

# 1

## LA IDEA DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA: NARRACIONES EN ESCENARIOS DIVERGENTES

(THE LATIN-AMERICAN IDEA OF THE PUBLIC UNIVERSITY: NARRATIVES IN DIVERGENT SCENARIOS)

José Joaquín Brunner  
*Universidad Diego Portales, Chile*

DOI: 10.5944/educxx1.17.2.11477

### Cómo referenciar este artículo/How to reference this article:

Brunner, José Joaquín (2014). La idea de la Universidad pública en América Latina: Narraciones en escenarios divergentes. *Educación XXI*, 17 (2), 17-34. doi: 10.5944/educxx1.17.2.11477

Brunner, José Joaquín (2014). The Latin-american idea of the public university: narratives in divergent scenarios. *Educación XXI*, 17 (2), 17-34. doi: 10.5944/educxx1.17.2.11477

### RESUMEN

Las diversas narrativas —o prácticas discursivas— que forman parte de la autoconciencia y la ideología de la moderna universidad público-estatal han sido objeto últimamente de un intenso examen. La amplia literatura sobre este tópico refleja el debate que existe sobre el sentido contemporáneo de dicha universidad. Este artículo describe los modelos fundantes de aquellas narrativas —humboldtiano y napoleónico, para simplificar— y luego los contrasta con algunas de sus evoluciones y nuevas manifestaciones en diversos escenarios actuales de la educación superior. Muestra que la «idea de la universidad» público-estatal, elaborada originalmente por esas narrativas, se aparta drásticamente de las condiciones presentes en que esta institución existe y se desenvuelve. Hoy la universidad pública carece de una narrativa, de una explicación de sí misma y de un sentido que acompañe a sus nuevas formas de organización y prácticas de producción, transmisión y gestión de conocimientos. A la luz de estos antecedentes se plantean algunas ideas para la renovación de estas prácticas discursivas en América Latina y se indaga sobre la viabilidad de un modelo crítico-deliberativo de universidad pública y de universidades privadas que pudieran adscribirse a este modelo.

### PALABRAS CLAVE

Universidad, modelos históricos, docencia, investigación, Estado, público.

## ABSTRACT

The various narratives, or practical discourse, that make up the self-awareness and ideology of the modern public state university have been subject to intense examination. The ample literature on this topic reflects the debate about the contemporary role of this type of university. The present article describes the core models of these narratives, simply put as Humboldtian and Napoleonic, with their different evolutions and expressions in various contemporary higher education environments. The discussion shows that the «idea of the public or state university», developed by these narratives, is quite dramatically different in the present day. Today the public university lacks a narrative, an explanation of itself, and a sense of how to account for new organizational forms and practices of knowledge production, transmission and management. Given these antecedents, the article makes proposals to refresh the practical discourse of public/state universities in Latin America and examines the possibility of a critical-deliberative model for both public and private universities.

## KEY WORDS

Universities, Historical Interpretation, teaching, research, public administration.

## LOS MODELOS FUNDANTES

*The 'Idea of a University' changes over time in response to (1) changes in higher education and in its context, (2) changes in the discourse about the University".*

*Simon Marginson (2008:13).*

La moderna universidad pública nace a comienzos del siglo XIX en un momento culminante de despliegue del pensamiento estatal, en su doble vertiente germano filosófico-idealista y político-burocrática francesa. En la literatura especializada estas vertientes aparecen representadas, respectivamente, por los modelos humboldtiano y napoleónico (Charle, 2004; Rüegg, 2004). Constituyen dos poderosas narrativas: la del Estado que ampara las ciencias y la formación humana en un caso, el germano, y la del Estado docente de la nación en el otro, el francés.

¿En qué consisten estos modelos y sus expresiones institucionales y discursivas? Dicho brevemente, el modelo humboldtiano, encarnado como símbolo —algunos dicen: como mito (Ash, 2006)— en la Universidad de

Berlín fundada el año 1810 bajo la inspiración del neohumanista y alto funcionario Wilhelm von Humboldt, postulaba para la universidad un rol más allá de la mera transmisión del conocimiento útil, correspondiéndole en cambio enseñar cómo se descubre el conocimiento y cómo los estudiantes deben llevar en cuenta las leyes fundamentales de las ciencias (y la filosofía) en todos sus procesos de pensamiento. Una formación (*Bildung*) concebida pues en términos clásicamente aristocráticos y señoriales (estamento de donde von Humboldt, a fin de cuentas, provenía), alejada de cualquier instrumentalismo o vocacionalismo. Si bien estos objetivos debían encontrar también su lugar en la universidad, no constituían su fin propio y más alto sino solo su manera de servir al Estado (Nybom, 2007).

Para cumplir esta misión formativa, los profesores catedráticos debían desarrollar simultáneamente la docencia y la investigación y utilizar el seminario como método de enseñanza. A su turno, la universidad debía gozar de las libertades esenciales de la academia —de enseñanza, aprendizaje, investigación y erudición— y el Estado protegerlas, limitándose a nombrar a los profesores y a financiar a las instituciones, sin interferir con su autonomía.

