

Autonomía y rendición de cuentas en el sector universitario argentino: interacción, complementación y contradicción

Marcelo Rabossi*

Introducción

La Reforma Universitaria, que toma lugar en la provincia de Córdoba en 1918, no sólo cambia un paradigma en lo que hace a gestión universitaria, sino que propone una nueva articulación entre universidad y Estado. Siendo el acontecimiento emblema de la renovación y democratización de una entidad pública, no surge de manera espontánea. Antecedentes previos impulsaron y justificaron el cambio. Años antes, las universidades de Buenos Aires y La Plata pasaban por procesos que podríamos denominar de modernización. El objetivo era derribar muros anacrónicos existentes. Digamos, el elitismo que las caracterizaba se enfrentaba a reclamos de mirada democrática con el fin de impulsar una real autonomía institucional. Si bien las voces docentes como las de los estudiantes, que emergieron a partir de la creación de diversos centros que los representaban, encontraron su eco y respuesta, el cambio operado no fue ni absoluto ni definitivo. A pesar de una búsqueda de mayor poder que lograra independizar a las instituciones de educación superior de la tutela total del Estado, la elección de los planteles docentes a través del Poder Ejecutivo siguió en pie. Como consecuencia, las arbitrariedades cometidas en las designaciones de los cuerpos académicos en ambas universidades marcaron el pulso universitario previo a la Reforma.

Por otro lado, la situación en la Universidad Nacional de Córdoba era aún más conflictiva que la vivida en el resto de las universidades del país.³ Las tensiones se generaban producto de una minoría aún más conservadora y reaccionaria a la existente en el resto de las instituciones. Así, estas se mostraban reacias a cualquier cambio que propusiera modificar las relaciones de poder. A esto le sumamos la fuerte injerencia que aún mantenía la Iglesia católica en las decisiones internas de la universidad. Recordamos que la UNC nació en 1613 como una institución tutelada por los jesuitas. Dicha situación, la de la fuerte impronta religiosa, a pesar de su nacionalización en 1854, confrontaba con los deseos laicos de las clases políticas liberales. A ello se le sumaba el ascenso de un nuevo colectivo social: la naciente clase media, y su necesidad y ambición de obtener un mayor acceso a determinados bienes culturales. La fuerza y expansión de este grupo es fundamental para comprender los pedidos de democratización del sistema universitario argentino. De hecho, para tomar real dimensión de la magnitud de la clase media en el país, hasta mediados del siglo XX, Argentina contaba con un tercio de la totalidad de los estudiantes de América Latina que asistían a la universidad (Levy, 1986).

³ Al momento de la Reforma, Argentina contaba con sólo cinco universidades.

* Obtuvo un Ph. D. en Educación en la State University of New York (SUNY), una maestría en Educación en la University of Illinois y la licenciatura en Economía Empresarial en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Se desempeña como profesor de dedicación exclusiva en la Escuela de Gobierno (UTDT) e investigador visitante en SUNY, Albany. Medalla de Oro UTDT, becario Fulbright y acreedor del Presidential Dissertation Award (mejor tesis doctoral). Ha sido director del Área de Educación de la UTDT (2000-2004) e investigador visitante en el Rockefeller Institute of Government. Publicó numerosos artículos en revistas de la especialidad y capítulos en libros internacionales y locales.

Si bien le otorgó un mayor grado de autonomía decisoria a la universidad, la Reforma no fue de carácter absoluto, tanto en lo que hace a su relación con el Estado como frente a los grupos minoritarios de corte conservador. Sí fue el puntapié inicial y fundamental del cambio profundo por venir. Asimismo, la voz de los estudiantes comenzó a ser escuchada y surgió la idea de cogobierno. De cualquier manera, recordemos que la Reforma no incorporó a los estudiantes como participantes directos en la toma de decisiones, hecho que recién ocurriría en 1924 en la Universidad Nacional de Tucumán (Del Bello, Barsky y Giménez, 2007). Pero más allá de ciertos detalles, no menores, la Reforma puede interpretarse como una gran reacción social de características políticas y pedagógicas que se extendió no sólo a otros sistemas universitarios de la región, sino que también afectó a diversos grupos de acción de la vida política del país (Torres, 2017).

A pesar de ser entidades autónomas, las instituciones de educación superior se encuentran ligadas, o asociadas, a las entidades que están en control de los activos —monetarios o no— necesarios para concretar su misión. Así, universidad y Estado intercambian recursos dentro de una dinámica de negociación perpetua. En otras palabras, ambas entidades interactúan bajo la lógica de un juego que envuelve amenazas, explícitas o veladas, con el objetivo de persuadir a la contraparte. Aquellas amenazas creíbles, o las que tienen fuerza disuasoria, son las únicas que cuentan. En este juego, resulta relevante analizar como los conceptos de autonomía y rendición de cuentas se asocian dentro de un proceso dinámico y cambiante. De esta manera, el objetivo de este capítulo será analizar los aspectos que hacen a la noción de autonomía, entendiendo que la misma presenta características multidimensionales. Asimismo, y dando un salto en el tiempo desde la Reforma de 1918 que nos sitúe en la década de 1990, período de la reforma neoliberal, se discutirá y contextualizará el concepto de rendición de cuentas, que gana relevancia a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) en 1995 y la posterior creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en 1996. Similar a la noción de autonomía, la que toma diversas formas

y características, la rendición de cuentas es, en todos los casos, un concepto multidireccional. El objetivo será, entonces, generar un diálogo entre ambos términos, autonomía y rendición de cuentas, que surgen en la historia universitaria argentina en dos diferentes momentos. Si bien ambos se presentarían como elementos opuestos y conflictivos, veremos cómo uno precisa del otro y cómo a su vez se retroalimentan. A modo de conclusión y discusión, este texto finaliza con una breve mirada sobre la actual situación universitaria argentina y la manera en la que conviven ambos principios.

