

SENTIDO DEL CONCEPTO DE AUTONOMÍA Y SIGNIFICADO ACTUAL EN EL ÁMBITO UNIVERSITARIO

Autor: Prof. María Gabriela Griffouliere
Director: Doctorando Mirtha Tancredi Olmos
Codirector: Doctorando Eduardo Salmerón
Facultad de Educación Elemental y Especial. UNCuyo
Dirección electrónica: gabygriff2004@hotmail.com

Palabras claves: Autonomía, autarquía, co-gobierno, gestión universitaria

Resumen

La autonomía en relación a la toma de decisiones es la característica central en la concepción de los procesos organizativos en el ámbito universitario. Sin embargo, el concepto de autonomía ha implicado e implica hoy múltiples significaciones y ha permitido dar diversos debates llevados adelante por los distintos actores que, desde diferentes posiciones institucionales y/o ideológicas, concluyeron en darle diferente sentido al término, marcando así su carácter polisémico. Los modos de actuación y gestión de estos actores, de hecho, no responden a un modelo bien marcado y definido y han sufrido variaciones a través del tiempo y en los distintos contextos institucionales en los que se han desarrollado.

Entre las consecuencias queridas o no de la situación anteriormente planteada se destaca el hecho de que el modelo universitario argentino actual ha dejado el poder y manejo absoluto de la autonomía al interior de las universidades y, más aún, de las distintas unidades académicas. Esta situación ha implicado que este concepto haya sido adaptado según las necesidades e intereses de dichas unidades académicas y lleva a preguntarse el verdadero significado del término y si realmente se da este proceso al interior de las mismas y cómo se da.

Sentido del concepto de autonomía y significado actual en el ámbito universitario

La identidad de la universidad, desde sus orígenes, se asoció de manera indisoluble al término autonomía. La reforma argentina de 1.918 tuvo como antecedente a seguir a la Universidad de Bolonia nacida en el siglo XI. Esta universidad surgió como una iniciativa de organización de los profesores para preservar su actividad libre de la dependencia del poder imperial y de la iglesia; aun cuando es el poder público quien otorga ciertos privilegios a la institución. Según Mollis *“así es como las universidades comenzaron a desarrollar una “autonomía constitutiva” con respecto a algunos poderes y gozaron de un conjunto de privilegios corporativos, y a su vez dependieron con exclusividad del poder público que les otorgó esos mismos privilegios. (...) Por lo tanto, la autonomía como concepto histórico, no significa independencia total de todo poder, sino que implica una relación de búsqueda de legitimidad entre sujetos-actores con una determinada “vocación” (...), los maestros o estudiantes, y un poder público”*.¹

El movimiento de los estudiantes cordobeses de 1.918, que surgió a partir de la publicación del “Manifiesto” de Deodoro Roca y la conformación del Congreso Estudiantil, significó un cambio importante porque implicó un primer movimiento de apertura y democratización de la Universidad argentina. Este movimiento, por sus características y repercusiones, fue el que recogió y expresó con mayor fuerza lo que vendría a ser un nuevo modelo para la institución universitaria argentina y latinoamericana en general. Con dicha Reforma se logró la libertad de cátedra, la libre elección de autoridades, un co-gobierno democrático, la reforma de los sistemas de enseñanza, apertura ideológica, autonomía y acceso masivo a las universidades para cualquier argentino que pretendiera estudiar en ellas.

Para dar cumplimiento a los propósitos de la reforma, la universidad requería gozar de una plena autonomía que le permitiera poner en práctica sin limitaciones sus fundamentales funciones. Una plena autonomía entendida como libertad aplicada *“...al derecho que se le debía otorgar a la universidad para elegir sus propias autoridades a fin de que éstas gobernasen la institución sin ingerencia*

¹ Mollis, M.(1996) *“El sutil encanto de las autonomías. Una perspectiva histórica y comparada.”* En: Pensamiento Universitario, Año 4.

