

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA A DEBATE.

UNIVERSITY AUTONOMY UNDER DEBATE

Autor:

■ Víctor Gustavo Gómez Rodríguez ■
<https://orcid.org/0000-0002-2248-7804>
Universidad Bolivariana del Ecuador
Vgomez@ube.edu.ec

Autor:

■ Roberto Tolozano Benites ■
<https://orcid.org/0000-0002-4164-5839>
Universidad Bolivariana del Ecuador
rtolozano@ube.edu.ec

*Había una joven dama de Kent
que decía que sabía lo que significaba
cuando los hombres la llevaban a cenar
y le ofrecían cocteles y vino.
Sabía lo que significaba –pero iba–.*

¹ En los años 60 del siglo pasado, con frecuencia, los escritos sobre gobernanza universitaria ilustraban esta problemática haciendo alusión al mencionado poema. Kent es un condado en el sureste de Inglaterra y uno de los primeros territorios británicos en ser colonizados por tribus germánicas, tras la retirada de los romanos que fue durante muchos años escenario de conflictos y de logros en la diplomacia

La libertad académica y la autonomía institucional, desde todas sus aristas, no son un privilegio. La autonomía universitaria responsable es una condición para el desarrollo de cada institución de educación superior y del país mismo. Hoy se debate sobre cual debe ser la Universidad del siglo XXI en Ecuador y que papel o roles le corresponde adoptar, en función de la autonomía, a cada uno de los actores del Sistema de Educación Superior (SES).

Por muchos años, el discurso de que la autonomía responsable se garantiza en la Ley Orgánica de Educación Superior ha sido cuestionado por muchos. Aquellos que llevan el peso de la educación superior en el país (públicos y particulares) reconocen en diferentes escenarios de debate lo distante de lo autónomo que ha sido la toma de decisiones y las limitaciones que se enfrentan a diario para garantizar una gobernanza que permita resultados superiores.

A la pregunta sobre si realmente se necesita tener una universidad autónoma, la respuesta es, invariablemente, afirmativa. Abrir un debate público sobre cómo reconstruir la confianza de la sociedad ecuatoriana en sus universidades y sobre qué tipo de universidad se necesita para este siglo XXI en Ecuador, es permanente. Una universidad autónoma y responsable es capaz de definir e implementar una gestión institucional más jerárquica y profesionalizada, de garantizar una mayor eficiencia y eficacia organizativa, de externalizar y ejecutar acciones que impacten y denoten un mayor grado de responsabilidad social.

La autonomía permite a la universidad ser parte de redes nacionales, supranacionales e internacionales, aumenta su presencia e impacto en la solución de problemas y facilita la incorporación de buenas prácticas internacionales exitosas del mundo académico transfronterizo. Repasando cada uno de los puntos anteriores se puede demostrar las fallas del hiper regulación estatal sobre las IES y las laceraciones a la autonomía en cada una de ellas.

Basta con recordar que se ha generado, de un lado, lentitud en el aumento de la oferta de cupos a los ecuatorianos, dificultades en la diversificación de la oferta académica y el crecimiento excesivo de una oferta académica tradicional que deja a un lado aquellas carreras que estarán entre las profesiones más demandadas a la vuelta de unos pocos años, evidenciándose una lenta incorporación de procesos formativos en las áreas del desarrollo prioritarias del país y del mundo.

De otro lado, la imposibilidad de que las IES ecuatorianas se adentren, aun teniendo una oferta creciente de programas online, en el mercado externo educativo de nivel terciario provocado por una normatividad excesiva, hiper regulatoria y que no ha tomado en cuenta el desarrollo y la realidad del postgrado en los sistemas educativos internacionales ni regionales. La lentitud en la acreditación de programas y carreras es un tema que incide significativamente en la inserción en el mundo globalizado y la internacionalización de los procesos de las IES.

En el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES) es juez y parte del SES y no da muestras de querer dejar atrás los procesos y modelos de acreditación institucional ya superados hace muchos años por los países de la región y el mundo y centrarse con firmeza en la evaluación de la calidad de carreras y programas que es lo que, definitivamente, se entrega con los profesionales al mercado laboral.

Otro tema para considerar en un debate público relacionado a la autonomía universitaria lo constituye sin dudas la escasa tendencia (que si se aplican en otras regiones del mundo hace décadas) hacia mecanismos de dirección indirectos.

Los órganos de control mantienen y aumenta permanentemente su papel central en la regulación del SES y se aferran al control directo decidido, en forma y en contenido, por sus integrantes, que no en todos los casos tienen los elementos y la libertad para tomar decisiones que rompan con la hiper regulación normativa existente. En la mayoría de los países de la Europa continental, desde los años noventa del siglo pasado, el Estado supervisa lo que antes controlaba, en un giro hacia el afianzamiento de la autonomía responsable y hacia una dirección gubernamental de la educación superior más distante.

