria al mero ámbito de la Universidad, nos advierte Luis Alberto Sánchez, cometería un grueso error’. Ella rebasa el hecho pedagógico y adquiere contornos de singular importancia para la evolución social de nuestros países. Esta es, según Augusto Salazar Bondy, la perspectiva correcta para juzgar el Movimiento de la reforma universitaria latinoamericana, desde la época de Córdoba: ‘Lo primero que hay que tener presente es que ella respondió a un proceso muy amplio e intenso de agitación social. Cambios en la correlación internacional de las fuerzas político-económicas, derivados de la guerra y cambios internos, vinculados con la expansión del capitalismo en Latinoamérica y la emergencia de una clase media que había aumentado considerablemente su número y su participación activa en el proceso social, así como una notoria inquietud en el proletariado que ya se hacía sentir en los principales centros urbanos, determinaron la presencia de un clima propicio a las más hondas transformaciones” (Tünnermann, 2008: pp. 40-41).

Porque la colectividad, el pueblo, para ponerlo en términos más familiares –es a esta altura de los tiempos y especialmente en estos países aún no completamente desarrollados, más exigente que nunca, y requiere que toda institución se justifique en términos de su función social y nacional.

(...) Pero los procesos democráticos del último siglo, en la política y la educación, han hecho de lo económico, y, con más propiedad, de lo económico-social –entendido el concepto en la forma más amplia y general-, un problema popular, el más popular de todos.

Clases tradicionalmente explotadas que buscan reivindicación moral y física; naciones atrasadas en que fermenta el deseo de independencia política, cultural y económica; obrerismo organizado que expresa en las urnas electorales o en los contratos colectivos su deseo de participar más intensamente en el disfrute de los productos de la técnica moderna; campesinado que pretende gozar de las facilidades y las oportunidades de la ciudad; clase media cultivada que plantea la exigencia de formas superiores de vida.

Todo eso explica por qué es social el signo de nuestros tiempos, y por qué –volviendo a lo nuestro de esta noche- una Universidad como la de Costa Rica, Universidad joven y pobre de un país joven y pobre, debe tener por norte el servicio a la comunidad.

Y es tanto más obligado e imperativo en nuestro caso, dadas las muy especiales características de nuestra sociedad: carece de las pronunciadas diferencias de riquezas de que adolecen otros países latinoamericanos; dispone de una extensa y consciente clase media que es la garantía de nuestra estabilidad social y política; mantiene una permeabilidad social que ha impedido la formación de clases o grupos verdaderamente oligárquicos, aristocráticos o cerrados; vive con un sentido igualitario, que establece un orden nacional de prioridades definitivamente favorable al interés de las mayorías.

(...) En cuanto a la exigencia de estudiar los problemas de la comunidad con el ánimo de hallarles posibles soluciones, representa un programa tan ambicioso

y una responsabilidad tan pesada como la de levantar la cultura nacional. Especialmente porque aquí radica, más dramáticamente que en cualquier otra parte, la posibilidad de la justificación social de la Universidad.

(...) En cuanto a la exigencia de estudiar los problemas de la comunidad con el ánimo de hallarles posibles soluciones, representa un programa tan ambicioso y una responsabilidad tan pesada como la de levantar la cultura nacional. Especialmente porque aquí radica, más dramáticamente que en cualquier otra parte, la posibilidad de la justificación social de la Universidad.

Porque es aquí en donde la institución de enfrentarse con el estudio de los obstáculos de orden natural, social e internacional que le impiden al hombre costarricense vivir su vida con la dignidad a que tiene derecho. Porque es aquí donde se encuentra frente a las exigencias más fuertes de una colectividad que despierta y se desprecia. Y es aquí, en los alrededores de los planteamientos sociales de nuestra época, en donde la Universidad tiene que laborar con más angustia de justicia, pero también con más independencia y seriedad.

Porque es aquí también donde el conformismo por un lado, y la acción desenfadada por el otro, son más peligrosos; donde la apatía y la insensibilidad luchan a veces con la impaciencia desorbitada; donde los problemas propiamente tales se ven desfigurados, agravados o encendidos por el conservatismo y el radicalismo a un tiempo; donde a veces se adelantan presuntas soluciones, sin base y sin estudio, y donde, los intereses creados, se acorazan tras de argumentos especiosos. En una palabra, nos acercamos por aquí al escenario de las grandes luchas políticas –en el sentido más amplio del término– de nuestro tiempo, en donde tanto puede y debe hacer la Universidad por aclarar conceptos, fines y procedimientos, pero en donde tanto cuidado debe tener también para preservar su independencia, mantener su serenidad, y salvaguardar la racionalidad de su acción y sus pronunciamientos. Claro es que la institución corre riesgos al transitar esta región, pero, el saberlo así, no debería nunca inducir la a la pasividad o el alejamiento, porque entonces estaría cometiendo el pecado de desinterés por el pueblo, por la República, que a una institución pública de cultura superior de mediados del siglo XX no podría en manera alguna perdonársele. Lo que sí se

impone es proceder con prudencia, con seriedad, teniendo siempre en mente, que es lo que constituye el objetivo universitario, señalado por el Estatuto, de ‘estudiar los problemas de la comunidad con el fin de encontrar posibles soluciones a estos’. A nuestro juicio se trata de estudios objetivos sin otro interés que no sea la búsqueda de la verdad y el beneficio del país; estudios científicos emprendidos con una visión de largo plazo, para alcanzar conclusiones y recomendaciones cuya aplicación a la vida real ya no cae en la jurisdicción de la Universidad, sino en la del propio pueblo, a través de sus órganos, instituciones y agencias de decisión pública o políticas. Y es nuestra convicción que si la Universidad muestra seriedad en sus análisis y profundidad en sus investigaciones, si les garantiza estabilidad y continuidad, como perfectamente puede hacerlo, por encima de las agitaciones y los intereses políticos del momento, encontrará muy pronto la reacción favorable, el apoyo y la cooperación de esas mismas agencias y organismos. Vendrán entonces acuerdos cooperativos con ellos y también con empresas de carácter privado, facilidades para la financiación de la investigación universitaria, transferencias de personal especializado, encomienda de trabajos importantes, con beneficio para todos y en último término para el país” (Facio, 1997: pp. 53-63).

Estos breves textos, seleccionados dentro de la vasta obra contenida en sus documentos universitarios, permiten apreciar la lucidez del pensamiento de Rodrigo Facio Brenes. La clara interpretación sobre la coyuntura histórica vivida por la sociedad costarricense y la América Latina, en general; la ubicación de la universidad en ese contexto; y, la comprensión sobre los aportes que, desde su condición de institución autónoma, generadora de cultura, puede brindar la institución, lo mismo que el enriquecimiento de la labor universitaria como resultado de las interacciones con el medio en el cual se desenvuelve.

La claridad con la cual Facio expone la vinculación de la universidad con la sociedad y con diferentes actores particulares –al decir de Brunner con diversos *stakeholders*–, la visión sobre la capacidad de contribuir a los avances del país en sus diversos campos y a perfeccionar la vida democrática de la nación, combatiendo la idea de una universidad “inerte”, alejada de los problemas de la “comunidad”, adquiere su máxima relevancia en el marco de una sociedad en

constante proceso de transformación y de una universidad que enfrenta enormes desafíos y una apremiante necesidad de definir los caminos para responder a las crecientes demandas que se originan en la sociedad contemporánea, ante las cuales no puede permanecer impasible <sup>21</sup>.

Situar, en su justa dimensión, la naturaleza de las aportaciones de la universidad y la rigurosidad intelectual y científica con la cual debe proceder la institución de educación superior en los procesos de formación llevados a cabo en su ámbito de acción, en la producción de conocimientos, en sus vinculaciones con la sociedad y en sus contribuciones al desarrollo del país –como lo hace en sus reflexiones Rodrigo Facio–, corresponde con algunas de las renovadas preocupaciones presentes en los sistemas de educación superior en medio de las transformaciones productivas e institucionales de un entorno que evalúa sus acciones, le exige rendir cuentas y le incrementa las demandas.

---

21. Grandes cambios experimenta la educación superior en los años posteriores a la exposición de sus pensamientos universitarios por parte de Rodrigo Facio. En el informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe, publicado por IESALC-UNESCO en 2006, se distinguen tres grandes reformas de la educación superior en la región. La primera reforma es denominada como “la autonomía y el cogobierno”, ocurrida a principios del siglo XX y que según el informe surge “(...) como respuesta a las nuevas demandas de las capas medias urbanas, a los requerimientos que implicaba la conformación de los Estados modernos, a la industrialización por sustitución de importaciones y a la vigorosa urbanización, todo lo cual requirió la democratización y la expansión de las universidades y una nueva orientación hacia la formación de los profesionales”. La segunda reforma es llamada como “la mercantilización y diferenciación”. De acuerdo con el informe esta reforma, “(...) se caracterizó por la instauración de un complejo modelo binario –público y privado; de alta y baja calidad; universitario y no universitario– como resultado del contexto mercantil y heterogéneo, y que promovió modelos de calidad de precios, de financiamiento diferenciados. Ello facilitó la significativa expansión del sector privado, medido en términos de cobertura, matrícula e instituciones, sobre la base, en general, de un pequeño sector de calidad y otro mayor, orientado a la absorción de la demanda insatisfecha y con menores exigencias de calidad”. La tercera reforma, según el informe, es la “masificación e internacionalización”. Para IESALC-UNESCO, “Un verdadero ‘shock’ sufren hoy en América Latina los sistemas de educación superior a causa de la internacionalización de la ES, las nuevas tecnologías de comunicación e información, las nuevas demandas de acceso de la población, incluyendo sectores fuertemente marginados con anterioridad como los grupos indígenas u otras minorías como las personas con discapacidad o los migrantes y la presencia creciente de sociedades del conocimiento que promueven la educación a lo largo de la vida, la mercantilización del conocimiento y la renovación permanente de los saberes” (IESALC-UNESCO, 2006: pp. 11-14).

## 7. A manera de conclusión

**L**a autonomía universitaria es un elemento esencial en el desarrollo de una institución y de un complejo sistema educativo con un papel preponderante en el desarrollo de la sociedad contemporánea.

Significativos cambios han ocurrido en las naciones latinoamericanas y caribeñas desde la Reforma de Córdoba suscitada en 1918, importantes transformaciones económicas, políticas, culturales e institucionales han sufrido desde entonces los sistemas de educación superior en estos países y en el mundo, intensos cambios se han presentado en las relaciones entre el Estado, la sociedad y los centros de educación superior, en las formas de organización y gestión prevalecientes en las universidades y otras instituciones de educación terciaria y en las progresivas demandas formuladas por la sociedad a la educación superior.

La sociedad coloca a los centros generadores de conocimiento y encargados de la formación superior de los ciudadanos y ciudadanas, en una posición estratégica, formulándole a la vez nuevas exigencias en cuanto a la extensión, calidad y pertinencia de la producción académica y científica generada en su seno, así como en cuanto a la intensidad de sus vinculaciones con los procesos productivos, el desarrollo de las innovaciones y en la aplicación de la ciencia y la tecnología en los diversos campos del desenvolvimiento de la sociedad. La sociedad del conocimiento redimensiona el papel de la educación superior, planteándole nuevas responsabilidades y exigiéndole a asumir una posición más activa y preponderante en los diversos procesos en los cuales su intervención resulta ineludible.

Las relaciones entre el Estado y la educación superior asumen nuevas tonalidades y surgen nuevas modalidades de intervención estatal en el desenvolvimiento de los centros educativos terciarios. La consolidación del paso del “Estado plani-

ficador” al “Estado evaluador” marca una nueva forma de vinculación en la cual el centro de las preocupaciones del Estado se centra en la rendición de cuentas y en la valoración de los resultados obtenidos con los procesos formativos y de creación de conocimientos en los cuales se concentran las atribuciones delegadas a las instituciones de educación superior. Si bien por lo general las políticas de educación superior establecidas por los gobiernos en América Latina y el Caribe no cuentan con la fuerza ni los instrumentos que permitan una orientación sustantiva del desarrollo de los sistemas institucionales, los intentos por cooptar las instituciones de educación superior o por intervenir, por medio de diferentes medios, entre los que sobresale el condicionamiento de la asignación de los recursos financieros transferidos por el Estado para su funcionamiento, aparecen intermitentemente en el escenario político de la región.

La universidad no puede ser entendida como una institución homogénea que responde de manera uniforme a los estímulos provenientes del entorno en el cual se desenvuelve. En su interior coexisten diversos estamentos, con intereses particulares, diversas corrientes de pensamiento estimuladas en su florecimiento y persistencia por la irrestricta libertad de pensamiento, cobijada en la libertad de cátedra, así como diferentes maneras de interpretar los procesos sociales, de emprender el conocimiento de los procesos de la naturaleza y de entender la cultura nacional y global.

La práctica cotidiana de los actores institucionales, lo mismo que las relaciones de poder prevalecientes en el espacio social constituido por el campo universitario, sobre todo cuando la elección de las autoridades –ocupantes de los diferentes cargos de dirección institucional- recaen en algunos de los estamentos de la organización –por lo general los académicos y los estudiantes, pero en algunos casos también los funcionarios administrativos-, pero no restringido únicamente a esta condición, contribuyen a la existencia de procesos organizativos muy dinámicos y a configurar la heterogeneidad característica de la universidad y del conjunto de instituciones que constituyen los sistemas de educación superior.