*alguna del Estado; para designar a sus profesores y para que éstos pudieran formular los planes de estudio y ejercer la docencia sin ninguna traba; para que la universidad administrara los fondos que le suministraba el gobierno u obtuviese por su cuenta; y, finalmente, para que su recinto territorial gozara de una absoluta privacidad –o, si se quiere, de una inviolabilidad– frente a cualquier acción de inspección o vigilancia que pretendiera efectuar toda instancia ajena a ella, incluyendo por supuesto al propio Estado*².

La autonomía era, en el fondo, una soberanía. Como soberana, la universidad constituía una suerte de república democrática donde sus integrantes debían designar sus propios gobernantes. *“La soberanía de la universidad reformista radica en el claustro pleno. Allí está la fuente de su derecho; allí la razón de su autonomía. En un Estado democrático la autonomía universitaria sólo se legitima en la integración de la universidad con todos sus miembros y en el carácter democrático de su gobierno, basado en la universidad de la ciudadanía interna”*³.

Indiscutiblemente, este suceso, el movimiento reformista cordobés, tuvo y tiene un enorme valor no sólo por su perspectiva histórica sino por su extraordinaria vigencia como punto de partida de los cambios que se han dado y que todavía hoy necesita la universidad argentina.

¿A qué se hace referencia cuando se plantea la vigencia de los postulados base del movimiento mencionado? Entre otros puntos, a que la mayor parte de los logros obtenidos se mantuvieron intactos en el ámbito universitario. Respecto a autonomía, si bien el contexto histórico, los gobiernos de turno y las características propias a cada universidad le marcaron algunas variantes, no hubo grandes modificaciones.

El principio de autonomía expresa que la universidad debe ser autónoma y auto-gobernada. Este principio fue incluido en la Constitución Nacional, en 1994, a partir de una reforma, en la que se agrega una norma de gran trascendencia respecto a Educación Superior, ya que garantiza la mencionada autonomía y autarquía de las universidades nacionales. Es, en efecto, el artículo 75, inciso 19 de la Constitución que establece que corresponde al Congreso: *“sancionar leyes*

² Mayz Vallenilla, E. (1984) *“El Ocaso de las Universidades”*. Caracas, Monte Avila Editores.

³ Del Mazo, G. (1942) *“Reforma universitaria y cultura nacional”*. Buenos Aires, Raigal.

de organización y de base de la educación, que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales ; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

Los conceptos de autonomía y autarquía (entendida como la facultad que tienen las universidades de disponer libremente de su propio patrimonio) expresados en este artículo han generado diversas interpretaciones y debates que tuvieron gran incidencia en la ley que terminó de ordenar y transformar el sistema de Educación Superior, la Ley de Educación Superior 24.521, sancionada en el año 1.995 y vigente en la actualidad. Esta ley *“...aparece como el marco normativo específico que impulsa el cambio cuyo propósito es avanzar hacia la conformación de un sistema con creciente capacidad de autorregulación, integrado por instituciones autónomas y autárquicas con capacidad de gestionar su propio desarrollo, que aceptaran como contrapartida incorporarse a procesos de evaluación externa y acreditación destinados a estimular su preocupación por la calidad y dar cuenta de los resultados de su accionar”⁴.*

Respecto a autonomía, la Ley de Educación Superior reserva un capítulo para definirla y establecer sus alcances y garantías. En el artículo 29 de la ley se detallan algunas atribuciones que devienen del concepto de autonomía, dentro de dichas atribuciones se destacan: *“a) dictar y reformar sus estatutos, los que serán comunicados al Ministerio de Cultura y Educación...; b) definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo a lo que establezcan los estatutos y lo que prescribe la ley; h) establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente; i) designar y remover al personal; m) desarrollar y participar en emprendimientos que favorezcan el avance y aplicación de los conocimientos; n) mantener relaciones de carácter educativo, científico y cultural con instituciones del país y del extranjero”.*

⁴ Tancredi, M y Salmerón, E, (2005-2007). Proyecto de investigación *“Gobernabilidad de las políticas de gestión educativa universitaria y las políticas asociadas”*. SeCyT, U.N.Cuyo. Mendoza.

