

# FORO

## EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA

ALBOR ÁNGEL CANTARD

Rector de la Universidad Nacional del  
Litoral, Argentina.

### Reunión Región Cono Sur de UDUAL Universidad Nacional de La Plata. Jueves 17 de Mayo de 2013

Hoy nadie puede discutir el rol decisivo que las universidades desempeñan en el desarrollo de los países, como afirmara un miembro de nuestra Corte Suprema de Justicia, las universidades tienen por destino ser la conciencia intelectual de la sociedad, de ahí la necesidad de garantizar su absoluta autonomía, es decir su entero dominio, es condición para su funcionamiento y la realización de sus fines, y esto es para que la Nación cuente con universidades dignas de ese nombre, al servicio del desarrollo, en justicia y libertad, de la república democrática.

Y en función de esto es que es necesario exigir, en primer lugar a los Estados nacionales no sólo el respeto de la misma, sino instrumentos y políticas activas que garanticen su concreción efectiva; compromisos estos, que en primer lugar deben surgir de las propias universidades.

Ya que son las propias universidades, sus estamentos, los que deben adoptar políticas y acciones coherentes con la autonomía declarada; somos los universitarios quienes debemos asumir el compromiso social y político que ese estatus impone y la responsabilidad con el resultado que nuestras acciones y omisiones generan conforme la

insoslayable función social, política e institucional que la universidad reclama.

Como bien se señaló en el foro en defensa de la autonomía, en primer lugar debemos tener bien en claro que autonomía universitaria no significa soberanía, sino independencia o más bien autodeterminación necesaria para garantizar el cumplimiento de sus funciones.

Esta diferencia conceptual no siempre estuvo presente, ni tampoco tan clara, en la historia de las universidades latinoamericanas. Muchas veces y con el fin de una defensa más integral se apeló a la configuración del concepto de autonomía territorial, llegando a la santificación del concepto, al considerar que la universidad gozaba del beneficio de la extraterritorialidad; llegando a la total desnaturalización del concepto de autonomía, equiparándolo con el de soberanía.

En definitiva al hacer referencia a la autonomía y más allá de las particularidades que podemos encontrar en la región, podemos señalar una serie de tres presupuestos mínimos que constituyen la autonomía universitaria, ellos son:

**Autonomía Institucional:** esto es la facultad de dictar su propia "norma fundamental" o estatuto, definir sus objetivos y determinar su estructura; elegir sus propias autoridades, definir sus propias políticas académicas e

institucionales y sus relaciones respecto de las restantes estructuras del Estado y la sociedad.

**Autonomía Académica:** abarca la investigación y la docencia y se traduce en la facultad de fijar de los planes de estudio, títulos y grados el “perfil” de los mismos, sus “alcances e incumbencias”, los contenidos curriculares de las carreras, el conjunto de los conocimientos y capacidades que el título acredita, los métodos y técnicas de enseñanza aprendizaje y de evaluación.

**Autonomía o Autarquía Administrativa y Económico-financiera:** que hace la gestión de personal y de administración y disposición de bienes que integran el patrimonio de la universidad, así como también la posibilidad de obtener los recursos adicionales, más allá de los aportes del Tesoro Nacional.

Es a partir de esta definición y estatus o posición jurídica institucional que debemos afrontar los peligros y desafíos que bien se señalan en las conclusiones del FORO LATINOAMERICANO SOBRE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA realizado en mayo de 2011 y en general repensar las relaciones de las universidades nacionales con el Estado y la sociedad toda.

