

"TENDENCIAS Y EL LEGADO HISTÓRICO DE LA GESTIÓN UNIVERSITARIA. CUESTIONES DE LA GESTIÓN UNIVERSITARIA EN DEBATE RELACIÓN CON MODELOS HISTÓRICOS TRADICIONALES"

Especialista María Fernanda Apaza Sembinelli – DNI: 25.801.840

ferapaza@yahoo.com.ar

Facultad: Educación Elemental y Especial. UNCuyo. Mendoza. Argentina.

Desde hace un par de décadas, se están produciendo grandes transformaciones en los sistemas organizativos de las universidades de todo el mundo, es decir, cómo deben funcionar los sistemas de educación superior y, consecuentemente, sobre cómo han de ser las formas de gobierno y gestión de las universidades.

Las reformas actuales y sus reformulaciones dan cuenta de un proceso socio-histórico que no se puede desconocer. Hasta los años cincuenta, las universidades se caracterizaron por su correspondencia con alguno de los modelos o estilos de universidad que describe Bricall.

Tema que cobra cada vez mayor vigencia por múltiples razones, entre ellas, las dificultades que se observan tanto por parte del Estado para establecer nuevas modalidades de interacción con las instituciones, como las que tienen las mismas organizaciones de educación superior para organizarse de modo tal que puedan llevar a la práctica su misión, propósitos y objetivos con legitimidad.

LOS MODELOS UNIVERSITARIOS TRADICIONALES

Fue a principios del siglo XIX cuando tuvo lugar el gran cambio de la universidad medieval a la universidad moderna. En ese momento aparecieron tres modelos de universidades con organizaciones diferentes que constituyen las bases de la universidad de aquel siglo en sus modelos alemán humboldtiano, francés o napoleónico y anglosajón.

1. EL MODELO ALEMÁN, también llamado humboldtiano, se organizó mediante instituciones públicas, con profesores funcionarios y con el conocimiento científico como meta de la universidad. En ella, el objetivo era formar personas con amplios conocimientos, no necesariamente relacionadas con las demandas de la sociedad o del mercado laboral.

Los supuestos que se imbrican y complementan mutuamente, a saber:

1º) la concepción de la idea de la universidad como imagen o reflejo de la ciencia; por lo tanto *docencia* e *investigación* comenzaron a formar –desde entonces– una indiscernible unidad en la tradición universitaria alemana, aunque, realmente, en cuanto enseñanza científica, la auténtica y determinante función de aquel binomio recaía primordialmente sobre la *investigación*.

Estudiar o investigar es hacer ciencia y hacer ciencia, en el fondo, es cultivar asimismo la filosofía, valga decir, un saber o conocimiento dotado de unidad y totalidad... arrancado “de la profundidad del espíritu”. De allí que Humboldt señale expresamente: “Si en los centros científicos impera el principio de investigar la

ciencia en cuanto tal, ya no será preciso velar ninguna otra cosa aisladamente. En estas condiciones no faltará ni la unidad ni la totalidad, lo uno buscará a lo otro por sí mismo y ambas cosas se completarán de por sí, en una relación de mutua interdependencia, que es en lo que reside el secreto de todo buen método científico".

Mas para darle vida y existencia a tal método científico –como genuino baluarte potenciador de los centros o establecimientos científicos superiores–, el Estado no sólo debía asegurarse de la riqueza, fuerza y variedad de las energías intelectuales de sus integrantes –seleccionando cuidadosamente a los hombres que allí se agruparían– sino también proporcionándoles una absoluta y perfecta libertad para realizar sus trabajos. En tal sentido, como aquellos centros "sólo pueden conseguir la finalidad que se proponen siempre y cuando cada uno de ellos se enfrente, en la medida de lo posible, con la idea pura de la ciencia, los principios imperantes dentro de ellos deben ser la soledad y la libertad". *Soledad*, entendida como condición de posibilidad para desarrollar con completa autonomía el encuentro del espíritu consigo mismo en la ardua y agónica lucha de enfrentarse con la verdad; y *libertad*, en cuanto garantía para que los frutos de semejante encuentro no fueran entorpecidos, coartados, o negados por la injerencia del Estado.