La transformación de los sistemas de educación superior y de los establecimientos particulares se produce en un contexto en el cual se conjugan los impulsos

provenientes del entorno con las relaciones y movimientos originados en el ámbito institucional. En muchos casos, la existencia de fuerzas desiguales y de vínculos heterogéneos con el exterior produce la existencia simultánea de diversos proyectos y modelos en las instituciones y en el sistema de educación superior.

Es frecuente encontrar en el ámbito institucional, departamentos o unidades con una clara inclinación hacia la venta de servicios, la apertura a las vinculaciones con actores institucionales y empresariales y a la adopción de modelos educativos basados en competencias y sujetos a la evaluación externa; en contraposición a otros departamentos y unidades menos susceptibles a este tipo de vinculaciones, cautos en relación con una posible mercantilización de los procesos institucionales y críticos ante el tema de las competencias y menos dispuestos a la evaluación externa. Entre estos dos extremos, aparecen múltiples combinaciones y diversas posiciones que contribuyen a darle la complejidad asumida por las instituciones y los sistemas de educación superior.

La sociedad vive un momento en el cual la generación de pensamientos, la extensión de una visión humanista renovada y la mirada crítica al mundo circundante, adquiere una relevancia mayúscula. La preeminencia alcanzada por la comprensión del ser humano meramente como un consumidor, la sustitución de la solidaridad por la sobrevaloración del individuo aislado frente a la sociedad y el abandono de las políticas de redistribución y el deterioro de los sistemas de bienestar social, hacen de la universidad, por su cualidad para permitir el florecimiento de las pensamientos, la discusión libre de las ideas, la rigurosa discusión de los propuestas y de las tendencias y avances de la investigación, un espacio idóneo para la generación de críticas y propuestas reflexivas ante los acontecimientos vividos por la sociedad de nuestro tiempo.

La humanidad vive un periodo histórico en el que se experimentan asombrosos avances en casi todos los órdenes de la vida de la sociedad. La incontenible creación de conocimientos -compartida por la universidad con otros centros públicos y privados dedicados a su producción y a la investigación y el desarrollo-, propician el surgimiento de condiciones favorables para atender las necesidades del desarrollo material y espiritual de todos los habitantes del planeta. Sin em-

bargo, en un momento en el cual se han derrumbando los muros existentes en el pasado entre sistemas ideológicos, políticos y sociales interpuestos entre los seres humanos, también se están abatiendo las bases generadoras de certeza, protección y bienestar.

En buena parte del mundo actual, reina la incertidumbre y un sentimiento generalizado de inseguridad, originadas en la prevalencia de un patrón de acumulación centrado en el crecimiento de la economía y el abandono de los mecanismos de distribución, generador de exclusión social y de malestar ciudadano.

La generalización de la precariedad laboral y el desempleo; las reiteradas fluctuaciones en los precios de los alimentos y las inaceptables situaciones de inseguridad alimentaria vividas por poblaciones enteras, habitantes de muy amplios territorios; los cada vez más evidentes impactos del calentamiento global y la inaceptable resistencia a la adopción de medidas para amortiguar los procesos que generan su expansión; la frecuente movilización de amplios grupos de la población en búsqueda de lugares en los cuales puedan obtener su subsistencia y la de sus familias; el deterioro sufrido por las principales instituciones democráticas; así como la creciente inseguridad ciudadana extendida por amplias zonas del planeta, muestran que algo anda mal con el rumbo seguido por la sociedad.

La ocurrencia de estos fenómenos, entre otros, asimismo evidencia la necesidad de robustecer el pensamiento humanista y cultivar una actitud ciudadana en la cual las grandes preocupaciones enfrentadas por las generaciones actuales, con una indiscutible incidencia en la vida de las generaciones futuras, formen parte de sus principales inquietudes.

En este campo, la misión de las instituciones de educación superior encuentra una de sus principales aspiraciones y su trayectoria de generación de conocimientos y pensamientos le asigna una destacada posición como centro generador de nuevas visiones para impulsar el desarrollo de la sociedad. Desde luego que el cumplimiento de esta relevante tarea no puede llevarla a cabo la educación superior de manera aislada, entre los muros del campus. La vinculación con los diversos actores de la sociedad civil y las relaciones con las instituciones

sociales con las cuales entrelaza su funcionamiento la institución universitaria, así como la participación en múltiples redes de conocimiento y corporativas, resultan fundamentales para crear y difundir sus concepciones y propuestas orientadoras del desarrollo de la humanidad.

En todos estos procesos, la autonomía de la que aún goza la educación superior, así como la libertad académica, entendida como un fundamento en el cual descansa la irrestricta expresión de los pensamientos -sometidas a tensiones y conflictos de diversa naturaleza, sobre todo por los intentos de alinear los procesos de formación y los resultados de la investigación a determinados patrones de crecimiento y a ciertos intereses particulares-, adquiere su máxima preponderancia.

La posibilidad de generar conocimientos y propuestas, de mantener un claro compromiso con la búsqueda del desarrollo humano, y de analizar los procesos sociales libremente, sin la injerencia directa de los poderes políticos o económicos, y sin la influencia franca o velada de las agrupaciones políticas y sociales en disputa por imponer sus proyectos de sociedad, en un marco de amplias vinculaciones y de diálogo con los diversos actores sociales, políticos e institucionales, les confieren a las instituciones de educación superior una posición estratégica en el desarrollo democrático y en la construcción de los caminos conducentes a conseguir la sustentabilidad ambiental, la equidad y la cohesión en la sociedad contemporánea.

Ante desafíos de tal naturaleza y magnitud, la comprensión sobre las principales tendencias seguidas por el desarrollo social y cultural de nuestro tiempo resulta ineludible. Pero, es de igual manera insoslayable, retomar los pensamientos de aquellos pensadores cuyos juicios y visiones permitieron levantar los fundamentos de la educación superior del presente. La validez actual de los puntos de vista, los principios y los análisis sobre la sociedad y la universidad, expuestos en su momento por quienes contribuyeron a la forja de instituciones con una indiscutible posición en el desarrollo de sociedades democráticas y socialmente incluyentes, adquiere un valor mayúsculo.

Es de esperar que la selección de unos breves textos en los cuales se sintetizan algunas de las principales reflexiones sobre la Universidad de Costa Rica y la sociedad costarricense de los años cincuenta, a cargo del rector Rodrigo Facio Brenes, brinde una contribución a los análisis y las propuestas impulsadas en la Costa Rica del siglo XXI, por revitalizar la educación superior y retomar el rumbo generador de desarrollo humano en la sociedad costarricense.

## 8. Bibliografía

- Bauman, Z. (2009a). *Vida líquida*. Buenos Aires: Paidós.
- Bauman, Z. (2009b). *En busca de la política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1998). *La duda y la elección. Intelectuales y poder en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Paidós.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Editorial ANAGRAMA.
- Brunner, J.J. (2011). “Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias”. Madrid: Ministerio de Educación de España, *Revista de Educación*, 355. Mayo-agosto 2011, pp. 137-159.
- Buarque, C. (1991). *La universidad en la frontera del futuro*. Heredia, C.R.: EUNA.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Daniel, J. (2011). “Lo que yo creo: una ética de izquierda”. Madrid: El País.  
[http://www.elpais.com/articulo/opinion/creo/etica/izquierda/elpepiopi/20110506elpepiopi\\_4/Tes](http://www.elpais.com/articulo/opinion/creo/etica/izquierda/elpepiopi/20110506elpepiopi_4/Tes) (15/05/2011)
- Duderstadt, J. (2010a). *Una Universidad para el siglo XXI (Tomo 1)*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

- Duderstadt, J. (2010b). Una Universidad para el siglo XXI (Tomo 2). Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- España, O. –Compilador- (1996). Pensamiento universitario costarricense. Heredia, C.R. Editorial Fundación UNA.
- España, O. –Compilador- (1998). Universidad Nacional: Historia y Utopía. Heredia, C.R.: Editorial Fundación UNA.
- Facio, R. (1977). Obras de Rodrigo Facio. Documentos universitarios. San José: Editorial Costa Rica –ECR-.
- Fundación 5 de octubre de 1954 (2008) 1918-2008. La reforma universitaria. Su legado. Buenos Aires: Librería Histórica S.R.L.
- García-Ruiz, J. (1998). La universidad a las puertas del tercer milenio. Guatemala: Ediciones AMEU.
- Gazzola, A.L. y Didriksson, A. (2008). Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Caracas: IESALC-UNESCO.
- Gentili P. y Levy, B. -compiladores- (2005). Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas en América Latina. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO-.
- González, Y. (2011) “El reto de la autonomía universitaria”  
[http://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2011/Yamileth\\_Gonzalez\\_UDUAL\\_Costa\\_Rica.pdf](http://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2011/Yamileth_Gonzalez_UDUAL_Costa_Rica.pdf) (05/05/2011).
- González, J. y Wagenaar, R. –editores- (2003). Tuning Educational Structures in Europe. Bilbao: Universidad de Deusto/Universidad de Groningen.

- IESALC-UNESCO (2006). Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. Caracas: Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC).
- Kliskberg, B. (2008). Más ética, más desarrollo. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial SRL.
- Lavados, J. (1994). “La Universidad y el Estado”. En Revista Anales de la Universidad de Chile 2010: edición especial con motivo del Bicentenario de la República. <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/ANUC/index> (25/05/2011)
- Leher, R. -Compilador- (2010). Por una reforma radical de las universidades latinoamericanas. Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- Mora, J. (2005). Autoevaluación con fines de acreditación y cultura de la calidad en la educación superior de Costa Rica. San José, C.R.: Cuadernos del SINAES, N°. 2, Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES).
- Mora, J. (2003). “El sistema de acreditación de la educación superior de Costa Rica”. En La evaluación y la acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe. La Habana: IESALC-UNESCO.
- Mora, J. (2000). Universidad y sociedad en el siglo XXI. Heredia, C.R.: Editorial de la Universidad Nacional (EUNA).
- Neave, G. (2001). Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Newman, F. Couturier, L. y Scurry, J. (2004). The future of Higher Education: Rhetoric, Reality, and the Risks of the Market. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

- Oppenheimer, A. (2010). ¡Basta de historias! La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro. México: Random House Mondadori, S. A. de C. V.
- Pugliese, J.C. (2009). “Los desafíos de la universidad en el Siglo XXI: una visión desde la Argentina pos crisis”. En Perspectivas de la educación en América Latina. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Rama, C. (2009). La internacionalización ante el bien público en América Latina: entre las ideas y las realidades. Ponencia presentada en el Foro Rectoral. Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) – Universidad CES. Medellín, Colombia. 11-12 de mayo del 2009.
- Russel, C. (2009). La libertad académica. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- Stiglitz, J. (2010). Caída Libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial. Madrid: Taurus.
- Universidad de Costa Rica (1982). Informe del Rector 1981-1982. San José, C.R.: Universidad de Costa Rica (UCR).
- Tünnermann, C. (2008). Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba: 1918-2008. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

## **La internacionalización ante el bien público en América Latina: entre las ideas y las realidades**<sup>22</sup>

*Claudio Rama*<sup>23</sup>

### RESUMEN

**A** inicios del siglo XXI estamos en el centro de un complejo proceso de globalización y de expansión de la educación superior. En este contexto se ha desarrollado a escala global y fundamentalmente en América Latina un debate alrededor del concepto del “bien público”. Es parte de la discusión del nuevo escenario de la educación superior donde la regulación, lo internacional, la mercantilización y la diferenciación se constituyen como tendencias globales. El presente artículo realiza una revisión y un análisis de dicho concepto desde diferentes enfoques disciplinarios de las ciencias sociales: el económico, el jurídico, el educativo, el histórico y el político. Se verifica como el concepto del “bien público” proviene del campo de la ciencia política como disciplina y sobre el cual se articulan las diversas estrategias políticas de los diversos actores dentro del panorama universitario

**Palabras clave:** Educación superior, América Latina, bien público,

*In early twenty-first century we are in the center of a complex process of globalization and expansion of higher education. In this context it has developed*

---

22. El presente ensayo fue la base de la conferencia realizada en el Foro Rectoral. Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) – Universidad CES. Medellín, Colombia. 11-12 de mayo del 2009, y es un capítulo de un estudio concluido titulado “La nueva fase de la educación privada universitaria en América Latina” y que fue una investigación postdoctoral realizada en la Universidad de Campinas (SP, Brasil) en el 2010

23. Investigador en educación superior. Tiene 10 certificaciones universitarias: Economista; Postgrado en Derechos de autor; Postgrado en Propiedad Industrial; Especialista en Marketing; Especialista en Telemática e Informática para la Educación a Distancia; Magíster en Gerencia de la Educación; Doctor en Ciencias de la Educación; Doctor en Derecho. Fue Director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) (2001- 2006), Director del Instituto Nacional del Libro; Director del Sistema Nacional de Televisión-Canal 5; y Vicepresidente del Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE) del Uruguay. Actualmente es Decano de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad de la Empresa (UDE) en Uruguay.

*globally and in Latin America primarily a debate about the concept of “public good”. It is part of the discussion of the new scenario of higher education where regulation, internationalization, differentiation and market dynamics trade are established as global trends. This article presents a review and analysis of this concept from different disciplinary approaches to social science, economic, legal, educational and political. It verifies the concept of “public good” comes from the field of political science as a discipline and which articulates the various political strategies of various actors within the university landscape.*

**Keywords:** *Higher Education, Latin America, public good.*

**Esquema:**

1. El cambio global y las oportunidades educativas, 2. El enfoque jurídico: la educación como derecho humano. 3. El enfoque económico: la educación como un bien privado con externalidades. 4. El enfoque educativo: la educación como espacio global sin fronteras. 5. El enfoque político: el bien público como principio ético en la construcción de la política pública. 6. El enfoque histórico: la demanda por una nueva regulación de la educación superior en América Latina. 7. El bien público social” como un nuevo equilibrio de intereses en pugna.