Rendición de cuentas y autonomía: definición y significado

Rendir cuentas implica explicitar lo hecho, someterse a la evaluación que lleva a cabo una entidad o aquel colectivo que implícitamente delegó un mandato en el sujeto a ser evaluado. Desde una visión operacional, la rendición de cuentas es el mecanismo escogido por las unidades centrales de control con el objeto de supervisar sistemas complejos. Ocurre que la rápida y diversa expansión de los sistemas postsecundarios, que toma lugar a partir de la década de 1980 principalmente, sumada a la percepción de que la universidad es una institución vital para el desarrollo de un país, tornó la rendición de cuentas en una pieza central de control. Así, de alguna manera, empoderó al ente o colectivo que solicita información de las acciones realizadas por un tercero. Sin embargo, rendir cuentas no es únicamente un pedido que surge a partir del interés de los que controlan a la universidad desde afuera y que se interesan por sus acciones (*stakeholders*). Digamos, el explicar lo hecho no es sólo consecuencia de fuerzas exógenas que la interpelan, sean estas la sociedad que financia el sistema, el mercado como empleador de mano de obra calificada o el propio Estado como elemento coordinador de políticas. Existe asimismo una rendición de cuentas interna a través de la cual la propia institución universitaria se mira a sí, se evalúa, se pregunta y se contesta con el objetivo de cumplir su misión de la manera más eficiente y efectiva posible.

Más allá de la importancia de rendir cuentas, sea a las entidades de coordinación y control externo como al interior de la propia universidad con mirada autoevaluativa, la autonomía para deliberar, proponer y resolver situaciones resulta un principio de acción fundamental ante un sistema y un mercado que ya no es homogéneo y unívoco en sus reclamos. Ahora las tensiones son varias, los pedidos diversos y, cuando no, contrapuestos. De esta manera, ante las transformaciones que sufre el entorno en donde las universidades interactúan, tanto localmente como de manera globalizada, las reacciones a las nuevas demandas deberán ser ágiles y efectivas para dar respuesta a preguntas como: ¿Qué clase de recursos humanos debe formar la universidad? ¿Qué tipo de productos estratégicos debe solicitarle el Estado a la universidad? ¿Las preferencias individuales del alumno en cuanto a la libre elección de carrera se antepone a las necesidades estratégicas de la nación? ¿Qué se prioriza: el corto plazo de la rentabilidad que hoy propone el mercado, o se piensa en un desarrollo sostenido a largo plazo según la necesidad de formación de recursos humanos y de investigación e innovación que precisa el país?

La universidad es un actor principal en la producción de conocimiento y formación de recursos humanos que interactúa y se desarrolla dentro de las permanentes tensiones arriba descritas. Con las mismas convive a diario y así propone alternativas de acción y respuestas a las preguntas que se le hacen. Dentro de esta lógica, la autonomía es su mecanismo de defensa ante arbitrariedades que podría cometer el entorno que la rodea y, a su vez, la herramienta fundamental a partir de la cual buscará adaptarse de la mejor manera para dar respuesta a las múltiples demandas de una sociedad que ya no es uniforme en sus reclamos. Autonomía, en este plano, implica libertad para pensar y tomar decisiones estratégicas que se alejen de los caprichos políticos partidarios. Sin embargo, también es cierto que la autonomía puede tornarse en un cerco que la aleje de las necesidades sociales si la universidad decide aislarse y constituirse en una torre de marfil.

Antes de analizar las distintas fuerzas y dinámicas que complementan y que a su vez contradicen y generan las tensiones que provoca la convivencia entre rendir cuentas y autonomía, es conveniente describir aún más en detalle ambos conceptos. Ocurre que ninguno de los dos puede ser tratado como un fenómeno unidimensional. Por ejemplo, cuando pensamos en rendir cuentas, es prioridad preguntarse: ¿con relación a qué?, ¿para qué? o ¿de qué manera y a quién? A su vez, dado que la educación es un bien social y como tal traspasa la barrera de lo individual, digamos, la decisión de quien se educa impacta en el conjunto de la sociedad toda, la rendición de cuentas es un vehículo a partir del cual las instituciones se legitiman socialmente. En este sentido, podría pensarse que rendir cuentas implica asumir la responsabilidad en cuanto a un buen manejo financiero, una buena gobernanza, compromiso hacia quienes han determinado su misión y efectividad en el manejo de los recursos (Brody, 2002). Asimismo, la rendición de cuentas es un proceso dinámico en el que cohabitan tres fuerzas principales. Tomando como punto de referencia el triángulo de coordinación de Clark (1983), Burke (2005) define una figura similar para dejar en evidencia que no se rinde cuentas a un solo actor. Las respuestas se disparan en múltiples direcciones y no sólo hacia el Estado. Existen asimismo diversos protagonistas que solicitan información sobre las conductas universitarias, sean las mismas instituciones pares, donantes, consumidores del producto educativo, el sector científico y productivo del país, o el ciudadano, asista a la universidad o no, en su rol de principal contribuyente financiero del sistema.