En tal sentido –con claras y hasta duras palabras– Humboldt no temió señalar con absoluta franqueza las fronteras que debía respetar el Estado si quería, realmente, erigir un verdadero establecimiento científico que fuese un modelo para la Alemania que soñaba construir Federico Guillermo III. Como segundo supuesto predominante:

2º) su exclusiva finalidad científica, separada y distinta, por esto mismo, de las aplicaciones profesionales o pragmáticas que pudieran derivarse de ella. La formación científica y la praxis profesional quedaban, de tal manera, diferenciadas y aun divorciadas entre sí, lo que, en última instancia, convertía a la universidad en una institución que, si bien debía atender a los fines utilitarios que el Estado esperaba de ella, requería no obstante preservar enérgicamente la independencia de sus funciones frente a cualquier exacerbada injerencia que aquél pretendiese ejercer en sus planes de estudio o en la libre actividad de quienes, dentro de su seno, debían investigar y enseñar con una indisoluble unidad de propósitos.

La universidad –siendo la imagen del *intelecto* o *razón*– vendría a ser por ello la expresión realizada de una autoconciencia creadora. Su organización y sus fines, paralelamente, deberían reflejar las operaciones y metas que el propio *intelecto* o *razón* se proponían para alcanzar el más elevado conocimiento a través de su génesis y desarrollo.

Lo que así quedaba taxativamente separado era la *ciencia* de la *profesión*. Un establecimiento de enseñanza superior, en tal sentido, debía dedicarse exclusivamente a la *ciencia*, dejando para otras instituciones (escuelas, institutos técnicos, etc.) la instrucción destinada al ejercicio o práctica de las profesiones.

La idea que sustentaba el modelo (heredada del idealismo alemán del siglo XVIII) era que una sociedad con personas formadas científicamente sería capaz de hacer avanzar al conjunto de la sociedad en sus facetas sociales, culturales y económicas. De hecho fue así durante más de un siglo, y las universidades alemanas ayudaron no poco a convertir al país en una potencia científica y económica.

2. EL MODELO FRANCÉS, también llamado napoleónico, tuvo por objetivo formar a los profesionales que necesitaba el Estado- nación burocrático recién organizado por la Francia napoleónica. Las universidades se convirtieron en parte de la administración del Estado para formar a los profesionales que ese mismo Estado necesitaba. Los profesores se harían funcionarios públicos, servidores del Estado y forman parte de cuerpos nacionales de funcionarios. La autonomía institucional es inexistente ya que los objetivos de las instituciones y los programas de estudio tienen un carácter nacional. Sin embargo, el poder del profesorado de rango superior es relevante dado su carácter de casta nacional de elevado prestigio, lo que le permite influir notablemente en la elaboración de los programas y en la definición de las políticas universitarias. Las instituciones estarían al servicio del Estado más que al de la sociedad. El modelo, exportado a otros países del sur de Europa, tuvo éxito también para la consolidación de las estructuras del Estado liberal. El énfasis estaba dado en la docencia, por sobre la investigación.

El modelo napoleónico es uno de los ejemplos más antiguos de utilización por el Estado de la universidad como herramienta de modernización de la sociedad, a través de un control estricto del financiamiento de la institución y de la designación del personal académico y de una legislación que garantice una repartición equitativa de los recursos nacionales en todo el territorio. En su forma clásica, la universidad napoleónica es el instrumento de la afirmación de una identidad nacional propia, basada en los principios del reconocimiento del mérito y de una igualdad formal, principios que se apoyan a su vez en una administración poderosa.

3. EL MODELO ANGLOSAJÓN, al contrario de los dos anteriores, no convirtió en estatales a las universidades, manteniendo el estatuto de instituciones privadas que todas las universidades europeas tenían hasta principios del siglo XIX. Posee dos versiones algo diferentes, la británica y la norteamericana. Por un lado, en el Reino Unido (con sólo seis universidades al principio del XIX) el Estado no intervino en las universidades respetando sus características medievales, lo que explica que las universidades "públicas" británicas, irlandesas y canadienses sigan siendo jurídicamente instituciones privadas. Cuando la Revolución Industrial generó la necesidad de más cuadros educados, ciudadanos notables y autoridades municipales crearon las llamadas universidades "cívicas" que se extienden por el Reino Unido durante el siglo XIX. La tradición de las viejas universidades y el proceso de creación de estas nuevas universidades hace que desde el principio se creen Consejos de Gobierno de las universidades formados o-académicos (de hecho por los ciudadanos que habían promovido las universidades). Estos Consejos presididos por el *Chancellor*, nombran al *Vice-chancellor* en el que se delegan todas las decisiones de gestión directa de las instituciones. Por otro lado, estos Consejos fueron siempre respetuosos con la libertad académica y tradicionalmente no han interferido con los aspectos de funcionamiento académico de las instituciones. Las universidades británicas nunca han dejado de ser autónomas, porque formalmente siempre han sido instituciones privadas.

