

Ejercicios contemporáneos de la autonomía universitaria Gestión, Gobierno y Calidad

Jairo H. Cifuentes Madrid
Pontificia Universidad Javeriana

Deseo agradecer la invitación a este importante Seminario, que por su temática y por quienes participan en él – reconocidas autoridades –, está llamado a ubicar nuestras reflexiones en el corazón mismo del futuro de nuestros sistemas de educación superior.

Expreso un agradecimiento especial a la doctora María José Lemaitre, quien tuvo la gentileza de invitarme a participar en este panel. Precisamente, muchas de las ideas que compartiré con Ustedes, se originan en las conversaciones académicas, tanto personales, como por correo electrónico, que sobre el asunto hemos sosteniendo con la doctora María José, en el último año.

1. Concepto de AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Sobre el concepto de autonomía universitaria es abundante la literatura académica especializada, así como también, y especialmente, los análisis y textos jurídicos, y las declaraciones políticas e ideológicas.

Por ello, advierto de entrada, que NO es un concepto unívoco, ni ajeno a intereses institucionales, de grupo o personales. Tampoco puede ser delimitado con precisión sin hacer referencia a un momento histórico específico o a un contexto nacional o regional determinado.

Y realizo ya dos afirmaciones, que generarán no pocas inquietudes en algunos de Ustedes:

- No se entiende lo mismo por autonomía universitaria en la edad media, o en la universidad napoleónica o humboldtiana, o en 1918 en Córdoba, o en nuestras instituciones de hoy en día.
- No es lo mismo hablar de autonomía universitaria en América Latina que en Europa. Inclusive, no es lo mismo hablar de ello en México o en Chile o en Brasil.

Así como la universidad, como institución social, evoluciona, cambia, se adecúa a las sociedades en las que está inserta, de la misma manera lo hace el concepto de autonomía universitaria.

Por ello propondré unos breves y sencillos conceptos, con el único propósito de facilitar el diálogo que se propone para el panel. No voy a extenderme, ni a profundizar en ellos, pues

tengo la certeza que Ustedes han tenido acceso a múltiples referencias y documentos sobre el asunto. Inclusive: Ustedes tienen sus propias y sólidas reflexiones sobre ello.

Empiezo señalando que la autonomía universitaria es una de las **notas características de la universidad**; es decir, una de las dimensiones o de los aspectos que le son “inherentes e inseparables”, y que determinan su naturaleza institucional.¹

En autonomía universitaria es dable distinguir entre: la autonomía interna (o autonomía académica) y la autonomía externa (o autonomía institucional o universitaria propiamente dicha).

Por **autonomía interna** se entiende: (1) la facultad del conocimiento para fijarse sus objetivos, sus métodos y sus formas de obrar. Son las llamadas libertad de cátedra y libertad de Investigación, y (2) la facultad de la universidad para asumir y plantear una dirección ideológica o filosófica de la institución, garantizando así el necesario pluralismo en los sistemas de educación superior para asegurar su reto del desarrollo social.

De otra parte, por **autonomía externa** se entiende el **derecho** del que goza toda universidad para desarrollar con calidad y pertinencia social su proyecto educativo.

Este derecho tiene algunas características:

- Es complejo: al requerir su articulación con otros derechos de las personas. Por ejemplo: el libre desarrollo de la personalidad o, más aplicado al cuerpo profesoral, los derechos originados en las relaciones laborales.
- Es relativo o limitado por el bien común que prima sobre el interés particular de una institución o de un grupo de la comunidad educativa. Lo limitan aquí, principalmente, las normas constitucionales y la ley.
- Es situado o circunscrito, al requerirse su interacción con los propósitos y las intencionalidades de los diferentes agentes del estado y de la sociedad en que opera la universidad.

De aquí que la autonomía universitaria NO pueda entenderse como sinónimo de arbitrariedad, ni de discrecionalidad absoluta institucional, ni de soberanía educativa.

La autonomía universitaria más que un “derecho – privilegio”, es un “derecho – facilitador”, para asegurar la realización, con calidad y pertinencia, de los proyectos educativos institucionales, o del servicio público educativo que está llamada a prestar la universidad.

Así, la autonomía universitaria es un derecho: que debe ejercerse, que debe hacerse valer y que su ejercicio (como todo derecho) implica **responsabilidad**.

¹ Las notas características de la universidad son: corporatividad, científicidad, universalidad, interdisciplinariedad y autonomía. Cfr.: Alfonso Borrero Cabal, S.J.

