

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA ANTE EL ESTADO
Y EL MERCADO

Raúl Atria Benapres

RAÚL ATRIA BENAPRES

Licenciado en Sociología y en Derecho, sociólogo y abogado de la Universidad Católica de Chile, titulado en 1967 y 1964 respectivamente. Tiene estudios de Doctorado en Sociología de la Universidad de Columbia, Nueva York (1967-1970). Es profesor asociado del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, unidad académica de la cual fue director en dos ocasiones. Actualmente es Vicedecano de dicha Facultad, cargo que ejerce desde julio de 2014 y es miembro de la Comisión Asesora de la Rectoría de la Universidad de Chile para la Reforma de la Educación Superior. Sus publicaciones se han concentrado en el campo de la población y el desarrollo, la Educación Superior, la sociología política y la estratificación social.

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA ANTE EL ESTADO Y EL MERCADO

RESUMEN

El artículo se abre con una caracterización conceptual de la universidad estatal y destaca la relevancia de la autonomía universitaria, que fue una importante reivindicación plasmada en el movimiento de Reforma de Córdoba en 1918. A partir de allí se hace hoy necesario reorientar el foco del debate latinoamericano sobre autonomía universitaria. En efecto, además de la autonomía que históricamente se esgrimió frente al Estado para garantizar la independencia política de las universidades respecto de los gobiernos y asegurar la participación estamental en las comunidades académicas, la intensa proliferación de universidades privadas exige hoy día reclamar la autonomía frente al mercado. Este foco es especialmente importante para las instituciones estatales y se examinan en el artículo algunas condiciones indispensables para el aseguramiento de esta nueva autonomía, tales como la sustentabilidad económica y las prácticas cooperativas para contrarrestar la lógica de la competencia tanto dentro como entre las instituciones.

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo se origina en materiales de trabajo que me correspondió preparar, respondiendo a la preocupación de la Rectoría de la Universidad de Chile¹, para abrir en la comunidad académica un debate tendiente a posicionar a la Universidad frente al proyecto de ley para la Reforma a la Educación Superior chilena actualmente en trámite legislativo.² Con esa iniciativa legal impulsada por el Gobierno se han abierto a la discusión pública en el país una serie de temas que han estado relativamente marginados del debate sobre la Educación Superior.

-
1. La Comisión Asesora del Rector de la Universidad de Chile para la Reforma de la Educación Superior es presidida por el Rector y se aloja en la Dirección de Desarrollo Estratégico y Relaciones Institucionales. Inició sus trabajos en agosto de 2015.
 2. Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile, *Mensaje de S.E la Presidenta de la República, con el que inicia un proyecto de ley de Educación Superior*, Mensaje N° 110-364, de fecha 4 de julio de 2016.

Uno de esos asuntos tiene que ver con el rol presente y futuro de las universidades estatales en Chile, cuestión que está hoy en el centro del debate. ¿Por qué es tan central este tema? Claramente, porque las universidades estatales, que solían constituir un eje principal de la Educación Superior chilena hace unas décadas, fueron maltratadas en el sistema como resultado de dos dinámicas muy explícitas. La primera fue una especie de marejada de marginalización forzada, que se desató en 1981 desde el Ministerio de Interior de la dictadura. En segundo lugar, lo que hubo después fue una especie de marginalización lenta de contención de la Educación Superior estatal, que fue instalando una compleja coexistencia con un sector de instituciones privadas expansivas y algunas de ellas particularmente vigorosas. Dado que todo este proceso ha sido ampliamente documentado en los círculos de investigación pertinentes, se puede dar por conocido el contexto histórico del maltrato.

Trataré de abordar algunas cuestiones insoslayables que deben servir para ordenar el análisis del tema de este artículo. La primera nos remite al concepto de universidad estatal que tiene implicaciones directas para el desarrollo de estas universidades, tales como la autonomía, la sustentabilidad institucional, el compromiso con la sociedad, la participación, la formación y la creación de conocimiento. El foco de este trabajo está puesto en el tema de la autonomía universitaria.