## 1. El cambio global, las oportunidades educativas y el sector privado

**E**l mundo está inserto en un cambio de época que está impactando sobre la educación y sus formas de regulación, creando nuevas tensiones políticas derivadas de los impulsos y las resistencias a los escenarios en frenética transformación. Los modelos de desarrollo y de acumulación de capitales crecientemente se basan en la innovación tecnológica, en aumentos de la productividad por mayores destrezas y nuevas competencias laborales, en un carácter global y con cambiantes condiciones de producción. En este escenario de transformaciones, la educación superior es uno de los componentes de la expansión del nuevo modelo de acumulación global basado en mayores densidades tecnológicas. Tales realidades están transformando los mercados de educación superior: en tanto éstos son impulsados por las fuerzas del mercado, las demandas de la sociedad, la expansión de nuevos conocimientos, las políticas gubernamentales y los estándares internacionales. En este sentido, se está frente a un nuevo escenario educativo marcado por el nuevo rol de la educación superior y que se articula con crecientes componentes internacionales y transnacionales. Es éste también una dinámica derivada de fases anteriores en tanto al masificarse y diferenciarse los sistemas de educación superior se avanza hacia lógicas educativas internacionales y virtuales que introducen esos componentes en la dinámica educativa. Es una etapa llena de nuevas tensiones políticas y educativas al introducir procesos de des-nacionalización derivados de la conformación de un complejo proceso de internacionalización y de virtualización de la educación superior, que marca nuevos derroteros y tendencias futuras de los sistemas terciarias y por ende en la agenda de la discusión política.

Múltiples autores se han focalizado en el estudio de cómo la globalización eco-

nómica y social está impactando en múltiples dimensiones a la educación.<sup>24</sup> Tal proceso está actuando sobre todos los ámbitos: sobre las demandas de educación, los currículos, las ofertas, las pedagogías, las tecnologías y también sobre los espacios geográficos de cobertura, y por ende incide en el funcionamiento de los distintos mercados universitarios: sobre los mercados de postgrados, de pregrado, de educación a distancia, de certificaciones o de calificaciones, reestructurándolos e incorporando variables internacionales y mercantiles. Mercados que antes se basaban sólo en variables y lógicas nacionales, se están internacionalizando, y se estructuran diferenciadamente, y así mismo también reciben, en forma distinta, los impactos de la globalización. La educación nacional fue conformada históricamente en el marco de las fronteras nacionales como un servicio exclusivamente nacional con sus lógicas de pertinencia, de currículo, de calidad y con sus propias instituciones y actores nacionales.

Sin embargo, en el escenario de la globalización y de la conformación de la sociedad diferenciada de la información y el conocimiento, se constata como se está comenzando a estructurar con distinta dimensión e intensidad en países y regiones, una educación con crecientes componentes privados e internacionales. En esta gran reestructura que hemos visualizado como la Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina, se produce una creciente vinculación y entonación entre los sistemas educativos a escala global así como a escalas regional y subregional, y obviamente también de algunos de sus mercados y productos, fundamentalmente de los postgrados, la educación virtual y las certificaciones, y que tiende a derivar en la formulación de marcos de regulación globales o regionales de estos nuevos escenarios educativos.<sup>25</sup> La diversidad de ejes problemáticos obviamente complejiza la propia definición de la política, y el contexto internacional diverso, a su vez dificulta cualquier instrumentación.

---

24. Carnoy, Martín (2003). "Mundalización e reforma na educação: o que os planejadores devem saber", UNESCO IIEP: Brasil.

25. Rama, Claudio (2006, b) "La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización", en Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe. La metamorfosis de la educación superior. 2001-2005. Iesalc: Caracas  
<http://www.uss.edu.pe/deac/Gestion/La%20tercera%20reforma%20-%20masificacion%20y%20reforma.pdf> (Revisión, 3 mayo 1009) El documento no está en la página oficial de IESALC desde julio del 2006

La internacionalización es vista, tanto como un proceso de penetración de universidades, de sistemas de educación externos, de movilidad docente y estudiantil, y en este sentido pérdida de mercado, de poderes y de soberanías; como también como la respuesta de los sistemas locales, para acceder a saberes, estándares, niveles de calidad, grados de diferenciación e inclusive de inversiones externas o valorización de sus propias instituciones. También finalmente puede ser vista como una lógica derivación del desarrollo de sistemas nacionales de educación o de instituciones individualmente que para continuar su proceso de diferenciación, pertinencia y valorización, ingresan en dinámicas cada vez más internacionalizadas.

En este proceso en curso rápido se están generando múltiples tensiones sociales y económicas dadas por el incremento de la competencia, nuevos paradigmas educativos que se confrontan a las realidades tradicionales, un directo incentivo a la mercantilización de la educación y la oferta privada y la propia interacción de los sistemas nacionales educativos en el escenario internacional. No es este sin embargo un proceso lineal, sino que es altamente diverso y heterogéneo por determinantes políticas, técnicas, normativas y económicas asociadas a los distintos mercados, y al diferenciado impacto de impulsores y de restrictores, los cuales pautan las velocidades del proceso de internacionalización de la educación en cada uno de los países y sectores educativos de la región. Son éstas múltiples dinámicas políticas interrelacionadas que finalmente modelaran la internacionalización con sus opciones de resistencia o inserción, así como también de calidad y de cobertura.<sup>26</sup> Este proceso además impulsa la educación superior privada. En un análisis general, Altbach sostiene que “los patrones de manejo del claustro docente, tradicionalmente descentralizados, pesados y lentos ya no son confiables para aportar el manejo eficiente que requiere la educación superior moderna”<sup>27</sup>. Es parte también del proceso de construcción de mercados globales de educación superior, con múltiples y confusas regulaciones, apenas unas de las cuales son el GATS y los Acuerdos de Libre Comercio, y donde hay una multiplicidad creciente de actores protagonistas del proceso. Ello además

---

26. Scott, Peter (1998). “Massification, Internationalization and Globalization.” in *The Globalization of Higher Education*, edited by Peter Scott, Open University Press, Buckingham: England.

27. Altbach, Philip (2009). “Educación superior comparada

no se reduce a lo educativo, en tanto cada vez más se crean diversos bienes y servicios mercantiles de apoyo o asociados, ya que los prestadores de los bienes y servicios asociados, no siempre son de carácter educativos.

Es este un escenario que se está construyendo a partir de múltiples impulsores que tornan una dinámica imparable y que continuará en las próximas décadas por las fuerzas participantes y la diversidad de motores de esta globalización educativa y que referimos en el cuadro siguiente en su diversidad y complejidad a partir de la metodología de Yip de análisis de impulsores.<sup>28</sup>

### **Impulsores de la internacionalización de la educación superior**

De mercado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansión de la educación superior privada en todo el mundo.</li> <li>• Aumento de la competencia de profesionales por saturación de sus mercados por sobreoferta de egresados.</li> <li>• Aumento de las exigencias de las competencias laborales profesionales.</li> <li>• Pertinencias y mercados laborales globales que demandan certificaciones y estándares globales.</li> <li>• Existencia de rankings globales de calidad y desarrollo de marcas de educación globales.</li> <li>• Aumento de la demanda por educación superior.</li> <li>• Necesidades comunes de los estudiantes.</li> <li>• Productos estandarizados transferibles de un país a otro.</li> <li>• Canales de redes globales virtuales con estudiantes globales que compran localmente.</li> <li>• Bajos niveles de calidad a niveles locales.</li> </ul>
De costos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costos decrecientes de la comunicación y conectividad.</li> <li>• Políticas de apertura que igualan las condiciones de producción y comercio de los productores locales y globales.</li> <li>• Creación de economías de escala de gestión y de producción globales para bienes y servicios educativos.</li> <li>• Aumentos de los costos a escala global de la educación de calidad</li> <li>• Economías globales de costo derivadas de la internacionalización.</li> <li>• Efectos de la curva empinada de experiencia sobre los costos.</li> <li>• Diferencias de los costos salariales de los docentes a escala mundial</li> </ul>

28. Yip, George (1995) "Estrategias para Obtener una Ventaja Competitiva Internacional". Norma: Bogotá.

NUEVOS RUMBOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA:

Bien público, autonomía e internacionalización

De Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de apertura favorables o resistentes a la oferta externa para cubrir demandas insatisfechas de educación.</li> <li>• Normas técnicas compatibles a través del establecimiento de modalidades de creditización, estándares de calidad y requisitos de oferta comunes.</li> <li>• Reducción relativa del gasto público en educación superior en relación a las demandas.</li> <li>• Aprobación de normas de protección de la propiedad intelectual y observancia de los Tratados Internacionales de protección intelectual.</li> </ul>
Competitivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansión de nuevos proveedores globales y nacionales y aumento de la competencia en los mercados educativos.</li> <li>• Restricción de los mercados internos para organizar niveles de ofertas rentables por la alta diferenciación disciplinaria.</li> <li>• Irrupción de Mega universidades con nuevas modalidades pedagógicas más eficientes en términos de costos, calidad y cobertura.</li> <li>• Dominación de lógicas de demanda mercantil por parte de los consumidores.</li> </ul>
Tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revolución de las NTIC y expansión a escala global facilitando la educación transfronteriza.</li> <li>• Discontinuidad del servicio educativo y posibilidad del fraccionamiento del servicio educativo y por ende localización global diferenciada de sus diversos componentes.</li> <li>• Tecnologías cambiantes y convergencia digital que facilita el uso compartido de materiales educativos.</li> </ul>
Académicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansión de nuevos campos académicos.</li> <li>• Aumentos de las demandas de calidad.</li> <li>• Alta diferenciación disciplinaria y de las demandas que generan nichos de mercados en ámbitos globales.</li> <li>• Ampliación de las escalas de la investigación.</li> <li>• Especialización académica de las instituciones.</li> </ul>

Fuente: Rama, Claudio (2008). "Tendencias de la educación superior de América Latina en el siglo XXI". (Tomo 1). ANR: Lima

Son tal diversidad de motores de la internacionalización que promueven a su vez múltiples cambios los cuales a su vez derivan en tensiones políticas y académicas, muchas veces marcadas por las normales resistencias al cambio, las cuales a su vez son incrementadas por las propias características de la dinámica universitaria a escala mundial, consejista, de lentos procesos de decisión, conservadora en los cambios internos y en general adversa al riesgo. Hay sin embargo una pregunta central latente. ¿En posible escaparse de este nuevo escenario? ¿Es conveniente? Cómo minimizar sus impactos negativos, pero también cómo realmente aprovecharse de sus potenciales beneficios, constituyen los ejes iniciales de una discusión, que finalmente propende a determinar con relativa precisión -en la complejidad del problema- cuáles son los elementos positivos de este nuevo escenario y cuáles pudieran ser los factores negativos. La gestión privada, por su flexibilidad de gestión se torna así una variable asociada a la internacionalización.

En este contexto, la caracterización del proceso de construcción de las nuevas dinámicas educativas por su importancia no puede ser vista desde enfoques simplistas y dicotómicos que asemejan una lectura polar y caricaturesca entre una globalización mala vs. una mundialización buena; cooperación buena vs. internacionalización mala; sociedad política mala vs. sociedad civil buena; Estado bueno vs. iniciativa privada mala; OMC mala vs. UNESCO buena; convenciones buenas vs. acuerdos y tratados malos, ya que los escenarios y las conveniencias son complejas diversas y no meramente decisiones ideológicas y simples como promueven algunos enfoques<sup>29</sup>. En una visión rigurosa, para Morin, cualquier disyuntiva es siempre complementaria, y más allá de algunos enfoques que propenden a construir “el difícil equilibrio”<sup>30</sup>, el eje del asunto, desde un enfoque moriniano, debería enfocarse en un diálogo entre esos falsos opuestos.

El problema no debe verse tampoco como un dilema y una confrontación entre un enfoque del debe ser, frente al ser. Esta polaridad entre un deber ser de

---

29. Pugliese, Juan Carlos (Ed.) (2005). “Educación superior: ¿bien público o bien de mercado? Los debates sobre la internacionalización, desde los noventa a la actualidad.” MECyT. Secretaría de Políticas Universitarias: Buenos Aires.

30. García Guadilla, Carmen (editora) (2003). “El difícil equilibrio: la educación superior como bien público y comercio de servicios. Implicaciones del AGCS (Gats)”. Columbus – Universidad de Lima: Lima

los sistemas educativos, frente al ser, a lo real, expresa muchas veces una incompreensión de las dinámicas de los procesos y un debate a partir de intereses políticos que se arropan de visiones ideológicas. Pero más allá de ello, en tanto que el primero (deber ser) se refiere a una orientación filosófica o ideológica que concibe a lo real en base a un criterio preestablecido, bajo el segundo enfoque (el ser) se refiere a analizar lo que es, como derivación de múltiples variables y decisiones de los diversos actores, y a cómo se cumplen las diversas demandas sociales con sus pro y contra como siempre.