Por otro lado, cuando nos enfrentamos al principio de autonomía universitaria, podemos segmentarlo en cuestiones que hacen a sus funciones académicas puras —definición de planes de estudio o temas a investigar— o administrativas —condiciones de ingreso, egreso y permanencia de los estudiantes—, o a lo meramente financiero —distribución presupuestaria y las diversas fuentes de financiamiento—. Así, como concepto pluridimensional, puede ser ejercida de manera absoluta o parcial. En este aspecto, Berdhal (1971) distingue entre autonomía sus-

tantiva y de procedimiento. La primera indica que la universidad cuenta con libertad absoluta para definir sus objetivos y la forma en cómo llevarlos a cabo. Por otro lado, autonomía de procedimiento significa que solamente cuenta con independencia para elegir los mecanismos que ponen en funcionamiento una política, o medida, que ha sido de antemano determinada por un actor externo. En este caso, podría ser el Estado o la entidad que financió un determinado proyecto.

Autonomía, independencia e interferencias

Autonomía remite a la capacidad, o libertad, para actuar de acuerdo a lo deseado. Es el poder de decidir sin excesivas interferencias internas a partir de las múltiples y a veces contradictorias demandas que surgen dentro de la organización. Recordemos que la universidad es una entidad compleja que busca satisfacer múltiples objetivos y que sus protagonistas se presentan diversos y muchas veces contradictorios en sus preferencias. Asimismo, existen presiones externas. Estas cabalgan cargadas de reclamos heterogéneos, consecuencia de múltiples grupos de presión, sean los que indirectamente propone el propio mercado, colectivos partidarios o el propio Estado. Llegado a este punto, conviene aclarar que autonomía difiere del concepto independencia. Este último implica la no necesidad de depender de una entidad externa para cumplir con un determinado objetivo o misión. En este caso, podríamos pensar en independencia económica, lo que presupone la capacidad de autosustentarse sin necesidad de contar con otros recursos más que los autogenerados.

De cualquier manera, y como fue dicho, la autonomía se presenta como un concepto con características multidimensionales y, como consecuencia, no todas sus dimensiones se hallan afectadas ni en el mismo grado ni en un mismo momento del tiempo. Por ejemplo, la autonomía financiera, así como la administrativa, la académica o aquella que protege la independencia de los investigadores reaccionan de diversas maneras y según como se han definido de antemano

las reglas de acción. Digamos, una reducida autonomía financiera, producto de una fuerte dependencia de fondos públicos, podría convivir con una alta autonomía desde lo académico e investigación si, por ejemplo, una unidad logra independizar parte de sus tareas a partir de la obtención de financiamiento externo.

A nivel microorganizacional, no todas las instituciones presentan un mismo grado o intensidad autonómica. En este punto, la diferenciación público-privada juega su papel. Por ejemplo, los académicos enfrentan distintos niveles de autonomía para decidir sus acciones cuando comparamos los mercados laborales internos de las universidades públicas y las privadas.⁴ En estas últimas, el nivel de independencia es menor a la de las primeras, al menos así en aquellos aspectos que hacen a la toma de decisiones, la que en general se encuentra limitada por la escasa representación de académicos en los niveles superiores de la organización. Recordemos que rara vez los docentes e investigadores encuentran espacios en los consejos de administración de las instituciones privadas. Lo opuesto ocurre en el sector público, en donde el rol docente en los consejos superiores o asambleas es activo y de peso. Esta dinámica describe de manera precisa el caso argentino.

A su vez, el grado de autonomía puede verse afectado por razones meramente políticas. Bajo regímenes autoritarios, se busca excluir de la universidad aquellos elementos que son considerados “peligrosos” para preservar la “identidad nacional” o mantener el orden público. Dos ejemplos dejan en claro lo dicho. En la Argentina, el caso del Dr. Bernardo Houssay es ilustrativo. Es dejado cesante en 1943 de su cargo en la Universidad de Buenos Aires por el gobierno militar de facto que gobernaba la Argentina (UBA, 2004). Las razones, haber respal-

⁴ Se denomina mercado laboral interno, a diferencia del externo, a uno en donde la distribución jerárquica y promoción de los recursos humanos se realiza de manera burocrática a través de un conjunto de reglas y procedimientos, y no a través de las fuerzas del mercado tomando en cuenta la oferta y la demanda laboral. Esto último ocurre en los externos.

dado a los Aliados durante la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, a pesar de que el país retoma la senda democrática tras el triunfo del general Perón en 1945, no se le restituye su cátedra, esto a pesar de haber obtenido el Premio Nobel de Química en 1947. En este caso, no sólo se viola la independencia y la libertad de expresión, sino que, paso seguido, se actúa de manera irracional (¿o revanchista?) al no volver a incorporarlo. Otra situación extrema fue la vida en 1966 durante la llamada Noche de los Bastones Largos. Haciendo uso de la fuerza policial, el gobierno de facto del general Onganía reprime duramente a estudiantes, profesores e investigadores, tildándolos de izquierdistas. Los mismos son expulsados en uno de los hechos más trágicos para la academia y la investigación —seguramente sea esta una herida de la que aún la universidad argentina no se ha recuperado—. Aquí nuevamente la autonomía universitaria es vulnerada lisa y llanamente y, aún peor, de manera violenta.

Sin embargo, aun bajo regímenes democráticos, la autonomía puede verse limitada. Dos casos relativamente recientes evidencian cómo la distribución de fondos ad hoc puede dañar la autonomía más allá de las cuestiones financieras. Según un informe de la Auditoría General de la Nación, durante 2015, un conjunto de universidades alineadas ideológicamente con el gobierno del momento recibieron en términos porcentuales el doble de recursos extraordinarios que el resto de las instituciones (Braginski, 2016). Dada la fuerte dependencia del Estado que presentan las universidades nacionales en la Argentina en cuanto a su financiamiento, cualquier acto de discrecionalidad en la distribución de fondos públicos limita la autonomía en los procesos de toma de decisiones internos. Un segundo caso muestra que, a partir del modelo de distribución de fondos que se aprobó en la Cámara de Diputados en 2016, 35 universidades nacionales no fueron incluidas en la denominada “Planilla B”. De esta manera, son en principio excluidas del reparto de fondos extras. En este caso, y puntualmente la Universidad Nacional de Río Cuarto, logró revertir la situación ante la intervención del gobernador de la provincia (UNRC, 2017). Las situaciones descritas

muestran que la dependencia de fondos que son en parte distribuidos de manera discrecional, altera y afecta negativamente el grado de autonomía de las universidades. La gravedad del primer caso es que militancia partidaria y autonomía académica no se presentaron como términos opuestos. En el segundo, la intervención política, independiente del resultado obtenido, melló la condición de independencia y autonomía de la institución.

