

El concepto cambiante de autonomía universitaria

Publicado originalmente como "The Changing Idea of University Autonomy", Studies in Higher Education, Vol. 20, No. 1, 1995. Traducción del inglés por Carlos María de Allende.

E. R. Tapper

Universidad de Sussex, Inglaterra.

y **B. G. Salter**

Universidad de Kent, Inglaterra.

Introducción

En el centro mismo del debate contemporáneo sobre las relaciones entre el Estado y la universidad está la cuestión de la autonomía universitaria. ¿Pueden las universidades conservar su autonomía? ¿O los procedimientos de rendición de cuentas han llegado a ser tan amplios, detallados y exigentes que la autonomía es letra muerta? En términos de Guy Neave, "la autonomía está definida contextual y políticamente" (1988, p. 30). Por consiguiente, el significado de autonomía inevitablemente cambiará en el transcurso del tiempo. Nuestro propósito es analizar los cambios esenciales concernientes a la interpretación de la autonomía de las universidades británicas, sostener que en años recientes la autonomía no ha desaparecido sino, más bien, ha sido reformulada, y presentar un análisis de las variables políticas y contextuales vinculadas con estos procesos.

La mayoría de los diccionarios definen la autonomía como el "derecho de autogobernarse". Eustace (1982) ha afirmado que, después de 1945, en las instituciones de Educación Superior británicas ese derecho fue ejercido en forma creciente por el personal académico y su poder se extendió por todas partes. De manera complementaria, como los objetivos de las instituciones eran establecidos internamente, también sus académicos determinaban la utilidad de sus tareas individuales. Se trataba de una doble autonomía, tanto para las universidades (corporaciones independientes) como para los rectores que decidían lo que sería enseñado o investigado. En términos concretos, la autonomía ha sido entendida como un poder que permite a las universidades designar el personal académico sin interferencias externas, decidir a quiénes se admite como estudiantes, identificar lo que debían enseñar y cómo enseñarlo, determinar sus propias normas, establecer las prioridades académicas y adoptar los patrones de su futuro desarrollo (Farrant, 1987, p. 48).

En contraste, Russell (1993) ha sostenido que la autonomía universitaria se ha reducido tanto que ya no hay instituciones que puedan ser llamadas sin reservas universidades. Nuestro planteo es a la vez más limitado y más complejo: el vínculo entre la autonomía de las universidades como instituciones y la autoridad de los rectores para establecer sus condiciones de trabajo se ha roto. Como instituciones, las universidades son más autónomas, en tanto que sus académicos progresivamente han perdido el derecho de dirigir sus actividades laborales.

Si bien han existido relaciones entre el Estado (cualquiera sea la forma que éste tuviese) y las universidades desde su creación, nos concentraremos en su desarrollo a partir de 1919. El Comité de Subsidios Universitarios (UGC¹), creado en ese año, estableció un mecanismo mediante el cual el Estado podía poner a disposición de las universidades un subsidio recurrente. Debido a que la creencia de que "quien paga al gaitero señalará la tonada" está tan arraigada en nuestra cultura, la inyección de subsidios gubernamentales generó el espectro de la pérdida de la autonomía universitaria. En la concepción de Neave (1982) los límites entre el Estado y las universidades se modificaron con la creación del UGC. ¿Qué clase de vínculos originó el UGC entre las universidades y el Estado? ¿Sería, utilizando términos de Moodie (1983), un amortiguador,

un acoplamiento o un intermediario? ¿Cómo se han modificado los límites en el transcurso del tiempo, más particularmente desde la creación del primer Consejo para el Financiamiento de Universidades (UFC²) y, luego, de los Consejos para el Financiamiento de la Educación Superior (HEFC³)? ¿Cuáles han sido los efectos de esos cambios en la autonomía universitaria?

Convenciones y lazos socioculturales: la autonomía en la era del gobierno benevolente

Existe un considerable escepticismo con respecto a la opinión de que el UGC fue creado, y colocado bajo la dirección del Ministerio de Hacienda, para que actuara como un amortiguador entre el Estado y las universidades. La investigación de Owen sobre los orígenes del UGC llegó a la conclusión de que “la razón fue, finalmente, de naturaleza puramente práctica” (1980, p. 258). Si el UGC fue establecido para administrar los subsidios en todo el Reino Unido, difícilmente podría ser esta responsabilidad de la Junta de Educación cuya jurisdicción abarca solamente a Inglaterra y Gales. No obstante, es legítimo decir que existía una gran preocupación política por asegurar a las universidades que no habría interferencia gubernamental en sus asuntos, que sería respetada la autonomía universitaria. Si bien es difícil justificar la afirmación de que la responsabilidad del Ministerio de Hacienda por el UGC reforzaba la autonomía universitaria, el consenso de opiniones es que el Ministerio de Hacienda se mostró más receptivo a los requerimientos del UGC de lo que probablemente hubiera sido la Junta de Educación.

Si se quería tranquilizar a las universidades en cuanto a las intenciones del Estado era fundamental que, una vez que los subsidios otorgados por el tribunal de hacienda se hubieran establecido sobre una base recurrente, se estableciera un patrón de relaciones Estado-universidad que calmara las inquietudes institucionales. En particular, se debía convencer a las universidades de que el UGC representaría sus intereses en las negociaciones con el gobierno. Mientras el UGC pudo actuar, al decir de Moodie, como intermediario, su propósito no fue tanto llegar a un trato justo sino, más bien, a uno que beneficiara a las universidades en la mayor medida. Para complacer al UGC y la sensibilidad de las universidades, el Estado tuvo que emplear sus poderes potenciales de un modo desinteresado. Además, si quería sostener la autonomía universitaria, había que desarrollar una serie de acuerdos que la apuntalaran.