De todo lo anterior, la autonomía universitaria:

- No se otorga, ni se decreta, ni se logra
- Se reconoce, se garantiza y se protege
- Se ejerce responsablemente; esto es con buen gobierno institucional.

¿Y qué entendemos por gobierno institucional? El sistema de políticas, estrategias, decisiones, estructuras y procesos, encaminadas al cumplimiento de su misión, a través de su proyecto institucional, con criterios de ética, eficiencia, eficacia, calidad, integridad, transparencia y un enfoque participativo de sus actores.²

2. Alcance del derecho a la autonomía universitaria

Las universidades, tienen entonces el derecho de realizar los siguientes ejercicios derivados de su autonomía institucional o universitaria:³

- Darse y modificar sus estatutos y derecho interno
- Definir y designar su GOBIERNO universitario,
- Crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, y sus actividades de investigación y de extensión,
- Conferir los grados académicos y otorgar los títulos
- Conformar su comunidad educativa: seleccionar y designar sus profesores y administrativos; admitir a sus alumnos
- Establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

3. Límite a la autonomía universitaria

Como ya se indicó, la autonomía universitaria es un derecho que facilita la realización, con calidad y pertinencia, de los proyectos educativos institucionales de las universidades, que, al ser **instituciones sociales**, tienen como límite el bien general de la sociedad.

Entonces, el ejercicio de este derecho nos ubica necesariamente en el “espacio” de las relaciones de la universidad con el estado y con la sociedad.

En otras palabras: en las formas como las agencias del Estado y de la sociedad interpelan a la universidad en su obrar. Algunas de estas formas de interpelación, son:

- La constitución y la ley
- El papel del Estado y de los gobiernos en la educación superior
- Las opciones de aseguramiento de la calidad

² Consejo Nacional de Educación Superior – CESU – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – COLOMBIA: Política Pública para el mejoramiento del Gobierno en las Instituciones de Educación Superior. 2017

³ Tomado de: ley 30 de 1992 por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior en Colombia y la Declaración Universal sobre Autonomía Universitaria de la Asociación Internacional de Universidades, Tokio, 1965

- Las realidades sociales y las transiciones sociales
- Las concepciones políticas sobre la educación superior (la financiación de la educación superior)

Ahora bien, y como es natural, esa interpelación no está exenta de retos. En efecto, las propias intencionalidades de las agencias del estado y de los diversos grupos sociales, pueden condicionar de manera significativa el obrar de las universidades, anulando el ejercicio del derecho de la autonomía universitaria - que como se indicó es condición necesaria para un obrar de calidad y pertinente - o puede también (y porque no) enriquecerlo y fortalecerlo.

4. Desafíos al ejercicio de la autonomía universitaria

La complejidad, amplitud y diversidad de relaciones de la universidad con el Estado y la Sociedad, lleva a que se puedan identificar cada vez más desafíos en el ejercicio de la autonomía universitaria.

Se proponen de manera general algunos:

1. Falta de calidad, consistencia, coherencia y “visión” de la regulación estatal: educativa y extra educativa
2. Cambios en el papel de los gobiernos en educación superior
3. Ajustes a los sistemas de aseguramiento de la calidad
4. Homogeneización y exclusión de las mediciones, clasificaciones y rankings
5. La competencia de las certificaciones a los títulos de educación superior
6. Las exigencias a las universidades para la atención de los problemas sociales: desigualdad social, pobreza, desarrollo sostenible, ciudadanía, paz, etc.
7. La financiación de la educación superior

Desarrollo unas ideas de cada reto.

4.1. Desafío: Falta de calidad, consistencia, coherencia y “visión” de la regulación estatal: educativa y extra educativa

En América Latina, es notorio el fenómeno de buscar la solución a las diversas problemáticas sociales a través de la expedición de leyes y normas, generando una “sobre regulación”, tanto educativa como extra-educativa⁴, de la educación superior, sin mayores articulaciones y coherencias; lo que dificulta la marcha fluida del quehacer de la universidad y aumenta los riesgos por inseguridad jurídica.

⁴ Con la expresión “regulación extra-educativa” se hace referencia a las normas jurídicas de otros sectores tales como el tributario, salud, hacienda pública, ciencia y tecnología, asuntos laborales y seguridad social, uso de regalías, contratación con el estado, normas migratorias, ejercicio de las profesiones, legislación sobre habeas data, etc., que afectan de manera directa las universidades y el desarrollo de sus proyectos educativos.