Volvamos a concentrarnos en el nuevo escenario de la educación con crecientes componentes globales. En esta nueva realidad, se produce una cotidiana dinámica de interacción entre los mercados educativos, las instituciones, las demandas y los saberes que a su vez cotidianamente generan nuevas demandas y posibilidad de ofertas servicios educativos adicionales, y que por ende significan nuevas oportunidades de educación y por ende de inversión y de cubrir demandas sociales del mercado de formación de personas. En este enfoque es la propia dinámica de la educación superior la que está constituyendo el mercado mundial de bienes y servicios educativos, en el cual, aún a pesar de sus fuerzas, las instituciones pueden participar en diversas dimensiones e intensidades, en tanto ellas y los países tienen instrumentos y mecanismos para restringir o ampliar la participación e inserción nacional. Sin duda, algunos sostienen que al mismo tiempo que se abren oportunidades, esos cambios implican riesgos, o en todo caso desafíos difíciles de responder de políticas y acciones minimizadoras de ellos, tanto de los gobiernos como de las instituciones. Se argumenta que los cambios son brechas de oportunidades y también ventanas de riesgos, y que ambas requieren nuevas políticas complejas en los planos nacionales e internacionales. En el actual contexto de reestructuras vertiginosas en las sociedades, se están produciendo transformaciones en la educación superior, dados por el nuevo rol del conocimiento en la acumulación de capitales, el incremento de las demandas de acceso y la incapacidad de ser cubiertas enteramente todas esas demandas por el presupuesto público por temas financieros o por su velocidad y flexibilidad de respuesta necesaria, que deriva en que muchas de ellas tienden a ser respondidas por la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos de enseñanza-aprendizaje, la presencia de nuevos proveedores internacionales

o por el sector privado local. Alguna vez Felipe González expresó claramente que “la burocracia no tiene imaginación”, pretendiendo con ello mostrar que finalmente será la sociedad, la que tiene la capacidad de responder e innovar en todos los ámbitos sociales. En nuestras sociedades además el sector público universitario, sujeto a recursos externos, tiene fuertes limitaciones a aprovecharse de esos contextos, y las últimas décadas muestran como ha sido el sector privado quien se ha aprovechado más ampliamente de las oportunidades de nuevas demandas de cobertura. Parte de los problemas de la educación superior es la poca capacidad de innovación y de ágil respuesta de las instituciones públicas, y una de las acciones debe focalizarse en aumentar sus niveles de eficiencia y de aprovechamiento más eficaz de las oportunidades.

Los nuevos escenarios de la globalización (carácter global de los procesos, tecnologías de microelectrónica y programación informática, carácter mercantil de los procesos, mayor peso del Estado en la regulación y expansión de los conocimientos), modifica significativamente las formas de funcionamiento de los mercados, aumentándose tanto el nivel de riesgos como las oportunidades<sup>31</sup>. Este contexto de cambios por su parte, incide en casi todas las áreas de la educación superior: sobre sus estándares de calidad, sus currículos, sus formas en enseñanza, sus procesos económicos, los niveles de eficiencia organizacional para aprovecharse de esas oportunidades así como en sus niveles de diferenciación y calidad, su presencia en los distintos mercados o de creación de conocimientos. Es una dinámica contradictoria estructural ya que más incertidumbre en el funcionamiento de los mercados educativos, genera a su vez más oportunidades. Sin duda, también más competidores que pueden implicar la existencia de mayores riesgos sobre las instituciones y los propios mercados, si no hay políticas acordadas y ellas no pueden responder con eficiencia y flexibilidad.

En general, el nivel de cambios en los procesos educativos y en los mercados laborales, actúa como un terremoto sobre la forma de funcionar de los sistemas educativos, creando así permanentemente cambios necesarios y por ende oportunidades de inversión, de innovación y de desarrollo de nuevos modelos de

---

31. Goldin, Ian y Reinert, Kenneth (2006). “Globalización para el desarrollo”. Planeta - Banco Mundial: Bogotá

gestión. Inversamente los cambios también generan mayores riesgos que obligan a introducir permanentes reformas y reingenierías en la gestión y en las modalidades de funcionamiento del proceso educativo. El proceso de Bolonia es de hecho una gran reforma focalizada sin duda en los escenarios de la globalización y como respuesta a ellos<sup>32</sup>. No como estrategia defensiva, sino como motor de la construcción de sociedades del conocimiento. Y sin duda son escenarios que implican nuevas formas de su regulación, ya que los cambios del entorno obligan a introducir transformaciones en las instituciones de educación superior ya que de mantenerse los ejes tradicionales de las políticas y las dinámicas de funcionamiento de la educación superior en entornos cambiantes, es altamente probable que las Universidades pierdan competitividad, eficiencia, calidad o cobertura. En este sentido, la protección implica también múltiples riesgos sobre los sistemas terciarios locales o regionales, en el mediano y largo plazo, en términos de rezagos en su reducida capacidad de formar competencias competitivas en los niveles de las demandas requeridas.

La determinación del tipo de política en este contexto es uno de los ejes de la agenda de la discusión de la educación superior en la región. Los debates tienen a focalizarse alrededor de los conceptos de apertura, protección, integración, regulación y libertad, y se articulan alrededor de discursos y propuestas de políticas y marcos normativos, a nivel nacional, regional e internacional. Dentro de este eje de discusión de políticas, se ha incorporado el concepto del “bien público” en el debate educativo, fundamentalmente en la educación superior. De donde viene y cual es su sustentación conceptual es a lo que nos concentraremos a continuación, en tanto es parte de la discusión sobre el tipo de regulaciones. Como sostuvimos en otra ocasión: *“Una educación sin fronteras, sin regulaciones, puede poner en jaque la cohesión social en los países en desarrollo, que requieren no sólo de profesionales, sino de verdaderos sistemas universitarios, dotados de fuertes pertinencias y de investigación local. Estos nuevos roles se asocian crecientemente a que la educación se está conformando como un “bien público internacional” y en cuya regulación la comunidad internacional tiene responsabilidades. Frente al concepto del “bien público”*

---

32. Bergan, 2005.

*que sólo establece la regulación a escala nacional y en general sobre lo privado, la internacionalización comienza a imponer un nuevo enfoque de la educación superior como un “bien público internacional” dadas las complejas responsabilidades de todos los Estados por la calidad, acceso y pertinencia de la educación en el mundo en el contexto de la globalización y la sociedad del saber”* <sup>33</sup>.

El concepto del bien público se está conformando como un concepto ordenador de una estrategia defensiva universitaria en el actual contexto de los desafíos que impone la globalización. Parece construirse además tanto como estrategia como también como principio y como eje de políticas públicas, y su propia lógica propende a limitar el espacio de lo privado y también de lo internacional. Para analizar entonces el basamento de la construcción de las políticas en esta materia desarrollaremos, a partir de abordajes jurídico, económico, educativo, político e histórico, el análisis del llamado “bien público”, como sustentaciones para considerar las reglas de juego y las regulaciones asociadas a la articulación de los sistemas educativos en el contexto internacional.

---

33. Rama, Claudio (2006), “La tercera reforma de la educación superior en América Latina”, Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires

## 2. El enfoque jurídico: la educación como derecho humano

**D**esde el punto de vista jurídico, la educación ha sido vista como un derecho. Ella no ha sido considerada como un bien sino como un servicio público, y por ende sujeto a regulaciones, que puede ser brindado por el sector público o por el sector privado o comunitario, etc., en condiciones de concurrencia o en forma monopólica, asociado a como se lo concibe como derecho, que es donde se focaliza su enfoque. En tanto derecho, la educación se ha concebido desde sus inicios como un derecho humano, al ser incorporado como uno de los derechos fundamentales de las personas dado por la Declaración del Hombre y el Ciudadano (1989) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) de las Naciones Unidas que dispone que: “toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. (...). Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”<sup>34</sup>.

La clasificación más difundida de los derechos humanos, la distingue en tres generaciones, y sostiene su criterio de progresividad<sup>35</sup>. Bajo este esquema, los derechos humanos se clasifican en derechos de primera generación en el cual tradicionalmente se inscriben los derechos civiles y políticos, en los cuales para su concreción se requiere que el Estado se abstenga de intervenir para que los ciudadanos puedan ejercer estos derechos fundamentales. En tanto el Estado, como ámbito centralizado es una expresión de personas, no puede regular a toda

---

34. Organización de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos. <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml> (Revisión, 3 de mayo, 2009)

35. Núñez, Palacios, Susana (2004). “Clasificación de los derechos humanos”. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr21.pdf> (Revisión, 1 de mayo, 2009)

la sociedad ni prohibirle sus libertades, se reconoce la existencia de sus derechos y se establecen sus garantías procesales para que las personas puedan ejercerlos, y es entonces cuando se reivindican todas estas esferas de privacidad del individuo y surgen los llamados derechos liberales, fundamentales o de las personas. Más allá de los derechos políticos y civiles y de una cada vez mayor incorporación de derechos, dentro de esos derechos básicos, se coloca el derecho a la libertad de pensamiento, el derecho a la libertad de opinión, de expresión de ideas, de asociarme para mejorar las condiciones de la comunidad así como el derecho a educarse, como derecho de la persona, y, asociado a ello, el derecho de educar a otros. Este no es visto como un derecho de base mercantil, sino como un derecho fundamental de las personas de poder educar a otras.

Adicional e históricamente, se fueron definiendo los derechos de segunda generación, como derechos colectivos y que constituyen a su vez es una obligación de hacer del Estado, y a su vez son de satisfacción progresiva de acuerdo a las posibilidades económicas de las sociedades. Estos, llamados los derechos colectivos, están asociados a rol activo del Estado, ya que sin esa acción, las personas puedan ejercer sus derechos individuales fundamentales. Estos derechos de segunda generación, más allá de ser derechos humanos, están jerárquicamente subordinados, en el derecho contemporáneo en nuestras sociedades democráticas, a los derechos fundamentales humanos de primera generación. Son derechos mediatos e indirectos ya que están sujetos a las posibilidades de la sociedad, y al tiempo implican un derecho positivo por parte del Estado para que las personas puedan gozar de sus derechos básicos. Son por ende un escenario de discusión permanente de exigencias y posibilidades societarias y se coloca en el debate de la política pública. Dentro de este concepto se ha establecido en la totalidad de las constituciones del mundo, el rol del Estado de promover la educación, en los niveles que cada sociedad pueda, y sobre todo en el nivel de primaria con carácter obligatorio y/o gratuito, para permitir que las personas puedan ejercer sus derechos, acotado a recursos y posibilidades. Es por ende un derecho progresivo, y en tensión política estructural. Sin embargo, este segundo nivel de derecho bajo tutela del Estado, en ningún caso, implica negar el derecho de primera generación, sino que su soporte conceptual es el objetivo de garantizarlo. Tampoco este derecho debe ser necesariamente satisfecho por el Estado, sino que la sociedad,

las comunidades, las personas o la acción privada pueden, y deben en general asistir al Estado en la efectiva realización de las acciones para el cumplimiento de este derecho. Así, la mayor parte de las constituciones incorporan tanto el derecho de los padres a escoger el tipo de educación que debe darse a sus hijos como el derecho a ofrecer libremente educación a terceros. El eje central de este derecho en todas las jurisprudencias, es que mientras el primero es absoluto, el segundo es relativo, de satisfacción progresiva y acotado a los recursos, fundamentalmente para los que no pueden ejercer libremente el derecho básico sin el auxilio de la comunidad, en tanto se sostiene que sin el Estado, el derecho fundamental queda reducido a derechos de las elites pudientes. El Estado cubre entonces la producción en tanto no todos pueden acceder bajo su forma pagante, lo cual impone la prestación del servicio gratuito.

Una de las reflexiones en las últimas décadas se posiciona tanto en la articulación entre esos derechos jerárquicamente, como en la tensión y en el equilibrio de la concreción de esos derechos en el plano de las posibilidades y de las necesidades. Igualmente en la responsabilidad social de las empresas, personas e instituciones en contribuir al cumplimiento de ese derecho colectivo <sup>36</sup>. La bibliografía es muy vasta inclusive de como se han ido confundiendo y complejizando las fronteras entre derechos primarios y secundarios, en parte asociado a posiciones políticas y doctrinarias sobre los derechos colectivos en relación a los derechos individuales <sup>37</sup>. Sin duda, es un proceso histórico en tensión y construcción social. Como se afirma “los derechos humanos son esencialmente históricos, es decir, tienen un carácter histórico y expansivo, son derechos humanos que nacen en determinado momento, que se desarrollan y que se expanden en un doble sentido. Pasan, de ser simples aspiraciones compartidas por intelectuales o por movimientos sociales, a tener consagración jurídica positiva y se expanden en el sentido de que pasan a una mayor concretización” <sup>38</sup>. De este escenario se construye el concepto del “bien público” como sustentación del principio de la acción del Estado para el logro de los derechos fundamentales y de los derechos

---

36. Kliksberg, Bernardo (2008), “El rol de las Universidades en un continente de cambio”. En Porto, A. (compilador): Responsabilidad social de las Universidades. Buenos Aires: Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria

37. Gross Espiel, Héctor (1988), “Estudios sobre los derechos humanos”. Ed. Civitas: Madrid

38. Arias, Alicia “Los Derechos Colectivos y su Relación con las Acciones Populares”.

[http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas/1999/13-tomo-13\\_derechos\\_colectivos.pdf](http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas/1999/13-tomo-13_derechos_colectivos.pdf) (Revisión, 1 de mayo, 2009)

colectivos. Por un lado, la delimitación entre derechos y libertades individuales, y por el otro el de derechos colectivos y regulaciones públicas, ha sido uno de los centros de las diferencias políticas en las últimas décadas en el mundo y que en nuestro tema se refieren al equilibrio entre la libertad de enseñar y aprender y la regulación y la acción pública como prestador de los servicios o su regulador, siendo los primeros derechos fundamentales de las personas y los segundos colectivos de las sociedades. La relación entre la educación privada y la educación pública es también una derivación de ello.