En cuanto a la realización de esta «idea de la universidad» en el seno del Estado moderno —como una autonomía estatalmente organizada, según la fórmula empleada por Habermas (1997)— cabe entenderla conforme a las premisas del idealismo alemán; Hegel en particular. Se recordará que el filósofo concebía al Estado como la realización efectiva de la idea ética; «lo racional en sí y para sí», según escribe en la *Filosofía del Derecho* (Hegel, 2000, p. 302). A su turno, la universidad se hacía parte del Estado no solo para unificar culturalmente a la nación sino, al mismo tiempo, para humanizar el Estado (Fallon, 1980).

A esta idea se une una segunda que proviene del modelo napoleónico de universidad y el discurso del Estado docente. ¿En qué consiste? Según la doctrina construida durante el siglo XIX, la educación nacional debía situarse en el corazón del proyecto político-estatal; era el medio para establecer un espacio público y la expresión del Estado docente (Lelièvre, 2000). En el ámbito de la educación superior, Napoleón disolvió las universidades heredadas de la edad media y creó entre 1806 y 1808 la Universidad Imperial, la cual debía encargarse de controlar la educación secundaria y superior de la nación francesa. De este modo, «a través de la centralización de la administración educacional y la nacionalización de la profesión docente, el régimen imperial estableció una estructura unitaria con poder de administrar [también] la educación privada» (Vaughan y Archer, 1973, p. 143).

Las antiguas universidades se subdividen en facultades aisladas y desaparecen como organizaciones unificadas y unificadoras del conocimiento.

En su reemplazo se crean escuelas profesionales especializadas, inspiradas en las doctrinas utilitarias de la Ilustración. Su función es formar a las nuevas élites del Estado, racionalizar la administración pública y secularizar la cultura dominante. Algunas —llamadas *grandes écoles*— adquieren enorme prestigio, como la Escuela Normal, la Escuela Politécnica y otras. Las facultades de artes y letras —que comprendían la enseñanza de la filosofía y la ciencia de la época— apenas juegan un rol en este modelo, a diferencia de lo que ocurría en Prusia. La investigación e innovación se radican en organismos especiales como el Colegio de Francia, el Museo de Historia Natural y las academias (Charle, 2004).

En breve, nacionalismo, vocacionalismo y elitismo entretejen la ideología de este modelo. La educación impartida bajo él no es neutra; no podía serlo. Un instructivo imperial señalaba que todas las escuelas de la Universidad Imperial debían tomar como base de su instrucción: (1) Los preceptos de la religión católica; (2) La fidelidad al emperador, la monarquía imperial y la dinastía napoleónica; y (3) La obediencia a los estatutos académicos cuyo objetivo era asegurar la uniformidad de la instrucción (Rowe, 1982).

Sostengo que estos dos modelos o tradiciones narrativas han contribuido poderosamente a moldear la identidad de la moderna universidad pública estatal, la conciencia de sus actores y la visión de la sociedad sobre la naturaleza y el rol de la educación superior. Como cualquier narrativa institucional, ella ofrece una ideología motivacional y movilizadora de ideas, mitos y aspiraciones. En este caso, el núcleo de la narrativa está conformado por una idea épica sobre la integración de la universidad en la esfera ético-espiritual del naciente Estado-nación y la idea de que ese Estado, como Estado-docente, es el educador de la nación, sus élites y cuadros administrativos y profesionales superiores.

## ESCENARIOS DIVERGENTES

Si nos trasladamos ahora abruptamente hasta nuestros días, constataremos de inmediato que el escenario actual dentro del cual se desenvuelven las universidades públicas estatales y los sistemas nacionales de educación superior, es muy distinto de aquel en que se gestó la idea moderna de la universidad. Para ilustrar esquemáticamente las principales características de dicho escenario podemos usar el clásico Triángulo de Clark (TC) (Clark, 1983). En sus vértices, recordemos, se ubican: (i) las instituciones y sus «oligarquías académicas» que conforman el centro de gravedad de estas organizaciones; (ii) el Estado y las agencias del gobierno que mediante políticas, normas, regulaciones, comandos administrativos y subsidios, organizan el escenario de la educación superior y contribuyen al financiamiento

de un sector de las instituciones proveedoras y (iii) los mercados relevantes —de estudiantes, académicos, recursos privados y reputacional o de prestigios— a través de los cuales las partes interesadas (*stakeholders*) de la sociedad civil y de las instituciones universitarias interactúan e intercambian, cada uno en beneficio propio.

Partamos entonces por las instituciones. Por lo pronto, el panorama cuantitativo se ha alterado drásticamente. Al finalizar el siglo XVIII había en Europa 143 instituciones universitarias; hacia 1930, ya en plena fase de despliegue de la práctica moderna de la universidad, su número había aumentado apenas a 156 en esa región. Hoy día, en cambio, no se sabe con exactitud cuántas son las instituciones de educación terciaria, ni cómo identificarlas y clasificarlas. La base de datos de la Asociación Internacional de Universidades registra 15.400 universidades o instituciones equivalentes (Hazelkorn, 2011), cifra sin duda conservadora. Por ejemplo, América Latina aparece allí con algo menos de 2.000, cuando según el registro más reciente posee unas 3.900 universidades e instituciones equivalentes, junto a cerca de 6.500 instituciones no-universitarias de educación superior (Brunner y Ferrada, 2011).