Atendiendo al tiempo disponible abordaré las temáticas vinculadas con las cuestiones legislativas, presupuestarias y las vinculadas al control de las actividades de la universidad, así como también algunos aspectos vinculados con su responsabilidad y legitimación social

En materia de regulación, el sistema de educación superior en Latinoamérica ha tenido una conducta pendular, en los años ochenta y noventa con el avance del neoliberalismo en la región se produce por un repliegue del Estado a favor del mercado como agente regulador de la totalidad de las relaciones sociales, se observa un claro intento por parte del aparato burocrático-estatal y del mercado de avanzar por sobre la coordinación académica. La especial influencia que en el neoliberalismo ejerce el mercado en todos los planos de la vida también se manifiesta en el plano educativo. La base de toda coordinación por parte del mercado es el intercambio no regulado como medio de vincular personas y sectores. Los

gobiernos intervienen en el mercado otorgando becas, apoyos financieros y distribuyendo los fondos públicos según la lógica y principios de la libre competencia, es decir que la intervención del aparato burocrático-estatal reafirma y consolida la centralidad del mercado en la coordinación del sistema de educación superior

La paradoja de este nuevo rol del Estado se materializa a través de una presencia muy fuerte en el aspecto reglamentario o normativo, generando una ley extremadamente detallista y asfixiante que deja un muy escaso margen para el ejercicio de autonomía universitaria.

Si bien, como sabemos, estas posiciones han perdido su influencia, esto no ha sido de manera absoluta, y hoy debemos estar alertas frente a intentos de retorno a un modelo en el que la autoridad sea ejercida desde el Estado, no ya hablando del mercado como el mejor “agente” para coordinar el SES, sino sosteniendo que corresponde al Estado (en realidad al Poder Ejecutivo) como representante de la soberanía popular, la definición de la política en materia de educación superior, de lo contrario, y de la mano de la autonomía como autogobierno, se “pone en igualdad de trato los representantes de la soberanía popular con las universidades estatales”.

Pero lo cierto es que dentro de un estado democrático y en el marco conceptual planteado por la reforma universitaria, el principio de autonomía adquiere una dimensión propia y específica, esto es, el carácter de potestad o competencia para que la comunidad universitaria construya un proyecto político-académico institucional que se proyecte más allá de las contingencias políticas de los diferentes momentos históricos.

Sin dudas que la idea de autonomía que la reforma universitaria impone reconoce una competencia especial para la definición y ejecución de políticas públicas en materia educativa; autonomía académica, autonomía institucional y autarquía administrativa y económico-financiera son expresiones de una misma idea directriz, la de que la Universidad debe tener la libertad suficiente para el cumplimiento de su finalidad específica: formar ciudadanos libres, capaces de integrarse a una sociedad

democrática cada vez más compleja y producir conocimiento socialmente relevante mediante la enseñanza, la investigación y la extensión con el objetivo ineludible de aportar a la construcción de una sociedad más justa.

La cualidad y calidad de ente autónomo es comprensiva de la persona pública como un todo y su protección no se limita al objeto de su función sino que contempla a la institución en su conjunto e integridad; y por lo tanto, el contenido de las normas jurídicas destinadas a regular el sistema universitario y a las universidades públicas sólo puede versar sobre las grandes estructuras, otorgándole el marco normativo mínimo que garantice el cumplimiento de su finalidad

En lo que a financiamiento respecta, la definición de la educación como bien público y derecho social, sumada a los fines propios de las universidades públicas, nos remite necesariamente al rol indelegable del Estado en materia presupuestaria. Ésta constituye la mejor forma de garantizar la autonomía frente a presiones económicas que, en un contexto de crisis presupuestaria, pueden condicionar o excluir el ejercicio del derecho de autodeterminación.

Resulta imperioso que los estados de la región acuerden y consoliden políticas públicas a través de leyes de presupuestos que asignen recursos acordes con el rol que las universidades públicas nacionales tienen hoy en la sociedad del conocimiento. No sólo debe existir un dispositivo o cláusula de garantía presupuestaria que no sea inferior al 1,5% del PBI, sino que también debe contener principios para la distribución hacia el interior del sistema que fomenten la concreción de las acciones de mejoramiento y garanticen la posibilidad cierta de ejecutar políticas surgidas del seno de la propia universidad en ejercicio de la autonomía, teniendo una especial consideración a las evaluaciones institucionales y a los planes de mejoramiento que resulten de las mismas (siempre que no sean la expresión inconexa de definiciones de comunidades disciplinares o profesionales desarticulados de los planes de desarrollo institucional). Además, resulta necesario, sobre todo en aquellos presupuestos donde

el componente “salario” tiene una incidencia superlativa, incorporar una cláusula que garantice que los aumentos salariales sean acompañados de un incremento en todos los demás indicadores de manera tal de garantizar la cobertura completa y suficiente para el desarrollo de las actividades esenciales de la Universidad.