Como la amenaza fundamental para la autonomía universitaria era la creciente dependencia financiera de las instituciones de sus subsidios anuales, debía mitigarse ese temor proporcionando a los subsidios un cierto carácter. El subsidio se calculaba sobre la base de lo que se conoció como el “principio del déficit”, es decir, que fue diseñado para satisfacer los costos básicos que las universidades no podían cubrir con otros recursos (Carswell, 1985, p. 11). Se pensó que el subsidio aproximadamente proporcionaría sólo un tercio del ingreso universitario, otro tercio provendría de donaciones y el último, de los aranceles estudiantiles. Era un subsidio en bloque asignado sobre una base quinquenal, lo que permitía a las universidades elaborar planes a largo plazo. Se consideró que las líneas de control del Estado al UGC y de éste a las universidades aislaban a las instituciones de las presiones del Estado, aunque no era ésta la intención. El UGC carecía de una base reglamentaria (su creación mediante un acta del Ministerio de Hacienda le proporcionó considerable flexibilidad en cuanto a su modus operandi, sus libros de contabilidad (como los de las universidades) no estaban sometidos a la revisión del Comité de Cuentas Públicas (PAC⁴), podía acumular reservas y estaba bajo la autoridad formal de un departamento (esto es, del Ministerio de Hacienda) que no era probable que tuviera un enfoque propio del desarrollo universitario.

Existía en muchos rectores el temor de que el Comité asumiera su propio punto de vista sobre el proceso universitario e involucrara a las universidades en su amplio espectro de intereses. En efecto, el UGC llegó a representar los intereses de la comunidad universitaria, actuando como un canal de doble vía entre las universidades y el Estado. Si bien esto pudo proteger en forma global al sistema universitario, significó la restricción de la capacidad individual de las instituciones para elaborar sus propias representaciones políticas.

¹N. del T. Sigla de la denominación inglesa University Grants Committee.

²N. del T. Sigla de la denominación inglesa Universities Funding Council.

³N. del T. Sigla de la denominación inglesa Higher Education Funding Councils.

⁴N. del T. Sigla de la denominación inglesa Public Accounts Committee.

Evidentemente las relaciones entre el UGC y las universidades eran muy informales. Aunque el UGC pudo haber realizado visitas oficiales a las instituciones, los vínculos informales se basaban en extensos contactos personales. Si bien el UGC contaba con una pequeña secretaría, sus miembros claves eran académicos activos. Había un flujo de personal entre el Ministerio de Hacienda, el UGC y las universidades, con algunos individuos que actuaban como enlaces dentro de la red institucional. Individualmente, las universidades pueden haber sido responsables del desarrollo de sus propios planes quinquenales, pero tenían un conocimiento cabal de las orientaciones concebidas por el UGC, es decir, de las actividades que probablemente serían apoyadas y de aquellas otras que serían consideradas con el mayor escepticismo. El flujo de documentos puede haber sido mínimo, pero las partes tenían conciencia de sus respectivas posiciones. Nada podía evitar que una universidad insistiera en sus prioridades, pero esto era una estrategia riesgosa dado que el UGC tenía la responsabilidad oficial de proponer al Ministerio de Hacienda el monto del subsidio anual y, obviamente, estaba en una situación de establecer sus propias prioridades. Fue creciente la influencia del UGC en los estatutos universitarios. La investigación de Shinn revela que las instituciones elevadas al nivel universitario entre las dos guerras mundiales experimentaron un prolongado tutelaje del UGC, y que sus peticiones de cartas constitutivas dirigidas al Consejo Privado necesitaban el aval del UGC para tener éxito. Además, las enmiendas a las cartas de las universidades ya existentes también eran remitidas al UGC por el Consejo Privado (Shinn, 1986, p. 107).

Las tres formas potenciales en que el Estado ejerce su influencia sobre las universidades fueron conferidas por los sucesivos gobiernos al UGC. Primero, el otorgamiento de una carta constitutiva y la aprobación de los estatutos representaban la autoridad legal del Estado; segundo, el otorgamiento de un subsidio anual, el bloque que Eustace (1982, p. 284) describió como “un ingreso no muy diferente de una donación”, constituía el poder financiero del Estado, y, tercero, los acuerdos institucionales para la administración de ese subsidio en los cuales era fundamental el eje Estado-UGC-universidades incluían los mecanismos oficiales de control. ¿Qué recibió el Estado, se podría preguntar, a cambio de estos acuerdos? En tanto las universidades eran responsables de la transmisión y la producción del conocimiento, ellas desempeñaban una función esencial para el estado moderno. Era importante entonces que el sistema universitario se desarrollara de un modo congruente con las necesidades nacionales. En cierta forma había un convenio tácito entre el Estado y las universidades mediante el cual, como retribución por el subsidio recurrente recibido del erario, las universidades evolucionarían para cumplir con las necesidades nacionales. Que la función del UGC era guiar a las universidades por este camino fue explícitamente reconocido en los cambios efectuados en 1946 a las funciones del Comité:

ayudar, en consulta con las universidades y otros organismos implicados, en la preparación y ejecución de los planes para el desarrollo de las universidades que se puedan requerir de cuando en cuando para asegurar que se adecuan cabalmente a las necesidades nacionales. (Citado en Owen, 1980, p. 263)

Presumiblemente, esto era lo que el UGC pensaba que había hecho desde su comienzo. El Comité difícilmente podía actuar con la premisa de que no estaba obligado a considerar las necesidades del país; pero el problema era cómo determinar esas necesidades. Durante los primeros 20 años de su existencia, el UGC asumió esta tarea y, por consiguiente, promovió un patrón particular de desarrollo universitario que era congruente con su propia interpretación de las necesidades nacionales. Dadas las estrechas relaciones socioculturales existentes entre el Estado y el UGC, no existía razón para creer que que no había consenso en la élite para lograr un acuerdo aceptable sobre la forma de entender las necesidades del país. Sin embargo, como señala Shinn al documentar las exigencias que el UGC planteaba a las instituciones que aspiraban a convertirse en universidades, no todos los integrantes de la educación superior compartían los mismos criterios.