Si nos atenemos al universo latinoamericano de universidades únicamente, ninguna de ellas —o casi— podría decirse que reúne los rasgos salientes del modelo humboldtiano. En efecto, el conocimiento con que trabajan no forma una unidad orgánica indivisible; no hay unidad de *Forschung und Lehre*, investigación y enseñanza, al nivel del pregrado; en vez de la primacía de la investigación filosófica y científica como reclamaba von Humboldt, más del 90% de las universidades latinoamericanas son instituciones exclusivamente docentes; el clima de libertad y soledad para perseguir individualmente o en común la verdad —que era parte del ideal humboldtiano— ha sido sustituido por un clima organizacional propio de instituciones masivas: ruidoso y utilitario, transaccional y mesocrático o popular; volcado hacia fuera, colectivo y voluble; las libertades de enseñar y aprender como rasgos sustantivos de la vida intelectual universitaria han dado paso a la libertad de elegir cursos y combinar créditos de aprendizaje, todo esto en un medio altamente burocratizado y de carismas académicos rutinizados; finalmente, la idea-fuerza de este modelo —creación de una cultura nacional centrada en la *Wissenschaft*, que tiene a la universidad como pivote y sirve para distinguir al *Kulturstaat* (Estado-de-cultura)— se ha desvanecido en medio del verdadero cambio de marea provocado por las fuerzas de los mercados, la globalización y la transformación del Estado. Entre tanto, ¿qué ha pasado en la zona próxima al vértice de los mercados y la sociedad civil? Prácticamente no hay análisis de la educación superior a nivel global y de las diversas regiones y países del mundo donde el análisis del «estado del arte» no arranque mencionando procesos de «mercadiza-

ción» y privatización, de comercialización y «*managerialismo*», de empresarialización y «comodificación». Esto refleja la importancia alcanzada por estos fenómenos, independientemente de la valoración que podamos hacer de ellos. El «capitalismo académico» (Slaughter y Rhoades, 2004), producto de Estados burocratizados y contractualistas y de mercados expansivos, estaría operando una de las mayores transformaciones del entorno dentro del cual se desenvuelve la educación terciaria. Y estaría provocando asimismo cambios de magnitud en la orientación, rol, funciones, identidad, gestión, financiamiento y percepción de sí mismas de las universidades estatales, como veremos en un momento. La penetración de los mercados ha producido un cambio radical en la composición de la oferta y la distribución de la demanda estudiantil, a propósito de la aparición, desarrollo y relativa consolidación de un amplio y variopinto sector de instituciones privadas. Actualmente, la mayoría de instituciones de educación superior son privadas sin subsidio directo de los Estados. Alrededor de un tercio de la población estudiantil mundial se encuentra matriculada en instituciones de este tipo. En América Latina dicha cifra alcanza en promedio a uno de cada dos estudiantes, pero incluye una proporción todavía mayor en Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Paraguay y Perú. Algo similar ocurre en países del Asia como Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia y República de Corea. Asimismo China y algunos países de Europa central y del este muestran un crecimiento dinámico de este sector (Levy, 2011).

En breve, la orientación básica de los sistemas nacionales de educación superior ya no es hacia los estados-naciones exclusivamente, ni siquiera hacia la comunidad nacional como una esfera pública de representación cultural, sino también hacia los mercados y las diversas partes interesadas que conforman la sociedad civil, cuyas demandas e intereses las universidades deben atender ahora también. De allí que pueda decirse que el papel previsto para el Estado en relación con las universidades por los modelos napoleónico y humboldtiano ha perdido vigencia y está transformándose de variadas maneras. Desde el punto de vista del Estado, esas transformaciones tienen al menos cinco vectores fundamentales.

Primero, el Estado ha perdido el carácter de proveedor monopólico de educación superior y, con ello, en muchas partes del mundo, el control sobre los currículos, los grados y títulos académicos.

Segundo, el Estado —al desvanecerse su aura moral y de altruismo universal hegeliano— pierde también su centralidad como referente cultural de la nación y, para todos los efectos prácticos, aparece como una contraparte más para la universidad.

Tercero, el propio Estado adquiere una visión instrumental y secularizada de la universidad, al definirla como un medio para aumentar la productividad del capital humano y la competitividad de la economía nacional y como un dispositivo para promover la movilidad social en clave meritocrática y una cultura racional-científica en beneficio de la modernización de la sociedad civil.

Cuarto, para alcanzar estos objetivos, el Estado redefine sus relaciones con las universidades en términos de un nuevo contrato social, que incluye: financiamiento condicionado a metas y a la continua medición del desempeño; *accountability* de las instituciones ante el gobierno y demás partes interesadas; monitoreo permanente y control de calidad ejercidos a distancia pero de manera cada vez más minuciosa y exigente, y obligación de las universidades de diversificar sus fuentes de ingreso y generar recursos en uno o más de los mercados relevantes.

Quinto, las instituciones se ven forzadas a revisar y ajustar sus formas de gobierno y gestión y su vinculación con el entorno y con diversas partes interesadas, buscando responder a nuevas y más variadas demandas. La doctrina que inspira estos cambios es usualmente el *New Public Management* que impulsa una transferencia de modelos e instrumentos de gestión desde el sector privado hacia las agencias e instituciones públicas (Marginson y Considine, 2011). Los analistas suelen interpretar estos cambios, en el caso de universidades estatales, como fenómenos de privatización y de adopción de un estilo gerencial centrado en valores de eficiencia y en criterios comerciales, todo lo cual sería profundamente contrario a las tradiciones colegiales y a los valores de altruismo universal que habrían marcado el nacimiento de la universidad pública, al menos —se sostiene— bajo la inspiración del modelo humboldtiano.