Un nuevo elemento se ha agregado a esta articulación local de derechos asociados y acotados al ámbito nacional, desde la década del 70 del siglo pasado. A partir de entonces se ha ido conformado un cuerpo conceptual que remite a la irrupción de unos derechos de tercera generación y que refieren al ámbito internacional, en tanto se comienza a requerir la cooperación de las naciones para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos tanto fundamentales como colectivos. Más aún, en este ámbito también la comunidad internacional comienza a aparecer como garante final del cumplimiento de esos derechos humanos, al tiempo que se conciben algunos derechos de cobertura internacional. Su gestación parte de que se asume que los nuevos problemas asociados a la creciente interdependencia internacional, no encajan en la “división clásica” de los derechos de primera y segunda generación. Ello por varias razones: primero, porque sosteniendo la tesis clásica de los derechos de primera generación que son contra el Estado y los derechos de segunda generación que son exigencias frente al Estado, es decir, deberes de no hacer y de hacer, se sostiene que los derechos de tercera generación tienen como una de sus características, que son derechos al mismo tiempo contra y frente al Estado. Estos solo se pueden realizar a través de la cooperación entre los Estados soberanos, y por eso terminan llamándose los derechos de la solidaridad en tanto no existen ámbitos de aplicación coercitiva en lo internacional.

Este desarrollo conceptual comenzó a dar a las nuevas realidades otra especificidad social diferenciada de los otros campos del derecho y por ende de las políticas públicas. Hoy se les llama de diversa manera: derechos de solidaridad, internacionales o derechos de doble titularidad ya que no recae en un sólo actor.

Su eje conceptual descansa en que la protección nacional de esos derechos es insuficiente y que por ello es necesaria una protección internacional para que las personas puedan ejercer sus derechos fundamentales, y también que una acción restrictiva del Estado puede ir contra el derecho de las personas, el cual en parte se realiza en el plano internacional. En este sentido, el derecho de tercera generación existe para poder ejercer el derecho fundamental. Sin embargo, en tanto todas las sociedades en el planeta tienen diferentes aproximaciones a sus derechos fundamentales y colectivos, los derechos de tercera generación son derechos globales con valores y principios supranacionales que propenden a ser construidos en procesos de negociación y consenso, y que al corresponder a todas las personas y países, no necesariamente se ajustan a las concepciones propias de una o algunas sociedades. Los tratadistas conciben además que una de las características de estos derechos refiere a que ellos superan además la división clásica de derechos privados y públicos, en tanto sirven, como pueden, entre lo público y lo privado.

Es dentro de este paradigma que se tiende a incluir a la educación dentro de estos derechos de tercera generación, y por ende como bien público con componentes que puedan referirse como globales o internacionales ya que para su efectivo acceso en condiciones de calidad, se requiere la cooperación internacional en el marco de gestión tanto pública como privada. Este nuevo marco conceptual, comienza a plantear nuevos derroteros en la definición de la educación superior así como en los diversos roles, niveles y significados de la relación internacional. Ello en tanto estamos frente a un nuevo contexto de la educación superior marcado por la internacionalización (división internacional del trabajo académico, educación transnacional, educación virtual, currículo global, movilidad estudiantil, docente e institucional), así como de un cambio en las lógicas del conocimiento por la propietarización del conocimiento y la globalización y armonización de los derechos de propiedad intelectual, derivadas de las lógicas mercantiles de la sociedad de la información y del conocimiento. El carácter internacional además tiende a privilegiar un mayor protagonismo del derecho privado y del propio sector privado en la gestión por ser un entorno mercantil y por los requerimientos de flexibilidad y gestión.

En este enfoque un componente está asociado al creciente carácter global de la propiedad intelectual. Aunque este derecho siempre tuvo una base internacional desde el Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas (1886) y el Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial (1883), sin embargo, su eje central descansaba en lógicas nacionales, dada la alta flexibilidad que los Tratados permitían, y en tal sentido, la intensidad y el uso de estos institutos jurídicos varió históricamente en cada país según sus propios intereses nacionales. Bajo estos instrumentos, se concibió que el conocimiento es un bien privado en primera instancia y un bien público posteriormente dado que todos los derechos intelectuales, tanto el derecho de autor como el derecho industrial, reservan sólo durante un tiempo el derecho patrimonial en cabeza de sus creadores, el cual luego de un tiempo cae en el dominio público, donde los creadores solo mantienen el derecho moral. Así, la protección del Estado es limitada ya que otorga a sus creadores el monopolio de su explotación durante un tiempo y bajo determinadas características con la finalidad de reconocer los beneficios privados y, al tiempo, establece su caducidad y el ingreso al derecho público luego del tiempo establecido para su explotación comercial, pero a su vez manteniendo algún derecho privado al final (el moral) que coexiste con el patrimonial que es de dominio público. No existen en este sentido tajantes fronteras, sino convivencias, mutuos intereses y equilibrios dinámicos entre lo público y lo privado en el derecho intelectual. Más aún no necesariamente el dominio público es gratuito, sino que en muchas sociedades es pagante el uso de un particular sobre una creación recaída en el dominio público, como en Uruguay y Francia. La sustentación de este derecho descansa en un diálogo de intereses entre particulares y sociedades, en términos de promover la investigación, ya que se sostiene que si no hay protección pública no se alcanza el objetivo social de una mayor producción de conocimientos, invenciones o innovaciones, y por ende su objetivo es facilitar su desarrollo al proteger la recuperación de la inversión.

En esta línea de relación entre intereses públicos y privados Aarón a sostenido inclusive que el sistema de patentamiento se basa en innovaciones y conocimiento aplicado, pero a su vez estos no pueden existir sin un avance de la investigación básica, la cual no genera rentabilidad patentable y por ende no atrae inversiones, por lo que los DPI promoverían una sobre-inversión en investigación aplicada en detrimento de la investigación básica. Bajo su enfoque el mercado funciona correctamente a través del DPI para incentivar la investigación aplicada, pero no la básica, por lo cual hay una necesidad de inversión pública en investigación básica.

El objeto es contribuir a promover el conocimiento por sus externalidades, incentivar nuevas creaciones, no generar indefinidamente costos adicionales por situaciones de monopolios y promover el acceso al conocimiento, ya que la creación de nuevos saberes siempre se basa en el aprovechamiento y reinterpretación de los conocimientos previos. Ello muestra claramente un concepto de equilibrio entre lo público y lo privado.

Desde la década del 90, se han producido cambios significativos con la armonización internacional de la propiedad intelectual, y aunque se ha ampliado el dominio privado y se han creado nuevas figuras, inclusive ampliándolo hasta alcanzar a proteger los descubrimientos, se mantiene el concepto de equilibrio necesario entre lo privado y lo público, a una escala global a partir de la estandarización y homogenización de estos componentes, tornándolos más firmemente derechos de ámbito internacional. Adicionalmente también se han incorporado nuevas complejas figuras jurídicas en la relación entre lo nacional y lo internacional, como el derecho de propiedad de las llamadas denominaciones de origen, el derecho en Internet, la protección territorial de los conocimientos ancestrales, la denominación de origen protegida o la diversidad biológica y cultural como espacio nacional y derecho global, etc. todas las cuales van tornándolo crecientemente un derecho internacional más allá de que su protección sea nacional en base a leyes locales, pero articuladas a los Tratados de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, o de la Organización Mundial del Comercio, que propenden a imponer su obligatorio cumplimiento global.

### **3. El enfoque económico: la educación como un bien privado con externalidades**

**E**n economía, la definición del “bien” está dada por su propio carácter intrínseco. Un bien público es un bien económico cuya naturaleza conlleva que es no rival (cuando su uso por una persona en particular no perjudica el uso futuro por otros individuos) y no excluyente (cuando su uso por una persona en particular no perjudica el uso simultáneo por otros individuos). La rivalidad en el consumo de un producto implica que el consumo por parte de un individuo reduce la cantidad disponible para otros, en tanto que el principio de exclusión refiere a la imposibilidad de excluir del consumo de un producto a determinadas personas, pudiendo ser tales razones tanto la imposibilidad física o económica de restringirlo a terceros. En este sentido, las características propias de la educación, que tiene escalas y por ende niveles de calidad, así como su fácil exclusión como servicio personalizado por recursos, han determinado que no se la pueda conceptualizar, bajo un enfoque económico, como un “bien público”. En ésta definición de la educación como “privada” en tanto ella es un producto rival, nos referimos básicamente a la educación presencial, ya que bajo la educación virtual habría una tendencia a permitir accesos múltiples al mismo tiempo y por ende un carácter menos rival y por ende con un carácter más público en términos económicos.

El enfoque dominante de reflexión desde lo económico, en tanto “bien privado” tiene varias orientaciones. Por un lado se ha posicionado en las características mercantiles de la producción de los bienes y en los procesos de intercambio en lo internacional. El enfoque de la internacionalización desde la lógica mercantil ha sido el que ha tenido más análisis descriptivos y es también la base de las orientaciones y negociaciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio y de los Tratados de Libre Comercio a escala global, al propender a facilitar la reducción de las diversas barreras que restringen el libre tránsito de

productos, personas y capitales<sup>39</sup>. Es además la dinámica educativa que más se ha discutido desde los noventa en nuestra región, como derivación del relativo incremento a nivel local de instituciones universitarias externas, de la movilidad de docentes y estudiantes y de una oferta local de educación transfronteriza<sup>40</sup>. Desde un enfoque económico, se considera que las restricciones a la libertad de movimiento al crear imperfecciones encarecen los accesos a esos bienes y servicios, y el logro de la eficiencia para todos. La homogenización e igualación de las condiciones de cambio hace que este bien privado se presente en igualdad para todos y que los consumidores se beneficien de todas las innovaciones en los precios. Así, desde la economía son las imperfecciones que generan tales barreras al libre tránsito y no permiten aprovechar las ventajas del comercio y la especialización en términos de costos, eficiencia y desarrollo de oportunidades para las sociedades. Si bien este es un escenario donde todos los indicadores permiten avizorar que se continuará incrementando en la región, su dimensión real aún es poco significativa en las cuatro orientaciones definidas por la OMC<sup>41</sup>. Esta tipología refiere a la instalación de instituciones externas, a la educación transfronteriza, y a la docente y estudiantil, tradicionalmente estás últimas dos más referidas a la llamada cooperación universitaria, constituyo la modalidad tradicional de acceso a la educación internacional. Los nuevos componentes, instalación física de instituciones de un país en otro, y educación transfronteriza virtual, aunque aún son minoritarios, se están incrementando por la propia masificación de la matrícula, la expansión de los campos disciplinarios y la oferta globalizada. Ello además contribuye a diferenciar y especializar los sistemas de educación a escala nacional, regional y global. De la reflexión de estas cuatro modalidades de internacionalización se ha derivado la reflexión de la mercan-

---

39. Didou, Sylvie, "Internacionalización y proveedores externos de educación superior en América Latina y el Caribe", ANUIES, IE-SALC, México, 2005. Este trabajo se orienta a realizar el estudio comparativo de los 13 estudios nacionales y dos subregionales (Caribe y Centroamérica) sobre la internacionalización de la educación superior en la región realizados entre el 2003 y el 2004. ver también García Guadilla, Carmen. "Complejidades de la globalización e internacionalización de la educación superior Interrogantes para América Latina", en Cuadernos del Cendes, No. 58, 2005.

<http://www.cendes-ucv.edu.ve/pdfs/58.1%20g.guadilla.pdf> (Revisión, 3 mayo 2009)

40. De Wit, Hans (y otros) (Ed) (2005). "Educación superior en América Latina: la dimensión internacional", Banco Mundial: Bogotá.

41. Salvo el caso del Grupo Laureate y en parte Apolo, aún, no hay grupos con dimensiones significativas en inversiones universitarias o en compra de instituciones locales. Su cobertura actual en toda la región puede ser de 4% por ciento (unos ochocientos mil estudiantes). Por su parte la matrícula de estudiantes extranjeros localizados en la región no supera el 1%, al igual que la de estudiantes de la región estudiando fuera de sus países de origen que también se visualiza en 1% con un mayor peso en los postgrados. Así se puede suponer que sobre una matrícula de unos 20 millones de estudiantes de educación superior en la región para el 2010, un 6% puede ser la matrícula transnacional.

tilización y de privatización de la educación nacional. Sin embargo, la fuerte resistencia a los “bienes mercantiles educativos” no parecería solo descansar en un rechazo a esta participación sino que es derivado, como veremos, a las tradiciones históricas de la educación pública y a la fuerte expansión desde los 80 de la educación privada.

El cuerpo conceptual desde la economía refiere a la educación como eje del empleo y la acumulación de capitales. Para los clásicos, con Adam Smith, los gastos públicos educativos se justifican por su utilidad en la capacitación de la fuerza de trabajo para hacerla más productiva y dúctil para aceptar normas sociales <sup>42</sup>. El eje del concepto de Smith de que una sociedad se desarrolla a medida que los individuos se enriquecen, se traslada para establecer una correlación entre la educación individual y la producción global, en tanto su enfoque se basa en el aprovechamiento de las ventajas comparativas internacionales y la especialización internacional como motor del comercio mundial. Las teorías han descansado en el hecho de que la producción es una función de los factores de producción, sea el trabajo o del capital. Inicialmente para los clásicos el trabajo era una inversión productiva homogénea, como un factor sin diferenciaciones. No fue sino hasta el enfoque marginalista de Solow en 1957 que se comenzó a visualizar que el motor de la acumulación estaba asociado a un “residual” al demostrar que el capital físico solo explicaba una parte relativamente pequeña del crecimiento del producto. Su enfoque estimuló investigaciones que llevaron a encontrar otras causas del crecimiento económico. Así, educación formal, aprendizaje y capacitación en el trabajo, salud, fertilidad, familias y migración, conforman los principios de una nueva corriente de pensamiento que explica una parte del crecimiento económico, y que se centra fundamentalmente en el impacto del capital humano en la productividad.