Otras de las preocupaciones marcadas en el foro son los temas de la transparencia y el control sobre las universidades públicas.

En un Estado republicano y democrático, la actividad de toda institución pública debe ser sometida a controles permanentes y naturalmente que las universidades públicas no son la excepción.

La actividad de control se presenta como el examen y evaluación de los resultados obtenidos de una actividad o gestión determinada; su eficacia, eficiencia y economía.

La finalidad es garantizar la actuación conforme con los modelos deseados y anteriormente planteados, generando de esta forma una comparación sistemática entre el modelo y la acción efectivamente realizada.

Como observa la doctrina “el control apunta al análisis de las acciones y actos de gobierno en todos sus campos, abarcando sus causas y efectos, el control interno configura un proceso que junto a otros concurre en apoyo de la conducción superior de la jurisdicción o ente de que se trate, diseñado con el objeto de proporcionar una garantía razonable para el logro de objetivos incluidos en las siguientes categorías: eficacia y eficiencia en las operaciones, confiabilidad de la información financiera y cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas”.

Permitir el ejercicio de la actividad de control interno por parte de los poderes ejecutivos nos llevaría a admitir una injerencia mucho mayor sobre las universidades públicas autónomas que la que se tiene sobre cualquier otro ente descentralizado o autárquico. Como afirmaba Marienhoff en su *Tratado de Derecho administrativo* cuando se trata del control administrativo sobre actos de entidades autárquicas creadas por ley formal, para cuya creación el Congreso tenía facultades

constitucionales, dicho control sólo podrá referirse a la “legitimidad” y de ningún modo a la oportunidad, mérito o conveniencia.

En definitiva, por su carácter de autónomas las universidades no dependen de los poderes ejecutivos y por lo tanto el ejercicio del control por parte de éste sobre las universidades es incompatible con el contenido propio de la autonomía universitaria.

Esto no implica, bajo ningún punto de vista, la idea de que la actividad de las universidades no pueda ni deba ser controlada, sino que debe generarse un sistema de control que compatibilice con el status jurídico de las universidades, estructurando un órgano de control interno que se presenta como una “ayuda” a la gestión (Unidad de Auditoría Interno) y un órgano de control externo que represente y se integre dentro de la estructura del poder legislativo de cada país, como por ejemplo es el caso de la Auditoría General de la Nación en la Argentina. Entendiendo que, como ya afirmamos, las universidades deben estar sometidas a controles por parte de los Estados Nacionales, sólo que éstos deben ser realizados por los poderes legislativo y judicial en ejercicio de las competencias propias que las constituciones les otorgan.

Otro de los aspectos que se destacó en el referido foro, vinculado si se quiere a la idea de control, es el de los procesos de evaluación y acreditación

Tomás Astin señala que la evaluación se presenta como un poderoso instrumento para reformar la política y la práctica de la educación superior. La evaluación supone un proceso para determinar el valor de algo, mediante el que se aprecia y discierne el valor de las acciones y realizaciones que implican una delicada tarea de interpretación del conjunto de elementos que interactúan en la configuración de una realidad concreta, en tanto que los procesos de acreditación, por su parte, garantizan que una institución educativa o un programa cumplan los criterios de calidad convencionalmente establecidos y aceptados.

Tienen dos propósitos fundamentales: certificar la calidad de la institución o programa y contribuir a su desarrollo, fortalecimiento y mejoramiento. La acreditación se presenta como el proceso de control de calidad, un procedimiento técnico-académico de evaluación que focaliza el análisis en la carrera y que constituye un reconocimiento efectuado por expertos de que la carrera alcanza determinados estándares de calidad académica.