La rendición de cuentas y algunos aspectos no cuantificables de la educación

Un punto de importancia al momento de rendir cuentas surge de la capacidad o poder para aplicar sanciones si existiesen desvíos entre lo que la autoridad de coordinación del sistema definió como política a seguir y lo que ejecutaron las universidades. Por ejemplo, la distribución de fondos a través de una fórmula que mide los resultados de la actividad universitaria se presentaría como un elemento disuasorio con el que cuenta la entidad que distribuye los recursos. A quienes “obedecen” se las recompensa. Sin embargo, esta concepción “managerialista” y “eficientista” que busca premiar a las universidades que se muestran más “dóciles” a los criterios que definió la entidad que las financia,⁵ enfrenta limitaciones de diverso orden. En definitiva, una fórmula matemática sólo será capaz de medir aquellos aspectos cuantificables y tangibles que hacen al funcionamiento de una universidad. Esto en esencia. Pero ocurre que la educación traspasa los límites de lo tangible. Las instituciones de educación superior son entidades complejas con objetivos múltiples. A medida que las demandas sociales se multiplican y a su vez se transforman, determinar qué se espera de una institución superior se torna cada vez más problemático, difuso y difícil de cuantificar. Rara vez una fórmula resume dichas demandas.

5 El uso de fórmulas para premiar a las universidades más productivas prácticamente no fue utilizado en la Argentina.

Otro cuestionamiento que podría hacerse a una fórmula, como mecanismo de recompensa, es que en muchos casos no toma en cuenta la heterogeneidad de los sistemas de educación superior. Por ejemplo, premiar a quienes publican más artículos en revistas internacionales con referato en relación con otras, podría desvirtuar la naturaleza del mercado universitario, tornándolo homogéneo y con poca capacidad para satisfacer las múltiples demandas sociales. Digamos, toda fórmula que desconoce lo variopinto de un sistema termina tratando a los desiguales de origen como iguales, siendo esto un error. Debe tomarse en cuenta que la fortaleza de un sistema de educación superior está dada por la variedad de sus propuestas académicas y no por su homogeneidad. Si el mecanismo que las premia financieramente no contempla dichas diferencias de objetivos, como resultado podría tenderse hacia un isomorfismo estructural del sistema, lo que no sería deseable.

Ahora bien, es verdad que existen aspectos cuantificables que hacen a un mejor ordenamiento y productividad de un sistema. Por ejemplo, la mayor retención y graduación de alumnos, o el aumento de las publicaciones académicas en revista de alto impacto. Todo esto resulta positivo y a su vez mensurable. Sin embargo, por su naturaleza, la función educativa, elusiva hasta cierto punto, deja espacios en blanco cuando nos preguntamos el significado de la palabra “éxito”. ¿Qué significa mejores graduados?, y a su vez, ¿en qué dimensiones de aquello que se entendería por “mejor”? Producto de un entorno cambiante desde lo tecnológico y funcional, se espera que en los próximos 25 años el 47% de los actuales trabajos desaparezca (Segal, 2018). Lo mejor de hoy podría no serlo mañana. Ante este escenario, rendir cuentas a través de una fórmula se torna problemático cuando el futuro surge cambiante y difuso, pero sobre todo si producto de una cierta inercia burocrática de la autoridad de control, las necesidades sociales, las del mercado de trabajo y de la producción presentan diferentes tiempos de acción y dinámicas a las que presenta el “controlador”. En definitiva, una simple fórmula ignora todas estas particularidades.

Reflexiones sobre rendición de cuentas estructurada y desestructurada

Como fue dicho, la naturaleza misma de los sistemas universitarios hace que la rendición de cuentas sea solicitada por múltiples actores. Las instituciones rinden cuentas a los Estados, a la comunidad en visión amplia, a los consejos de gestión de sus propias instituciones e inclusive a otras universidades y al mercado. Bajo esta dinámica, la rendición de cuentas puede tomar características desestructuradas o estructuradas.

En un sistema descentralizado, digamos, uno que no es coordinado por una autoridad central y que recibe mayor presión del mercado en cuanto a su expansión y características de oferta, surgirán multiplicidad de actores solicitando rendición de cuentas. En este caso, producto de las dinámicas que define el libre juego de oferta y demanda, no existe un único “interés público general” ante el cual la universidad de la cara por sus actos. Se espera entonces que surja una mayor competencia entre universidades que tienda a diferenciarlas entre sí. De alguna manera, bajo esta lógica de corte mercantilista, las universidades serán recompensadas por el consumidor del servicio y la educación tenderá a comportarse como una mercancía más. La rendición de cuentas tomará características no estructuradas y las universidades presentarán conductas múltiples, no pautadas y cambiantes. En definitiva, se buscará maximizar los beneficios propios satisfaciendo las preferencias de corto plazo del consumidor. Por otro lado, como manera de mantener una cierta uniformidad del sistema y calidad en cuanto a prestaciones, las universidades se enfrentan a una rendición de cuentas con características estructuradas como consecuencia de normas predefinidas por un organismo central. Así, las reglas de juego tienden a ser más estables en el tiempo en relación con lo observado en lógicas desestructuradas. Al estructurar la rendición de cuentas, se busca asimismo reducir las asimetrías de información entre quienes ofrecen el servicio (universidades) y quienes lo contratan (estudiantes). Esto como manera de mantener la calidad del mismo. De igual manera, se apunta a que los objetivos de la universidad traspasen el corto plazo

y se priorice, dentro de una mirada estratégica, la formación de recursos humanos y de investigación según las necesidades de desarrollo del país. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que si la autoridad de control tendiera a burocratizarse en demasía en definir y actualizar objetivos, los procesos de cambio dentro del sistema podrían sufrir un desfasaje en relación con las necesidades sociales y económicas que demanda una nación en su proceso de modernización.