*“El tratamiento de la “autonomía universitaria” merece atención específica para comprender el papel reconocido o asignado por el Estado a las universidades”.*⁵

La pregunta que cabe hacerse es sobre el sentido y significado que adquiere el término autonomía en función de lo expresado en las distintas legislaciones y lo que surge de la realidad del ámbito universitario. La definición que da de la palabra autonomía el diccionario de la Real Academia Española es la *“potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio”*; desde una perspectiva micropolítica, se define la autonomía como la capacidad de las instituciones académicas para tomar decisiones que aglutinan las formas de representatividad, caracterizando los modos de gobernabilidad institucional⁶.

La autonomía en relación a la toma de decisiones es la característica central en la concepción de los procesos organizativos en el ámbito universitario. Sin embargo, el concepto de autonomía ha implicado e implica hoy múltiples significaciones y ha permitido dar diversos debates llevados adelante por los distintos actores que, desde diferentes posiciones institucionales y/o ideológicas, concluyeron en darle diferente sentido al término, marcando así su carácter polisémico. Los modos de actuación y gestión de estos actores, de hecho, no responden a un modelo bien marcado y definido y han sufrido variaciones a través del tiempo y en los distintos contextos institucionales en los que se han desarrollado.

Entre las consecuencias queridas o no de la situación anteriormente planteada, se destaca el hecho de que el modelo universitario argentino actual ha dejado el poder y manejo absoluto de la autonomía al interior de las universidades y, más aún, de las distintas unidades académicas. Esta situación ha implicado que este concepto haya sido adaptado según las necesidades e intereses de dichas unidades académicas y lleva a preguntarse el verdadero significado del término y si realmente se da este proceso al interior de las mismas y cómo se da.

⁵ Villamil, C. (2005) “Alcance de la autonomía universitaria en Colombia, 1980 – 2002. Una reflexión desde la evolución legislativa y jurisprudencial”. En Gentili, P. “Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina”. Buenos Aires: CLACSO.

⁶ Tancredi, M y Salmerón, E, (2005-2007). Op cit

La autonomía emerge desde una concepción genérica en relación a los marcos legales que la regulan. Cada institución aplica e interpreta estos marcos legales configurando los procesos de toma de decisiones y de gestión. Así es como, la autonomía connota en cada institución según las interacciones de los actores universitarios y el sentido y alcance que dan a las tomas de decisiones con propósitos colectivos.

Retomando la afirmación de Mollis, expuesta al inicio, que expresa: *“así es como las universidades comenzaron a desarrollar una “autonomía constitutiva” con respecto a algunos poderes y gozaron de un conjunto de privilegios corporativos, y a su vez dependieron con exclusividad del poder público que les otorgó esos mismos privilegios. (...) Por lo tanto, la autonomía como concepto histórico, no significa independencia total de todo poder, sino que implica una relación de búsqueda de legitimidad entre sujetos-actores con una determinada “vocación” (...), los maestros o estudiantes, y un poder público”*; la misma manifiesta la necesidad de preguntarse cómo se viene dando esa búsqueda de legitimidad en las distintas unidades académicas de cada universidad, lo que implica revisar qué sujetos- actores son los que tienen participación en la toma de decisiones para finalmente replantarse si existe, en función de ese análisis, una real autonomía y cómo se da la misma en el interior de cada unidad académica.

Las dimensiones analíticas para comprender la base empírica de la misma son variadas. Tres de las distintas dimensiones posibles de análisis son: constitutiva, normativa y de gobierno.

La autonomía importa, entonces, varios aspectos: la autonomía de gobierno como la capacidad para darse sus propias políticas, dictarse sus normas y determinar su forma de gobernabilidad; la autonomía normativa entendida como la facultad de las universidades de regirse por las normas vigentes como amparo a sus espacios autónomos, la autonomía constitutiva entendida como la facultad acordada a los miembros mismos de la universidad de participar en las diversas funciones directivas del ente.