Harvard, la primera universidad norteamericana también fue fundada por iniciativa de la comunidad y desde el primer momento fue una institución independiente bajo los auspicios de un Consejo de Regentes que estaba formado por miembros de la comunidad que no eran académicos. Todas las viejas universidades norteamericanas fueron creadas bajo este modelo. Son las que constituyen el

conjunto más selecto de las actuales universidades "privadas" norteamericanas (por cierto, privadas en el sentido de que no son estatales, aunque de hecho se trata en su mayoría de universidades de propiedad social). Cuando en el siglo XIX los gobiernos de los estados deciden también crear universidades para promover el desarrollo económico de sus estados lo hicieron bajo el mismo modelo. Para garantizar su independencia, incluso se les donaron grandes extensiones de terreno a fin de que tuvieran recursos propios para su funcionamiento. La propiedad social de la universidad se garantizaba a través del nombramiento de un Consejo de *Trustees* constituido por ciudadanos no académicos. La libertad académica se garantizaba mediante la concesión de un privilegio poco frecuente en aquella sociedad: el derecho a un puesto de trabajo de por vida (el *tenure*). El modelo norteamericano se caracterizó casi desde su origen por una mayor apertura a las demandas sociales y por una organización empresarial de las estructuras internas.

En el modelo anglosajón, el poder radica fundamentalmente en las instituciones como tales. El poder que los gobiernos ejercen sobre las universidades públicas ha sido tradicionalmente débil, dedicándose a su financiación y a establecer criterios muy generales sobre las políticas del sistema de educación superior. Por otra parte, las instituciones, ejerciendo su autonomía, deciden sobre los aspectos académicos y financieros, para lo que necesitan organizarse internamente de un modo gerencial. Son instituciones donde el liderazgo ha sido ejercido, y en donde los cargos académicos de cualquier nivel han sido habitualmente nombrados desde arriba y no elegidos por los académicos. En estas universidades, el poder interno de los académicos como tales ha sido tradicionalmente débil. La especial idiosincrasia de la profesión académica es tenida en cuenta a través de órganos consultivos que suelen marcar las líneas maestras de los procesos de enseñanza y de investigación. Por el contrario, en el modelo europeo-continental, el poder del Estado sobre la educación superior ha sido tradicionalmente muy grande, controlando las finanzas, los programas docentes y el nombramiento del profesorado estable que suele tener la condición de funcionario público. La autonomía institucional, o no ha existido, o se ha reducido al mero respeto de la libertad académica. Por otro lado, en estos sistemas la oligarquía académica (aquellos académicos que ocupan la parte más elevada de la pirámide) posee un gran poder dentro de la institución. Su poder para influir en los círculos gubernamentales es también elevado, siendo ellos los que de algún modo han diseñado gran parte de las políticas universitarias.

Los tres modelos de universidades que surgen en los inicios del siglo XIX, han ido entremezclando sus características con el paso del tiempo.

EL MODELO LATINOAMERICANO

América Latina inició durante el siglo XX, a partir de la Reforma de Córdoba de 1918, un modelo específico de universidad caracterizado por la autonomía de sus instituciones públicas, un marco de gestión basado en la modalidad de co gobierno, la presencia destacada de la educación monopólica pública, la gratuidad de su acceso, una estructura corporativista de gestión en su interior y un rol del Estado orientado al suministro de los recursos financieros.

El modelo dominante en Latinoamérica se asemeja en lo fundamental al napoleónico, y está concebido para dar respuesta a las necesidades de un mercado laboral caracterizado por:

- Profesiones bien definidas, con escasa intercomunicación, con competencias profesionales claras, y, en muchos casos, hasta legalmente fijadas. La escasa intercomunicación que las profesiones tienen entre ellas, hace que las competencias requeridas sean siempre específicas y relacionadas con un aspecto concreto del mundo laboral.
- Profesiones estables, cuyas exigencias de competencia profesional apenas cambian a lo largo de la vida profesional. El sistema de educación superior, y de alguna manera el del conjunto del sistema educativo, daba respuesta a estas necesidades específicas del mercado laboral. La palabra «licenciado», de tanto arraigo en nuestros sistemas universitarios, representa bien ese sentido que se le ha dado a la universidad como otorgadora de licencias para ejercer las profesiones. Lógicamente, si se trataba de formar para profesiones que además iban a ser estables durante mucho tiempo, las universidades formaban enseñando el estado del arte en cada profesión.