Posteriormente este enfoque se ampliará al cambio tecnológico y al concepto más amplio de capital social.

---

42. Brunner, José Joaquín y Uribe, Daniel (2007), “Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior”. Ediciones Universidad Diego Portales: Santiago

A diferencia del enfoque de Salter en 1960 para quién “el capital es el vehículo principal del desarrollo económico porque incorpora el progreso técnico”, se comenzó a construir un cuerpo conceptual unificado, bajo el nombre de endogenista, que incorporó en los modelos tradicionales, a la acumulación de conocimientos y el capital humano como ejes del desarrollo económico. Ello habría el camino a dos grandes familias conceptuales que se consolidaron en los conceptos de “learning-by-doing” y de la teoría del “capital humano”. El investigador más representativo de esta segunda vertiente fue Schultz, quien junto a Becker y Mincer emprendieron investigaciones sobre tales componentes intangibles, que acuñarían como “capital humano”<sup>43</sup>. Partieron de negarle el carácter homogéneo a la fuerza de trabajo y le asignaron una productividad diferenciada en función de su formación y experticia y definieron al gasto en educación (como también en salud y migración interna), así como el entrenamiento en el centro de trabajo como inversiones en capital humano, que eleva la “calidad del esfuerzo humano” y su productividad. Derivado de estos enfoques, se postula que la educación es un “bien privado”, en tanto es una inversión derivada del sacrificio de rentas y de consumo personal con el objeto de obtener unas utilidades futuras que se apropian los propios poseedores predominantemente. Estos autores definen entonces que “la educación es un bien de inversión” en tanto genera utilidades personales. Ellas son también externa, en tanto la formación personal genera determinadas externalidades sociales, cuya dimensión y características marca una parte del carácter público de la educación.<sup>44</sup>

La teoría del capital humano es de hecho una teoría de la demanda de educación que pone énfasis en los aspectos de inversión personal que rodean esta decisión. El eje central del cuerpo teórico de esta Escuela es que toda actividad que contribuya a la formación para el trabajo es una inversión en capital humano, que es individual la cual, al igual que cualquier inversión, constituye un sacrificio de recursos presentes (rentas y costos de oportunidad) con la intención de obtener una cantidad mayor de recursos y beneficios futuros, por parte de quien se apropia de esa inversión educativa. La teoría se apoya en que la capacitación permite un

---

43. Carnoy, Martín (2006). “Economía de la educación”. Editorial UOC: Barcelona, y, Lassibille, Gérard, y Navarro, María. (2004). “Manual de economía de la educación”. Pirámide: Madrid.

44. Moreno Becerra, José Luis (1998), “Economía de la educación”. Pirámide: Madrid

incremento de las competencias laborales y por ende provoca un aumento en la productividad personal, lo que a su vez debería traer utilidades para el inversor y un incremento de salarios de los trabajadores capacitados en tanto estos están asociados a la productividad en condiciones de libre mercado. Si no existieran rentabilidades positivas por su inversión finalmente las personas dudarían de hacer esas inversiones. La teoría del capital humano, en este sentido se inserta en la escuela marginalista, al argumentar que dentro de mercados laborales competitivos el salario de los trabajadores es igual a su productividad marginal, al asumirse que un incremento estable de la educación implicará un aumento de su productividad marginal que en condiciones de libertad de trabajo deriva en un aumento de los salarios. Los salarios y por ende la educación adicional, aumentarían hasta que el costo marginal sea mayor a la productividad marginal de los estudios, o al punto de equilibrio de la oferta y demanda de profesionales con competencias equiparables. Bajo este paradigma teórico, la educación es un consumo o una inversión dependiendo de si tiene empleabilidad y rentabilidad, y de las expectativas de los agentes determinantes del gasto. Las fórmulas de Mincer que le han dado sustentación al modelo en relación a la correlación entre años de estudios personales y el logaritmo de los salarios han sido altamente verificadas por muchos años y aún hoy a 35 años de su formulación muestran significativas consistencias, más allá de nuevos enfoques que adicionan las carteras de competencias diferenciadas. Algunos sostienen sin embargo que si bien la educación tiende a ser un bien privado pero con múltiples externalidades y que gracias además a los grandes gastos públicos se han configurado como un “bien público impuro”, asociado a la compleja interacción del gasto público en la imperfección del funcionamiento de los mercados educativos<sup>45</sup>. Sin duda, la realidad de mercados y dinámicas fragmentadas –pública y privada- imponen una tasa interna de retorno diferenciada para aquellos que acceden a una formación gratis de aquellos que han tenido que pagar por sus estudios.

La lógica de demandas de personas actuales o futuras y por el otro lado de respuestas institucionales a través de ofertas educativas constituyen los ejes del mercado de servicios y bienes de educación superior. Sin embargo, el gasto pú-

45. Vaknin, San. (2007). “Is Education a Public Good?”  
<http://samvak.tripod.com/publicgoods.html> (revisión 6 de mayo, 2009)

blico distorsiona las estructuras de costos para las personas y permite a mayores tasas de retornos para aquellos que acceden en condiciones de subsidio y que por ende pueden apropiarse de tasas de retornos superiores. En la medida que el sector público no cubre todas las demandas de acceso, crea una desigualdad social y en los mercados laborales. Tal es la explicación de gasto público, que en principio debería estar correlacionado con los “derechos colectivos” de segunda generación, de facilitar el acceso a aquellos que por carencias no pudieran acceder al derecho a la educación. El gasto público tendría un rol redistributivo y una función asociado a que puedan acceder al derecho fundamental a la educación aquellos que por si mismo económicamente no pueden. Ello en tanto quienes se beneficien de esos gastos sean efectivamente aquellos que en ausencia del Estado no tendrían capacidad de educarse, y que a su vez este gasto generase externalidades para todos.

En la búsqueda de aumentar la calidad, y del pleno ejercicio del derecho a la educación, las demandas educativas se están internacionalizando. Dado los distintos niveles distintos de calidades, precios y ofertas, algunas personas mejorar su capital humano en la formación a nivel internacional. Así, son las demandas de las personas, empresas o instituciones, las que están impulsando la construcción de los mercados internacionales de la educación superior, facilitados por las nuevas tecnologías y la expansión de saberes. Acceder a estos ámbitos de formación de capital humanos en tanto tienen mayor valor permiten mayor productividad y por ende mayores ingresos económicos. Es el mecanismo nacional además para aumentar, salarios, productividad y también impuestos, y la base de la sustentación de las becas e incentivos al intercambio que promueven los gobiernos alrededor del mundo. A su vez, las externalidades de la inversión en capital humano de las personas, aumentan cuanto más elevados puedan ser las competencias del capital humano y por ende sus niveles de productividad, lo que promueve una formación de alta calidad de las personas como forma de aumentar el ingreso nacional por las productividades asociadas a su trabajo con mayor nivel de formación.

Es derivado de ello y de la propia expansión de los sistemas de educación superior, que se han ido así construyendo complejas dinámicas de intercambios

de bienes y servicios que necesariamente son mercantiles, en tanto finalmente otorgan beneficios como inversiones privadas en capital humano. La comercialización de los servicios educativos, que desde el enfoque de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se centra en movilidad estudiantil, movilidad docente, educación transfronteriza y traslado de instituciones- es de hecho una derivación de las demandas de las personas pero que se cubren en el espacio internacional. Ello es derivado de la propia expansión educativa, de su complejización y del aumento del carácter mercantil, todo lo cual ha ido incorporando los intercambios de bienes y de servicios educativos internacionales, tanto directos como de los sectores de apoyo como los libros u otros recursos didácticos asociados <sup>46</sup>. Son personas –generalmente con mayores recursos- que buscan aumentar su capital humano a partir de realizar mayores inversiones personales en el espacio internacional en tanto éste tiene mayor calidad y diversidad. Lo internacional sin embargo no se puede reducir a la tipología propuesta por la OMC dada la complejidad de la formación de capital humano y de las demandas de los mercados de trabajo. Entre otros componentes cabe destacar la diversidad de servicios de apoyos educativos como por ejemplo las acreditaciones internacionales o diversas asistencias técnicas que implican no solo movilidad profesional sino fundamentalmente de certificaciones intangibles. Igualmente diversos bienes educativos de apoyo como los programas de computación y los libros u otros recursos didácticos de aprendizaje, los cuales, en tanto bienes, no están regulados por el acuerdo de servicios sino que su regulación es arancelaria, aunque crecientemente comienzan a comercializarse como servicios digitales.

Los argumentos a favor del libre cambio, al igual que se daba en relación a los mercados de bienes que se regulaban por aranceles, se presentan en igual dimensión en relación a los mercados de servicios que se regulan a través de instrumentos para-arancelarias. Sin embargo, la complejidad de la educación es que ella no se reduce a retornos privados, sino que en su caso, por su rol en el incremento de la productividad, en la construcción de estructuras sociales y en sus encadenamientos, tiene enormes externalidades, y por ende toda restric-

---

46. Hay abundante bibliografía sobre este tema. Por ejemplo Bula Escobar, Germán, (2004), “Liberalización del comercio exterior y educación superior. La educación en los tratados de libre comercio”, Convenio Andrés Bello: Bogotá. Didou, Sylvie y Mendoza, Javier (coordinadores) (2005), “La comercialización de los servicios educativos”, ANUIES: México.

ción a la inversión privada internacionalizada en este sentido también reduce las externalidades locales. En el ámbito local, las externalidades han sido a su vez incentivadas por el gasto público y el establecimiento de políticas de educación obligatoria, gratuita o pública en algunos ciclos, por cuanto hay sectores que carecen de recursos para asumirlas, como por las fallas de los mercados de información o de escalas, que restringen la inversión de las personas en la formación de su capital humano. La base es sin duda, no sólo por los beneficios a esas personas desde lo político y lo ético, sino también por las externalidades sociales. Hay en este sentido un equilibrio en permanente discusión entre el beneficio individual y el social.

En los últimos años, el cuerpo teórico del “capital humano” se ha ido rearticulando, hacia una orientación centrada en que la forma de medición está asociada a la productividad derivada de las competencias profesionales. En esta línea, los desarrollos de la Escuela del Capital Humano apuntan a destacar la importancia de la calidad de la educación por sobre la cantidad, así como también a incorporar la noción de competencia, en tanto “aquello que produce un rendimiento superior en el trabajo”<sup>47</sup>. Por otra parte, asociado a la incorporación de cambios digitales y un nuevo modelo económico, se reafirma el impacto de las externalidades de la formación de alta calidad. El concepto de capital social es una derivación del enfoque de las externalidades, al indicar claramente el rol de instituciones, ética, democracia, solidaridad o justicia en el desarrollo económico y por ende en la determinación de la efectiva capacidad del capital humano de apropiarse de la productividad dada por la educación.

En los sentidos referidos, la educación es tanto un bien privado como un bien colectivo, en tanto la colectividad obtiene beneficios de una inversión educativa personal, e inversamente, las personas individualmente se benefician de la acción pública promoviendo el acceso a una educación pública y gratuita, y que se valoriza crecientemente en lo internacional en tanto derivación de las demandas de personas e instituciones. La apertura o la restricción pudieran afectar a esos escenarios y derechos, en dimensiones que corresponderá medir en cada caso.

---

47. McClelland, (1973)

Los costos y beneficios de la formación de capital humano en un ambiente internacional con sus externalidades locales, debería comenzar a ser analizado.

#### **4. El enfoque educativo internacional: la educación como espacio sin fronteras**

**H**ay relativo consenso en la comunidad académica de los beneficios de la internacionalización en el campo educativo, en tanto contribuye, directa e indirectamente a elevar la calidad y transformar el currículo, de acceder a diversidad de saberes, permitir la movilidad de los docentes y estudiantes, e inclusive de la pertinencia o de los perfiles de la investigación. Se visualiza a la internacionalización como uno de los mecanismos más significativos que tienen los sistemas de educación superior para aumentar la calidad y la pertinencia en mercados económicos cada vez más abiertos. En este eje se concibe a “la internacionalización como la dimensión que integra todos los procesos de las Universidades” para aumentar la calidad educativa<sup>48</sup>. Al intentar develar y listar las áreas que son incididas positivamente por los procesos de internacionalización, se la concibe como un instrumento central de las reformas de calidad y pertinencia.

Conviene resaltar sin embargo, que la internacionalización no es meramente un instrumento que puede o no ser impulsado por un sistema o institución que propenda a mejorar sus estándares. Ella es también el resultado histórico de la evolución de los propios sistemas educativos: así, la masificación, diferenciación y complejización de los sistemas terciarios, ha promovido una creciente inserción de sus procesos de educación e investigación en espacios internacionales. Cuando mas diferenciados y complejos son los sistemas nacionales, más estarán abiertos e integrados a la educación internacional. Cuanto más pertinentes y

---

48. Knight, Jane. (2003), “Comercialización de servicios de educación superior: implicaciones del GATS”, en *Global Educación* N° 7, 2003, Asociación Mexicana para la Educación Internacional, México

focalizados en la empleabilidad de saberes y productos sean los sistemas educativos locales, más estarán integrados a las redes mundiales de los mercados educativos del conocimiento. Cuando más abiertas estén las economías al comercio global, más requerirán sistemas de formación de recursos internacionalizados en lo profesional, más allá de los propios estándares nacionales. No existe en estos casos la “lógica de la protección sustitutiva” en lo educativo que permita sustentar con base científica y coherencia conceptual que cuando más cerrado este un país, más calidad tendrán sus procesos internos, más capacidad de crear conocimientos y mejor formación de competencias de sus estudiantes. La historia muestra largamente lo contrario.