## **NUEVAS PRÁCTICAS**

Pues bien, a propósito de los nuevos escenarios que surgen de estas transformaciones en el TC, y haciendo uso de este mismo dispositivo, examinaré a continuación algunos patrones y comportamientos institucionales emergentes entre universidades públicas estatales en diferentes contextos nacionales.

### **Instituciones-Estado**

Si arrancamos por el vértice superior del triángulo, correspondiente al Estado, nos encontramos con los países nórdicos, considerados hasta



hace poco como el paradigma de la educación superior pública. Sin duda, merecen esta calificación, al menos desde el punto de vista de la naturaleza jurídica puramente estatal de sus instituciones, la composición netamente pública de la matrícula, el acceso gratuito, el financiamiento íntegramente fiscal del servicio, el estatuto del profesorado como parte del servicio civil y la integración de los sistemas en su conjunto a la esfera del Estado de bienestar con su concomitante y gravosa carga tributaria.

Lo anterior no obsta para que el carácter público-estatal de estos sistemas haya evolucionado y esté transformándose en diversos aspectos. Según señalaba ya un estudio en 2004, los países nórdicos se hallaban en general en tren de redefinir los términos del contrato entre los respectivos Estados, los sistemas nacionales y las instituciones. «Una de las consecuencias de estos movimientos recientes», señalaba este estudio, «es una disminución del poder de las oligarquías académicas junto con una irrupción del mercado. Además, el rol del Estado ya no es tan evidente como alguna vez lo fue, en tanto los gobiernos nacionales operan bajo la presión de comunidades supranacionales» (Fägerlind y Strömqvist, 2004, p. 245). Permítaseme ilustrar este punto con los cambios ocurridos últimamente en la gobernanza (gobierno + gestión) de las universidades de Finlandia (Valimaa, 2012; Kauko y Diogo, 2011; Aarrevaara *et al*, 2009):

- i) Mediante la ley 558 de 2009, las universidades finesas fueron definidas como corporaciones públicas, entidades legales independientes que, por este acto, fueron separadas del Estado-nación y dejan de ser instituciones financiadas exclusivamente por el gobierno. Incluso, pueden optar por transformarse en fundaciones —como hicieron las universidades de Aalto y la Universidad Técnica de Tampere—, situación en la cual pueden, además, contratar y administrar a su propia fuerza laboral.
- ii) Las universidades adquieren el control sobre sus propiedades, anteriormente en manos del gobierno, pasando a ser instituciones con patrimonio propio y la facultad de suscribir contratos, recibir donaciones y realizar inversiones. Dos terceras partes del costo total de la operación de las universidades al momento de aprobarse la ley seguirán siendo cubiertos con recursos provenientes del Ministerio de Educación.
- iii) Una junta directiva pasa a ser el principal órgano del gobierno universitario, debiendo aprobar la estrategia institucional y la designación de la dirección ejecutiva, incluyendo el nombramiento del rector. Este organismo está compuesto por un 40% de miembros externos a la universidad. En Dinamarca, en cambio, los miembros



externos conforman la mayoría de la junta directiva (Jensen, 2010; Andersen, 2006). El rector se encarga de la administración institucional, la formulación de las políticas y la ejecución de las decisiones de la junta. Nomina a los decanos y estos a los directores de los departamentos, con lo cual se refuerza la línea ejecutiva de la organización. El Colegio Universitario, con representación de profesores y estudiantes, es el órgano académico superior, correspondiéndole aprobar anualmente la cuenta rendida por la junta directiva y actuar en funciones consultivas.

- iv) Por último, los profesores abandonan su condición de funcionarios del Estado, servidores públicos, y pasan a ser empleados de la universidad con un contrato de trabajo. Esto, sostiene un análisis reciente, completaría el proceso de corporativización de las instituciones universitarias: «en una universidad corporativa», se lee allí, «se supone que los académicos toman en serio la estrategia de su institución, en tanto que en una universidad nacional, los académicos tienen vínculos de lealtad con el estado-nación» (Valimaa, 2012, pp. 116-117).

Como puede verse, estamos lejos aquí del modelo tradicional de una universidad pública y a distancia también de la concepción napoleónica del Estado docente.

Cambiamos de foco geográfico ahora y trasladémonos por un momento a América Latina, región donde también ha perdurado —aunque en un contexto completamente distinto al europeo— una fuerte tradición de educación superior pública. Las diferencias saltan a la vista: (i) En América Latina predomina cuantitativamente la provisión privada; (ii) las universidades públicas, con algunas excepciones en cada país, tienen una función principalmente docente; (iii) su conducción no ha admitido nunca un grado alto de injerencia ministerial como han tenido, y mantienen hasta hoy, los ministerios de educación en las universidades públicas europeas; (iv) asimismo, a diferencia de lo que se observa en la mayoría de los países de la OCDE, no se han producido allí reformas de magnitud en el gobierno y gestión de las universidades públicas estatales, las que mantienen hasta hoy el patrón inspirado en la reforma de Córdoba de 1918; (v) por último, tampoco se ha difundido en América Latina el uso de los nuevos instrumentos de financiamiento empleados en Europa, los países anglosajones y en diversas partes del Asia (países de ingreso alto), asignándose todavía la mayor parte de los recursos mediante subsidios institucionales no condicionados y relativamente asegurados en los presupuestos de cada año.