En el modelo napoleónico continental, aquel que sentó las bases de nuestras universidades, la autoridad es visible e inequívoca y monopolizada en la figura del Estado, al menos en su rol teórico de definir los principios que rigen al sistema y sus objetivos. Aquí, la rendición de cuentas se presenta estructurada, por lo que se halla definida de antemano y en formato previsible. Las universidades saben a qué atenerse y tendrán que adaptarse a lo que defina la autoridad central. Por otro lado, resulta paradójico rendir cuentas en un sistema en el que cada uno de sus elementos (las universidades) fueron creados por el gran arquitecto (el Estado) sin diferenciación entre sí y con el objeto de satisfacer el “interés público general”. Ocurre que si la estructura del edificio ha sido bien construida y su mantenimiento el adecuado, no habría razones de peso para constatar su estabilidad. Bajo esta lógica, y llevando el principio de isomorfismo institucional hasta sus extremos, bien uno podría preguntarse: ¿por qué evaluar los resultados obtenidos por universidades que son iguales de origen si los insumos fueron distribuidos de manera igualitaria desde el Estado? En este acercamiento determinístico, los mismos (resultados) serán consecuencia de la calidad de los “ingredientes” que se han utilizado para “preparar” y “alimentar” el modelo.

En la Argentina no existen instituciones que deliberadamente, o estructuralmente, se las considere de elite y que como tales reciban privilegios por sobre el resto, situación que sí ocurre con las imperiales japonesas, aquellas que son parte de la Liga C9 en China o las *flagship* públicas en los Estados Unidos de América, por ejemplo. Producto de la concepción continental, en nuestro caso, todas han sido creadas, criadas y

alimentadas a imagen y semejanza. Esto al menos en cuanto a factores que hacen a su financiamiento, aspectos salariales de sus recursos humanos o en relación con la estructura de los gobiernos internos en donde las diferencias son mínimas. Asimismo, no existen grandes distinciones en cuanto a sus programas de estudio, los que de alguna manera deben ser aprobados por la autoridad central de control, al menos así ocurre en el nivel de posgrado y también en muchas carreras de grado, y cada vez más. Sin embargo, existen causas que justifican la evaluación y rendición de cuentas. Ocurre que las diferencias entre instituciones existen, o surgen.

De hecho, en Argentina nos topamos con universidades consideradas de elite en relación con otras. Sin embargo, dicha condición ha sido producto no de una decisión de origen sino consecuencia de historias y tradiciones. De alguna manera, las dinámicas sociales y del mercado desestructuran las formas originales de la universidad mutando sus contornos y ampliando las diferencias entre ellas. La necesidad de rendir cuentas gana peso ante esta diversidad de propuestas académicas y/o como para evitar que se ponga en peligro la calidad del servicio que imparten. Ocurre que, de alguna manera, el Estado es, por un lado, la entidad responsable de trasladar a la universidad las preferencias y necesidades de la sociedad toda. Y por otro, garante a la hora de brindar información clara y precisa con el objetivo de: a. optimizar la toma de decisiones entre universidades para lograr una mejor coordinación del sistema y b. ayudar al postulante a tomar una mejor decisión en cuanto a la elección de su carrera. Aquí, la rendición de cuentas estructurada justifica su existencia.

Rendición de cuentas y autonomía: dependencia, tensiones y complementariedades

No todas las dimensiones de la autonomía universitaria funcionan bajo una misma lógica; hay rasgos tanto económicos como no pecuniarios. Por ejemplo, desde su dimensión académica, la autonomía es un activo, más allá de un derecho, que los académicos poseen y necesitan para desarrollar sus investigaciones. Sin libertad de

pensamiento, el avance de la ciencia y el conocimiento estaría en peligro. Asimismo, desde su dimensión administrativa, la autonomía podría analizarse desde una lógica similar. Sin la misma, difícilmente la universidad podrá decidir su destino a partir de un plan estratégico-institucional. Sin embargo, para su sostenimiento, toda organización depende de la obtención y/o generación de recursos. Esto la lleva a mantener una relación directa con la entidad que controla los activos, sea el Estado a través de asignaciones directas o el mercado a partir de la demanda de sus servicios. De alguna manera, nos hallamos frente a una situación de dependencia.