Los procedimientos y los vínculos burocráticos: la autonomía y la emergencia de un modelo de planificación

Si la defensa clave de la autonomía universitaria consistió en el carácter de la relación financiera entre el Estado y las instituciones, hubo entonces tanto continuidad como cambio a partir de 1945. El “principio del déficit” y la intención de que el subsidio anual otorgado por el tribunal de hacienda no superara la tercera

parte del presupuesto universitario, fueron socavados por la casi total dependencia de las instituciones de los recursos estatales desde 1945 en adelante. Y aun aquellos que se aferraban a la creencia de que las universidades continuarían siendo instituciones autónomas, pudieron hallar consuelo en el hecho de que, a comienzos de los cincuenta, los subsidios con destino estipulado estaban en declinación y que el principio del subsidio en bloque ya se había restablecido en 1952.

Muy interesante fue el cuestionamiento de la percepción generalizada de que una sobredependencia del tribunal de cuentas implicaba una amenaza para la autonomía. Así, un memorando del UGC de 1944 sostenía que “aceptar el dinero otorgado por el tribunal de hacienda a través del Comité de Subsidios Universitarios tiende a ser menos lesivo para la independencia académica que confiar en contribuciones municipales o benefactores privados” (citado por Shinn, 1986, p. 277). Como también había persistido el sistema de planificación quinquenal, era posible pensar que, si bien habían cambiado las condiciones de los subsidios financieros, se seguiría respetando la autonomía universitaria.

Resultó más difícil sostener esa creencia tranquilizadora ante los cambios en las líneas de control administrativo y político. La transferencia de la responsabilidad del UGC desde el Ministerio de Hacienda al Departamento de Educación y Ciencia (DES⁵) en 1964, tal vez no haya provocado que todo el peso del aparato estatal influyera en las universidades como algunos temían (o fingían temer), pero sería difícil interpretar esa transferencia como un cambio realmente destinado a reforzar la autonomía universitaria. Como la prolongada lucha del PAC para tener acceso a los libros del UGC y las universidades logró su objetivo, esto no condujo a la interferencia parlamentaria en los asuntos cotidianos de las universidades, pero significó que tanto el UGC como las universidades estuvieron más expuestos a la investigación política, la cual en años recientes ha adquirido considerable importancia para las universidades a medida que éstas han tratado de afrontar las restricciones financieras.

Sin embargo, las posibles consecuencias a largo plazo de esos cambios fueron disimuladas por dos variables críticas. En primer término, las relaciones existentes entre el Estado, el UGC y las universidades se siguieron basando en una considerable dosis de confianza mutua. La red sociocultural puede haber sido perturbada por la transferencia de la responsabilidad del UGC desde el Ministerio de Hacienda al DES, y las líneas de comunicación pueden haber sido cada vez más burocráticas en lugar de personales, pero se conservó en gran medida el consenso de la élite en cuanto a la naturaleza de la educación universitaria y sus beneficios. La confianza permitió que el sistema funcionara en forma relativamente armoniosa. En segundo lugar, aunque el proceso no fue de ningún modo fácil, el sistema de educación superior en Gran Bretaña se expandió desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta comienzos de los ochenta. Con la creación de universidades en la década de los sesenta y la fuerte evidencia del anhelo de los politécnicos de alcanzar la categoría de universidades (Eustace, 1982, p. 284), pareció que la época de autodesarrollo seguro, continuaría para siempre.

No es sorprendente que la importante crisis económica de mediados de los setenta provocara el desenlace de esta situación. Se generaron presiones que hicieron imposible mantener el consenso establecido sobre el propósito tradicional de una universidad. En términos concretos, la primera víctima fue el ciclo quinquenal de planificación universitaria, pues ningún gobierno que enfrentara prolongados déficit del gasto público podía comprometerse con estas obligaciones financieras a largo plazo, y el proceso ordenado de subvenciones degeneró en una gran confusión. En un tiempo relativamente breve la idea de que el UGC representaba ante el gobierno los intereses de las universidades fue sustituida por la introducción de limitaciones al financiamiento impuestas por el gobierno, dentro de las cuales se debía ceñir el desarrollo universitario. Además, el UGC fue en realidad forzado a adoptar un modelo de financiamiento según una fórmula al tratar de distribuir los decrecientes recursos. Si bien el financiamiento según una fórmula constituyó un procedimiento conveniente para evitar acusaciones de parcialidad, más bien socavó el papel tradicional del UGC, el cual supuestamente existía para que ejerciera sus respetados criterios. Si su función esencial distribuir los subsidios del Ministerio de Hacienda se determinaría en forma mecánica, ¿qué papel correspondería al UGC salvo el de aplicar la fórmula?

⁵N. del T. Sigla de la denominación inglesa, Department of Education and Science.

Berdahl (1983, pp. 89-101) ha descrito el periodo 1963-1982 como caracterizado por un cambio desde lo que llamó “criptodirigismo” a la realidad. Si bien en sentido formal el UGC puede haber sido siempre parte del Estado, históricamente había defendido la idea de la autonomía universitaria. En realidad, el UGC había adquirido una sustancial autoridad para configurar el sistema universitario según su propia idea. Durante el periodo 1963-1982, el UGC fue perdiendo constantemente el control de su capacidad de determinar el patrón del desarrollo universitario.

Aunque el aparato estatal y el gobierno no intentaran imponer directamente su autoridad a las universidades, el UGC recibió cada vez menos libertad de decisión en cuanto a sus propias actividades. Para algunos, el UGC se convirtió en cierto modo en un intermediario de la política gubernamental.

Quizás la manifestación final de este proceso fue la decisión del Comité de realizar recortes en el subsidio recurrente impuesto en 1981. El Comité podría haber renunciado en pleno, como sostuvieron muchos, o haber aplicado recortes uniformes, en lugar de ejercer su facultad discrecional e imponer recortes selectivos. Irónicamente, si bien el Comité puede haberse identificado demasiado estrechamente con la política gubernamental, su decisión de efectuar recortes selectivos significa que reafirma su tradicional papel de aplicar criterios. Aun cuando los fundamentos de sus decisiones no sean fácilmente discernibles, no existen pruebas de que el gobierno intentara cambiarlas después que el UGC había tomado sus decisiones. En realidad, algunos han sostenido (Maclure, 1987, p. 16) que la insatisfacción del gobierno con el patrón de los recortes impuesto por el UGC de hecho apresuró su extinción.