Esto no significó un abandono total de la dirección estatal sobre las IES. Los organismos homólogos al CES, la SENESCYT y el CACES en estos países mantienen la responsabilidad de establecer objetivos nacionales, definir las reglas del juego y regular un marco donde los distintos autores puedan operar eficientemente.

A partir del análisis de estas experiencias puede afirmarse que la responsabilidad de estos órganos de control se debe centrar, especialmente, en temas como la subvención y financiamiento, garantizar la calidad, velar por la igualdad de acceso y proveer el marco legislativo sobre el que deben por y con autonomía, moverse las IES.

¿Para Donde Debería Caminarsse, Entonces, ¿En Temas De Autonomía Financiera, Académica Y Jurídica De Las IES Ecuatorianas?

La existencia o ausencia de una autonomía financiera es un factor crucial que permite o impide a las IES alcanzar sus objetivos estratégicos. Si no existen ciertos niveles de libertad para actuar de forma independiente, en términos financieros, es posible que las otras dimensiones de la autonomía solo existan en teoría.

Por ellos, las IES deben ser autónomas en la solución de sus problemas financieros en tanto los presupuestos anuales, los presupuestos por partidas o los contratos de financiación cortos, así como la falta de capacidad financiera dificultan la planificación a largo plazo. En este sentido, y en función de la autonomía financiera se necesita lo siguiente:

- El órgano de control correspondiente debería emitir el marco de procedimiento de la financiación pública que estaría regulado y supervisado por el estado;
- Las IES deberían ejercer la capacidad de cobrar tasas de matrícula (contribuciones anuales pagadas por los estudiantes para cubrir todo o parte de los costos de matrícula) y tasas administrativas (contribuciones de los estudiantes a diferentes costos administrativos como inscripción, certificación, extracurriculares, entre otros);
- Las IES deberían poder tomar decisiones en relación con los tipos de contratos de financiación y decidir sobre la aceptación o no de propuestas de organismos de financiación intermediarios y/o externos, independientemente de su naturaleza (públicas o autofinanciadas);
- Las IES necesitan poder tomar decisiones sobre:
 - Las diferentes formas de adquirir y asignar fondos, la acumulación de reservas y mantener superávit de la financiación (estatal o no) para inversiones de magnitudes que exceden los presupuestos anuales pero que respondan a la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje y con fines específicos e inherentes a su misión social;
 - Endeudarse en los mercados financieros sin restricciones que limiten los montos o que los obliguen a requerir autorización de terceros, invertir en productos financieros, emitir acciones y bonos;
 - Poder poseer el terreno y los edificios que ocupan y utilizar sus activos sin limitaciones excesivas, bajo determinados esquemas regulatorios generales.

Desde el punto de vista de la autonomía académica, las IES necesitan libertad para tomar decisiones en relación a la dotación de personal que necesita por lo que cualquier normativa relacionada a impedir la libre capacidad para contratar personal, los términos y condiciones para ejecutarlo, los salarios, los contratos, la capacidad para definir el perfil académico de su planta, entre otros elementos que, sin precarizar las condiciones laborales, debería ser revaluada y en algunos casos hasta eliminada.

Desde la visión académica de la autonomía universitaria, a las IES les es urgente poder controlar los gastos salariales generales o diseñar incentivos para atraer personal de alta calidad ante las crecientes exigencias de un mercado de talentos que ponen a luchar a unos contra otros. En las IES públicas se debe caminar hacia formas más flexibles de empleo para el personal universitario.

Académicamente hablando, la autonomía universitaria debería garantizar que cada IES pueda iniciar o dar por terminados programas de grado y postgrado (incluido los de formación doctoral tan escasos en el

territorio nacional) y definir sus estructuras y contenidos lo cual podría estar condicionado, exclusivamente, a los procesos de acreditación de éstos. A los organismos de control le correspondería garantizar que la acreditación de programas y carreras sea dinámica y que facilite continuar con la oferta autónomamente determinada.

La autonomía académica real posibilitaría que las IES determinen la o las modalidades para ejecutar programas y carreras sin que medien los órganos de control en ello y que cada una de ellas pueda definir el número máximo de estudiantes a admitir, en relación con la modalidad adoptada para cada programa o carrera. Por otra parte, las IES podrían analizar los costos de formación por estudiante y, sin ir en detrimento de la calidad de la formación, moverse hacia el aumento justificado de la matrícula que puede asimilar de manera autónoma.