Pero claro que el concepto de calidad no es único ni mucho menos. Celia Agudo de Córscico afirma que se debe entender “... la calidad como concepto complejo, multidimensional que depende de un marco contextual e implica en este caso la consideración racional y la valoración de la universidad. La calidad como búsqueda de excelencia obliga, sin desatender la visión integradora, al análisis de las características estructurales de la universidad, de sus misiones y sus funciones” y es por ello que este concepto se encuentra necesariamente ligado al de pertinencia. Y la pertinencia de una institución universitaria, según Juan Carlos Gottifredi, tiene que ver con la relación entre sus funciones específicas -enseñanza, investigación, extensión- y las demandas y carencias, actuales y futuras, de la sociedad de la que forma parte la universidad. (...) La Universidad deberá convertirse en un agente activo en los procesos de transferencia de conocimientos, desarrollo y ejecución de programas de servicio y tecnología demandados por el Estado, las empresas públicas y privadas innovadoras y otros sectores sociales. Pero es también preciso que las universidades se aboquen al estudio de los grandes problemas que afectan a la sociedad con el objeto de caracterizar e identificar la naturaleza de los mismos y las propuestas de las acciones necesarias para mejorar la calidad de vida de la población”.

Como se observa el problema de la evaluación de la calidad no es un problema meramente pedagógico, técnico, sino que es un problema de profundas implicaciones políticas, ideológicas, sociológicas, económicas;

la evaluación es en definitiva, “un acto de poder” y por lo tanto para su ejercicio se requiere legitimidad.

Como toda evaluación, ésta puede ser interna o externa, conforme a quién es el sujeto que realiza la evaluación, si quien la realiza es la propia entidad o si se trata de un sujeto extraño que no pertenece a la entidad evaluada.

Pero si tenemos en cuenta “la orientación”, la evaluación puede ser exógena o endógena. Si en la gestación, desarrollo y ejecución de los procesos de evaluación la lógica que predomina es la específica de la institución y del proyecto institucional es decir la lógica de la producción y transferencia del conocimiento, estaremos frente a una evaluación endógena u autónoma. En cambio, si el proceso de evaluación está determinado por una lógica ajena a la universidad, como por ejemplo la lógica del mercado, estaremos frente a una evaluación exógena o heterónoma, es decir una evaluación concebida desde un proyecto externo a la institución. Es aquí donde se presenta una clara amenaza a la autonomía y es por ello que debemos afirmar que en principio la única evaluación legítima es aquella que se define en ejercicio de la llamada “autonomía evaluativa”, en ésta el proceso es definido por “la autoridad” propia de la universidad en materia de concepción, organización y ejecución de la evaluación institucional integral; autoridad cuyo portador es el demos universitario y la cual es ejercida hacia dentro y hacia fuera de la institución.

A diferencia de las posiciones que otorgan a la evaluación un sentido pragmático de control de variables observables, la visión de cómo evaluar debe concebirse como un proceso amplio de conocimiento, interpretación, atribución de juicios de valor, organización e instauración de acciones y metas para el mejoramiento y cumplimiento de las finalidades públicas y sociales de las universidades.

Desde este enfoque los procesos de evaluación institucional se convierten en herramientas de aprendi-

zaje para valorar lo realizado y generar cursos de acción a futuro.

Toda política y toda metodología de evaluación institucional universitaria sólo cobran pleno sentido en el marco más amplio de una política y una metodología de planeamiento estratégico participativo.

El planeamiento y la evaluación son instrumentos para el mejoramiento de la calidad académica y de la gestión universitaria, por lo que deben generarse donde se produce, trasmite, apropia y distribuye el conocimiento, impulsándose la participación efectiva de los actores universitarios.

Las políticas de planeamiento y evaluación y sus concreciones operacionales no son neutrales, constituyen actos de poder que requieren como decíamos anteriormente de la legitimidad política, definida por los legítimos órganos colegiados de gobierno.

Por otro lado debe constituirse en una instancia que aporte a la construcción de la necesaria legitimidad social de la Universidad, en este sentido la incorporación en el proceso de evaluación de la evaluación social externa, con el propósito de obtener un registro paralelo de qué es lo que la sociedad percibe, aprecia y critica de la universidad, constituye un elemento central en la búsqueda permanente de mejoramiento institucional.

