

La autonomía universitaria en Argentina: reflexiones y desafíos para un nuevo consenso

La reflexión sobre el sentido y los alcances de la autonomía universitaria vuelve a adquirir un renovado interés en la comunidad académica. No es para menos. En un contexto de incertidumbre global producido por la pandemia COVID 19, donde los avances en el conocimiento científico son tan esperados para combatir y mitigar los efectos devastadores de esta crisis sanitaria, resulta indispensable y necesario problematizar e interrogarse (una vez más) sobre el rol social de la universidad y el futuro de su relación con el Estado y la sociedad.

En el caso argentino, el análisis de esta relación presenta una complejidad adicional: nos invita a reflexionar sobre uno de los grandes temas que tal vez ha generado mayores discusiones y debates sobre la universidad en nuestro país, como es el de la autonomía universitaria. A lo largo de casi cien años la cuestión de la autonomía se constituyó simultáneamente en un atributo, en una relación conflictiva con el poder ejecutivo, en una bandera de luchas políticas de los movimientos estudiantiles. La autonomía se convirtió así en un concepto polisémico por definición, sedimentado por diferentes acontecimientos político educativos y perspectivas filosóficas, jurídicas y políticas que le fueron dando diferente sentido y expresión histórica.

Esa relación entre la universidad y el Estado (o los gobiernos nacionales) se fue redefiniendo principalmente desde la Reforma Universitaria de 1918. Como hecho político, los reclamos del movimiento estudiantil lograron proyectarse rápidamente por todo el continente. Fue la manifestación de un proceso de democratización social y política más amplio que estableció un nuevo modo de relacionamiento entre poder político, las instituciones universitarias y los sectores sociales en ascenso, basado en una mayor presencia y participación en la vida interna de las universidades. Ese proceso fue dando sustento al desarrollo de una noción de autonomía asociada inicialmente al cogobierno universitario que dictaba sus propias normas, sin la intromisión de los factores externos a las instituciones.

Este recorrido histórico, que tuvo la constitución del sistema universitario argentino, fue crucial para comprender sus rasgos distintivos en base a cuatro pilares que hoy son parte de la tradición de la universidad pública y son casi únicos a nivel mundial: la autonomía, el cogobierno, la gratuidad y el acceso libre. El proceso que llevó a la conformación de la idiosincrasia de nuestro sistema no estuvo exento de vicisitudes, contextualizado en condiciones políticas, económicas y sociales que en algunos casos favorecieron y en otros casos entorpecieron la posibilidad de su desarrollo, de forma tal que sólo en algunos períodos acotados de nuestra historia estas cuatro características han coexistido plenamente.

La autonomía universitaria en la Ley de Educación Superior 24.521/95

Las características de la autonomía universitaria en Argentina fueron definidas por primera vez en su historia recién con la sanción de la Ley N° 24.521 de Educación Superior (en adelante LES) en el año 1995. Hasta ese entonces, si bien se modificó la legislación universitaria en seis ocasiones, durante más de un siglo ninguna normativa había definido con precisión sus alcances y atribuciones.

La LES de los años noventa se inscribió en el marco de procesos de reformas estatales en toda la región. Buscaba, entre otros objetivos, modernizar el sistema de educación superior en su conjunto. Estas reformas introdujeron cambios en la relación entre el Estado y las universidades, adoptando el primero un rol evaluador ex post, al que se incorporaron mecanismos de evaluación externa y acreditación e instrumentos de rendición de cuentas para las instituciones. El paradigma de esta ley consistió en plasmar una mixtura entre nuevas regulaciones (sobre acreditación de carreras de grado de interés público de posgrado y el desarrollo de un sistema de evaluación y acreditación) y lo que podría entenderse, comparado con la normativa universitaria preexistente en el país, como la ampliación de la autonomía académica e institucional (art. 29) a partir de la enumeración de un conjunto amplio de atribuciones entendidas en un sentido general y no restrictivo sobre aspectos tales como:

- Autonomía académica para que cada institución pueda determinar su organización académica, crear carreras de pregrado, grado y posgrado y formular planes de estudios y proyectos de investigación y extensión.

