

## REDEFINICIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES

Henry Wasser

*Publicado originalmente como "Redefining Autonomy of Universities", Higher Education Policy, Vol. 8, No. 3, 1995. Traducción del inglés por Carlos María de Allende.*

### El Carácter de la Autonomía

Las definiciones tienden a perder precisión en el transcurso del tiempo y, ciertamente, el significado de los supuestamente firmes conceptos de "autonomía" y "gobierno" se ha modificado como consecuencia del efecto de los cambios. En 1983, Peter Scott escribió sobre la excepcional solidaridad de la profesión académica en Gran Bretaña, resultado de su alto grado de autonomía. No obstante, aun en esa época, detectó un lento menoscabo de la autonomía causado por el incremento de docentes de tiempo parcial, el cambio de los fondos generales para la investigación a subsidios específicos otorgados por consejos de investigación y la creciente diferenciación formal de la educación superior británica (Scott, 1983).

Fue Guy Neave quien, en 1988, caracterizó cuidadosamente y definió la autonomía universitaria. La necesidad de considerar la definición de autonomía en términos contextuales y políticos significó estudiar el papel del Estado, pues éste establece los límites dentro de los cuales se puede ejercer la autonomía.

Históricamente, ha existido el modelo de la Universidad de Bolonia que estableció la noción de autonomía para el componente estudiantil y el de la Universidad de París, en la que se entiende la autonomía como la libertad de enseñanza, es decir, un concepto referido principalmente a los académicos. Pero el modelo posterior de Humboldt otorgó al Estado el derecho a intervenir sólo para garantizar a la universidad el derecho de elegir su personal y su libertad de trabajo. El Estado no interviene en la "vida interna" de la academia. El modelo británico es descrito mejor como una corporación de eruditos propietarios, en la cual el Comité de Subsidios Universitarios, ahora extinguido, constituía el campo para la negociación entre el Estado y la universidad, pero en la que el control efectivo pertenecía a las mismas universidades (Neave, 1988).

Otra interpretación propone cuatro formas ligeramente diferentes de autonomía: 1) la kantiana (el Estado interviene sólo en ciertos aspectos); 2) la humboldtiana (el Estado desempeña principalmente un papel de apoyo); 3) la napoleónica (el Estado toma la mayoría de las decisiones); y 4) la británica (una corporación de eruditos propietarios es apoyada por el Estado, pero aquellos ejercen su libre arbitrio (Tight, 1988).

Un factor clave que definió la naturaleza de la autonomía académica en décadas recientes fue la expansión de la educación superior. En el lenguaje de hoy, esta expansión modificó los límites entre la universidad y el Estado. Sin embargo, las modalidades del cambio variaron de un país a otro de acuerdo con su historia individual, grado de desarrollo y cultura. En el Reino Unido las modificaciones se orientaron hacia una autoridad central, mientras que en Francia se encauzaron hacia la universidad. En Alemania, nación con un sistema federal, los cambios se produjeron en parte en la relación entre los estados y Bonn, pero asumieron principalmente un carácter interno en el equilibrio de poder entre los estudiantes, el personal y los catedráticos de carrera.

Cronológicamente, en el decenio de los sesenta se desarrolló un elevado grado de autonomía, mientras que en el de los ochenta el Estado desempeñó un papel más dominante, con una autonomía que estaba condicionada por el desempeño. Una paradoja se hizo evidente. El Estado otorgaba autonomía, aun cierta forma de autonomía fiscal, pero sólo cuando términos preceptivos tales como indicadores del desempeño, productividad, medición y evaluación se hacían realidades. La autonomía se amplió sólo a condición de que la universidad cumpliera con normas nacionales (que se negociaban continuamente de acuerdo con la política pública).

Muchos podrían estar de acuerdo con la idea de equiparar la autonomía académica con el derecho de los profesores de la educación superior a determinar la naturaleza de su trabajo. Sin embargo, en realidad se trataba de la concepción del Estado acerca de las universidades como “instrumentos de utilidad pública” y dominios de participación comunitaria y regionalización. Ciertos aspectos de la educación superior fueron regulados por el Estado (Trow, 1993).

Funcionalistas como Burton Clark consideraron que el problema estaba en el análisis del peso relativo del mercado, la oligarquía académica y el estado. En realidad, lo que interesaba a Clark eran las relaciones internas; el incipiente poder del departamento era neutralizado por una “asfixiante capa administrativa externa” (Clark, 1993). Una discusión sobre la autonomía tiene también sus arengas estimulantes. En este sentido, es considerada como factor revitalizador de la investigación científica, mejorador de las estructuras para las actividades docentes y que estimula a responder a las necesidades del estudiante y la sociedad. Sobre la base de este enunciado, las universidades elaboraron sus propios estatutos y reglamentos e incrementaron la participación de su personal en los procesos de toma de decisiones.