Esta “sobre regulación” obviamente afecta de manera directa y en no pocos casos anula el ejercicio de la autonomía universitaria para el logro de las misiones y la realización de los proyectos educativos e investigativos de la universidad.

La respuesta ante este hecho, es más de país que desde la universidad misma. Sin que ello signifique subvalorar o minimizar la responsabilidad de la universidad de influir en política pública.

Nos corresponde entonces, como sociedad, lograr una visión compartida y construida participativamente del sistema de educación superior que se desea y conviene. El sistema de educación superior deseado no puede ser creación de un pequeño grupo de sabios iluminados, ni de unos expertos contratados para redactar un documento, o de legisladores que se aproximan de manera ocasional y de oportunidad al tema especializado y complejo de la educación superior. Cuando las políticas y los sistemas no han sido construidos colaborativamente, la autonomía universitaria se atropella.⁵

Es un llamado a la necesidad de legislar con conocimiento experto y de legislar con calidad. Buena parte de la legislación en América Latina en educación superior son obras maestras de consensos políticos, pero difícilmente obtendrían un reconocimiento por su calidad o por reflejar un conocimiento experto en las temáticas que abordan.

4.2. Desafío: Cambios en el papel de los gobiernos en educación superior

Hoy en día, los gobiernos se preocupan sobre todo por el aporte de las universidades al desarrollo y el crecimiento económico a través de una gestión eficaz de sus recursos para la formación de recurso humano experto y para la investigación y el desarrollo de nuevos conocimientos y tecnologías.⁶

Acompaña a esta tendencia la complejidad creciente de los sistemas de educación superior de cada país compuestos por un número mayor de instituciones públicas y privadas, no solo universidades tradicionales sino una amplia variedad de instituciones, que vuelven también más difíciles las tareas de los órganos gubernamentales encargados de su supervisión.

De hecho, el modelo tradicional de los Ministerios de Educación (MDE) está siendo reformulado en algunos países a fin de evolucionar desde los controles detallados de

⁵ Peláez Piedrahita, Jorge Humberto. SJ. PANEL SOBRE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. Asociación Colombiana de Universidades – ASCÚN Bogotá: 25 de octubre de 2017.

⁶ Altbach, Philip G. [editor]; Salmi, Jamil [editor]. 2012. La voie de l'excellence académique : la creation d'universites de recherche de rang mondial. Directions in development; human development. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/01/15768979/road-academic-excellence-making-world-class-research-universities-la-voie-de-lexcellence-academique-la-creation-duniversites-de-recherche-de-rang-mondial>. Salmi, Jamil. 2009. The challenge of establishing world-class universities / Jamil Salmi. Directions in development; human development. Washington, DC: World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/547670-1237305262556/WCU.pdf>

En: Pontificia Universidad Javeriana - Escuela Javeriana de Gobierno y Ética Pública, Telescopi – Colombia y Ministerio de Educación Nacional - Viceministerio de Educación Superior: RECOMENDACIONES PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE BUEN GOBIERNO UNIVERSITARIO EN COLOMBIA. Jairo H. Cifuentes Madrid, et al.

carácter puramente normativo o “supervisión basada en cumplimiento”, a la generación de estrategias sectoriales complementadas con herramientas efectivas de seguimiento y evaluación, que en algunos países se enmarca en la denominada “supervisión basada en riesgos”, expresión tomada de otros sectores que empieza a utilizarse en educación.⁷

Este nuevo modelo de supervisión reconoce que el Gobierno no es el mejor árbitro para definir cómo deben operar las universidades, pues carece de los recursos y del contacto inmediato con la realidad de una comunidad universitaria o incluso con el área geográfica donde opera.

Propone más bien un reconocimiento pleno a la autonomía universitaria, que las instituciones cuenten con las herramientas de dirección y gestión apropiadas, en un marco regulatorio que combine flexibilidad con responsabilidad. Sólo en el caso en que las estructuras y procesos de buen gobierno universitario revelen debilidades, se justifica una intervención más amplia de la autoridad gubernamental.

La fundación Conocimiento y Desarrollo (CYD) de Barcelona, recientemente culminó un estudio sobre la reforma de la gobernanza en los sistemas universitarios europeos, que en su versión completa se publicará este año por la editorial Springer.