La Ley de Educación Superior permite que *“...cada universidad organice las proporciones en la representación de sus cuerpos colegiados como desee, siempre que en la composición estén contenidos los sectores descriptos por la*

Ley”⁷. Estos sectores de representantes refieren a claustro de docentes, claustro de alumnos, claustro no docente y claustro graduados. Queda a criterio de cada universidad incorporar a otros actores o excluirlos de la participación en los espacios autónomos de toma de decisiones.

Es la propia Ley de Educación Superior en su Sección dos, Órganos de Gobierno, artículo 56, la que establece: “... *Los estatutos podrán prever la constitución de un Consejo Social, en el que estén representados los distintos sectores e intereses de la comunidad local, con la misión de cooperar con la institución universitaria en su articulación con el medio en el que está inserta. Podrá igualmente preverse que el Consejo Social esté representado en los órganos colegiados de la institución...*”. Previsto este artículo, y dada la necesidad de integrar a diferentes referentes sociales en las tomas de decisiones de los órganos universitarios, se observó, en la investigación llevada a cabo que no se da el espacio que corresponde en la colegialidad para brindar una participación mayor a la comunidad en las dos facultades objeto de estudio⁸.

Según una investigación ya de las universidades argentinas en general, llevada a cabo por un equipo dirigido por Victoria Kandel denota que algunas pocas universidades tienen como rasgo distintivo “...*la incorporación de la figura de “lo local”*”. Claramente las nuevas universidades, y las de menor tamaño, encuentran menos dificultades y mayor interés en incorporar la voz de “lo local” con el propósito de establecer lazos y alianzas para elaborar estrategias de desarrollo que sean de interés para la región”.⁹

Desde la dimensión constitutiva de la autonomía y, con un análisis previo de la realidad de las dos facultades que son objeto de estudio de la investigación que le da marco a esta temática, se pudo observar que en el proceso de toma de decisiones se da la presencia y participación de los actores propiamente institucionales (grupos endógenos): consejos formados por representantes del grupo de docentes, alumnos, egresados y no docentes.

Es entonces que, en función de lo visto, y tomando en cuenta las posibilidades que ofrece la dimensión normativa de abrir esos espacios a grupos exógenos (por

7 Kandel, V. (2005) “Formas de gobierno en la universidad pública: reflexiones sobre la colegiación y la democracia”. En Gentili, P. “Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina”. Buenos Aires: CLACSO.

⁸ Tancredi, M y Salmerón, E, (2005-2007). Op cit

⁹ Kandel, V. (2005) óp. cit.

ejemplo un Cuerpo Social con representantes de la comunidad local), se puede formular una apreciación con visión prospectiva al respecto: los factores endógenos sumados a los exógenos permitirían reconceptualizar el término autonomía para darle fuerza, credibilidad y adecuación a las políticas de gestión universitaria y crear así una real identidad a cada institución, quitándole el funcionamiento “de enquistado” y dándole la oportunidad de relacionarse a su contexto y conformarse en base a los pilares sobre los que debería sustentarse: racionalidad, permeabilidad, flexibilidad y colegialidad:

- *Racionalidad* entendida como la base científica desde la que se sostiene una universidad.
- *Permeabilidad* como la apertura al entorno, la posibilidad de darle participación y tener influencia de él.
- *Flexibilidad* como la capacidad de adaptación de la universidad a los cambios, nuevas necesidades y posibles transformaciones.
- *Colegialidad* entendida como toma de decisiones corporativa, con la participación de distintos cuerpos.

El gobierno universitario debe basarse en una auténtica representación de todos los sectores, y ante la realidad social y las necesidades de adecuación al contexto físico, histórico, político y educativo, esa representación debería verse plasmada en los Consejos Directivos, la necesidad es de repensar las estructuras y organigrama de gobierno y los mecanismos de representación de los diferentes sectores en los órganos de gobierno, en tanto son ámbitos imprescindibles de análisis, discusión, diseño de políticas y toma de decisiones de acuerdo a sus facultades estatutarias.