- Autonomía normativa y organizativa para que cada institución pueda dictar y reformar sus estatutos y definir sus órganos de gobierno, sus funciones y sus modalidades de integración y elegir sus autoridades, sobre la base de requisitos mínimos.
- Autonomía para establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción de los estudiantes, docentes y no docentes.
- Autonomía para administrar sus bienes y recursos tanto los provistos por el Tesoro Nacional como los que genere a través de sus actividades.

Transcurridos más de 25 años de la sanción de la LES, el sistema universitario argentino experimentó un notable crecimiento evidenciado tanto en la expansión de la oferta institucional a través de la creación de nuevas universidades nacionales, provinciales y privadas (principalmente en el período 2007-2015), en el incremento de su matrícula y en la consolidación y legitimación de su sistema de aseguramiento de la calidad. Por ejemplo, en 1996 el sistema universitario estaba compuesto por 84 instituciones (40 de gestión estatal y 44 de gestión privada) con un total de 964.622 estudiantes universitarios. En la actualidad el sistema se compone de un total de 132 instituciones públicas y privadas y cerca de 2 millones de estudiantes, presentando además mayor cobertura y distribución geográfica que en ese entonces. En este lapso también se pudo observar cómo se afianzó en todo el sistema universitario la “cultura de la evaluación”, donde se extendieron las prácticas institucionales de evaluación interna y externa, así como los procesos de acreditación de carreras.

Dada esta importante expansión impulsada por la acción estatal cabe preguntarse qué rol debe asumir el Estado en la planificación estratégica y la coordinación del sistema universitario y qué respuesta deberían tener las universidades para atender las necesidades de desarrollo económico, social y tecnológico del país. También podríamos interrogarnos en quién debe recaer la responsabilidad por el aseguramiento de la calidad ¿Es una responsabilidad exclusiva de las instituciones universitarias o deber ser una política pública del Estado? En cuanto a las regulaciones sobre la calidad de la formación universitaria ¿se deben implementar criterios y estándares de evaluación para acreditar el resto de las carreras de grado del actual artículo 42 de la LES? ¿es posible y/o necesario incorporar a una futura reforma de la educación superior la acreditación de instituciones universitarias?

La autonomía universitaria en el siglo XXI: hacia un enfoque de la responsabilidad

Pensar la universidad de nuestro tiempo, su misión como institución, sus ámbitos de actuación y los innumerables desafíos que le presentan nuestras sociedades, nos obliga a concebir la cuestión de la autonomía desde una perspectiva integral, que vaya más allá de su aspecto meramente jurídico o legal. En ese sentido, y sin desconocer la incidencia que tienen los marcos regulatorios de la educación superior sobre los límites y alcances de la autonomía institucional, debemos imaginar un enfoque superador que sea capaz de considerarla a ésta como una condición indispensable, mas no suficiente, para que las universidades ejerzan un papel crítico y a la vez propositivo frente a la sociedad.

En efecto, de cara a los desafíos de la reconstrucción social post- pandemia COVID 19, consideramos que es preciso pues arribar a un consenso más amplio entre los actores y las instituciones del sistema universitario para resignificar el concepto autonomía, entendiéndola como el eslabón que construye el nuevo atributo de las universidades a partir del diálogo que establece con los sectores públicos y privados de distintas representaciones, redefiniéndola como

Autonomía Responsable.

Un primer elemento que, desde nuestro punto de vista, define a la noción de Autonomía Responsable reside en que este término puede contener en su misma formulación la tensión intrínseca que define los sentidos de la universidad: es tanto un ambiente o espacio de libertad, de pensamiento crítico, de búsqueda incondicional de la verdad y es, al mismo tiempo, un ámbito institucional que ejerce sus funciones sustantivas con sentido de responsabilidad y compromiso social con sujeción a las normas y reglas existentes.

En segundo lugar, la autonomía ejercida con responsabilidad aludiría no solo a la capacidad que tienen las universidades para estructurar y determinar sus propias normas de organización y

funcionamiento, sino fundamentalmente a su capacidad para establecer sus propias matrices y lógicas de pensamiento, sus normas y principios para producir conocimientos en un marco de responsabilidad social, reconociendo la pluralidad de formas de saber que la universidad articula y coproduce con los diversos sectores y organizaciones sociales, con instituciones y organismos científicos, políticos y económicos.