Las mismas reflexiones caben para los procesos de acreditación y la elaboración de los estándares de calidad que guían la tarea de evaluación. Los estándares son construcciones (constructos teóricos) de referencia que nos son útiles para llevar adelante acciones en algún ámbito determinado. Estos constructos son elaborados y acordados entre personas con el conocimiento y la autoridad para hacerlo. Como señala el documento de la UNESCO, los estándares se construyen para generar acciones que conduzcan a la creación de tareas para alcanzarlos. Y es por ello que para poder alcanzarlos deben ser percibidos como conceptos propios del ámbito de la política y la gestión educativa, por un lado y, por otro lado, para que puedan operar efectivamente

como instrumentos para la acción deben gozar de una fuerte legitimidad.

Es por ello que en la definición de los estándares la Universidad debe tener una participación determinante. La definición del “perfil del egresado” (el producto esperado como culminación de los aprendizajes previstos en el Plan de Estudios) y “perfil del título” (conjunto de los conocimientos –saber– y capacidades –saber hacer– que constituyen el fundamento teórico metodológico del accionar profesional y las capacidades y habilidades requeridas para la realización de manera eficiente, eficaz y pertinente de las actividades propias de la profesión) son competencias de la Universidad como expresión y ejercicio de la autonomía académica.

Pero la defensa y consolidación de la Autonomía no puede reducirse en reclamos dirigidos a los estados de la región; sino que los universitarios tenemos la obligación de generar políticas y acciones que permitan la realización de las funciones y el cumplimiento de los objetivos declamados.

Las universidades se han convertido en instituciones claves, por los aportes concretos al desarrollo de los países en el marco de estas actividades y por la formación de una masa crítica, puesto que sus docentes e investigadores conforman la mayor comunidad de expertos y desempeñan un rol relevante en el crecimiento de las sociedades.

La investigación, una de las funciones básicas de las universidades, se presenta hoy como su valor principal, a partir del cual se sustenta el prestigio y la legitimidad institucional frente a la sociedad, así como el reconocimiento de los actores internos se define a partir de la producción en investigación.

La investigación básica, punto de partida de todo conocimiento, se vuelve más trascendente y necesaria en un contexto de profundos cambios e incertidumbres como el que atravesamos. Producir conocimientos científicos nuevos sobre los fundamentos de los fenómenos y hechos observables, la elaboración de hipótesis, teo-

rías y leyes; en definitiva la búsqueda de la verdad, del conocimiento por el conocimiento mismo, más allá de sus posibles aplicaciones prácticas, se presenta como un objetivo irrenunciable de la Universidad, aun en un contexto de crisis económica y presupuestaria como el que caracteriza hoy a la región y al mundo.

La magnitud de los cambios producidos en los últimos tiempos y el impacto negativo que tuvo en algunos casos sobre las sociedades y el ambiente ponen en evidencia que la ciencia y el conocimiento desprovistos de todo tipo de valoración no pueden resolver de manera satisfactoria la complejidad de los problemas actuales.

Las políticas de investigación orientadas al mejoramiento de la calidad de vida permiten generar herramientas científicas y tecnológicas de mayor bienestar, democracia e igualdad y colaboran en la concreción de un desarrollo sustentable.

Sólo a partir de la comprensión de la naturaleza social de la ciencia y la tecnología se puede lograr una mirada crítica y reflexiva sobre las consecuencias sociales, económicas, ambientales y políticas de esta actividad. En este marco, la formación de los científicos ha de estar orientada a desarrollar la capacidad de valorar contextos en cuanto a recursos y necesidades para así brindar alternativas a los problemas.

La Universidad debe constituirse en el espacio central para posibilitar el desarrollo de las capacidades de juicio, que permite a los ciudadanos realizar valoraciones y razonamientos propios que integren valores éticos, políticos e intelectuales que coadyuven a una formación comprometida con la construcción de una sociedad más justa, libre y solidaria.

Ésta es sólo una de las estrategias que consecuente con el modelo reformista nos permite reclamar y proteger la autonomía necesaria y deseada.