Uno de sus hallazgos, refuerza el valor del ejercicio de la autonomía institucional:

“En las últimas décadas, muchos de los países de la Unión Europea, ..., han reformado la gobernanza de sus sistemas universitarios. Después de las reformas universitarias de la década de 1970 para introducir más democracia en la universidad y abrir el acceso a la educación superior, ..., a partir de los ochenta se impuso poco a poco un nuevo proceso de reformas orientado a introducir una mayor eficiencia en la toma de decisiones de las universidades. En general, se observa que este tipo de reformas pretende reducir el control directo de las universidades o de otras instituciones de educación superior por parte del Estado e incrementar la autonomía institucional en la gestión de sus recursos. Al mismo tiempo, se observa la introducción de nuevos mecanismos de regulación del sistema universitario, por ejemplo, a través de procedimientos de evaluación de la calidad o de la financiación vía contratos por objetivos entre el estado y la Universidad. El reto de las reformas de la gobernanza consiste en encontrar el equilibrio adecuado entre el control estatal y la autonomía institucional.”⁸ (Subrayado propio)

⁷ Ministry of Education of the Netherlands. 2012 Supervision framework for vocational and adult education. Utrecht.
http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Documents+algemeen/2012/netherlands_supervision-framework-vocational-and-adult-education_sep-2011.pdf.

En: Pontificia Universidad Javeriana - Escuela Javeriana de Gobierno y Ética Pública, Telescopi – Colombia y Ministerio de Educación Nacional - Viceministerio de Educación Superior: RECOMENDACIONES PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE BUEN GOBIERNO UNIVERSITARIO EN COLOMBIA. Jairo H. Cifuentes Madrid, et al.

⁸ Fundación CYD. La reforma de la gobernanza en los sistemas universitarios europeos. Los casos de Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Países Bajos y Portugal. Editores: Karsten Krüger, Martí Parellada, Daniel Samoilovch y Andrés Surssock. Documento disponible en formato pdf en la página web de la Fundación CYD: www.fundacioncyd.org.

4.3. Desafío: Ajustes a los sistemas de aseguramiento de la calidad

María José Lemaitre⁹, dos meses atrás, en el Seminario Internacional para el Aseguramiento de la Calidad de programas de doctorado, de la Comisión Nacional de Acreditación, aquí en Santiago de Chile, señaló cuatro desafíos (dos a nivel de institución y dos a nivel de sistema educación superior) para el aseguramiento de la calidad en América Latina, y que refieren directamente al ejercicio con responsabilidad de la autonomía universitaria, en su carácter de “derecho – facilitador”, para asegurar la realización, con calidad y pertinencia, de los proyectos educativos institucionales:

En el plano institucional:

- La superación por parte de las universidades del enfoque formalista y burocrático (rutinas aburridas y poco útiles) de los procesos de aseguramiento de la calidad y el consecuente fortalecimiento de la mirada crítica a la realización de su misión y de la cultura de la evaluación.
- La superación de la concepción de la acreditación como un fin, dada su alta valoración social, y no como un medio para la mejora continua.

En el nivel de política pública:

- La superación de la tendencia creciente de usar los mecanismos de aseguramiento de la calidad como un sustituto de políticas o como mecanismo regulatorio, confundiendo la función de control de calidad con la de garantía y fomento de la mejora continua.
- La necesidad de reconocer y valorar la diversidad, tanto institucional como de proyectos educativos institucionales, en los mecanismos de aseguramiento de la calidad.

4.4. Desafío: Homogeneización y exclusión de las mediciones, clasificaciones y rankings

Para el desarrollo e implementación de los proyectos educativos institucionales, de acuerdo con sus propias misiones e identidad, resulta esencial, y esta es una expresión de la autonomía universitaria, el fomento de la riqueza de la diferenciación institucional. Las mediciones, clasificaciones y rankings, usualmente tienden, directa o indirectamente, a homogeneizar y a excluir instituciones o sus programas.

Frente a lo anterior, el ejercicio de la autonomía universitaria se expresa en asignar en el gobierno institucional el papel que le corresponde a las mediciones, clasificaciones y rankings como uno – no el único, ni el más importante - de los insumos para la toma de decisiones; como medios de verificación de un obrar con calidad, más que como metas.

⁹ Lemaitre, María José. Aseguramiento de la calidad en América Latina: desafíos para el siglo 21. Comisión Nacional de Acreditación (CNA-Chile): Seminario Internacional para el Aseguramiento de la Calidad de programas de doctorado: convergencias y desafíos para Iberoamérica. Santiago de Chile: 6 y 7 de noviembre de 2017.

A las agencias del estado, la no utilización de estos instrumentos como únicos medios para el establecimiento de programas de fomento, regulación, inspección o vigilancia, así sean mecanismos relativamente económicos en su utilización.