En este sentido le podría corresponder al CES o el órgano regulador que se determine, sugerir a las IES el rango máximo - mínimo de estudiantes a admitir, las cuotas obligatorias para estudiantes de entornos socioeconómicos específicos, de estudiantes con discapacidades, de estudiantes que combinan trabajo y estudio, entre otros.

Desde la óptica de la autonomía para la toma de decisiones en el quehacer académico cada instituto, universidad o escuela politécnica está en capacidad de determinar la ratio de alumnos por profesor. Le correspondería al órgano de control regular el rango máximo - mínimo de dicha ratio.

El mundo conoce y observa sistemas educativos de éxito como el coreano donde, según el Sistema de Estadísticas Coreano la relación entre estudiantes profesores entre 1970 y 2008 aumentó de 22.2 alumnos por profesor, a 35.8 alumnos por profesor en las universidades y en aquellas que ofrecen educación técnica aumentó de 20.5 alumnos por docente a 63.8, valores que se han mantenido hasta la fecha.

La autonomía jurídica presupone que las IES tengan la capacidad de establecer estructuras y órganos de gobierno, de liderazgo universitario y las jerarquías internas de responsabilidades. En este sentido, los avances en el sector educativo superior en el mundo se abren cada vez más a la posibilidad de implementación de procedimientos no tradicionales de elección, se generan permanentes cambios que apuntan hacia la designación de rectores y vicerrectores de tipo CEO que podría llevar a una mayor autonomía en la gestión y el diseño de estructuras lo que redundaría en la mejora rápida y en el crecimiento del sector en muchos países.

A partir del principio de autonomía responsable, los órganos de control necesitan dar un giro hacia el control de resultados, en lugar del control de contenidos, formas y procedimientos. Los modelos existentes en el país evalúan, por ejemplo, la existencia de PEDI, POA y PEA y no los resultados de su ejecución y mucho menos verifican si los resultados logrados tienen o no correspondencia con lo proyectado.

Eso es lo que impondría la lógica de un proceso de evaluación de resultados que pretenda impactar en la calidad. Tal vez no sea una utopía pensar en que se deben dar los mecanismos necesarios para establecer las reglas que permitan que, como en muchos países de Europa, Estados Unidos y Latinoamérica, aparezcan otras agencias que realicen parte de la dirección a distancia que les corresponde a ellos. Estas “agencias” deberían manejarse bajo los estándares y los criterios de calidad establecidos por los órganos de control del estado.

A partir de la asimilación de una verdadera autonomía responsable, se podrían generar nuevas herramientas de rendición de cuentas y de dinamización del entorno nacional del SES propiciando la introducción en los mercados internacionales o, por lo menos, regionales. A modo de conclusiones puede puntualizarse que la educación superior ecuatoriana debe dar las facilidades necesarias y eliminar toda barrera que impida el fortalecimiento de una comunidad auto gestionada de académicos que promueva la libre reflexión, la racionalidad y la libertad para implementar prácticas exitosas a través de una autonomía responsable y bajo la salvaguarda del principio de la autodeterminación.

Ello llevará a que las IES se conviertan, efectivamente, en instrumentos para lograr los objetivos nacionales de desarrollo sobre la base de la eficiencia y la calidad del gasto y los aportes a la formación de las nuevas generaciones y en el impulso hacia el necesario cambio en el liderazgo político del país. Todo lo expuesto debió ser siempre parte del ADN del SES ecuatoriano, una sociedad no puede prosperar y mucho menos sobrevivir sin el compromiso y contribución de la educación superior que es quien está llamada, socialmente a ser el suelo fértil para la búsqueda del conocimiento y la mejora del bienestar humano.

Los problemas que genera una autonomía universitaria temblorosa y dependiente de terceros lacera las bases necesarias de un SES comprometido y es una imagen de la realidad del funcionamiento de la sociedad y el entorno en que las IES coexisten. La contribución al cumplimiento de la misión de la educación superior en ausencia o con limitaciones en su autonomía se ve afectada. Todo ello impide que estas instituciones desempeñen el papel que le corresponde en la promoción de la democracia, en la mejora continua de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, en la generación de nuevos conocimientos y en la transferencia de saberes y tecnologías.

El poema sobre la joven dama de Kent fue, en el siglo pasado, una recreación cruda y simple de los problemas que tenía la educación superior en la época. Ojalá y pronto el sistema de educación superior de Ecuador deje de hacer lo mismo que la joven dama de Kent y pueda decir que quedaron en el pasado aquellos episodios vividos que involucraban a una autonomía responsable, declarada en la ley, pero con diversas dificultades para poder ser ejercida de manera efectiva por los procesos hiper regulatorios que la laceraban constantemente.