*Estado-mercado*

Efectivamente, en esta parte del mundo, las universidades públicas se han visto forzadas a actuar en entornos políticos y regulatorios más exigentes. Sometidas a la presión de los gobiernos para diversificar sus fuentes de ingreso, operar con mayor eficiencia y competitividad, y adaptarse a las circunstancias cambiantes de la economía, muchas universidades están teniendo que abandonar su tradicional posición al amparo del Estado y volverse emprendedoras.

Según un conocido estudio, estas instituciones emprendedoras —universidades públicas en su mayoría— reúnen típicamente cinco rasgos: un liderazgo promotor del cambio a nivel organizacional y, por ende, no una gobernanza bloqueada o vetada; la creación de un anillo externo compuesto por unidades académicas que empujan la innovación en la interfase de la universidad y la sociedad civil; la capacidad de involucrar también a las facultades tradicionales de la universidad en procesos de innovación académica; la generación —a partir de actividades rentables— de un flujo de recursos adicionales a disposición del núcleo que dirige la institución, y la generación y difusión de una cultura organizacional favorable al cambio (Clark, 1998).

Un elemento esencial es la existencia de un portafolio diversificado de ingresos, conformado en parte mediante negocios académicos y la administración del propio patrimonio. La institución debe generar un excedente presupuestario que sirva para hacer subsidios internos cruzados, en favor de las unidades y actividades menos rentables de la universidad, e invertir en la ampliación de las capacidades internas y del anillo que actúa como interfase con el entorno. Un destacado administrador universitario inglés precisa a este respecto que «las universidades deben tener presente que la generación de un ingreso adicional, por sí misma, es de escaso valor a menos que se pueda demostrar que la actividad que lo produce proporciona un excedente utilizable» (Shattock, 2003, p. 52). Esto sugiere un cambio de magnitud en la gestión de las universidades públicas, con el tránsito desde un financiamiento estatal casi exclusivo y asegurado legal o político-burocráticamente hacia un financiamiento diversificado donde la mitad o más del presupuesto de la institución se compone de ingresos (públicos y privados) distintos a la contribución fiscal directa. Pero también esta última se halla sujeta a nuevas condiciones: concursos, licitaciones, fórmulas y financiamiento por proyectos, objetivos o contratos. En breve, se trata del uso por parte de los gobiernos de mecanismos de cuasi-mercado o mercados administrados (Le Grand, 1991).

### *Instituciones dependientes de mercados privados*

Asimismo, en la región del TC más próxima al vértice de los mercados privados y la sociedad civil, bulle una incesante actividad, tanto de universidades públicas como privadas. Efectivamente, todas necesitan y buscan desarrollar iniciativas y proyectos que generen ingresos y excedentes, como el cobro de aranceles y tasas a estudiantes nacionales y extranjeros de pre y posgrado; la venta de servicios y productos educativos y de conocimiento; la externalización de servicios de apoyo y de bienestar estudiantil que pasan a ser prestados comercialmente por agentes privados; el arriendo de infraestructura universitaria; los beneficios financieros obtenidos de la administración del patrimonio institucional; los negocios de consultoría y otros realizados por el personal académico a través de fundaciones y empresas universitarias; el ingreso obtenido de patentes y licencias, *joint ventures* con industrias, venta de cursos a distancia vía Internet, etc. (Varghese, 2009; Shattock, 2003). Un reciente artículo del *New Yorker* sobre la Universidad de Stanford da cuenta de la magnitud que pueden alcanzar estas actividades comerciales en una universidad sin fines de lucro (Auletta, 2012).

Conuerdo en este punto con quienes sostienen que «mientras las universidades públicas y privadas sin fines de lucro y las universidades lucrativas diferían en cierto momento fuertemente en sus misiones, fuentes de ingreso y servicios, en tiempos recientes han convergido sustancialmente en lo que hacen y cómo usan sus recursos. Sin duda, subsisten significativas diferencias de ingreso, resultados y gobernanza según tipos de control institucional; empero, con algunas excepciones entre instituciones de élite, tales diferencias tienden a volverse menos —y no más— marcadas» (Pusser y Turner, 2002, p. 5).

### **ENTRE LA IDEA Y LA REALIDAD, LA SOMBRA**

Puede resumirse el argumento desarrollado hasta aquí de la siguiente forma: sostengo que la identidad de la moderna universidad pública estatal nace de la conjunción de dos narrativas —la humboldtiana y la napoleónica— que proporcionan un estándar ideológico con el cual evaluar la posición ocupada por esta universidad en el cambiante escenario global de la educación superior. La vertiente alemana, idealista-romántica, otorga al modelo de universidad pública occidental una elevada autoconciencia como parte integrante del Estado y expresión cultural de la nación. Por su lado, la vertiente francesa, más político-administrativa, le confiere la legitimidad y el reconocimiento como un servicio público de primer orden, en cuanto formadora de las élites nacionales.