Por consiguiente, se puede afirmar que, si bien el UGC estuvo aplicando la política gubernamental, lo hizo de tal modo que le permitió mantener algo de su papel tradicional. La renuncia del UGC podría haber llevado a que los recortes se impusieran de una manera más hostil a los intereses universitarios (como sostenía el UGC), en tanto que imponerlos de manera uniforme hubiera reducido a cero el papel del UGC. El recorte en el subsidio recurrente inició un breve periodo en el que el UGC se convirtió en algo similar a una agencia de planificación en nombre del Estado. Durante dicho periodo debió responder a presiones del Estado más explícitas, pero, como lo demuestra el patrón de los recortes de 1981, fue aún capaz de actuar con cierto grado de discrecionalidad.

Así, en relativamente pocos años, un marco de relaciones de poder más bien laxas entre el Estado y el UGC (exhortaciones continuas a incrementar el número de estudiantes en ciencias y, más particularmente, en las ciencias aplicadas, el control de la matrícula total de estudiantes y la aplicación de *numerus clausus* en ciertas disciplinas, el incremento de los aranceles para estudiantes extranjeros y la emisión de memorandos sobre los lineamientos para el desarrollo universitario), se volvió más restrictivo. Lo que el UGC era menos capaz de hacer, y quizás tenía cada vez menos deseos de hacer, era representar efectivamente los intereses de las universidades. Si el UGC iba a continuar ocupando una posición mediadora entre el Estado y las universidades, fue sólo en el entendimiento de que estaba identificado más estrechamente con los intereses del Estado.

Los verdaderos perdedores en esta nueva situación fueron las universidades más severamente golpeadas por el patrón de recortes del UGC, y la idea que se tenía de la autonomía universitaria. Se podía pensar que la creciente dependencia financiera de las universidades del Ministerio de Hacienda en la postguerra no representaría una gran amenaza para la autonomía universitaria siempre que el sistema continuara su expansión. Tan pronto como se niveló el crecimiento, se reveló por entero la precaria posición en que esa dependencia había puesto a las universidades. La declinación del monto de los subsidios exigía efectuar recortes y el UGC intentó dar una apariencia de orden a la nueva situación. Mientras de manera individual las universidades podían decidir por sí mismas donde iba a caer el hacha, el amplio alcance de los recortes sugeridos por el UGC indicaba sin lugar a dudas que algunas instituciones eran más convenientes que otras.

Nuevamente, se podría argumentar que esto no era en sí una amenaza directa a la autonomía universitaria, pero no era un gran consuelo para las instituciones descubrir que podían adoptar sus propios patrones de desarrollo siempre que estuvieran dispuestas a aceptar el hecho de que, en tiempos difíciles, la consecuencia podría ser la pérdida de las concesiones oficiales e, incluso, su posible desaparición. Las potenciales restricciones del contexto en la autonomía universitaria se manifestaron en su forma más aguda. Si bien el

UGC protestó repetidamente tanto por la magnitud como por la duración de las reducciones en las finanzas universitarias, pudo dar expresión más concreta y enérgica a lo que constituía un patrón conveniente de desarrollo universitario.

Esta instrumentación de los recortes en los subsidios realizada por el UGC en 1981, fue seguida de varias decisiones que tuvieron notorias consecuencias para la autonomía universitaria. Se cerraron los departamentos pequeños en varias universidades, lo que en algunos casos significó la transferencia de docentes a departamentos más grandes y presumiblemente más viables. En sus estertores, el UGC estuvo considerando la racionalización usando un término de la jerga contemporánea de incrementar el número de estudiantes en física y química.

La idea establecida acerca de la universidad sostenía que existía una relación simbólica entre la investigación y la enseñanza. La universidad era una institución que desempeñaba ambas funciones y los académicos eran individuos que enseñaban e investigaban. En asociación con la Junta Asesora de los Consejos de Investigación (ABRC⁶, 1987), el UGC puso en tela de juicio esta idea. Se desechó la suposición de que todos los académicos eran docentes e investigadores y las universidades recibirían montos de financiamiento específicos y separados para la investigación y la enseñanza. Se realizaron ejercicios de evaluación para determinar el nivel del financiamiento de la investigación (hasta este momento, la determinación del financiamiento de la enseñanza se ha basado fundamentalmente en el número de estudiantes, aunque es probable que esto se modifique), y se esperaba que las universidades, al tomar sus decisiones sobre la distribución del financiamiento de la investigación, se guiarían por esos ejercicios de evaluación.

Como si no hubiera suficientes intromisiones en la autonomía universitaria, el gobierno puso a disposición de las universidades recursos para desarrollar ciertos programas e incorporar académicos en áreas que deseaba expandir. Tales programas representaban una forma de subsidios para fines específicos y una clara señal de que el gobierno estaba empeñado en influir de la forma más concreta posible es decir, mediante recursos financieros en el mapa académico de la educación superior. En términos del compromiso total de los recursos del Ministerio de Hacienda para la educación superior las sumas involucradas podían haber sido pequeñas, pero deben ser consideradas en un contexto de restricciones generales y un proceso más de reestructuración.

En cierto nivel, las decisiones sobre el desarrollo universitario que el UGC y las universidades individualmente consideradas adoptaron durante este periodo pueden ser vistas como una respuesta meramente racional a la austeridad financiera del gobierno. Si bien hay consecuencias muy significativas para la autonomía universitaria en las medidas para amalgamar los departamentos o para separar el financiamiento de la enseñanza del financiamiento de la investigación, se podría argumentar que el motivo de esos cambios fue esencialmente financiero, es decir, el propósito de ahorrar recursos y/o el empleo más eficaz de ellos. Sin embargo, las iniciativas para patrocinar determinados programas influyeron claramente en el modelo de desarrollo universitario. Una abrumadora parte de esos recursos con destinos específicos fueron orientados a las ciencias aplicadas: ingeniería, tecnología e informática (Williams, 1992). Además, esta práctica fue reforzada por un igualmente claro criterio gubernamental de que uno de los propósitos básicos, si no el propósito básico, de la educación superior era satisfacer las necesidades de la economía.