Según la teoría de dependencia de recursos (RDT por sus siglas en inglés), las organizaciones se hallan restringidas por su entorno y así buscan adaptarse de manera estratégica a las políticas que adoptan los proveedores de los recursos que las mismas necesitan (Pfeffer y Salancik, 1978). Asimismo, para que exista una relación de dependencia entre dos entidades, deben darse ciertas condiciones previas. Por ejemplo, que exista un proveedor que mayormente monopolice los recursos, una institución que los necesite y que la probabilidad de obtenerlos por otros medios sea baja. En el caso de las universidades públicas en la Argentina, más del 80% de los recursos proviene del Estado. El resto, autogenerado por la propia universidad, y esto último, en mayor o menor medida, según la unidad académica y su capacidad de auto-sostenerse desde lo financiero. Por ejemplo, en el caso de la UBA, la Facultad de Ciencias Económicas presenta una mayor autonomía financiera que la de Ciencias Exactas y Naturales. Digamos, la primera se encuentra en mejor posición que la última para autogenerar fondos a través de la venta de servicios de posgrado y consultorías por ejemplo (Rabossi, 2020). Asimismo, al no necesitar de infraestructura costosa como lo es la construcción de un laboratorio de ciencias, sus costos fijos son ampliamente menores. De esta manera, depende menos del organismo central para su supervivencia económica.

Ahora, si bien la lógica que presenta la RDT se cumple mayormente, ciertas fortalezas en manos de la entidad que maneja los recursos po-

drían diluirse. Es claro que el control sobre el presupuesto universitario es la herramienta de poder más explícita y disuasiva que tiene el Estado, sobre todo cuando una institución depende en su casi totalidad de dichos fondos públicos. Por otro lado, al ser la entidad, el Estado, que casi monopoliza la distribución de los recursos monetarios, ante ciertas situaciones dicho control podría debilitarse. Por ejemplo, frente a un caso de subfinanciamiento, tal fortaleza de carácter cuasimonopólico podría diluirse. Ocurre que, ante problemas financieros, el Estado sería señalado como el responsable único de someter a la universidad a una situación de precariedad. Así, elementos de presión podrían concentrarse para torcerle al Estado su poderoso brazo. Un ejemplo en este sentido fue el recorte al presupuesto universitario programado en 2001 durante el gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001). Dicha acción llevó, ante la presión de la comunidad universitaria toda, a que se revocara la medida. La fuerte presión social, entre otros factores, tuvo como consecuencia la renuncia del ministro de Economía.

La rendición de cuentas y la autonomía no siempre se correlacionan o asocian de manera directa. Entre ambas se generan o pueden existir tensiones. Podría pensarse que, ante un mayor grado o pedido de rendición de cuentas, la autonomía se encontrara de alguna manera sometida o debilitada. Sin embargo, no todas las dimensiones de esta última son afectadas de la misma forma. Por ejemplo, la autonomía académica no se encuentra directamente perturbada ante la existencia de una mayor rendición de cuentas. Los investigadores obtienen más y mejores productos cuando trabajan con la suficiente libertad que una mayor autonomía les brinda. Así, la rendición de cuentas opera *ex post*, al momento de presentar sus trabajos en congresos o revistas de la especialidad. En este caso, el investigador se somete de manera voluntaria a un tribunal de pares que evalúa su producción con el objeto de que el mismo sea publicado o referenciado. En este caso, la rendición de cuentas legitima su producción científica. Así, autonomía y rendición de cuentas van de la mano. Por otro lado, la libertad o autonomía administrativa cesa, o se reduce, cuando

la autoridad central busca ejercer su poder de manera no consensuada y así busca imponer ciertas reglas ad hoc. Si en este caso la rendición de cuentas es aplicada para satisfacer los deseos de la entidad que monopoliza el poder, con el objetivo de planificar y coordinar el sistema de manera autocrática, los administradores pierden parte de su autoridad para determinar el destino de la universidad. Aquí, autonomía y rendición de cuentas colisionan e ingresan en un terreno de tensiones.

Hasta aquí hemos visto que la relación entre autonomía y rendición de cuentas no es siempre un juego de suma cero, y que la demanda por una mayor rendición de cuentas no siempre resta los grados de autonomía con los que cuenta una institución (Hines y Hartmark, 1980). Dado que la correspondencia entre los dos principios es contextual y que en muchas situaciones uno necesita del otro, debe tomarse en cuenta que ambos no operan bajo lógicas absolutas. Los reclamos que argumentan que sí lo son, principios absolutos que interactúan dentro de la lógica de un juego de suma cero, que lo que gana uno lo pierde el otro, son y forman parte, muchas veces, de una retórica cuyo objetivo es ganar poder. Es más, cuando la autonomía es llevada hasta sus límites, o hasta el punto en el cual una institución se niega a rendir cuentas, la entidad pública en cuestión —la universidad nacional en nuestro caso— podría comenzar a tomar rasgos de un bien privado. Corresponde aquí traer a colación que los recursos que utiliza la universidad nacional son públicos, que las instituciones privadas se ven beneficiadas por estar exentas de pagar ciertos tributos al fisco y que la educación es un bien social alejado del concepto de lo privado. Esto último independientemente de quien lo genere, sea una institución nacional u otra del sector no público.

Conclusiones y discusión

La autonomía, como mecanismo liberador de la discrecionalidad de los actores políticos ajenos a la universidad, constituye un activo a ser defendido no sólo por las instituciones de educación superior sino por la sociedad en su conjun-

to. Sin embargo, también es cierto que a mayor nivel de autonomía, mayor responsabilidad de las instituciones, y como consecuencia, la necesidad de rendir cuentas de actos y acciones, puntualmente cuando la autonomía es otorgada a una entidad que produce un bien social como la educación. En este sentido, el cambio de paradigma en cuanto a la administración y producción de bienes públicos que operó a partir de mediados de la década de 1980, cuando se produce un giro desde la “vieja administración pública” (*Old Public Administration*) hacia la “nueva gestión pública” (*New Public Management*), otorga a las instituciones públicas un mayor poder decisorio como forma de reaccionar con mayor rapidez a las cambiantes demandas sociales. Por otro lado, mayor libertad implicó un mayor control por parte de los Estados. Surgen así organismos, en el caso argentino la CONEAU, dedicados a la regulación y control de calidad de las instituciones.