Frente a este doble, exigente e idealizado patrón de comparación, la identidad contemporánea de la universidad pública resulta, efectivamente, disminuida y su posición en el TC, descentrada y amenazada. Ya no forma parte, propiamente, del servicio público de un Estado-de-cultura sino que la universidad estatal es un instrumento de la sociedad civil para su competitividad en la esfera del mercado mundial y la economía basada en la innovación y el conocimiento. No es el órgano académico autónomo que funda y expresa la síntesis más alta de la cultura nacional sino que una parte del entramado institucional encargado de producir capital humano avanzado y «poner en valor» el conocimiento requerido por un expansivo «capitalismo académico». Por lo mismo, no opera ya como garante de un Estado docente que funda la República de las Letras —cuyo costo era financiado por la renta nacional— sino como un emprendimiento socio-cultural cuyo modelo de negocio debe volverse sustentable mediante múltiples contratos con diferentes partes interesadas, una de las cuales es la administración del Estado. No necesito elaborar aquí sobre el amplio registro de contrastes utilizado para describir y dramatizar las transformaciones que contemporáneamente experimenta la universidad pública estatal. Suelen representarse por el tránsito desde Humboldt a Adam Smith, desde Napoleón al *New Public Management*, desde una universidad comunitaria a una universidad contractual, desde la colegialidad al gerencialismo, desde el gobierno académico colegial o cogobierno estamental a la gerencia de los administradores profesionales, desde una economía política de la donación y el subsidio a una del intercambio en los mercados, desde la solidaridad a la competencia, desde una cultura organizacional carismática y ritual a una burocrática y de cálculo, desde un control de calidad proporcionado por el *ethos* profesional a uno administrado mediante procedimientos de auditoría externa; en fin, el tránsito desde la universidad como manifestación de una idea (estatal), como querían Jaspers y la tradición alemana, a la universidad como organización que resulta del cambiante juego de fuerzas en el seno del TC. Vuelve a surgir así toda una narrativa, negativa esta vez, que critica la distorsión o el abandono de la «idea de la universidad», noción tan profundamente arraigada —e invisiblemente presente— en nuestros debates sobre el pasado, actualidad y futuro de la institución académica.

En efecto, buena parte de lo que hoy se entiende por «crisis de la universidad pública» es el resultado de utilizar una Idea —aquella nacida de las narrativas humboldtiana y napoleónica— como patrón para interpretar y juzgar a la universidad estatal contemporánea, en sus diversas variantes de universidad corporativa, emprendedora, gerencial, militante, puramente docente, de investigación, nacional, de clase mundial, multiversidad, popular-masiva o selectiva. Pues «entre la idea y la realidad [...] cae la sombra», enuncia el verso de TS Elliot. Lo que aparece entonces es la degradación de la Idea, su sombra entre escombros. El terrible ángel de la historia.

Pero, pregunto, ¿qué sentido tiene efectuar esta operación ideológica y cognitiva consistente en emplear una «idea de la universidad» para juzgar sus figuras históricas?

Quienes se aventuran por este camino deben hacerse cargo de Habermas, quien en una ocasión acusó a Jaspers, autor de un análisis de la universidad alemana a la luz de la *Idea de la Universidad*, como llamó a su libro, de proceder sin disimulo ni vergüenza desde las premisas derivadas de una sociología implícita del idealismo germano, premisas según las cuales «las instituciones son formas del espíritu objetivo. Pueden continuar funcionando solo en la medida que encarnen en una forma viva su idea inherente. Tan pronto el espíritu las abandona, se rigidizan y convierten en algo puramente mecánico, igual que un organismo sin alma se descompone en materia muerta» (Habermas, 1997, p. 101). Lo mismo vale, pienso, para un buen número de análisis sobre la crisis y decadencia de la universidad público-estatal contemporánea. La hacen aparecer a la sombra de las potentes narrativas que un día sirvieron para celebrar su identidad, como habiendo abandonado su esencia original y traicionado su Idea inherente.

Mas las instituciones no encarnan ni son la manifestación de una Idea o espíritu objetivo. Por el contrario, son construidas y se transforman por las fuerzas que operan dentro de ellas mismas, en cuanto organizaciones; desde el Estado, y desde la sociedad civil y los mercados. Es decir, por las fuerzas que en cada situación nacional constituyen el TC. De esta circunstancia nacen también las condiciones necesarias para elaborar nuevas prácticas discursivas sobre la universidad en América Latina.

## **ELEMENTOS PARA UN DISCURSO LATINOAMERICANO**

Para concluir, menciono algunas de esas condiciones que me parecen ineludibles.

Primero, la necesidad de construir las narraciones en uso y las tradiciones en que ellas se apoyan y así deshacerse de la idea sobre la «Idea de una Universidad». Significa realizar la crítica no solo de los vértices correspondientes al Estado y la sociedad civil en el TC sino además, y especialmente, de la propia universidad como organización realmente existente. Basta observar el escaso desarrollo que tienen los estudios de la educación superior en nuestra región para concluir que el arma de la crítica se halla subutilizada y corre continuamente el peligro de ser sustituida por las narraciones de la voluntad o el deseo.