II. SOBRE EL CONCEPTO DE UNIVERSIDAD ESTATAL

Yendo a lo primero, es posible esbozar un modelo conceptual de universidad estatal subrayando algunos de sus rasgos fundamentales. Primero, son instituciones de derecho público, que es el asiento normativo del interés general de la sociedad. Cuando se dice que estas son instituciones de este tipo, se alude tanto al acto jurisdiccional de su creación como a su estatuto legal. Desde esa perspectiva se trata de instituciones que están explícitamente al servicio de los intereses generales de la colectividad. Aquí está el principio básico para discutir el tema de lo público, que está indisolublemente asociado al servicio de los intereses generales de la colectividad. Toda vez que hay participación de intereses particulares en las instancias decisorias de una institución, por mucho que ella se declare como pública en sus intenciones, esa institución tendrá un carácter particularista y por lo tanto no será pública. Esto significa que en el caso de que haya controladores corporativos legítimamente propietarios de una institución, su rol en la gestión de la misma se definirá siempre en función de los intereses corporativos particulares. Segundo, son instituciones que poseen una explícita vocación de calidad. A veces esta se designa como excelencia, lo cual suscita algunas dudas por cuanto esa noción conlleva una visión de la calidad

como una propiedad absoluta, cuando en verdad la calidad es siempre relativa. No obstante, se debe rescatar la idea de que se trata de instituciones que tienen el compromiso de asegurar la plena calidad de todos los programas que ellas decidan ofrecer.

En tercer lugar está el vínculo directo de la universidad estatal con las necesidades y demandas de la sociedad, lo que apunta a la pertinencia de estas instituciones en el desempeño de sus funciones fundamentales de formación de profesionales y creación de conocimiento. Se debe agregar que las universidades estatales son siempre beneficiarias de una asignación de recursos públicos suficientes para el funcionamiento de la institución a través de políticas e instrumentos de financiamiento estatal.

Adicionalmente, gozan del reconocimiento del pluralismo político e ideológico en su misión institucional, con la consecuente apertura a todos los debates que se dan en el espacio público, sin exclusión alguna.

Igualmente se les reconoce autonomía en cuanto a sus estructuras académicas y formas de gobierno, con la necesaria capacidad de regulación interna que ello supone, incluyendo formas de participación estamental. Se les reconoce autonomía para la contratación de su personal con algún aseguramiento de transparencia de los procesos administrativos correspondientes, todo ello acotado por normas de transparencia mínimas. Gozan de reconocimiento y autonomía para el uso y administración de todos sus recursos, con sujeción a algún proceso de contraloría fiscal en el caso de los recursos que les son transferidos desde el Estado (Brunner y Peña: 2011).

III. SOBRE LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL

Vamos ahora a algunos puntos críticos que tienen especial importancia para el desarrollo institucional de las universidades estatales y, en tal sentido, vale la pena comenzar con la autonomía.

a. La autonomía, el Estado y el mercado

El año 2018 va a marcar el centenario del Movimiento de Reforma Universitaria, que se expresó en el Manifiesto de Córdoba. Ese manifiesto hizo de la autonomía un punto central de la postura reivindicatoria y crítica que desde ese momento histórico confirió carácter al movimiento estudiantil. En el manifiesto se entendía la autonomía universitaria como la capacidad de autogobierno de la institución, por los profesores, los graduados, los estudiantes y el personal administrativo.

Sus autoridades debían ser elegidas sin injerencia de ningún poder político y la institución se daba su propio estatuto de programas de estudio. También debía disponer de una financiación pública garantizada legalmente y administrada de manera independiente. La autonomía universitaria se entendía en sus dimensiones tanto académicas como administrativas y se añadía que las fuerzas de seguridad no tenían el derecho para incursionar dentro de sus edificios y campus académicos. El foco de la autonomía, así entendida, está frente de un controlador que es el Estado y por ello el discurso del manifiesto estaba dirigido a confirmar la autonomía de las instituciones frente al Estado, frente a su controlador (Roth Deubel: 2011). Hay que subrayar que esta multidimensionalidad de la autonomía destacada más arriba es un rasgo particularmente relevante no solo en el contexto latinoamericano, sino en el ámbito global.