Si bien en la Argentina la mayor autonomía que la LES le otorgó a las universidades quedó plasmada, entre otras prerrogativas, en la libertad para arancelar las carreras de grado, o el derecho a determinar las condiciones de admisión de aquellas facultades o unidades académicas que eran parte de una universidad con más de 50.000 alumnos, pocas universidades hicieron uso de dichas independencias. En el caso del arancelamiento de las carreras de grado, sólo pocas instituciones utilizaron este mecanismo alternativo de financiamiento. En cuanto a las condiciones de ingreso a través de exámenes eliminatorios, sólo algunas carreras, mayormente las de Medicina e Ingeniería, utilizaron esta política de selección de estudiantes. Ocurre que, por cuestiones históricas y culturales, en la Argentina no es visto con buenos ojos ni la selectividad ni el cobro de aranceles, no al menos en las carreras de grado. Aclaramos que tanto los posgrados como las carreras a distancia sí son pagas. De alguna manera, se podría decir que poco o nada del corte de características neoliberales que intento imprimir la LES quedó plasmado en la realidad. En comparación con lo ocurrido en la década de 1990 en otros países de la región, las universidades nacionales se mostraron poco permeables a los cambios de

raigambre *managerialista*, prefiriendo, de alguna manera, mantener el *statu quo* organizacional previo a la reforma (Rabossi, 2009).

Otro punto de importancia, y a destacar, es la rebeldía que muestran las universidades nacionales en cuanto al cumplimiento de ciertas reglas que la ley impone. Por ejemplo, aquella de la regularidad de los alumnos. Si bien la condición de estudiante regular es potestad de cada universidad, la LES exigía la aprobación de al menos dos materias por año. En este punto emerge uno de los profundos problemas que enfrenta el sistema nacional, aquel de la baja tasa de graduación. Si bien es cierto que un sistema que no cuenta con un riguroso proceso de selección al ingreso tiene como consecuencia natural una alta proporción de alumnos que dejan sus estudios antes de finalizarlos, o que ni siquiera los comienzan, las universidades muestran cierta pasividad al permitir que los estudiantes que no cumplen con las normas continúen sus estudios sin ningún tipo de sanción. De hecho, casi el 50% de los alumnos termina el año habiendo aprobado como máximo una sola materia (Secretaría de Políticas Universitarias [SPU], 2016). Algo similar ocurre respecto de los contratos laborales docentes. Si bien para acceder a la carrera académica los candidatos deben hacerlo a través de un concurso público de antecedentes y oposición, pocos cargos son cubiertos siguiendo esta norma. También es cierto que existen universidades que sí son propensas a alinearse con los requerimientos de la LES, como aquel que indica que el 70% de las respectivas plantas deben estar concursadas. Mientras tanto, en otras se observa que menos del 15% de sus planteles docentes cumple con dicha condición. Nuevamente, por un lado se percibe una universidad que abusa de su condición autonómica y por el otro un Estado apático y débil que no impone ningún tipo de penalidad o apercibimiento a aquellas entidades que funciona al margen de la ley.

Un cambio de importancia respecto de la autonomía de la que gozan las universidades tomó lugar a fines de 2015 cuando la LES fue reformada en varios de sus artículos. Por ejemplo, ahora las instituciones nacionales que cuentan

con más de 50.000 estudiantes ya no poseen la libertad para seleccionar a sus alumnos a través de algún mecanismo de ingreso. De esta manera, el acceso a las carreras de grado en todas las instituciones toma la forma de libre e irrestricto. La segunda modificación de peso es la que ahora prohíbe establecer cualquier tipo de arancel o tarifa sobre los estudios de grado. Estos cambios, y puntualmente el referido a la obligación de aceptar a todo postulante a cualquier carrera y universidad de elección, se presentaría arbitrario ya que no toma en cuenta las distintas características pedagógicas y curriculares de cada una de las carreras que las universidades ofrecen. En definitiva, no sólo se vulneran ciertos principios de la autonomía universitaria sino que se pone en riesgo la buena preparación de los futuros profesionales, principalmente en las carreras denominadas de interés público como las de Medicina y ciertas ingenierías, por ejemplo.⁶ Ocurre que la infraestructura edilicia y de laboratorios de ciertas universidades no resulta adecuada para garantizar una educación apropiada cuando la demanda supera ciertos límites. De hecho, esta situación generó tensión entre estudiantes y la propia universidad. En 2018, la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de la Plata inscribió a 3200 alumnos y tiene aulas sólo para albergar a 700 (*Infobae*, 2018). Entre otras consecuencias, esto llevó a que las prácticas se redujeran de dos por semana a una cada quince días. A raíz de esta y otras irregularidades, algunas universidades nacionales presentaron diversos amparos judiciales para que se deje sin efecto dicho artículo de la ley. Un caso paradigmático ha sido el presentado por la Universidad Nacional de La Matanza, el que obtuvo en 2016 un fallo a favor del ingreso restricto.