Si el concepto de la autonomía universitaria estaba integrado a la idea tradicional de universidad, se ha desarrollado una poderosa ideología opuesta que percibe a la educación universitaria como un recurso económico. Siempre existió un conflicto potencial entre la autonomía universitaria y el reconocimiento de que, a cambio de los recursos aportados por el Ministerio de Hacienda, las universidades debían satisfacer las necesidades nacionales, pero el conflicto fue evitado por la prolongada benevolencia de sucesivos gobiernos al permitir que el UGC dirigiera el modelo de desarrollo universitario con muy poca participación del Estado. Además de ayudar a definir las necesidades nacionales, el UGC juzgó que el modelo de desarrollo universitario satisfaría mejor esas necesidades. Con el tiempo, los elementos políticos y burocráticos del Estado guiados por la idea de que la educación superior es un recurso económico se encontraron en situación de imponer al UGC sus propias definiciones de las necesidades nacionales y progresivamente refinaron los mecanismos para asegurar la sumisión del UGC (Salter y Tapper, 1981, pp. 87-114; Salter y Tapper, 1994, pp. 12-18)

⁶N del T. Sigla de la denominación inglesa Advisory Board for the Research Councils.

La autonomía y el mercado dirigido

Es irónico que el control centralizado de las universidades, y en realidad del sistema de educación superior en general, cobrara impulso durante la administración Thatcher. Y quizás es aún más irónico que el instrumento de control fuera el UGC, anteriormente defensor de la autonomía universitaria y el dominio rectoral. Si bien es evidente que el gobierno necesitó al UGC por un corto plazo, fue igualmente evidente, dada la intensa hostilidad gubernamental hacia organismos descentralizados aparentemente controlados por intereses de los productores, que la supervivencia a largo plazo del UGC era, por lo menos, precaria. Shattock y Berdahl (1984, p. 496) llegaron a la conclusión de que la gestión por el UGC del sistema universitario a comienzos de los ochenta aseguró su futuro inmediato y que sus perspectivas eran brillantes si continuaba de esa forma. En contraste con esos autores, el gobierno estaba en 1981 presumiblemente decepcionado del desempeño del UGC, o se sentía insatisfecho con sus subsecuentes decisiones, o sencillamente creía que había llegado el momento de establecer sobre bases estatutarias al organismo responsable del financiamiento de la educación superior. Cualquiera que fuera la razón, el UGC fue reemplazado por el UFC como consecuencia de la Ley de Reforma Educativa de 1988, que, a su vez, fue sustituido en 1993 por los Consejos de Financiamiento de la Educación Superior (HEFCs⁷, integrados por organismos separados para Inglaterra, Escocia y Gales) en el proceso de amalgamación de las universidades y los sectores públicos de la educación superior.

La legislación permitió al gobierno establecer organismos administrativos (primero el UFC y, subsecuentemente, los HEFC) menos representativos de los intereses universitarios y, más importante, terminar con las convenciones que habían momificado las operaciones del UGC. El mismo lenguaje de los organismos crea una imagen de sus valores culturales y su *modus operandi*. Así, el UGC tenía un presidente y subsidios administrados, mientras que los HEFC tienen jefes ejecutivos y sus consejos de financiamiento. Más importante aún, la legislación dio al gobierno la oportunidad de establecer una nueva relación entre el Estado y las universidades que estuviera más a tono con sus propios valores. Es muy probable que, cualquiera que fuera la composición política del gobierno de turno, la relación entre el Estado y las universidades hubiera cambiado a partir del decenio de los sesenta. La gravedad de la crisis económica de los setenta, la creciente demanda de recursos financieros de un sistema de educación superior en expansión y las presiones para integrar el desarrollo de la educación superior dentro del sistema educativo más amplio fueron todas fuerzas que impulsaban al cambio. No obstante, la evolución de las relaciones entre el Estado y las universidades podría haber tomado una serie de formas diferentes, cada una de ellas con sus particulares consecuencias para la autonomía universitaria.

En los círculos conservadores muchos pensaron que el UGC había sido irremediablemente corrompido por los intereses de los productores que habría tenido que vigilar conforme a su misión. Lo que se necesitaba era un nuevo organismo de financiamiento y una relación diferente entre éste, el Estado y las universidades. Es en la Ley de Reforma Educativa de 1988, la Ley de Educación Superior y Educación Continua de 1992 y el subsecuente trabajo de los consejos de financiamiento para crear los mecanismos destinados a aplicar las cláusulas pertinentes de esas leyes, donde debemos indagar para conocer esta relación diferente y sus implicaciones para la autonomía universitaria.

Las actuales relaciones entre el Estado y las universidades pueden ser descritas como un intento del gobierno de crear un mercado dirigido: financiadas principalmente con recursos públicos, las universidades conservan el control de sus propios asuntos en tanto operen en el marco de parámetros definidos y regulados centralmente que son manejados por los organismos de financiamiento. Hay, por tanto, tres aspectos en las relaciones actuales entre el Estado y las universidades: (i) el gobierno mantiene el poder de determinar los parámetros; (ii) el manejo de esos parámetros (que inicialmente incluía traducirlos en procedimientos operativos concretos) corresponde a los organismos responsables del financiamiento; y (iii) las universidades ejercen su autonomía en el marco establecido por los dos niveles previos de control. Se ha señalado ampliamente (Griffith, 1989; Millar, 1992; Russell, 1993) que para todos los propósitos los organismos de financiamiento son poco más que entes de los ministerios y sus departamentos y que el poder de decisión permitido a las instituciones es tan limitado que la autonomía universitaria es letra muerta. Sin embargo, tal interpretación depende de la

⁷N. del T. Sigla de la denominación inglesa Higher Education Funding Councils.

afirmación de que los controles contextuales son de naturaleza diferente de los del pasado, con la consecuencia de que carece de valor lo que se deja a la decisión de las universidades.