En la dinámica de la innovación, las fronteras del conocimiento nunca están al interior de las fronteras nacionales, sino que los conocimientos que se apropian y desarrollan son globales. Más aún, fronteras del conocimiento en cualquier campo teórico son cambiantes y diversas en cada momento y sólo se puede acceder en dinámicas abiertas de movilidad, intercambio o colaboración a escala internacional. Además, por sus costos y lógicas de producción, la frontera del conocimiento es mercantil y solo se puede acceder a ella en términos de compras o negociaciones altamente flexibles, más allá de ser inclusive servicios públicos o sin fines de lucro en sus países de origen o para sus nacionales.

La expansión “galáctica” de los saberes y la ampliación de los campos disciplinarios, obliga a una cierta especialización internacional del trabajo intelectual que reafirma la movilidad estudiantil y docente para su apropiación, o plantea formas de acceso transfronterizas. Para realizar miles de postgrados o de actualizaciones de competencias profesionales, no hay otra modalidad que la educación transnacional. Las demandas de especialización de la formación del capital humano en las áreas más complejas de los procesos productivos locales, y que son la base de inserciones con mayor valor agregado local, no son posibles sin formación de recursos con competencias a nivel de los postgrados, y ellos no pueden ser todos realizados localmente. Y asociado a ello, tampoco sin recursos económicos adicionales no será posible cubrir esos costos crecientes de los procesos de formación de recursos humanos. Así, más allá de mayores recursos públicos, la dinámica llevará en muchos casos a propender a desarrollar ofertas

globales educativas que permitan atraer profesionales para su formación, y equilibrar la creciente desigual balanza de pagos educativos que existe en nuestra región. Ello requiere superiores niveles de inversión local y permitiría reducir una parte de la fuga de capital humano. Es una gran cadena a escala global, con sus complejos riesgos asociados a la pérdida de capital humano en un mundo que compite productivamente a través de la atracción de recursos humanos altamente calificados. Este desarrollo hacia espacios globales de la educación, impulsa la educación transfronteriza y la educación sin fronteras requiere un mayor espacio de libertad de las personas para acceder al logro de su derecho a la educación con diversidad y calidad.

La propia dinámica de la demanda de calidad, propende a la construcción de currículos que incorporan enfoques internacionales comparativos, temas internacionales, lenguas, estudios que formen parte de programas internacionales, uso de nuevas TICS (no de las viejas) así como la inclusión de procesos de movilidad docente y estudiantil para apropiarse de las competencias genéricas necesarias a través de pasantías estudiantiles o prácticas profesionales.

La acreditación internacional y el reconocimiento internacional de las certificaciones es una de las nuevas características de los sistemas de educación. La diferenciación de los procesos y modelos evaluativos de la educación superior, está gestando un paradigma de evaluación de la educación fundamentalmente asociada a la educación transnacional, en tanto la educación virtual, la movilidad docente, estudiantil, profesional e institucional no pueden evaluarse solo a partir de estándares locales. También es el caso de los estudios de postgrado en los niveles superiores, que en tanto propendan a focalizarse en las fronteras del conocimiento, incluyen pares evaluadores externos y se articulan en redes de movilidad académica incluso con títulos compartidos buscando especializaciones y acuerdos eficientes de uso de los recursos humanos. La acreditación internacional no es un esquema asociado a un bien público global dirigido desde los centros económicos, sino un proceso complejo de nuevas formas de valori-

zación del conocimiento bajo estándares globales.<sup>49</sup>

Desde un enfoque académico como impulsor de la internacionalización, se plantea un debate en relación a la pertinencia, en tanto esta es vista como el eje de la inserción local de las Universidades. Bajo este criterio, no sólo la pertinencia es una responsabilidad exclusiva de la universidad, sino que además ella es de realización local. Desde el enfoque por competencias curriculares, se ve claramente el rol de la empleabilidad en los procesos de enseñanza-aprendizaje y el creciente rol de las demandas de los empleadores en la construcción del currículo universitario en términos de su pertinencia establecida y desagregada por competencias.

La masificación estudiantil está impactando en el incremento del egreso de profesionales y lentamente en la tasa de desempleo de profesionales y los tiempos de espera antes del ingreso al mercado laboral, lo cual impulsa a las instituciones a la construcción de currículos ya no basados sólo en conocimientos, sino formulados por competencias profesionales. Este concepto es a su vez el soporte creciente de la movilidad profesional internacional como lo ha mostrado claramente el Proceso de Bolonia, donde desde el 2005 se ha impuesto el establecimiento del certificado suplementario del título. Adicionalmente la creciente instauración de procesos de licenciamiento y de recertificación profesional avanza hacia una articulación más estrecha entre las competencias de los profesionales, las variables de la empleabilidad, la educación permanente y componentes crecientemente compartidos internacionalmente entre los colegios profesionales a partir de los Acuerdos de Mutuo Reconocimientos impuestos por los Tratados de Libre Comercio. No es este un mero proceso académico, sino dinámicas políticas que van imponiendo también los nuevos actores como los colegios profesionales y demandas globales de empleo de alta especialización. El incremento de la calidad sin duda no refiere sólo a los procesos al interior de las instituciones universitarias, sino que requiere la educación permanente a través

---

49. Rama, Claudio (2009). "El nacimiento de la acreditación internacional en América Latina". (Ponencia presentada en el I Congreso de la Acreditación Internacional. CACECA: México, 3 septiembre 2008). "AVALIACAO" Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior (Campinas – Brasil), pp. 294-313. RAIES - Universidade de Sorocaba. V.14 n.02 julho de 2009, Campinas, Sorocaba: SP <http://www.claudiorama.name/archivos/publicaciones/91be7043df760dd5738b3206a00bae99.pdf>

de la recertificación periódica de competencias profesionales, los cuales valoran destacadamente los saberes generados en ámbitos internacionales como congresos, revistas arbitradas, movilidad, educación transfronteriza.

Por otra parte debe asumirse claramente que las economías mundiales están en un proceso de transformaciones estructurales y donde la pertinencia del proceso de enseñanza-aprendizaje debe tomar en consideración la apertura de las economías, su perfil crecientemente exportador, el manejo de las nuevas tecnologías y la producción bajo estándares internacionales.

## 5. El enfoque político: el bien público como principio ético en la construcción de la política pública

Es en el ámbito de la política pública, donde el concepto del “bien público” tiene su mayor sustentación tanto conceptual como histórica. Se encuentra en varias de las constituciones de América Latina (Perú, El Salvador, Argentina-Tucumán) e inclusive desde los inicios mismos de la vida como repúblicas (Perú, 1828). Contemporáneamente en el siglo XX se constituyó en uno de los ejes del pensamiento social cristiano con raíces históricas al interior de la Iglesia Católica. Jacques Maritain, estableció la relación entre la persona y el bien común, al afirmar que *“frente a la noción de persona, como unidad social, se presenta la noción de bien común, como fin del todo social. Tratase de dos nociones correlativas que se complementan mutuamente”*<sup>50</sup>. El teólogo asociaba además ese concepto, no sólo a la raíz cristiana, sino a la democracia misma al concebir que *“el primer axioma y precepto en una democracia es creer en el pueblo. Confiar en el pueblo, respetarlo, creer en todos y en cada uno de sus miembros mientras se procura despertarlos, es decir, mientras se coloca uno al servicio de su dignidad humana”*<sup>51</sup>. El “bien público”, que a su vez era parte y que se asociaba al “bien común” era colocado como un prin-

50. Alvarez Araya, Oscar (2007). “Gobierno y bien común”. [http://www.oscaralvarez.co.cr/gobierno\\_bien\\_comun.shtml](http://www.oscaralvarez.co.cr/gobierno_bien_comun.shtml) (revisión 5 de mayo, 2009)

51. Maritain, Jacques (2002), “El hombre y el Estado”, Ediciones Encuentro: Madrid

cipio ético y como el eje del accionar del Estado. Afirmaba que “*el bien común y el orden general de la ley son esenciales del bien común del cuerpo político*”, viendo en el Estado el instrumento de su logro, a través de la democracia, del cual Maritain fue un activo promotor frente a los regímenes soviéticos y nazi de la preguerra de entonces. Para Maritain además, “*el bien común no era sólo la suma de las ventajas y de los servicios públicos que la organización de la vida común presupone*” sino que “*el Estado actuaba y organiza (actividades y servicios) porque ello es exigido por los intereses del “bien público”*”. En esta línea Fernando Vives reafirmó en aquella época el rol gubernamental al sostener que “el Estado debía concentrar poder suficiente para hacer prevalecer el “interés general” por sobre el interés particular, pues “las iniciativas privadas pueden olvidar el interés general o aun oponerse a él. Ponerlas de acuerdo, hacerlas concurrir al bien público y, por consiguiente controlarlas y vigilarlas, orientarlas, es evidentemente un derecho de la autoridad pública”.<sup>52</sup> El “bien público” se conformo así como un valor o principio y un objetivo social, y por ende también como un rol del Estado. Algunos de estos enfoques confrontaban el interés privado y el público, y en lo educativo se expresaban en instituciones de derecho privado regidas por el objeto del “bien público” que terminó expresándose en el carácter sin fines de lucro de las instituciones educativas, siguiendo además la tradición cristiana frente al lucro, tan distinta de la calvinista o luterana que caracterizó a la Reforma.

En los análisis de política pública contemporáneos, lo “público” de un bien o servicio no es una cualidad del bien o servicio en sí mismo, ni tampoco meramente un principio ético, sino un reflejo de la perspectiva interpretativa bajo el cual la población ve el bien o servicio, y ello como derivación de las culturas y de las luchas políticas en torno al poder<sup>53</sup>. El “bien público” es visto como una opción política en tanto expresa una convención política y social en torno al acceso al disfrute de dicho bien. Así, lo que diferencia los servicios no mercantiles

---

52. Vives Solar, Fernando (1932) “Bases para una constitución cristiana del Estado”. Reproducido en Escritos del padre Fernando Vives Solar (Fuentes para la historia de la República, vol. v, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 1993) pp. 229-246. Citado por: Correa, Sofía El corporativismo como expresión política del social cristianismo Teología y vida ISSN 0049-3449 versión impresa, v.49 n.3 Santiago 2008. [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0049-34492008000200017&script=sci\\_arttext#n28](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0049-34492008000200017&script=sci_arttext#n28)

53. Misas Arango, Gabriel (2007). “La educación superior como bien público o bien privado” en “Nuevo Conocimiento para la Integración”. Convenio Andrés Bello: Bogotá.

públicos de sus equivalentes privados será estrictamente una variable al interior del sistema político, y no el carácter de los suministradores, al estar asociado a su grado de socialización y su acceso relativamente más libre que en condiciones de mercado. El eje del “bien público” aquí es propender a permitir que, independientemente de la distribución de ingreso de las familias, su consumo individual tenga lugar, al imponer su socialización a través del Estado para los sectores que no pueden acceder a ellos a través del libre funcionamiento de los mercados, o inclusive que aún pudiéndolo, logran socializar esos costos a través de la política pública legitimada socialmente en elecciones y discursos ideológicos. En este enfoque el Estado a su vez se legitima, así como sus respectivas burocracias a través del suministro gratuito o subsidiado de esos servicios en tanto controlan los procesos de gestión y administración de esos bienes públicos. Bajo esta perspectiva debemos considerar a la educación superior subsidiada con fondos públicos como derivada de luchas sociales expresadas en demandas sociales que se consolidan en concepciones políticas sobre accesos gratuitos a los bienes y a un rol de los partidos políticos y del Estado en la legitimación de las conquistas sociales de acceso libre a estos bienes y servicios.

Finalmente la revalorización del concepto del “bien público” es también parte de una respuesta a la globalización que esta requiriendo un avance regulador del Estado, a partir de la incapacidad de construir un mundo global con estados débiles sin capacidades regulatorias, en tanto el Estado recibe parte de su legitimación en su rol redistribuidor <sup>54</sup>. Más globalización requiere Estados nacionales y estructuras regionales más fuertes. La definición de la educación superior como un “bien público” en este sentido facilita el nuevo rol regulador de los Estados como el garante de la calidad de la educación y la construcción de instrumentos jurídicos, que antes carecía el Estado, para la regulación de la educación tanto pública por su autonomía tradicional, como privada por su carácter mercantil. Por eso, se constata como en los últimos años, en todos los ámbitos, los gobiernos han mostrado un alto apoyo a esos marcos de definiciones.

---

54. Fukuyama, Francis (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Ediciones B: Barcelona

Ellos les han permitido construir los instrumentos de regulación que la propia diferenciación institucional, de modalidades, niveles y formas organizativas de las últimas décadas, muchas veces sin la existencia de estándares establecidos de calidad, han ido reclamando imperiosamente a escala global. Igualmente esos instrumentos de política han permitido aumentar la acción populista que crecientemente caracteriza a la región como acción para mantener los sistemas democráticos y los gobiernos en el contexto de las desigualdades sociales.