### **Tendencias en el ejercicio de la autonomía**

A partir de 1990 un más amplio conocimiento de la educación superior permite que los estudiantes aprendan a tratar con diferentes niveles de la autoridad administrativa. A su vez, esta circunstancia imprime un rostro diferente a la autonomía de la universidad, al menos en aquellos aspectos académicos que pueden ser llamados privados o internos. Otra consecuencia de la autonomía es la tendencia actual a descentralizar el financiamiento (es decir, los ingresos provenientes de fondos estatales) y dejar en libertad a la dirección y administración universitarias para invertir y gastar sin interferencia estatal (excepto para armonizar y equilibrar).

El decenio de los ochenta trajo cierto grado de desregulación cuando una nueva forma de estrategia gubernamental fomentó las iniciativas institucionales. Si bien algunos gobiernos europeos (Francia, Alemania, Países Bajos) habían expresado su buena disposición a cambiar sus reglamentos y sistemas políticos y orientarlos hacia una autonomía condicionada (Van Vught, 1989), fue a partir de 1990 que el proceso se aceleró y extendió. Por supuesto, el mercadeo del concepto originó de nuevo las fórmulas indispensables EQA<sup>1</sup> (evaluación externa de la calidad) para los académicos y TQM<sup>2</sup> (gestión de calidad total) para los administradores universitarios, para ser utilizadas ambas en la asignación de las responsabilidades.

### **Tendencias entre “miembros fundadores” de la Unión Europea**

Como se esperaba, el movimiento hacia una autonomía condicionada tuvo distintos resultados en diferentes países. Para Bélgica significó que universidades privadas (la católica de Lovaina y la muy liberal de Bruselas) adquirieron capacidad corporativa y las universidades públicas (Gante y Lieja) asumieron una amplia autonomía administrativa. Un sistema nuevo de financiamiento concerniente a presupuestos, cuentas y regulaciones de personal trató a las universidades privadas en la misma forma que a las públicas. El “control remoto” de la educación superior continuó siendo una característica de Bélgica y, por consiguiente, constituyó la prueba de una intervención directa si bien parcial del gobierno (Gellert, 1993).

Otro caso es Austria (donde se supone que el gobierno federal ha dejado a las instituciones sólo un pequeño margen de autonomía en materia financiera y de personal), donde la Ley de Organización Universitaria de 1993 anunció cambios radicales. Esta ley estableció para las universidades austriacas nuevas estructuras administrativas con el propósito de hacer más eficaces los procesos de toma de decisiones, más eficiente el funcionamiento con los recursos otorgados y más responsables a los organismos que toman las decisiones en cuanto a su desempeño administrativo. Comités democráticamente integrados establecen lineamientos estratégicos generales para el sector universitario; los rectores y decanos deben cumplimentar esas orientaciones

---

<sup>1</sup>N. del T. Siglas del término en inglés “External Quality Assesment”.

<sup>2</sup>N. del T. Siglas del término en inglés “Total Quality Management”.

estratégicas y son personalmente responsables de sus decisiones.

Se espera que estos cambios (por ejemplo, la desregulación, normas federales menos detalladas y la descentralización desde el nivel gubernamental hacia la nueva dirección universitaria) permitan mejores y más rápidas decisiones y una mayor flexibilidad a la renovada autoridad institucional en todos los aspectos de su gestión. Se supone entonces que se fortalecerá la motivación de todos los miembros de la universidad para encontrar una “identidad corporativa” común, con la que se obtengan los mejores resultados en la investigación, la enseñanza y el aprendizaje (Bast, 1993).

Una encuesta realizada en cada país europeo mostró, como se había previsto, cambios similares pero también diferencias, por lo común relacionadas con la historia cultural en cuestión. Dinamarca, por ejemplo, descentralizó la toma de decisiones en la última mitad del decenio de los ochenta, otorgando a las instituciones un mayor grado de libertad en cuestiones educacionales y administrativas. Esta política de descentralización y autonomía institucional fue seguida por crecientes demandas acerca de los resultados del sistema educativo. Las universidades deben rendir cuentas de esos resultados en términos tanto cuantitativos como cualitativos. Pese a la oposición de las universidades, el Ministerio de Educación estableció un sistema de indicadores del desempeño. Se esperaba que la descentralización generara una gestión institucional más eficiente (Gellert, 1993). Sin embargo, finalmente se llegó a un mayor consenso individual gracias al amplio proceso de consulta escandinavo y el aporte de todas las partes interesadas y de una considerable representación externa en los consejos de gobierno.