¿Cuáles son los parámetros que ha establecido el Estado? El primero es el monto de los recursos que los gobiernos están dispuestos a asignar para el desarrollo de la educación superior. Pero esto sucedió siempre. Además, es ingenuo esperar que los gobiernos renuncien a sus responsabilidades financieras, especialmente en el contexto de una crisis de endeudamiento del sector público. Si bien el propósito del actual gobierno de frenar la expansión del número de estudiantes constituye una interferencia en los planes universitarios, las presiones más amplias hicieron inevitable esa decisión. A manera de precedentes, el hacha de Geddes recortó el monto del subsidio del UGC en los primeros años de actuación del Comité y la crisis petrolera del decenio de los setenta hizo prácticamente respetable el abandono del sistema de financiamiento quinquenal de las universidades. Sin embargo, la decisión de desglosar el subsidio en bloque en un número de categorías separadas, con cambios periódicos en su importancia relativa, requiere que las universidades si pretenden lograr un rendimiento máximo de sus ingresos sean más sensibles a tales cambios.

El segundo parámetro es obtener una mayor responsabilidad en cuanto al cumplimiento de las dos funciones básicas, docencia e investigación, y asegurar que las decisiones del financiamiento están ligadas a los resultados de los procedimientos de rendición de cuentas. El tercer parámetro es mejorar la calidad del manejo financiero en las universidades; garantizar, hasta donde sea posible, que las instituciones actúan con probidad y que, si no lo hicieran, hay procedimientos apropiados para tratar el problema.

Los consejos de financiamiento no deben simplemente categorizar los distintos subsidios que pondrán a disposición de las universidades. En efecto, las universidades reciben aportes de los consejos de financiamiento para la realización de servicios particulares, en los que el grado de desempeño influye en el monto del subsidio. Si bien las universidades se han resistido al concepto de que hay una relación contractual entre ellas y el Estado (es decir, se reciben los ingresos para prestar servicios específicos, en contraste con la recepción de un subsidio que las universidades aplicarán a un fin determinado por ellas), los consejos de financiamiento han establecido procedimientos operativos que hacen difícil negar que la relación entre el Estado y las universidades se pueda describir mejor que como un contrato.

Los dos primeros parámetros, regulados por el Estado (el monto y la diferenciación de los subsidios en los consejos de financiamiento y la exigencia de una mejor rendición de cuentas del desempeño de la docencia y la investigación) han sido estrechamente relacionados con los procedimientos de financiamiento establecidos por los consejos. Los aportes a la investigación están muy vinculados con los ejercicios de selección de la investigación iniciados por el UGC y los consejos han creado procedimientos para evaluar, con palabras de la Ley de Educación Superior y Educación Continua de 1992, “la calidad de la educación proporcionada por instituciones a cuyas actividades ellos han aportado” (Cláusula 70) [1]. Se pretende que los montos de financiamiento para la enseñanza sean parcialmente dependientes de esas evaluaciones, con una pérdida potencial de ingresos para las instituciones que no han podido ofrecer lo que se considera un nivel aceptable de servicio. Del mismo modo que los procedimientos establecidos para evaluar la investigación y la enseñanza ayudarán a conformar los mapas académicos elaborados por las universidades, los mecanismos de financiamiento podrán ser manipulados para regular la matrícula total de la población estudiantil. Ejemplos de esto son el fallido sistema de licitación de los UGC (es decir, el intento de persuadir a las universidades a licitar las cantidades de estudiantes a precios indicativos con la esperanza que habría muchas propuestas por debajo del precio indicativo) y la exitosa estratagema de inducir a las instituciones a aceptar a muchos estudiantes “con sólo la cuota de inscripción”, con la promesa de que dichos estudiantes serían “completamente becados” en los siguientes años. Ambos mecanismos deben ser analizados a la luz de las decisiones del gobierno sobre la relación de la magnitud del arancel estudiantil con los ingresos totales de las universidades, y la determinación de lograr la expansión sin mantener el mismo nivel de provisión de recursos por cada estudiante adicional.

La vigilancia financiera adopta la forma de auditoría que es inevitablemente un mecanismo de revisión de cuentas ex post facto. Pero ahora se exige a cada universidad contar con un jefe de contaduría (en caso de haber irregularidades financieras o incompetencia, resulta evidente dónde recae la responsabilidad oficial), los procedimientos de auditoría están claramente establecidos, los consejos de financiamiento tienen facultades para intervenir en los asuntos de las instituciones y el Secretario de Estado tiene lo que se puede describir

como poderes reservados para actuar frente tanto a los consejos de financiamiento como a las universidades. El parlamento ha limitado el poder ministerial y de los consejos de financiamiento al no permitir que se impongan condiciones específicas a subsidios otorgados a instituciones prestigiadas; la idea es que una acción de este tipo socavaría toda imagen de autonomía universitaria.

Si bien una auditoría lleva invariablemente a cerrar la puerta del establo después que el caballo se ha fugado, los nuevos mecanismos sitúan la responsabilidad y establecen procedimientos para una intervención más eficaz. Si funciona o no en la práctica, es algo que sólo el tiempo dirá.

La autonomía de las universidades está, por tanto, restringida por los amplios parámetros establecidos por el Estado y los mecanismos creados por los consejos de financiamiento para aplicar esos parámetros en términos concretos. ¿Qué grado de control sobre su propio desarrollo deja esto en manos de las universidades? Tiene sentido considerar que los parámetros exigen a las universidades hacer elecciones, dentro de una gama de opciones, sobre su futuro desarrollo. Si el financiamiento a la investigación depende estrechamente de evaluaciones obtenidas en los ejercicios de selección de la investigación, entonces una institución tiene que considerar si puede competir eficazmente por subsidios para la investigación. Es posible que llegue a la conclusión de que tiene una tradición en investigación que hace improbable que sea considerada favorablemente por esos particulares ejercicios de evaluación, o que sencillamente prefiera concentrar sus recursos en la enseñanza más bien que en la investigación.