A pesar de esta necesidad de mostrarse permeable y flexible, la universidad en general y las facultades en particular, subsisten como islas aferrándose a la tradición fundante que afianza sus supuestos, se niegan a perder sus privilegios, a darse la posibilidad de reformarse o simplemente adecuarse a las nuevas demandas o a las exigencias de la época (aún cuando las normas les ofrece esa oportunidad).

Sumado a esta situación, y entendiendo que la autonomía universitaria no puede verse desvinculada a quien la sostiene financieramente y normativamente; es que

no puede quedar fuera de la necesidad de indagación el tema de la autonomía universitaria frente al control del Estado. Es el Estado quien financia a las Universidades, por lo tanto se reserva cierto poder sobre las mismas. Una forma de supervisión de la autonomía y la calidad que realiza el Estado, es la incorporación de la Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) como medio que tiene como funciones principales: acreditar carreras y programas académicos de grado y posgrado y evaluar a las instituciones universitarias en funcionamiento y a los proyectos institucionales de creación de nuevas universidades estatales y privadas.

A partir de la fuerte expansión de las universidades privadas, proceso que comienza a observarse con fuerza a partir de 1.990 (como resultado de este proceso, actualmente estas instituciones superan en número a las del sector de gestión estatal), es que el Estado empieza a atender una serie de nuevos problemas relacionados con el sistema en su conjunto: acceso, equidad, calidad, financiamiento, acreditación, coordinación, evaluación y control. Esta necesidad, entendida por el Estado, de evaluación, acreditación y control, da como resultado la creación de este organismo público descentralizado, la CONEAU, que funciona bajo la jurisdicción del Ministerio de Educación de la Nación. Su existencia significa una profunda modificación en la gestión del sistema universitario. Las decisiones que toma la CONEAU tienen consecuencias directas sobre la vida de las instituciones universitarias y, por lo tanto, tiene relación directa con los procesos de toma de decisiones al interior de la misma.

Es dentro de este marco de control y supervisión que las Universidades van delineando una nueva forma de ejercer su espacio autónomo, inmersas en un contexto absolutamente diferente al que le dio base a este concepto, el contexto de la Reforma Argentina de 1.918. Pues, son estas condiciones actuales respecto a autonomía, las que invitan a indagar con mayor profundidad sobre esta rica temática.

Es innegable que el co-gobierno y la elegibilidad de los órganos de decisión en la universidad por el método de la votación democrática por claustros, es una condición que favorece la autonomía, en la medida en que es precisamente allí donde ésta empieza: en el reconocimiento de los actores universitarios como agentes de decisión política en la vida institucional universitaria, pero el marco

actual pone en el tapete la insuficiencia de reconocer sólo a actores universitarios y no abrir el espacio a actores externos, que si bien externos, tienen o deberían tener amplia ingerencia en el interior de la misma.

Realizando un análisis y comparación, en las dos facultades objeto de estudio del presente trabajo, de las categorías analíticas ya mencionadas: la dimensión constitutiva, la normativa y la de gobierno; es posible determinar que desde la primera, en el proceso de toma de decisiones se da la presencia y participación de los actores propiamente institucionales (grupos endógenos): consejos formados por representantes del claustro de docentes, alumnos, no docentes y graduados, marcándose una diferenciación en uno de los ámbitos académicos. En la facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.Cuyo, se evidencia una participación del claustro de egresados que, en la Facultad de Educación Elemental y Especial no se da, los egresados suelen desinteresarse de un espacio de representación en la institución que los formó y tampoco desde la institución se estimula dicha participación.

Esa diferenciación invita a pensar que, tomando en cuenta las posibilidades que ofrece la dimensión normativa de abrir esos espacios a grupos exógenos (por ejemplo un Cuerpo Social con representantes de la comunidad local), resulta muy lejano verlo como posibilidad si aún no se ha logrado una efectiva incorporación del grupo de egresados en este último ámbito académico mencionado.