Las tensiones entre autonomía y rendición de cuentas son ciertas y permanentes. Si bien la rendición de cuentas por parte del organismo designado para llevar a cabo el monitoreo de las acciones universitarias puede resultar arbitrario

6 Son consideradas como “de interés público” las carreras cuyo ejercicio profesional puede poner en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los bienes, los derechos o la formación de los habitantes del país.

y a veces poco profesional, sobre todo en el estrato superior de la educación donde el conocimiento experto y su generación residen dentro de las propias instituciones, también es cierto que cuando se ejerce la autonomía en sus extremos, no sólo la universidad transforma su carácter público mutando en otro con características privadas. Por ejemplo, podría ocurrir que los reclamos por rendir cuentas fuesen ignorados si una entidad ha ganado suficiente prestigio social. Si bien en la Argentina, donde la acreditación de programas de posgrado es obligatoria tanto para las instituciones privadas como públicas, el caso de UBA puede encuadrarse en uno que bien podría definirse como de rebeldía. Por ejemplo, en el año 2010, el Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales decidió, en votación, no someter a sus carreras al proceso de evaluación y acreditación de la CONEAU. Digamos, decidió no rendir cuentas. Las razones, varias. Una de ellas de mirada política. Por ejemplo, en el documento elaborado por dicha Facultad se define que “[la LES] trata a la educación superior como un bien de intercambio, como un servicio, y tiende a limitar la autonomía universitaria”. (Bruschtein, 2010). Así, esta unidad académica se niega a ser evaluada por un organismo del Estado. De alguna manera, podría afirmarse que el ejercicio extremo de la autonomía pone en cuestionamiento las características de bien social que tiene la educación y, a la vez, al no rendir cuentas de sus actos, provoca tensiones entre ambos actores: el Estado que pide que se le rinda cuentas y la universidad que esgrime su rol de entidad autónoma. Se desafía aquí y se amenaza a la autoridad central. Por otro lado, y producto de su historia, el de la UBA es un caso particular, consecuencia de una universidad con capacidad para hacerlo. Digamos, amenazar y declararse en rebeldía sin diluir parte de su prestigio social y de mercado. Asimismo, una situación de este tipo surge cuando la unidad a ser controlada se reconoce a sí misma como la única poseedora del conocimiento experto, minimizando la palabra de la entidad que pide que se le rinda cuentas.

En resumen, si bien se ha visto que autonomía y rendición de cuentas no son principios opuestos, muchas veces conviven como vecinos con-

flictivos. Cuando así ocurre, se corre el riesgo de que se genere una relación asimétrica entre universidad, sociedad y Estado. De esta manera, este último queda indefenso y sin herramientas para trazar una política que vaya más allá de los intereses de algunos grupos que se arrojan la propiedad de la universidad pública. Así, la formación de recursos humanos queda en muchos casos determinada por las preferencias individuales de corto plazo y no de acuerdo a las necesidades estratégicas y productivas del país, las que sólo pueden ser guiadas a partir de las políticas de largo plazo que define el Estado, sin que por eso se desatiendan las dinámicas que impone el propio mercado.

Referencias bibliográficas

Berdhal, R. (1971). *Statewide Coordination of Higher Education*. Washington D. C.: American Council on Education.

Braginski, R. (2 de noviembre de 2016). Las “universidades K” recibieron en 2015 el doble de recursos extra que las más grandes. *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/sociedad/universidades-recibieron-doble-recursos-grandes_0_Hy8jQb_el.html.

Brody, R. (2002). Accountability and Public Trust. En L. Salamon (ed.), *The State of Nonprofit America* (pp. 471-498). Washington D. C.: Brookings Institution Press.

Bruschtein, J. (4 de junio de 2010). Un no exacto para la CONEAU. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-146963-2010-06-06.html>.

Burke, J. (2005). The Many Faces of Accountability. En J. Burke (ed.), *Achieving Accountability in Higher Education: Balancing Public, Academic, and Market Demands* (pp. 1-24). San Francisco: Jossey-Bass.

Clark, B. (1986). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. Los Ángeles: University of California Press.

Del Bello, J. C.; Barsky, O. y Giménez, G. (2007). *La universidad privada argentina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Ebrahim, A. (2003). Making Sense of Accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits. *Nonprofit Management & Leadership*, 14(2), pp. 191-212.

Floria, C. y García Belsunce, C. (1988). *Historia política de la Argentina contemporánea: 1880-1983*. Buenos Aires: Alianza Editorial.

Hines, E. y Hartmark, L. (1980). *Politics of Higher Education*. Washington D. C.: ERIC-AAHE.

Infobae (7 de febrero de 2018). La Plata: más de dos mil jóvenes no pueden cursar el ingreso a Medicina porque no entran en las aulas. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/educacion/2018/02/07/la-plata-universitarios-hacen-fila-de-hasta-6-horas-para-entrar-a-una-clase-del-ingreso-a-medicina/>.

Levy, D. (1986). *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. Chicago: University of Chicago Press.

Pfeffer, J. y Salancik, G. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Approach*. Nueva York: Harper and Row Publishers.

Rabossi, M.

(2009). Two Different Organizational Reactions: The University Sector in Argentina and Colombia and the Neo-liberal Proposal. *Policy Futures in Education*, 7(5), pp. 532-543.

(2019). Dual Labor Markets in Higher Education? The Case of Two Schools at the University of Buenos Aires. Manuscrito enviado para ser publicado.

Segal, M. (28 de noviembre de 2018). How Automation is Changing Work. *Nature*, 563. Recuperado de <https://www.nature.com/articles/d41586-018-07501-y>.

Secretaría de Políticas Universitarias (2016). 2016 *Anuario: Estadísticas universitarias argentinas*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.

Torres, J. C. (2017). La Reforma de Córdoba fue muchos más que una reforma universitaria, fue un acto político-pedagógico que impactó la vida política Latinoamericana. *Integración y Conocimiento*, 7(2). Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/18690>.

Universidad de Buenos Aires (2004). *Hace 57 años, Bernardo Houssay era honrado con el Nobel*. Recuperado de <http://www.uba.ar/comunicacion/noticia.php?id=319>.

Universidad Nacional de Río Cuarto (2017). *Presupuesto*. Recuperado de https://www.unrc.edu.ar/unrc/n_comp.cdc?nota=31526.