Segundo, la necesidad de atender prioritariamente a los contextos nacionales, estatal-nacionales si se quiere, dentro de los cuales se desenvuelven las universidades. Tengo para mí que cedemos demasiado fácilmente a la noción de que los sistemas de educación superior se encuentran en pleno proceso de globalización, que las fuerzas nacionales del TC han sido subsumidas por fuerzas internacionales y que las dinámicas principales de cambio provendrían, en el centro y las periferias por igual, de una misma fuente, llámese sociedad del conocimiento, redes de información, capitalismo de las innovaciones o, en términos culturales, modernidad tardía o postmodernidad (García Ruiz, 2012).

Tercero, la necesidad de considerar las peculiaridades de sistemas mixtos —público-privados— de provisión como un rasgo distintivo de la educación terciaria en diferentes periferias del mundo, especialmente en América Latina, donde, ya vimos, de las casi cuatro mil universidades existentes, dos terceras partes son privadas, reuniendo hoy este sector más del 50% de la matrícula total. Significa que en esta región existe una dialéctica público / privada particularmente intensa, aunque desigual entre países, en diferentes dimensiones y aspectos: organizacionales, de vinculación de las instituciones con el Estado, de inserción en la sociedad civil y los mercados, financiamiento, selectividad académica y social y de culturas institucionales. Deberíamos ser líderes de la investigación en este aspecto. Pero estamos lejos de serlo.

Cuarto, existe en América Latina, además, un predominio cuantitativo neto de universidades exclusivamente docentes. De hecho, solo alrededor de un 5% del total de nuestras instituciones universitarias podrían considerarse como universidades de tradición humboldtiana, en el sentido que combinan de manera relativamente sistemática las funciones de investigación y docencia, al menos en el posgrado. Las demás, sin embargo, no son instituciones de alta especialización y formación de cuadros superiores del Estado, en el molde del modelo napoleónico, ni se ajustan tampoco al modelo descrito por el Cardenal Newman en su *Idea de la Universidad*, donde proclamaba como el más alto estándar formativo el cultivo del carácter y la distinción del *gentleman* (Newman, 1997). Más bien son parte de una maquinaria crecientemente masiva de certificación; certificados cuyo valor educacional, vínculo con el mercado laboral y capacidad de conferir distinción y status apenas, me parece, hemos comenzado a estudiar (Brunner, 2009).

Por último, la necesidad de plantearse seriamente si dentro de las actuales condiciones es posible la creación, mantención, recuperación o renovación —según la perspectiva que cada uno elija— de un modelo crítico-deliberativo de universidad pública y la existencia de universidades privadas que pudieran adscribirse a este modelo. En efecto, el reto es «cómo

crear condiciones para el establecimiento de una esfera pública sustentable a través de la educación superior» (Pusser, 2012, p. 40). Hacia dentro de las instituciones esto parece exigir organizaciones capaces, ellas mismas, de un alto grado de autorreflexión y deliberación sobre sus propias prácticas, en condiciones de actuar con autonomía académica y de innovar en sus tareas de creación, preservación, transmisión y aplicación del conocimiento. No está claro si bajo la presión del emprendimiento, o de una burocrática «jaula de hierro», es posible alcanzar tales niveles de autorreflexión. Tampoco está claro qué arreglos de gobierno y gestión, de financiamiento de las funciones universitarias, de provisión de la enseñanza y de organización del trabajo de investigación conducen, mejor que otros, a esa intensa deliberación sobre las propias prácticas de la universidad. Hacia fuera, se ha sugerido que el crear a través de la educación superior una esfera pública supone mantener bajo control las fuerzas que moldean el quehacer de las instituciones; dicho con la metáfora del TC, lograr un balance entre las fuerzas de las propias corporaciones, el Estado, la sociedad civil y los mercados (Pusser, 2012). Más realistamente, la aspiración debería ser a un equilibrio inestable entre esas fuerzas, pues resulta utópico pensar que alguna vez podría alcanzarse un ajuste perfecto y sin fricciones inducido ya bien por los medios político-administrativos del Estado, por la mano invisible de la competencia, por la interacción de los diversos intereses en la sociedad civil o por la autorregulación de las instituciones y el altruismo de la profesión académica. La historia de la universidad moderna muestra que de ese equilibrio inestable nacen el cambio y la innovación institucionales y que, por el contrario, cuando una de esas fuerzas se torna absolutamente hegemónica y suprime a las demás, sobrevienen períodos de estancamiento o de crisis.