## **6. El enfoque histórico: la demanda por una nueva regulación de la educación superior en América Latina**

**L**a Universidad en su génesis fue internacional porque el saber no concebía fronteras, ni existían las naciones. La más laica Universidad de París, la más religiosa Universidad de Salamanca o la más estudiantil Universidad de Bolonia, veían el saber desde el prisma internacional. Sin embargo, la Universidad se volvió nacional en el marco de la construcción de los Estados Nacionales que establecieron modelos de gestión estatales que supeditaron los objetivos de la Universidad a los intereses de la Nación o de la Iglesia, cuando ésta se transformó en un brazo del Estado. A pesar de las protestas de Erasmo sobre la independencia del saber frente a los poderes de la época, las Universidades quedaron encerradas en esas fronteras, peleando siempre por liberarse de las imposiciones políticas y recién lo lograron con la autonomía, la libertad de cátedra y la libertad de mercado. Con el modelo Napoleónico de 1800; el modelo de Humboldt de 1809; el modelo Republicano del Libertador Simón Bolívar que en 1826 estatizó las universidades religiosas de Venezuela, Ecuador y Colombia, y creó Universidades en otros departamentos; el modelo soviético de 1918, o la Reforma de Córdoba de 1918, todas las Universidades se aposentaron bajo lógicas políticas nacionales de pertinencia, investigación, docencia y cobertura, y asumieron la existencia de las fronteras en las cuales se cautelaron las nacionalidades. La educación en tanto servicio no transable e instrumento de cohesión social, se consolidó como un servicio público nacional en tanto sus diversos componentes y los ejes de sus actividades se focalizaban

en ámbitos cerrados de las fronteras nacionales y bajo la caución del Estado, asociado también a dinámicas económicas de base local en mercados internos protegidos por aranceles. Sin embargo en América Latina, el proceso tuvo particularidades a través del nivel de delegación que los Estados realizaron a las Universidades derivadas de los luchas sociales por la autonomía y el cogobierno, y de hecho, la estatista universidad del siglo XIX derivó en la autónoma universidad del siglo XX, y de la educación superior como un servicio estatal se pasó a un nuevo modelo de prestación como servicio público pero realizado en forma autónoma por las universidades públicas.

La educación superior en América Latina pasó de una educación estatal que reafirmaba el derecho fundamental para las elites, a instituciones que a través de la gratuidad promovieron una lenta masificación -muchas veces más que todo en el discurso-, y por ende la realización de los derechos de segunda generación cuya concreción recayó en ellas y no en los Estados. Al garantizar la gratuidad, aún cuando era sobre todo para sectores de elite, facilitaban que la gente pudiera ejercer sus derechos fundamentales y cumplían el deber ético del Estado en la construcción de la sociedad y en el desarrollo de bienes públicos. La educación superior se concibió en el marco de un servicio estatal con control delegado a través de la autonomía a los mismos prestadores del servicio, de acceso relativamente libre o subsidiado, financiado por la sociedad a partir de impuestos y cuyo acceso estaba de hecho restringido para determinados sectores sociales, pero en el marco de valores y discursos narrativos que lo focalizaba como una responsabilidad pública. Ello más allá de ser de elites que se beneficiaban de esa redistribución de recursos colectivos. Bajo este modelo si bien no se estableció la obligatoriedad de su cumplimiento por las personas, durante muchos años se restringió la existencia de la educación superior privada que estaba acotada a espacios religiosos marcados por instituciones privadas pero notoriamente sin fines de lucro y focalizadas también en el “bien público” para las élites.

La masificación de la educación media y las demandas de mayor cobertura finalmente derivaron en procesos de diferenciación, restricciones financieras públicas y expansión privada. Con o sin mecanismos selectivos, o con más o menos gratuidad y en distinta proporción e intensidad, finalmente se expandió la

educación privada. Tal nueva realidad se dio sobre la base de ciertos consensos en su momento en casi todos los países y que construyeron modelos duales público-privado en educación superior, donde por un lado la Universidad pública mantenía su acceso gratuito, sus recursos y sus estructuras, se focalizaba en segmentos medios, más allá de las elitizaciones o populismo de algunas instituciones, en tanto que por la otra dimensión se expandía la educación privada, como absorción de demandas o formación de elites. Sin embargo, el rápido camino de expansión de la educación superior privada cambio radicalmente el escenario de la educación superior y la distribución del poder, ante el avance del sector privado desde un 16% de la matrícula total en 1960 a un 47% en el 2005.

Ello alteró a las Universidades públicas, y promovió la construcción de un discurso político de las hegemonías universitarias públicas y de determinadas fuerzas sociales integradas en esos espacios, de construir nuevos escenarios de regulación y de las políticas, y de confrontar la expansión del sector privado, buscando reconstruir los escenarios de antaño. La compleja desigualdad ética creada por la selectividad que daba acceso gratuito a unos en el Estado y pagante a otros en el sector privado, no ha podido construir una sustentación política y sentó las bases, a través de la educación como “bien público” en tanto concepto sistémico para superar el modelo dual a través de legitimar la obtención de mayores presupuestos y regular la expansión de la educación privada.

El mecanismo para obtener mayores presupuestos públicos, dejo de ser lentamente la capacidad de movilización estudiantil ante el cambio del perfil social y cultural de éstos y la pérdida general del nivel de monopolios ante la diferenciación. Las alianzas políticas y el discurso contra la universidad privada fueron los instrumentos más utilizados. En Uruguay por ejemplo, consideraban los representantes de la Universidad pública como una “rémora”<sup>55</sup> de la dictadura la creación de una universidad privada en 1985, la primera en el país, la Universidad Católica. En algunos países la ausencia de regulaciones y una expansión del sector privado clasificados como “patito” y “de garaje” facilitó la sustentación de

---

55. El diccionario de la Real Academia define *rémora* como un pez que hace el vacío para adherirse a los objetos flotantes y que en la antigüedad se le atribuían la propiedad de detener las naves. Es también algo que detiene a otra cosa. En este caso, la creación de una Universidad privada religiosa, era visto como la causa que detenía el desarrollo de la Universidad pública.

esa estrategia orientada a la búsqueda de mecanismos para regular la expansión privada y aumentar los presupuestos públicos. La acción política de la universidad pública autónoma latinoamericana, y de amplios sectores políticos, se desarrolló sobre la base de alianzas políticas contra las fuerzas y partidos que habían facilitado esas aperturas y la libertad de funcionamiento y expansión de la educación superior privada. En ese proceso si bien al comienzo fueron resistentes esas Universidades públicas a aceptar el rol regulador del Estado, su objetivo de reafirmar sus demandas de regulación sobre los mercados privados y al tiempo de aumentar las transferencias públicas como único mecanismo para aumentar su cobertura, terminaron aceptando el pasaje desde una regulación académica tradicional al interior de las Universidades a una nueva regulación pública desde nuevos aparatos específicos del Estado.

Ello se expresó en la aceptación por parte de las Universidades de los procedimientos de evaluación y acreditación externa y de fiscalización y control general del Estado, al cual se habían resistido a inicios de los noventa. Las dos más grandes instituciones de la región, la UNAM en México y la UBA en Argentina —esta inclusive inició una demanda de inconstitucionalidad de la ley de creación de la Secretaría de Política Universitaria y la agencia de acreditación en 1995, así como el conjunto de todas las universidades públicas de Bolivia a través del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana que también presentó colectivamente la demanda de inconstitucionalidad de la norma de evaluación y acreditación en 1993, han terminado por ajustarse a esos nuevos escenarios, reafirmando el concepto del “bien público” y su supeditación al Estado más allá de perder parte de su tradicional regulación académica, pero al tiempo acceder, en la fase expansiva, a más recursos, y más políticas públicas de control sobre la educación privada.

Estos instrumentos no siempre han sido sistémicos, sino también en varios casos se fijaron estándares exclusivamente para la educación privada como en Bolivia, Costa Rica y Uruguay mientras las universidades autónomas se excluían de esas lógicas colectivas. No existe sin embargo “bien público” sin cubrir todo el sistema de educación superior.

Estas nuevas orientaciones de políticas cambiaron los ejes de las tradicionales políticas públicas en educación superior localizadas en la autonomía de acción de las universidades en su relativa libertad de acción internacional así como en la ausencia de significativas regulaciones nacionales. Además, la propia reafirmación del principio del “bien público” fuertemente localista se ha reforzado por la incapacidad e imposibilidad de construcción de opciones modernizadoras de carácter regional en educación superior.<sup>56</sup>

### **7. El “bien público social” como un nuevo equilibrio de intereses en pugna**

**L**a discusión sobre el concepto del bien educativo, se articula en el marco de posiciones políticas que conciben a la educación como una exclusiva responsabilidad de los Estados Nacionales, y de un nivel elevado de regulación y de restricción a la libertad de la educación privada, en todos los niveles, pero con especial atención al nivel universitario. Al interior de este enfoque se visualiza un significativo rol de las universidades autónomas, sobre todo donde procesos históricos, niveles de matrícula o grados de concentración les han dado un peso importante en la etapa de la regulación académica dominante, o a la inversa donde el grado de expansión del sector privado con fines de lucro como Brasil ha reducido el sector público a una cobertura de elites. Allí el concepto del bien público se está visualizando como instrumento de política para obtener aumento de sus presupuestos dado su modelo de gratuidad absoluta. Por otra parte otros discursos, conciben definiciones sobre la base de la educación como un “bien privado” o inclusive como “bien público global”, en la lectura de una regulación basada en organismos globales<sup>57</sup>.

---

56. Brunner, Joaquín (2008). Ob. Cit.

57. Rodríguez Gómez, Roberto (2008). “Declaración final de la CRES 2008: enfoque claro, propuestas limitadas”. Suplemento Universitario Campus Milenio, 18 de julio del 2008

<http://www.campusmilenio.com.mx/276/opinion/cres.php> (revisión 5 de mayo, 2009)

En una visión más amplia, el “bien público” propende a distanciarse de un mero enfoque restrictivo nacional en tanto hay crecientes espacios educativos internacionales. Apunta a una educación orientada a un servicio que más allá de si tiene o no fines de lucro y sin negar los aspectos comerciales, es sujeto a la regulación pública y social fundamentalmente nacional. Se esta frente a un escenario de complejas diferenciaciones en los sistemas de educación superior, desde modelos estatistas en África, modelos públicos de cofinanciación en Europa y Estados Unidos, modelos duales de gratuidad pública con importante sector privado, con y sin fines de lucro, dominante en América Latina y modelos altamente privatizados con peso destacado de orientaciones al lucro en Asia<sup>58</sup>. En este horizonte diverso y multicolor, sin embargo también se verifica el sostenido aumento de la regulación, la mercantilización y la internacionalización en complejos equilibrios y matices diferenciados.

Dentro de este escenario de cambios en los niveles de regulación y de políticas de impulso a nuevas ofertas académicas es donde se confrontan orientaciones más o menos mercantiles y aperturistas. Para algunos es una polarización entre políticas orientadas a la apertura y al reconocimiento de la necesidad de regulaciones internacionales, que permitan igualdad de condiciones y mayor competitividad. Para otros será entre posiciones orientadas a establecer restricciones a algunos desarrollos internacionales sobre la base de políticas proteccionistas nacionales, también con sus propias particularidades de buscar la construcción de espacios subregionales. En los primeros enfoques el espacio privado tiene mayor peso, en tanto que en el escenario local priva lo estatal. En esa visión simple, el establecimiento de restricciones, concebiría a la educación como un “bien público” restringiendo la libertad de innovación y el pleno aprovechamiento de las ventanas de oportunidades que se presentan con los cambios en las tecnologías, en los saberes, y en la de globalización del conocimiento. Finalmente el objetivo es limitar la educación privada.

---

<http://www.campusmilenio.com.mx/276/opinion/cres.php> (revisión 5 de mayo, 2009)

58. Para el 2006, la proporción de matrícula privada iba de 80.5% en Corea; 77 % en Japón; 75.3% en Chile; 69.3 % en Brasil (datos propios de Brasil oficiales dan 71.1%); 65.7% en Filipinas; 65.3% India; 65.2% Indonesia; 58,5% Paraguay; 49.5% Perú; 33% México; 31.1% Malasia; 27% Portugal; 23.9% Estados Unidos; 22.2% Argentina; 16.3% Francia; 11% Rusia; 9.7% Uruguay; a 0% Grecia y Cuba. UNESCO. World Education Indicators.

La UNESCO, como organismo global, ha propendido a separarse de esta visión simplista regional de un discurso del bien público que esconde una confrontación a un bien, también público y sin fines de lucro, pero de gestión privado. Globalmente estamos frente a una difuminación de las claras fronteras del pasado entre lo público y lo privado, y a la vez, de la necesidad política e institucional de encontrar nuevos equilibrios entre lo global, lo público, lo privado, lo estatal y lo social, en tanto parte de la multiplicidad de modalidades de la diferenciación de la educación superior en el mundo. En tal sentido la organización planteó el concepto de un “bien público social”, buscando un equilibrio entre regulaciones nacionales pero sobre la base de su entonación con políticas internacionales o de otros países tanto a través de procesos de asociación o sincronización, bien sean de regulaciones de tipo académicas, de mercado o gubernamentales. Con ello ha pretendido diferenciarse de otros organismos internacionales que en los últimos años le han reducido significativamente su capacidad de guiar realmente la educación superior en el mundo, tales como el GATS, la OECD, el BM o la OMC que propenden a enfoques más globales o mercantiles. Desde la región parece ser más un debate ideológico y una estrategia política para buscar aumentar el gasto en educación superior y reconstruir estructuras y espacios de poder, que un camino efectivo de estrategias globales o regionales de regulación. Será sin embargo difícil no incorporar en la definición de bien público social el componente internacional. ¿Será entonces necesario pensar en un bien público social internacional como concepto?