En los últimos años las universidades pudieron incrementar sus ingresos mediante la expansión del número de estudiantes. Hubo que decidir si los recursos generados por los estudiantes que pagaban arancel de “inscripción solamente” eran suficientes para justificar las cargas adicionales que inevitablemente gravitaban sobre las instalaciones y el plantel docente. Como el gobierno decidió en 1993 recortar sustancialmente la cuota de ingreso de los estudiantes que pretendían cursar estudios en artes y ciencias sociales, las universidades respondieron con la restricción del número de lugares disponibles. En cada situación se dejó a las universidades la adopción de las decisiones, mientras que el gobierno regulaba el contexto en que se tomaban esas decisiones. En forma similar, si bien se requiere a las universidades que elaboren declaraciones en las que expongan sus propósitos y medios, es obvio que ellas necesitan planes de desarrollo que les permitan responder con flexibilidad a los cambios en las regulaciones aplicadas por el gobierno y los consejos de financiamiento. En realidad, con respecto al fracasado sistema de licitación de los UFC, fue la respuesta de las universidades mismas lo que modificó los límites en que funcionaron.

Esta nueva relación entre el Estado y las universidades evolucionó paralelamente a una rápida expansión del número de instituciones autodenominadas universidades. La Ley de Educación Superior y Educación Continua de 1992 otorgó autoridad a la Secretaría de Estado para designar instituciones que fueran elegibles para recibir fondos de un consejo de financiamiento de la educación superior (sección 72), formuló ciertas pautas sobre cómo establecerían sus instrumentos de gobierno (Sección 73) y les confirió el derecho de otorgar títulos (Sección 76).

Además, las instituciones educativas que se consideraba que estaban dentro del sector de la educación superior podían solicitar al Consejo Privado “incluir el término universidad” en el nombre de la institución y, si es manejada por una sociedad anónima, en el nombre de la sociedad (Sección 77). Al expresar enérgicamente su objeción a estos cambios, Conrad Russell ha escrito:

La denominación de “universidad” se debe otorgar sólo al cambiar su definición. A los antiguos Politécnicos no se les concede ninguno de los derechos y privilegios que solían definir a una universidad: en lugar de ello, se despojará de esos derechos a algunas antiguas universidades (1993, p. 106).

La oposición de Russell a la extensión de la etiqueta se basaba en el argumento de que se estaba otorgando a instituciones que carecían de una tradición reconocida en la investigación, y de que “una institución que no investiga no es una universidad y la autoridad que intente decretarlo también se desacredita a sí misma” (1993, p. 106). Esto presupone que Russell es uno de los auténticos guardianes del concepto de universidad y que otros con ideas diferentes están equivocados o son malevolentes, o ambas cosas. Además, Russell no estima el grado en que los politécnicos lograron estructurar una tradición en investigación e, inexcusablemente para un historiador, parece ignorar el hecho de que una tradición tal no es algo que pertenezca naturalmente

al concepto de universidad, sino que se desarrolló en el transcurso del tiempo, a menudo a despecho de la oposición de los intereses universitarios establecidos.

Si bien son enormes las ramificaciones de este conflicto para una amplia comprensión de lo que se entiende por universidad, las implicaciones para el problema más específico de la autonomía universitaria son menos claras. Históricamente, las cartas constitutivas universitarias fueron otorgadas por una ley del Parlamento o por el Consejo Privado actuando en representación de la Corona. Progresivamente el Consejo Privado se basó cada vez más en el asesoramiento del UGC para tomar sus decisiones, lo que tuvo como consecuencia que el ingreso al club de las universidades fuera controlado por miembros poderosos. Además, las modificaciones de los estatutos de las universidades existentes invariablemente se originaban en solicitudes dirigidas al Consejo Privado por las mismas instituciones. Al designar a comisionados para modificar las cláusulas acerca de la titularidad del personal, la Ley de Reforma Educativa de 1988 desafió esa convención y fue seguida en pocos años por una legislación que otorgó facultades al Secretario de Estado para ampliar el número de integrantes del club, con lo cual se sacó el control del ingreso de las manos de los intereses universitarios establecidos. Actuar de esa manera no fue si bien Russell sugiere claramente que sí lo fue un abuso de poder, pero hizo surgir el fantasma del gobierno definiendo las relaciones entre el Estado y las universidades en los términos que él considerara apropiados.

Estos acontecimientos pueden ser considerados como parte del proceso mediante el cual el Estado define con más precisión los parámetros dentro de los cuales operará la autonomía universitaria. Se ha producido un cambio evidente en las relaciones de poder: en forma progresiva el Estado impone sus parámetros a las universidades y está menos dispuesto a tolerar las convenciones que fueron creadas por las universidades. Desde la perspectiva gubernamental, la erosión de la titularidad ha dejado a las universidades una fuerza de trabajo más flexible, que puede adaptarse más rápidamente a los cambios en las condiciones económicas. Se ha incrementado la capacidad de las universidades para ajustarse a las circunstancias cambiantes en tanto que ha aumentado la inseguridad y la pérdida de autonomía de sus planteles académicos.

El poder de otorgar estatutos es sencillamente la confirmación de un derecho que siempre perteneció al Estado. El Consejo Privado es una parte oficial del sistema de gobierno y su pasada genuflexión ante el UGC meramente reflejó el hecho de que sucesivos gobiernos estaban preparados para tolerarlo. Lo que la Sección 77 de la Ley de Educación Superior y Educación Continua de 1992 establece es que los intereses universitarios no tienen el derecho de determinar quienes ingresarán al club.

La redefinición de la autonomía

Neave ha sostenido que la relación Estado-universidad ha cambiado rápidamente en Gran Bretaña en el decenio de los ochenta, desde una situación en la que las universidades eran autónomas a otra en la que ellas ejercen sólo una autonomía condicional. Teniendo en cuenta las circunstancias económicas y políticas, asociadas con la prolongada erosión de las condiciones previas del concepto tradicional de autonomía, la aparente rapidez del cambio no debe causar sorpresa. Más significativa es la interpretación de Neave de la autonomía condicional:

La autonomía puede ser ejercida sólo con la condición de que la universidad o departamento en particular cumpla con las normas nacionales o institucionales que continuamente serán renegociadas de acuerdo con la política pública (1988, p. 46).