Finalmente, a los medios de comunicación social solicitarles como sociedad la comunicación de estas mediciones con rigurosidad y responsabilidad social.

4.5. Desafío: La competencia de las certificaciones a los títulos de educación superior

4.6. Desafío: Las exigencias a las universidades para la atención de los problemas sociales: desigualdad social, pobreza, desarrollo sostenible, ciudadanía, paz, etc.

Los países latinoamericanos tenemos enormes desafíos en materia de equidad, competitividad, productividad, incremento del capital ético, contribución en la identificación del modelo desarrollo sostenible que requerimos. Consideramos, además, que la universidad debe cumplir un papel protagónico y significativo en la atención de estos retos sociales. Los diferentes actores gubernamentales y, aún sociales, esperan y “exigen” a la universidad dar prontas respuestas en ello, aún por fuera de su naturaleza universitaria.

Para respetar el derecho de la autonomía universitaria, le corresponde a la universidad hacer bien lo que le corresponde hacer como universidad, en la contribución a la solución de las problemáticas de la sociedad en que se inserta. No como ONG, no como agencia de cooperación, no como agencia del estado para sustituir sus funciones.

El Estado debe tener claridad en esto.

4.7. Desafío: La financiación de la educación superior

Buena parte de las discusiones sobre la violación a la autonomía universitaria pasa por las reflexiones de la financiación. En efecto, son recurrentes los planteamientos en torno a que los recursos que el Estado asigna a las universidades oficiales son insuficientes, y que, por ello, estas pierden su posibilidad de desarrollar autónomamente el servicio público educativo que les corresponde prestar. Es también común escuchar reclamos sobre privatización de la educación superior pública cuando se solicita a las instituciones oficiales la generación de recursos por servicios de consultoría, asesoría o educación continua, o de limitación a la autonomía universitaria cuando esto se restringe. Iguales impactos tienen hoy los planteamientos de la universalización con gratuidad en el acceso a la educación superior.

Frente a ello, y reconociendo que aquí se podrían generar largas y complejas discusiones, deseo proponer algunas ideas sobre la forma de abordar estos temas desde los ejercicios de la autonomía universitaria:

- Reconocer que un elemento diferenciador (tendencia) de los sistemas de educación superior en América Latina es el carácter: binario, diverso y mixto de los sistemas, lo que genera más beneficios como sociedad, que litaciones y restricciones.
- Identificar como una opción válida el apoyo del Estado, tanto a la oferta como también a la demanda.
- Entender que los recursos de nuestros Estados (y de todos los Estados) no son ilimitados. Esto no exonera a la sociedad de su responsabilidad de proveer recursos suficientes que permitan a la universidad oficial la consolidación de sus proyectos económicos.
- Es deseable la universalización del acceso a la educación superior, pero equitativa, de calidad y sostenible como país.
- Finalmente, evitar en estos asuntos posiciones y discusiones de miedo o fatalistas, a lo que frecuentemente se acude para endurecer las posiciones.

5. Conclusión:

Concluyo esta intervención con estas ideas básicas:

- Es posible distinguir entre autonomía académica y autonomía institucional.

La primera referida a la libertad de cátedra y de investigación, y a la facultad de la universidad para asumir y plantear una dirección ideológica o filosófica de la institución. Se podría decir que la primera autonomía, es absoluta; mientras que la segunda, referida al derecho de las universidades para adoptar sus propias normas de conducta y, en consecuencia, de organizar y realizar sus funciones universitarias, es relativa a los marcos constitucionales del Estado donde opera la universidad. Igualmente, la autonomía académica se reconoce, NO se otorga, ni se decreta por ley o por decreto o por manifiesto. La segunda, la autonomía institucional, debe ser protegida y garantizada.

- Actualmente, la autonomía universitaria (institucional) no es simplemente un asunto de reivindicación jurídica, o de la búsqueda de la minimización de la interferencia del Estado o de la función de inspección y vigilancia que le corresponde. Visión primigenia de la defensa de la autonomía. Cada vez más la autonomía universitaria está retada por nuevos y diversos factores que se originan tanto en lo público como en lo privado, nacional e internacionalmente. Y el ejercicio de este derecho - facilitador debe asegurarse.
- La autonomía universitaria no se “asegura” sin autorregulación, sin alta calidad, sin buen gobierno institucional.
- La autonomía universitaria es dimensión *sine qua non* para que la universidad pueda ser conciencia crítica de la sociedad. Ninguna otra institución pública o privada, u organización social tienen la capacidad de prestarle este servicio a la sociedad.

Gracias.