Es desde la dimensión normativa que se puede encontrar un criterio común, ya que las normas que las regulan son las mismas. Sin embargo, cada institución aplica e interpreta estos marcos legales configurando distintos procesos de toma de decisiones y de gestión connotando, la autonomía universitaria, en cada institución según las relaciones e interacciones de los actores universitarios y el sentido y alcance que dan a las tomas de decisiones con propósitos colectivos.

Respecto a la autonomía de gobierno que se define, como ya se expuso, como la capacidad para darse sus propias políticas, dictarse sus normas y determinar su forma de gobernabilidad, se trabajó en el análisis de las decisiones adoptadas en los Consejos Directivos, el criterio para el registro de las mismas, los rasgos distintivos en los debates que se produce al interior de los mismos y la forma de lograr los consensos necesarios y su instrumentación, los modos de intervención,

la distribución y cumplimiento de responsabilidades y los procesos en la toma de decisiones. Este análisis permitió determinar marcadas diferenciaciones en dichos procesos, muy visibles, sobre todo, en las formas de negociación que evidencian las marcas de quienes tienen a cargo las distintas instituciones en un período de gobierno determinado. A esto se suman las huellas propias, relacionadas con la cultura institucional y la de los docentes, no docentes y los distintos claustros que integran los Consejos Directivos. Esta cultura, impregnada de rutinas, modos, mecanismos de gobernabilidad, diferencia una unidad académica de otra en esta dimensión de gobierno respecto a autonomía universitaria.

En consecuencia a todo lo expuesto, la autonomía se nutre del co-gobierno, pero no se reduce a este último. La participación no explícita del Estado al interior de las Universidades, a partir del financiamiento y el mecanismo de control y rendición de cuentas, la necesidad de una real apertura de la Universidad al contexto y adecuación a la nueva realidad social en la que está inmersa, evidencian la urgencia de hacer tierra fértil al repensar la autonomía universitaria, para darle un nuevo valor, para reconceptualizarla y para darle fuerza, credibilidad y adecuación a las políticas de gestión universitaria.

Aún en los distintos criterios y alcance de los procesos autónomos al interior de cada unidad académica, existe esta posibilidad de repensarse para abrir las facultades en particular y la universidad en general a los cambios sociales, nuevas demandas y configuraciones de las distintas comunidades que las integran.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Nacional Argentina.
- Del Mazo, G. (1942) *Reforma universitaria y cultura naciona*”. Buenos Aires: Raigal.
- García Laguardia, J.(1977). *La autonomía universitaria en América Latina. Mito y realidad*. México: Universidad Autónoma de México.
- Kandel, V. (2005) *Formas de gobierno en la universidad pública: reflexiones sobre la colegiación y la democracia*. En Gentili, P. “Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina”. Buenos Aires: CLACSO.
- Ley de Educación Superior 24.521

- Mayz Vallenilla, E. (1984) *“El Ocaso de las Universidades”*. Caracas, Monte Avila Editores.
- Mollis, M.(1996) *“El sutil encanto de las autonomías. Una perspectiva histórica y comparada.”* En: Pensamiento Universitario, Año 4.
- Pugliese, J. (2004) “Problemas administrativos de la autonomía universitaria”. Conferencia especial en Seminario Internacional de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Facultad de Derecho UBA.
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *“Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada.”*.Medellín, Editorial Universidad de Antioquia.
- Tancredi, M. y Salmerón, E. (2005-2007). Proyecto de investigación *“Gobernabilidad de las políticas de gestión educativa universitaria y las políticas asociadas”*. Mendoza: SeCyTP, UNC.
- Villamil, C. (2005) “Alcance de la autonomía universitaria en Colombia, 1980 – 2002. Una reflexión desde la evolución legislativa y jurisprudencial”. En Gentili, P. “Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina”. Buenos Aires: CLACSO.