Todos los conocimientos que podían ser necesarios para ejercerla debían ser inculcados en los jóvenes estudiantes. La hipótesis era que todo lo que no se aprendía en la universidad ya no se iba a aprender después. Los profesores, actores principales del proceso educativo, debían procurar que los estudiantes aprendieran el máximo de conocimientos específicos que fueran a ser necesarios en la vida laboral, pero, sobre todo, que los profesores deberían garantizar que ningún estudiante que obtuviera el título académico (que igualmente era el profesional) careciera de esos conocimientos imprescindibles para el ejercicio de la profesión. La universidad y el profesor eran –y siguen siendo– garantes de que los graduados tengan la competencia profesional necesaria. Las universidades no sólo dan la habilitación académica sino también la profesional, al contrario de lo que sucede en el mundo anglosajón, en el que la habilitación para el ejercicio profesional la otorgan los gremios profesionales y no las universidades. Este es un hecho relevante que actualmente es centro de reformulaciones, y que supondría una auténtica revolución en el modelo tradicional de las universidades.

El movimiento de Córdoba fue, por sus características y repercusiones, el que recogió y expresó con mayor vigor lo que vendría a ser un nuevo ideario o, si se quiere, un verdadero modelo para la institución universitaria latinoamericana. Pronto las directrices y ecos de aquel movimiento se extendieron a las otras instituciones universitarias argentinas, trascendiendo incluso las fronteras del país, hasta convertirse en una verdadera causa latinoamericana.

Los “viejos moldes” se resquebrajaban. Se trataba de una crisis que afectaba los pilares fundamentales que sostenían la prevaleciente concepción del mundo ahora cuestionada y a punto de desmoronarse por el estallido de la Primera Guerra Mundial, el triunfo de la revolución bolchevique y el papel predominante que empezaban a desempeñar los Estados Unidos en el escenario del planeta. Europa, hasta entonces hegemónica en todos los órdenes, parecía debilitada y caduca. Su vieja cultura había perdido el encanto y la indiscutida solidez que antaño exhibía. Dentro de este marco y apoyada por el gobierno radical de Hipólito Irigoyen la emergente clase media argentina ve a las universidades como reductos dominados por la vieja oligarquía, el clero y la incipiente fuerza del capitalismo, lo cual contrariaba todo propósito de instaurar un orden más abierto y democrático que

preservara a Latinoamérica de los peligros que habían precipitado a Europa en la hecatombe bélica.

El eje vertebrador del movimiento de Córdoba se fue centrando en una obvia y decidida preocupación social –cívica, política y ética– que, al par de transmitirle un hondo entusiasmo, le prestaba un soporte de autenticidad y una indudable proyección en todo el ámbito de nuestro continente. La universidad se concebía, de tal manera, como una herramienta o instrumento del cambio social. Su función primordial, si bien era formar al estudiante, exigía que en semejante formación se inyectasen los gérmenes y motivaciones que hicieran de ese estudiante un agente que actuara dinámicamente sobre su sociedad para transformarla.

Más para cumplir semejante finalidad social –y, en el fondo, revolucionaria– la universidad requería, sin ningún género de dudas, gozar de una plena *autonomía* que le permitiera ejercitar sin restricciones sus fundamentales cometidos. Por eso, en su heterogéneo y a veces impreciso contenido, aquella *autonomía* implicaba un abigarrado universo de significaciones identificadas vagamente con la noción de una absoluta *libertad*. Tal *libertad* correspondía o se aplicaba al derecho que se le debía otorgar a la universidad para elegir sus propias autoridades a fin de que éstas gobernasen la institución sin injerencia alguna del Estado; para designar a sus profesores y para que éstos pudieran formular los planes de estudio y ejercer la docencia sin ninguna traba; para que la universidad administrara los fondos que le suministraba el gobierno u obtuviese por su cuenta; y, finalmente, para que su recinto territorial gozara de una absoluta privacidad –o, si se quiere, de una inviolabilidad– frente a cualquier acción de inspección o vigilancia que pretendiera efectuar toda instancia ajena a ella, incluyendo por supuesto al propio Estado.