Sin embargo, en Irlanda, económicamente menos desarrollada, el gobierno no estaba satisfecho con la considerable autonomía de que gozaban las universidades, pero aceptó la autonomía que se había generado con el sector no universitario de tipo vocacional.

Es muy notable la brecha que existe en Italia entre la apariencia y la realidad. Si bien la constitución italiana establece la independencia y el derecho al autogobierno de todas las universidades, en la práctica la autoridad central decide sobre todos los detalles de organización. Existe un conflicto adicional, observan los analistas, entre los que favorecen la autonomía del sistema universitario en bloque (Ministerio) y la autonomía de una universidad en particular.

El enfoque más sofisticado fue adoptado en los Países Bajos. Los investigadores han planteado las cuestiones en forma de interrogantes: ¿cuán cierta es la suposición de los formuladores de las políticas en Holanda de que la calidad está vinculada con la autonomía?, ¿cuán autónomo puede ser un sistema que depende básicamente de los fondos estatales?, ¿cuál es la relación entre la autonomía y los procesos de evaluación?, ¿en qué medida la libertad académica presupone la existencia de autonomía institucional?

La nueva estrategia que promueve la educación superior con “control remoto gubernamental” inicialmente pareció fortalecer la autonomía institucional. Si bien continuó la política de “acceso abierto”, “la calidad y la diferenciación” comenzaron a reemplazar a la equidad como objetivo político. El gobierno dio por sentado una relación causal positiva entre la autonomía universitaria y la calidad de la educación superior, según el pronóstico de que, con mayor autonomía, las instituciones reaccionarían en forma más directa a los acontecimientos en el mercado. En forma significativa, el gobierno no propuso concentrar la atención en una disciplina, sino en un “sector” de reciente introducción (un conjunto de disciplinas). Esta política creó nueve sectores (educación, agricultura, ciencia, ingeniería, salud, economía, legislación, conducta y sociedad y lenguaje y cultura). Cada disciplina fue asignada a uno de esos sectores.

El control de la calidad comienza con el caso individual. Si la calidad está por debajo de los estándares, entonces el control de la calidad es realizado por una oficina de inspección independiente de la educación superior. En cuanto al ciclo de planeación, éste es evidentemente afectado por la descentralización del poder y su transferencia a las Instituciones de Educación Superior considerada en forma individual. Además, las categorías sectoriales deben enfrentar la tendencia a que el nivel de los programas, no del sector, sea la clave de la planificación.

## **Tendencias entre los miembros recientes de la Unión Europea**

Existe un rezago cultural, si no educativo, en las naciones que recientemente se han unido a la Unión Europea. En Portugal, la Ley Universitaria de 1982 dispone que todas las Instituciones de Educación Superior pertenecientes al sector público deben ser por completo autogobernadas. Pero esta generalización casi no alude al financiamiento o los aspectos políticos. Portugal continuó aprobando leyes que otorgan más autonomía administrativa y financiera a universidades y politécnicos, haciéndolos aparentemente más independientes del sistema político y más responsables de sus acciones. No obstante, no han sido evidentes las manifestaciones concretas de estas enunciaciones políticas.

En España, en forma similar se describe a la educación superior como un sistema de unidades independientes y competitivas. La autoridad administrativa es compartida por tres centros de poder: 1) el gobierno central (Ministerio de Educación), 2) las comunidades autónomas y 3) las mismas universidades. El Consejo de Universidades, que discute y aprueba los asuntos académicos que requieren una regulación centralizada, está integrado por todos los rectores de las universidades públicas, los ministros de educación de las comunidades autónomas, representantes del Ministerio de Educación de la nación y prestigiosas personalidades que en general poseen antecedentes académicos o en la investigación. Sin embargo, el avance para satisfacer los estándares de los miembros fundadores de la Unión Europea sigue siendo lento.