## NOTA

Artículo basado en una ponencia presentada al Foro UPUAL 2012, «Las Universidades Públicas en América Latina: El Debate Necesario», organizado por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, DF., los días 13 y 14 de junio de 2012.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aarrevaara, T., Dobson, I. R. y Elander, C. (2009). Brave new world: Higher education reform in Finland. *Higher Education Management and Policy*, 21(2), 89-106.
- Andersen, P. B. (2006). *An insight into ideas surrounding the 2003 University Law*. Working Papers on University Reform. Working Paper 04. Copenhagen: Danish University of Education.
- Auletta, K. (2012). Get-rich university. *The New Yorker*, April 30, 38-47.
- Brunner, J. J. (2009). *Educación Superior en Chile. Instituciones, Mercados y Políticas Gubernamentales (1967-2007)*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Brunner, J. J. y Peña, C. (eds.) (2011). *El Conflicto de las Universidades: Entre lo Público y lo Privado*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Brunner, J. J. y Ferrada, R. (eds.) (2011). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011*. Santiago, Chile: CINDA/Universia/ Fundación Telefónica/ Banco Mundial.
- Charle, C. (2004). Themes. En W. Rüegg (Ed.) *A History of the University in Europe. Vol. III. Universities in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries*. (pp. 33-80). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Clark, B. R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*. Oxford, UK: Pergamon Press.
- Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Fägerlind, I. y Strömqvist, G. (2004). *Reforming Higher Education in the Nordic Countries*. Paris: IIPPE-UNESCO.
- Fallon, D. (1980). *The German University. A Heroic Ideal in Conflict with the Modern World*. Boulder, Colorado: Colorado Associated University Press.
- García Ruiz, M. J. (2012). La Universidad postmoderna y la nueva creación del conocimiento. *Educación XXI*, 15(1), 179-193.
- Habermas, J. (1997). The idea of the university: Learning process. En J. Habermas *The New Conservatism. Cultural Criticism and the Historian's Debate*. (pp. 100-127). Cambridge, MA: The MIT Press.
- Hazelkorn, E. (2011). *Rankings and the Reshaping of Higher Education. The Battle for World-Class Excellence*. London: Palgrave Macmillan.
- Hegel, G. W. (2000 [1821]). *Rasgos Fundamentales de la Filosofía del Derecho*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Jensen, H. S. (2010). *Collegialism democracy and university governance. The case of Denmark*. Working Papers on University Reform, Working Paper 15. Ahrhus, Dk: Danish School of Education, University of Ahrhus.
- Kauko, J. y Diogo, S. (2011). Comparing higher education reform in Finland and Portugal: different contexts, same solutions? *Higher Education Management and Policy*, 23(3), 115-135.
- Le Grand, J. (1991). Quasi-markets and social policy. *The Economic Journal*, 101, 1256-1267.
- Lelièvre, C. (2000). The French model of the educator state. *Journal of Education Policy*, 15(1), 5-10.

- Levy, D. (2011). Las múltiples formas de la educación superior privada: Un análisis global. En J.J. Brunner, y C. Peña (eds.) *El Conflicto de las Universidades: Entre lo Público y lo Privado*. (pp. 135-160). Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Marginson, S. (2008). Clark Kerr and the uses of the university. *CSHE Ideas and Issues in Higher Education Seminar*, 15 December.
- Marginson, S. y Considine, M. (2011). *The Enterprise University. Power, Governance and Reinvention in Australia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Newman, J. H. (1996 [1907]). *The Idea of a University*. F. M. Turner Editor. New Haven: Yale University Press.
- Nybohm, T. (2007). A rule-governed community of scholars: the Humboldt vision in the history of the European university. En P. Massen y J. P. Olsen (eds.) *University Dynamics and European Integration*. (pp. 55-79). Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Pusser, B. (2012). Power and authority in the creation of a public sphere through higher education. En B. Pusser, K. Kemper, S. Marginson y I. Ordorika *Universities and the Public Sphere. Knowledge Creation and State Building in the Era of Globalization*. (pp. 27-46). New York and London: Routledge, Taylor & Francis.
- Pusser, B. y Turner, S. E. (2002). The challenge of convergence: Nonprofit and for-profit governance in higher education. *Paper prepared for meeting of the Cornell Higher Education Research Institute*. Ithaca, New York, June 3-4, 1-36.
- Rowe, L. S. (1982). Instruction in French Universities with Special Reference to Instruction in Public Law and Economics in the Law Faculties. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2, 62-85.
- Rüegg, W. (2004). Patterns. En W. Rüegg (ed.) *A History of the University in Europe. Vol. III. Universities in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries*. (pp. 3-31). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Shattock, M. (2003). *Managing Successful Universities*. Maidenhead, UK: Society for Research into Higher Education / The Open University.
- Slaughter, S. y Rhoades, G. (2004). *Academic Capitalism and the New Economy. Markets, State, and Higher Education*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Valimaa, J. (2012). The corporatization of national universities in Finland. En B. Pusser, K. Kemper, S. Marginson y I. Ordorika *Universities and the Public Sphere. Knowledge Creation and State Building in the Era of Globalization*. (pp. 101-119). New York and London: Routledge, Taylor & Francis.
- Varghese, N.V. (2009). *Higher education reforms: institutional restructuring in Asia*. Paris: IPEE-UNESCO.
- Vaughan, M. y Archer, M. S. (1971). *Social Conflict and Educational Change in England and France: 1789-1848*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

## PERFIL ACADÉMICO Y PROFESIONAL DEL AUTOR

José Joaquín Brunner, Profesor Titular de la Universidad Diego Portales en Santiago de Chile, donde dirige la *Cátedra UNESCO de Políticas Comparadas de Educación Superior*. Es miembro del Consejo Directivo de esta Universidad y miembro de número de la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile. Forma parte de la World Academy of Art and Science. Ha trabajado en diversos países de África, América, Asia y Europa para la OCDE, el Banco Mundial y la UNESCO.

Dirección del autor: J. J. Brunner  
Centro de Políticas Comparadas de Educación  
(CPCE)  
Universidad Diego Portales (UDP)  
Ejército 260  
Santiago, Chile 8370056  
E-mail: josejoaquin.brunner@gmail.com

Fecha Recepción del Artículo: 15. Julio. 2012  
Fecha Aceptación del Artículo: 01. Octubre. 2012  
Fecha Revisión para publicación: 09. Enero. 2014