La *autonomía* era, en el fondo, una *soberanía*. La universidad quedaba convertida, prácticamente, en un Estado dentro del Estado. En cuanto *soberana*, ella constituía una suerte de *república democrática* donde sus integrantes –como ciudadanos de ella que eran– debían designar sus propios gobernantes mediante una elección popular y directa. Profesores y estudiantes quedaban así transformados en *ciudadanos universitarios* valga decir, en miembros del *pueblo universitario*– al cual pertenecían junto con los egresados, a quienes se les consideraba “*discípulos aprobados*”.

La analogía mediante la cual se identificaba la universidad con una *república soberana* –cuyo gobierno debía ser elegido por los ciudadanos que constituían el *demos* o *pueblo universitario*– se hallaba plasmada, con perfecta nitidez, desde el propio *Manifiesto* con que se había iniciado el movimiento de Córdoba.

Pero de la anterior *analogía con la república* se deriva otro hecho que ha sido de crucial importancia para el desarrollo del modelo universitario latinoamericano: es la constitución del *co-gobierno universitario*.

Como incuestionables méritos, aparte de los ya mencionados, cabe mencionar: la libertad académica que impuso en la enseñanza e investigación científicas frente al dogmatismo y oscurantismo imperantes; la renovación de los métodos docentes –incluyendo la enseñanza activa y experimental– frente a la esterilizante enseñanza libresca, repetitiva y memorística, que existía hasta entonces; la asistencia libre de los estudiantes –como oportunidad para aquellos que por razones económicas o de trabajo no podían asistir regularmente a las clases– y que, en verdad, preludia en

cierto modo la actual "universidad abierta"; y, por último, al menos por lo que significa como principio y criterio para la selección del profesorado, los concursos de oposición y la periodicidad de las cátedras. Asimismo considerada desde una perspectiva de estricta justicia social— la gratuidad de la enseñanza a nivel universitario es un postulado que responde a una dramática realidad socio-económica y cuyos beneficios no pueden ni deben negarse a los numerosos y sufridos estudiantes que provienen de las clases pobres y más necesitadas de todos nuestros países.

Muchos estudiosos observan, asimismo, que su estructura académica repite y reitera, sin modificaciones importantes o significativas, las bases y formas sustancializadas que servían de sostén y diseño a la universidad medioeval. En este sentido, la reforma de Córdoba, así como el modelo universitario que desde entonces se impuso en el ámbito latinoamericano, son profundamente tradicionalistas y escasamente innovadores.

APROXIMACIONES

Durante los años ochenta y noventa se han producido cambios trascendentales en las formas de gobierno y gestión de las universidades occidentales. El *supuesto humboldtiano*, el *napoleónico* y *anglosajón*, como así también el que identificaba a la universidad con una *república democrática y soberana*, están siendo cuestionados y relativizados por la realidad de nuestra época, por el cambio de contextos, por las condiciones históricas que ya no les otorgan validez.

En este sentido, se proponen las siguientes líneas de análisis:

- 1. Las nuevas conceptualizaciones de lo "público- privado"**
- 2. La construcción de la autonomía universitaria: relaciones con el Estado**
- 3. La definición de los actores que participan en las decisiones**
- 4. Las nociones de espacio**

1. Las nuevas conceptualizaciones de lo "público- privado"

La universidad en el siglo XXI será seguramente menos hegemónica, pero no menos necesaria de lo que fue en siglos anteriores. Su especificidad en cuanto bien público reside en ser la institución que liga el presente con el mediano y largo plazo por los conocimientos y por la formación que produce y por el espacio público privilegiado para la discusión abierta y crítica que constituye. Por estas dos razones es un bien público sin aliados fuertes. A muchos no les interesa el mediano plazo y otros tienen poder suficiente para poner bajo sospecha a quien se atreve a sospechar de ellos criticando sus intereses.

La universidad pública es entonces un bien público permanentemente amenazado, pero no hay que pensar que la amenaza proviene solamente del exterior, porque ella proviene también del interior ... Una universidad en ostracismo social por su elitismo y corporativismo, y paralizada por la incapacidad de autointerrogarse de la misma forma en que ella interroga a la sociedad, es una presa fácil de los seguidores de la globalización neoliberal

Boaventura de Sousa Santos 2005

La reducción del gasto público en educación superior y ciencia y tecnología, aumento de la oferta privada, transferencia del costo a las familias y/o usuarios, cobro de colegiaturas o aranceles, subordinación de la actividad académica a las demandas del mercado

Esta tendencia se vincula a la redefinición de lo público antes mencionada: por un lado se considera que todas las instituciones son públicas por la función que cumplen; pero, por otra parte, y principalmente para el nivel superior, se considera que los beneficios son básicamente privados.