## **Tendencias en Europa Central y Oriental**

Las actitudes con respecto a la autonomía universitaria en los países de Europa Central y Oriental difieren en ciertos aspectos de los de Europa Occidental. Cuando se aproximaba el final de los anteriores regímenes y durante los cambios políticos, la autonomía llegó a ser la consigna más debatida de la educación superior, alcanzando niveles retóricos inigualables. Después del colapso de la “Cortina de Hierro”, esta exagerada interpretación y práctica de la autonomía fueron reforzadas mediante intentos políticamente coloreados, en particular por ministerios que querían influir en la vida de las instituciones y controlarlas (distintos del centralizado Ministerio de Educación de los tiempos del comunismo) y por el temor a la incompetencia en ciertos funcionarios gubernamentales políticamente sobrecomprometidos. Además, la autonomía pudo servir y a menudo así fue para sostener actitudes conservadoras entre miembros del profesorado que estuvieron bien atrincherados desde antes de 1989, y así apoyar la resistencia a la innovación y el cambio que necesitaba la educación superior en la transición de la economía dirigida a la de mercado.

## **Las Perspectivas de esas Tendencias.**

### **Las perspectivas de los organismos supranacionales**

Entre esos análisis realizados por expertos en educación superior, se deben tener en cuenta los discursos de quienes están ubicados en organismos supranacionales que, si bien tienen carácter ceremonial, reflejan el pensamiento real de los niveles encumbrados. El Director General de la UNESCO, por ejemplo, ha afirmado que la responsabilidad de la universidad es en última instancia diferente de la de cualquier otro agente social; ella debe demostrar la importancia de su función en relación con las necesidades sociales y la eficacia con que cumple esa función.

Al interactuar con un medio siempre cambiante, la universidad encuentra que la autonomía es de carácter existencial, es decir, la universidad existe para actuar. Dado que afirman la autonomía, las consignas de la universidad deben ser pertinencia y calidad. El Director General apela entonces a una advertencia usada a menudo: si usted no puede hacerlo, alguien lo hará por usted. O, trasladado al dominio de la educación superior, el sector privado, otros organismos con financiamiento estatal, la industria o las telecomunicaciones pueden asumir muchas funciones universitarias. Si bien las universidades deben instituir un mecanismo de

control de la calidad, éste no puede ser de la misma clase que el de la industria, debido a sus funciones de enseñanza e investigación. Si no se logra hacerlo, se producirá la intervención de poderes externos (Mayor, 1992).

### **Perspectivas de las relaciones entre la autonomía y la administración**

Al observar las amenazas de intervención por parte de organismos externos, ciertos analistas de la “cultura” de la academia consideran que la debilidad esencial de las universidades reside en su capacidad de gestión. La presión básica sobre las universidades es para lograr un cambio de “cultura”, desde un modelo libre, oligárquico y consensual, a otro apoyado por estilos administrativos de gestión que garanticen el valor del dinero en términos de economía, eficiencia y eficacia. Si bien es difícil equiparar una administración ejecutiva con una consensual, se debe no obstante diferenciar entre la consulta amplia como parte del proceso de administración ejecutiva y la administración consensual que puede implicar la toma de decisiones por mayoría en comités y no por cúpulas ejecutivas después de una extensa consulta (Sizer, 1988).

El reciente énfasis en la gestión en las universidades no ha traído un acuerdo en cuanto a definir “gestión” y “liderazgo” en su relación con la empresa académica. No existe la tradición de una cultura “de capacitación administrativa” en las universidades (el ejemplo notable es el Reino Unido). Las personas que hacen hincapié en la eficiencia y la eficacia declaran que todo el personal académico que probablemente asuma responsabilidad en la gestión debe contar con la capacitación apropiada. Además, deben hacerse distinciones entre la educación en la gestión, la capacitación administrativa y el desarrollo de la gestión (Middlehurst, 1988)

En este aspecto, un distinguido experto en economía de la educación superior encontró que las responsabilidades administrativas han sido transferidas en forma tal que funcionarios de mediano nivel en el Reino Unido son ahora directores de departamentos académicos. La capacidad de gestión es considerada ahora un criterio básico para las designaciones administrativas. Los nuevos puestos administrativos en las universidades se ocupan de la captación de fondos, el enlace con las empresas e industrias, los estudiantes extranjeros, las relaciones públicas y los vínculos con la Unión Europea. En la búsqueda de aportes financieros, los gobiernos instan a las universidades a conseguir una mayor proporción de sus ingresos en fuentes no gubernamentales para lograr además de otros beneficios evitar los presupuestos por partidas que fomentan reglamentaciones burocráticas dirigidas a garantizar que los presupuestos se apliquen como se propuso originalmente. Los presupuestos por montos globales contribuyen al control colegiado.