En tercer lugar, la autonomía universitaria así entendida es un modo de relación con diversos “otros” (Estado, organizaciones sociales, sector productivo, medios masivos de comunicación, asociaciones intermedias, etc.). Se relaciona con ellos, por un lado, a través de su capacidad de practicar la libertad incondicional de cuestionamiento, de promover el pensamiento crítico-reflexivo que debe tener todo proceso de producción de conocimientos y de formación de profesionales. Por otro lado, la autonomía responsable se expresa también cuando las universidades desarrollan sus funciones sustantivas tanto a nivel institucional como de sus unidades académicas, de su oferta académica pertinente, de calidad e inclusiva, de sus programas de investigación básica y aplicada, de sus cátedras y equipos docentes, de la creación de nuevas áreas disciplinares. También a través de los y las docentes, de los y las investigadores/as y estudiantes, se verifican distintos grados de relación con diversos actores de la sociedad, como las organizaciones sociales, los sindicatos, los partidos políticos, las instituciones religiosas, las empresas o el sistema educativo. Estas actividades de formación, investigación y vinculación se emprenden asumiendo que el objeto de intercambio es el conocimiento, y que nadie es dueño de la verdad, con una actitud dispuesta al aprendizaje colectivo.

En cuarto lugar, la Autonomía responsable parte de la premisa que la universidad debe ser capaz de ser una institución “legible” y transparente que rinda cuentas de sus actos, procesos y resultados. El objetivo principal de otorgar centralidad a la transparencia y a la rendición de cuentas redundan en que las universidades, en el ejercicio de su autonomía responsable, se tornen más visibles y comprensibles para los estamentos que la componen. Para ello es importante dar a conocer, hacer público, los resultados del funcionamiento de sus actividades sustantivas, así como sus logros y dificultades. Cuanto más se instalen las prácticas y mecanismos de rendición de cuentas en la gestión y gobierno institucional, más abierta y transparente se torna la universidad para la sociedad que la contiene.

Desafíos de la autonomía responsable

En cuanto a los desafíos, perspectivas y/o amenazas para el ejercicio de la autonomía responsable consideramos que las universidades, tanto en el plano simbólico como en el fáctico, se convierten, al decir de Derrida, en una especie de “ciudadela sitiada” por los diversos poderes que la intentan condicionar, desvirtuando su naturaleza y funciones. Principalmente nos estamos refiriendo a una determinada concepción o perspectiva promovida por ciertos organismos multilaterales como la Organización Mundial del Comercio que consideran a la educación superior como un bien transable, como una actividad lucrativa. Estos enfoques que buscan, tanto la mercantilización del conocimiento así como la privatización de las instituciones públicas, constituyen sin duda alguna la principal amenaza para el desarrollo de políticas públicas que consideren a la educación superior como un bien público y social, un derecho humano fundamental y un deber del Estado su sostenimiento.

Por ello, y para finalizar, no podemos soslayar la importancia del Estado para desarrollar una sociedad con criterios de justicia y equidad social. Su papel es indelegable tanto para garantizar el derecho a la educación superior como para velar por el carácter público del conocimiento. El Estado debe encargarse de definir la política universitaria, garantizar el financiamiento y la calidad del sistema universitario. Para ello es indispensable que pueda intervenir en base a las normas, diseñando instrumentos y dispositivos de regulación de la actividad universitaria. La universidad no puede ser una “isla democrática y soberana” que se maneje con total independencia de las necesidades reales de su entorno. La autonomía responsable solo es posible si se establece un nuevo consenso fundado en el compromiso recíproco entre la Universidad, el Estado y la Sociedad en pos del beneficio de los sectores más desfavorecidos. Ese es, en definitiva, el fin último del conocimiento: que la Humanidad tenga una vida mejor.

Carlos Greco

Contador Público, con formación de Posgrado en Administración Pública, Gestión Universitaria y Educación Superior. Profesor Titular de Economía de la Educación. Integra el Observatorio de Educación Superior. Fue Secretario de Universidad, Decano y actualmente Rector de la UNSAM.



José Luis Zárate

Licenciado y Profesor en Ciencias de la Educación. Profesor Adjunto ordinario y Secretario de Coordinación Ejecutiva del Instituto del Transporte de la UNSAM. Integra el Observatorio de Educación Superior y Políticas Universitarias de la UNSAM.