Como señaló el mismo Neave y como reiteradamente hemos repetido, la autonomía universitaria siempre ha estado condicionada por el contexto político. Neave describe una forma de autonomía que es más aplicable a las circunstancias existentes después, más que inmediatamente antes, de la sanción de la Ley de Reforma Educativa de 1988 y de la Ley de Educación Superior y de Educación Continua de 1992. Con la importante excepción de los ejercicios de selectividad en la investigación (el segundo ejercicio estaba muy adelantado cuando el UGC fue reemplazado por los UFC), el UGC no había establecido mecanismos de financiamiento que condujeran a reglamentar el agrupamiento por niveles y la competencia institucional. Mas bien elaboró criterios, claramente influidos por la política pública, para determinar la reorganización del sistema

universitario británico. Fue un enfoque de planificación, opuesto a una estrategia diseñada para evaluar, recompensar y castigar y, quizás, aun para cambiar el comportamiento institucional.

Hemos sostenido que las universidades han ejercido siempre su autonomía dentro de límites impuestos desde el exterior. En un tiempo esos límites fueron establecidos por un poderoso sector de la opinión universitaria y condujo a un sistema universitario elitista (tanto por sus valores pedagógicos como por quienes estaba dispuesto a admitir), costoso y carente de diversidad. En los últimos años, el Estado ha reclamado el manejo de esos límites y ha insistido en estrategias administrativas que han producido un sistema que ofrece más diversidad, tiene costos unitarios más bajos y es, sobre todo, mucho menos elitista. En el proceso de este cambio, la autonomía universitaria ha evolucionado notablemente: de la noción de desarrollo iniciado desde abajo a la idea de que, una vez otorgados los recursos, las universidades eran responsables de gastarlos, al concepto de que las universidades deben efectuar elecciones dentro de límites que excluyen algunas decisiones y promueven otras.

El más importante campo en que las universidades tienen más libertad es en el empleo de su personal. En el pasado, la autonomía de la institución y de la planta académica se percibía como una relación simbiótica. En la actualidad, se puede afirmar que las universidades son autónomas de su personal. La manifestación más simbólica de este cambio crucial es el rápido deterioro de la titularidad académica, pero existen otros hechos significativos: la facultad de otorgar recompensas en forma discrecional, la capacidad de diversificar más ampliamente las condiciones de los servicios, una vigilancia más estrecha de los procedimientos en los periodos de prueba, la anulación de proporciones fijas de académicos principales y auxiliares, y la abolición del “sueldo promedio del profesorado”. Al mismo tiempo, si bien la preocupación por garantizar la probidad financiera no ha sido nunca más grande, las universidades están ahora mejor situadas para disponer de sus bienes de capital, emplear los ingresos como lo juzguen conveniente y pedir préstamos en el mercado del dinero.

El Estado puede exigir una mayor responsabilidad financiera y que las universidades demuestren que han hecho buen uso del dinero, pero también desea promover la diversidad. Tal estrategia ha incrementado el espectro de opciones disponibles para las universidades, en tanto ha reducido la estabilidad laboral de los académicos. En el proceso se ha redistribuido el poder dentro de las universidades, revirtiendo la aparentemente continua expansión de la autoridad de los rectores. Lo que puede molestar a muchos rectores es la evidente declinación de su influencia en la toma de decisiones institucionales, que en su forma actual la autonomía parezca depender más del juicio de los funcionarios universitarios que de la erudición de los académicos universitarios. De este modo, se ha reestructurado la autonomía universitaria mientras que ha declinado el dominio de los rectores. En este proceso, la vinculación entre la autonomía de la institución y la de los individuos vinculación que Neave sostenía que era parte integral de la interpretación británica de la autonomía universitaria (1988, p. 37) se ha roto.

Correspondencia: Dr. Ted Tapper. School of English and American Studies, Arts Building, University of Sussex, Falmer, Brighton BN1 9QN, Reino Unido.

Referencias

- Advisory Board for the Research Councils (1987), *A strategy for the Science Base*, Londres, HMSO.
- Berdhal, R. (1983), *Co-ordinating structures: the UGC and US state co-ordinating agencies*, en M. Shattock, ed. *The Structure and Governance of Higher Education*, Guilford, Society for Research in Higher Education.
- Carswell, J. (1985), *Government and the Universities in Britain* Cambridge, Cambridge University Press.
- Eustace, R. (1982), “British higher education and the state”, *European Journal of Education*, 17, pp. 283-294.
- Farrant, J. (1987), *Central control of the university sector*, en T. Becher, (ed.), *British Higher Education* (Londres, Allen y Unwin).

- Griffith, J. (1989), *Universities and the State: the next steps* Londres, Council for Academic Freedom and Democracy. Maclure, J. (1987), *The political context of higher education*, en T. Becher, (ed.), *British Higher Education* (Londres, Allen y Unwin).
- Millar, F. (1992) *An open letter to the UFC*”, *Times Higher Education Supplement*, 10 January.
- Moodie, G. (1983) *Buffer, coupling and broker: reflections on 60 years of the UGC*”, *Higher Education*, 12, pp. 331-347.
- Neave, G. (1982), *The changing boundary between the state and higher education*”, *European Journal of Education* , pp. 231-241. Neave, G. (1988), *On being economical with university autonomy: being an account of the retrospective joys of a written constitution*”, en M. Tight, (ed.), *Academic Freedom and Responsibility*, Milton Keynes, Open University Press.
- Owen, T. (1980), *The University Grants Committee*”, *Oxford Review of Education*, 6, pp. 255-278.
- Russell, C. (1993), *Academic Freedom*, Londres, Routledge.
- Salter, B. y TAPPER, T. (1981), *Education, Politics and the State: the theory and practice of educational change*, Londres, Grant McIntyre.
- Salter, B. y TAPPER, T. (1994), *The State and Higher Education*, Londres, Woburn Press.
- Shattock, M. y BERDAHL, R. (1984), *The British University Grants Committee 1919-83*”, *Higher Education*, 13, pp. 471-509.
- Shinn, C. (1986), *Paying the Piper: development of the University Grants Committee, 1919-1946* (Lewes, Falmer Press).
- Williams, G. (1992), *Changing Patterns of Finance in Higher Education*, Buckingham, Open University Press.