Además, es un axioma que las universidades con diversas fuentes de recursos son más genuinamente autónomas que las que dependen de una sola instancia de financiamiento. Y las formas en que las instituciones de educación superior reciben sus fondos influyen poderosamente en la asignación interna y los mecanismos administrativos, el comportamiento de la organización y la composición de los servicios académicos que la institución proporciona. Por ejemplo, su autonomía se diluye si la administración central se constituye en el único comprador de los servicios académicos internos suministrados por los departamentos y centros de investigación subordinados. Por otra parte, en la estructura única de una universidad grande no se cuenta con las economías de escala de las grandes empresas industriales.

No obstante, en general el mercado ejercerá una influencia creciente en el mejoramiento de las condiciones económicas, ya que el sector privado releva al gobierno de la carga de ciertos costos. Teniendo en cuenta que los beneficios del sector privado favorecen a los individuos, éstos deben estar preparados para pagar por ellos. Y los servicios mejoran si las organizaciones gubernamentales los compran a las universidades en vez de otorgar subsidios para su desarrollo (Williams, 1992).

## Conclusión

Esta corta incursión por el azaroso terreno de la autonomía y, en menor medida, de la gestión, ha tocado tangencialmente una paradoja esencial. Si la autonomía puede ser definida como la separación de las universidades de autoridades externas tales como el Estado y su burocracia, no escapa de las tiranías del mercado y las exigencias de la rendición de cuentas. Si la gestión puede aislarse de la administración y ambas pueden ser separadas del liderazgo, ¿dónde están los centros en que se toman las decisiones? Si las universidades, que ya no son hermandades, tampoco son entidades corporativas, ¿son algo más que instituciones muy antiguas, comparables en vetustez a la iglesia? Y, como la iglesia, se han adaptado al ambiente político y social externo a su modo y durante centurias. Sin embargo, ¿sus éxitos pasados garantizan una vida sin término?

Quizás la expresión “gestión de las universidades autónomas” indique la frustración de que, mientras se puede describir la autonomía como autonomía del Estado, la sociedad, los estudiantes, el profesorado, la comunidad y otros, más bien que como una entidad independiente, la gestión plantea sus propios problemas, cuando se la quiere distinguir de la administración, y más aun del liderazgo. Sencillamente se vincula la gestión con la autonomía con la ferviente esperanza de que llegará a tener cierto significado, como resultado de aceptar las exigencias de la sociedad en cuanto a eficiencia y eficacia. Y el término Universidad tal vez ya no describa en forma completa esta estructura modificada.

## Referencias

- Bast, G. (1993), *Redaktion Universitäts Organisationsgesetz*, Wien.
- Clark, B. R. (1993), “The Problem of Complexity in Modern Higher Education”, (pp. 263-279), en Sheldon Rothblatt and Bjorn Wittrock, *The European and American University Since 1800*, Cambridge, University Press.
- Gellert, C. (ed.) (1993) *Higher Education in Europe*, London/Philadelphia, Jessica Kingsley Publishers.
- Maassen, P. A. M. y Van Vught, F. A. (1989), *Dutch Higher Education in Transition*, Culemburg, Lemma.
- Mayor, F. (1992), *Higher Education Policy*, Vol. 5 Issue 4, pp. 58-60.
- Middlehurst, R. (1988), “Management and Leadership Development” en *Restructuring Higher Education*, Eggins, H. (ed.), Milton Keynes, United Kingdom, Open University Press, pp. 137-150.
- Neave, G. (1988), “On Being Economical with University Autonomy” en Tight, M. (ed.), *Academic Freedom and Responsibility*, Milton Keynes, United Kingdom, Open University Press, pp. 31-48.
- Rothblatt, S. y Wittrock, B. (1993) (eds.), *The European and American University since 1800*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Scott, P. (1983), “The State of the Academic Profession in Britain”, *European Journal of Education*, 18(3), pp. 245-257.
- Sizer, J. (1988), “The Management of Institutions” en Eggins, H. (ed) *Restructuring Higher Education*, Milton Keynes, United Kingdom, Open University Press, pp. 80-92.
- Tight, M. (1988), “So What is Academic Freedom”, en *Academic Freedom and Responsibility*, Milton Keynes, United Kingdom, Open University Press, pp. 114-132.
- Trow, M. (1993), “Comparative Perspectives on British and American Higher Education” (pp. 280-299), en Sheldon Rothblatt and Bjorn Wittrock, *The European and American University Since 1800*, Cambridge, University Press.
- Van Vught, F. A. (1989), “Innovations and Reforms in Higher Education”, en Van Vught, F. A. (ed), *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, London, Jessica Kingsley, pp. 47-72.

Williams, G. (1992), *Changing Patterns of Financing in Higher Education*, Milton Keynes, United Kingdom, Open University Press.