En efecto, la International Association of Universities (IAU), reunida en Tokio en 1995, dio origen a un informe titulado *University autonomy. Its meaning today*. En este texto se establecen (Miñana: 2011) cinco dimensiones de la autonomía:

1. Selección e incorporación de estudiantes
2. Recursos académicos y administrativos
3. Programas académicos y pedagogía
4. Investigación
5. Autogestión financiera

Es claro que en los tiempos de Córdoba las universidades latinoamericanas eran mayoritariamente estatales³. Cien años después, en la actualidad, las universidades están insertas en un escenario en el cual el foco de la discusión sobre la autonomía debe hacerse cargo de un marcado desplazamiento, porque ahora, en el campo de la Educación Superior, junto al Estado existe una proliferación de instituciones privadas (Brunner: 2011), de modo tal que la autonomía frente al Estado debe tener actualmente como contrapartida inescapable, la autonomía frente al mercado. Este es el desafío principal que tienen hoy las universidades estatales, desafío que también vale para otras instituciones que se les asemejan por sus misiones y orientaciones institucionales. En buenas cuentas, se trata de asegurar condiciones para la autonomía respecto de las fuerzas del mercado. Y este es un proceso que tiene ciertas sutilezas,

3. Conviene tomar nota de que hay en el texto del manifiesto una referencia a una congregación religiosa, que al parecer tenía una universidad que estuvo también en la mira de las reivindicaciones del movimiento de reforma, pero en forma relativamente tangencial, ya que el principal destinatario de la defensa de la autonomía era el Estado.

porque el mercado es una situación; es un espacio de intercambio donde los agentes concurren con criterios puramente fácticos. En la lógica del mercado domina el que tiene recursos y el que no los tiene sufre las consecuencias de ello. Estrictamente hablando, no se requiere que haya un proceso de legitimación del comportamiento del mercado. Por lo mismo, es preciso anotar que el mercado, a diferencia del Estado, es una entidad opaca, porque no tiene exposición pública. Lograr autonomía frente al mercado, que es siempre un espacio de intereses particulares, es poder soslayar el particularismo que se introduce en las casas de estudio, que suele expresarse en intereses corporativos, como se ha visto más arriba.

b. Condiciones para el aseguramiento de la autonomía

De lo anterior se desprende la necesidad de reposicionar la discusión sobre la autonomía, puesto que si bien el trato de la autonomía en la regulación estatal del sistema ha sido y será siempre tema de discusión, es preciso añadir hoy el problema de la autonomía frente al mercado. En esa doble perspectiva cabe examinar algunas de las condiciones básicas para asegurar la autonomía en los dos polos del problema, que son el Estado y el mercado.

Una condición fundamental para el aseguramiento de la autonomía es la sustentabilidad económica. Esto es válido para todas las instituciones, pero reviste especial importancia para las instituciones estatales. No es admisible que estas instituciones, que se definen por su orientación misional hacia los intereses generales, estén sometidas al riesgo de no ser sustentables. Por lo tanto, cuando las instituciones estatales carecen de recursos en la medida suficiente para asegurar el funcionamiento de sus tareas, es imposible ejercer la autonomía institucional frente al mercado. Este es un punto crítico. Sin sustentabilidad de los recursos que maneja, la institución queda sometida de manera radical al control del mercado y pierde autonomía por quedar sometida a la exigencia de obtener recursos para poder operar, y para ello la institución está obligada a orientar sus acciones y su quehacer hacia las áreas donde están las preferencias o los incentivos del mercado, aun cuando la pertinencia académica de esas orientaciones sea nula o, al menos, discutible. Esto explica que haya universidades estatales que se ven forzadas a comportarse como agentes privados. Por lo tanto, autonomía para gestionar la institución y sustentabilidad que asegure la disponibilidad de recursos para funcionar regularmente son dos términos de la misma ecuación. No puede ser autónoma frente al mercado una institución que no es económicamente sustentable.

Una consecuencia directa de la autonomía respecto del mercado es que cuando el financiamiento basal es suficiente para asegurar el funcionamiento regular de las instituciones, no habría razón para que la formación que ellas ofrecen no fuera

gratuita, al menos en el nivel de pregrado. El elevado monto de aranceles que tiene lugar en Chile, incluso en las universidades estatales, se debe a que no se ha logrado autonomizarlas del mercado y por ello han estado forzadas a operar dentro del modelo de financiamiento mediante el cobro de aranceles a los estudiantes. En las instituciones estatales la gratuidad sería absolutamente consecuente y natural si es que hubiera sustentabilidad. Otro punto crítico para el aseguramiento de la autonomía es la necesidad de abrir y garantizar un espacio para las relaciones no competitivas. La competencia es propia del mercado y está muchas veces asociada al tipo de incentivos para la asignación de recursos que se manejan en el sistema. Cuando ello ocurre las instituciones inexorablemente se deslizan hacia la lógica mercantil. La cooperación está fuera del mercado y si las instituciones reclaman, con razón, su autonomía frente al mercado, se debe a que ellas son tensionadas cuando deben comportarse como entes competitivos.

Por consiguiente, la plena autonomía institucional no solo exige sustentabilidad financiera, sino también el ejercicio de prácticas cooperativas dentro de las instituciones y entre ellas. Para que esto sea posible tiene que haber en el sistema de las instituciones estatales, o cualquiera sea la organización que las agrupe, un control cooperativo gestado y situado como una función endógena. Esta es la contrapartida de lo anterior. Si no hay un control cooperativo del sistema, que se geste de esa forma, sería muy difícil manejar la diversidad de instituciones estatales de Educación Superior, todas ellas autónomas, pero desempeñándose, algunas de ellas, en situaciones de extrema precariedad económica y académica.

Si se postula un sistema de relaciones no competitivas y por consiguiente se afirma la necesidad de que haya en el sistema de universidades estatales un control cooperativo, la consecuencia lógica de todo ello es que eso repercute hacia el interior de las instituciones y esto significa abordar el tema de cómo se manejan el gobierno y la participación dentro de estas universidades. Desde la perspectiva del control parecería apropiado que existiera representación estatal en los órganos colegiados superiores, a fin de asegurar orgánicamente un nexo entre las universidades estatales y el Estado. Pero esto no puede expresarse en la presencia de representantes gubernamentales con voz y con voto. Esos representantes, que serían, en todo caso, designados con criterios políticos, no debieran tener influencia alguna en las decisiones superiores de la institución estatal. Esa es la forma más directa y explícita de garantizar la autonomía de esta institución, ya no ante el mercado, sino que ante ese otro controlador que es el Estado.

El proyecto de ley de Educación Superior que se discute hoy en el Parlamento chileno propone la creación de una instancia superior de gobierno colegiado compuesta por nueve miembros, incluido el Rector, de los cuales cuatro serían

designados por el Presidente de la República⁴. Esta propuesta es un certificado de defunción de la autonomía institucional y degrada seriamente el carácter propio de eso que entendemos por universidad. En el caso chileno esta es una figura conocida como “junta directiva”, que implantó la dictadura en la Reforma Universitaria de 1981, para la intervención de las universidades estatales. No hay razón alguna para que esa figura perdure si se toma en serio la autonomía universitaria, que el mismo proyecto ya señalado consagra en los siguientes términos:

“El sistema reconoce y garantiza la autonomía de las instituciones de educación superior, entendida esta como la potestad para determinar y conducir sus fines y proyectos institucionales, en el marco establecido por la ley. Las instituciones deben ejercerla responsablemente, orientando su ejercicio al cumplimiento de los fines y principios de la educación superior, la consecución del bien común y el desarrollo del país y sus regiones. La autonomía comprende la autonomía académica, financiera y administrativa, de conformidad al marco establecido por la ley, y en especial por las normas del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior”⁵.

En la medida en que es la comunidad académica en su conjunto el sujeto de la autonomía, debe establecerse en el sistema un reconocimiento explícito y formalizado de la participación estamental. Si bien este aspecto, en principio, es válido para todas las instituciones, tiene una especial repercusión en las instituciones estatales. Es difícil concebir una universidad estatal que no tenga alguna forma de participación estamental en sus órganos colegiados superiores. Al respecto hay actualmente una especie de consenso generalizado en que la proporcionalidad de esta representación entrega al estamento académico un margen ampliamente mayoritario. El punto es ver cómo se logra que la proporción minoritaria distribuida entre los otros estamentos sea eficiente como factor de co-gestión para la conducción de la institución.

c) Autonomía y aseguramiento de la calidad

Las disparidades de calidad de las ofertas de programas de formación conforman un problema que inescapablemente se presenta en sistemas con instituciones altamente segmentadas, como es el caso chileno, y es particularmente serio en el nivel del pregrado. Instituciones que se encuentran en las segmentos más precarios del sistema tienen que adoptar estrategias de sostenimiento y apuntalamiento institucional, abriendo la matrícula a sectores de estudiantes socioeconómicamente

4. Idem, artículo 153.

5. Idem, artículo 3, letra a). El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la E.S. está reglamentado en el Título III del proyecto de ley, artículos 22 a 77.

vulnerables, con déficit de aprendizaje, a los cuales no se les presentan alternativas de ingreso a otras instituciones que no sean de este tipo. La acreditación institucional y de carreras y la reforma curricular de los estudios universitarios son temas claramente relacionados con los problemas de distribución desigual de la calidad, que se presentan especialmente en la oferta de programas de pregrado.

El proyecto de ley actualmente en trámite legislativo propone revisar a fondo el tema del aseguramiento de la calidad por medio de la acreditación hoy en vigencia, a fin de construir un sistema que sea apropiado a las condiciones en que se encuentra hoy la Educación Superior en el país. En esa perspectiva, es plenamente pertinente preguntarse hoy si es apropiado tener un mismo sistema de acreditación para instituciones estatales, públicas y privadas. Por cierto, no es posible abordar en este artículo toda la amplitud de este tema.

Sin embargo, enfocándonos en el tema del aseguramiento de la autonomía, habría que señalar que tanto en la definición de áreas y criterios de evaluación con fines de acreditación como en la adopción de decisiones de acreditación e instituciones y programas de pre y postgrado, debe haber un rol claro y decisivo de la comunidad académica en el sistema de aseguramiento de la calidad y en la agencia encargada de su gestión. Un estudio reciente (Lemaitre y Zenteno: 2012), enfocado en la región iberoamericana, constata que hay una percepción compartida entre autoridades universitarias, comunidades académicas y estudiantes, en el sentido de que las políticas e instrumentos de aseguramiento de la calidad han contribuido al mejoramiento de las prácticas de la Educación Superior, pero también se advierte una preocupación acerca de su impacto en la autonomía institucional.

En particular, la composición de la agencia de acreditación, que es un componente clave de un sistema de aseguramiento de la calidad, debe configurarse de modo que se garantice la independencia y el rigor de los acuerdos de acreditación.

El proyecto de ley, en su articulado respectivo sobre el sistema de aseguramiento de la calidad, no parece inscribirse en esa dirección y con ello pone en entredicho la autonomía académica de las instituciones de Educación Superior. Por otra parte, hay que insistir en que la garantía de independencia y rigor ya mencionada está destacada como una de las buenas prácticas ampliamente reconocidas hoy en el ámbito internacional de las agencias de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior.

IV. RECAPITULANDO PARA LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Para asegurar la especificidad del desarrollo de las universidades estatales hay que definir una política pública que asegure para ellas un espacio propio y de pleno

desarrollo de su autonomía responsable y que sustente una estrategia institucional que las ponga firmemente fuera del mercado.

En este sentido, habría que resolver cuestiones que están concatenadas unas con otras, tales como autonomía, sustentabilidad, gratuidad y cooperación. Si de alguna manera la política logra articular bien estas cuestiones, se podría construir un sistema extraordinariamente sólido, potente y referencial para toda la Educación Superior del país.

En el marco de este artículo, para avanzar en esta dirección habría que trazar un horizonte estratégico que no pierda de vista a dónde sería deseable llegar: establecer un modelo de financiamiento basal asegurado y apropiado para todas las instituciones integrantes de un sistema estatal funcionalmente diferenciado, que contenga un subsistema de universidades y un subsistema de instituciones técnico profesionales.

La especificidad y articulación no competitiva de estos subsistemas deben ser temas claves en la política pública para la construcción del sistema de Educación Superior estatal, con instituciones desarrolladas y plenamente autónomas.

REFERENCIAS

- Brunner, José Joaquín (2010) “El lugar del mercado en la educación superior chilena”, **Revista Estudios Sociales** N°118/2010, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago.
- Brunner, José Joaquín y Peña, Carlos (editores) (2011) **El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado**, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.
- Lemaitre, María José y Zenteno, Elisa (2012) Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica. Informe Educación Superior 2012, Santiago, CINDA.
- Miñana, Carlos (2011) “Libertad de cátedra, colegialidad, autonomía y legitimidad. Transformaciones en cuatro universidades latinoamericanas”. Documento de trabajo, Proyecto Autonomía y Legitimidad de las Universidades Públicas Latinoamericanas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá
- Roth Deubel, André Noel, (2011) “Los cambios en las políticas públicas de educación superior universitaria en América latina en perspectiva comparada”. Documento de trabajo, Proyecto Autonomía y Legitimidad de las Universidades Públicas Latinoamericanas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- International Association of Universities (IAU) (1965) *University autonomy. Its meaning today*. Tokio.