Esto último cobra sentido en el marco de la redefinición de la función de la Universidad, que deja de centrarse en la producción de conocimiento científico y la formación de profesionales para la sociedad, para volcarse a la producción de conocimientos, servicios y profesionales de acuerdo con las necesidades de mercado.

Estado, libre acceso, igualdad de oportunidades, contención, asistencialismo, deterioro, diversidad, heterogeneidad, gratuidad, espacios comunes, participación, son todos términos que –aunque en distintas proporciones– remiten al espacio público.

¿Cómo es que se coló “lo privado” en la universidad argentina? Las universidades públicas se han visto muy afectadas por la inestabilidad política que sufrió el país a partir de 1930, y esto ha tenido efectos tan traumáticos que hay una tendencia, entre los historiadores de la cultura en Argentina, a escribir la historia a partir de la cronología impuesta por el desarrollo institucional de las universidades.

A partir de 1930 cada interrupción del orden constitucional llevaba consigo cambios radicales y profundos en las universidades, con purgas o auto-purgas masivas de docentes, cambios de orientaciones y, sobre todo, limitaciones a su independencia y autonomía.

Este tipo de situaciones se prolongaron en algunas ocasiones en las que el país se encontraba regido por gobiernos constitucionales. Entre 1945 y 1955, por ejemplo, la autonomía de la universidad –percibida esta última por el régimen peronista, y no sin razón, como un espacio de fuerte oposición política– fue también severamente limitada.

Sin embargo, dadas las características comparativamente más igualitarias y populares de la sociedad argentina respecto de otras de la región, el proceso de masificación que sufrieron las universidades latinoamericanas fundamentalmente durante la década del sesenta se dio en Argentina con una década de anticipación, particularmente durante el régimen peronista. Por un lado, durante este período se coartó la autonomía universitaria. Sin embargo, por otro lado, se “abrió la universidad al pueblo” eliminando restricciones para el ingreso a la misma. Durante la década en que Juan Perón gobernó el país por primera vez, el sistema educativo se expandió notablemente en todos sus niveles. Entre 1945 y 1955 la educación básica, que había recibido un impulso notable durante las primeras tres décadas del siglo XX, llegó a su punto de saturación. Pero el número de estudiantes inscriptos en universidades también creció de manera sustancial. En 1942, 17.742 alumnos estaban llevando a cabo su formación de grado en la UBA; diez años después, el número había ascendido a 41.325. El número total de estudiantes inscriptos en universidades públicas subió de 137.673 en 1958 a 207.437 en 1965.

Sin embargo, durante la última dictadura militar que asoló al país (1976-1983), la matrícula en las universidades públicas se redujo en favor de la de las privadas. Las políticas restrictivas, el intenso clima represivo existente en las universidades

estatales, un fuerte discurso privatizador ("achicar el Estado es agrandar la Nación", según la propaganda oficial de la época) y la disminución drástica del presupuesto universitario fueron responsables de esta declinación que sólo se revirtió con la restauración democrática de 1983 y el establecimiento de un sistema virtualmente irrestricto de admisión. En conjunto, a comienzos de los años ochenta había un 25% menos de alumnos matriculados en universidades públicas que a comienzos de la década anterior, mientras que, en esos años, la matrícula en universidades privadas llegó a alcanzar casi el 20% del total.

Por lo general, el financiamiento de la educación pública superior ha sido deficiente, sobre todo en las últimas décadas. Esta despreocupación por parte del Estado, junto con las transformaciones profundas de valores que trajo aparejada la inclusión de la Argentina en el orden neoliberal durante los años noventa, fomentó nuevamente la expansión de la matrícula en el sector privado.

Con una larga tradición de educación pública y laica en todos sus niveles, a diferencia de otros países de la región, hasta finales de la década del cincuenta toda la educación superior en Argentina estuvo monopolizada por el Estado.

A pesar de la existencia de instituciones privadas dedicadas a la educación superior, no tenían estatus oficial y no estaban habilitadas para otorgar títulos. Luego de la caída de Perón en 1955, el gobierno militar que lo sustituyó, por inspiración de su ministro de Educación, Atilio dell'Oro Maini (hombre fuertemente vinculado a círculos católicos), emitió un decreto sobre educación superior, cuyo artículo 28 dejaba abierta la posibilidad de autorizar la creación de universidades privadas. Este artículo fue muy resistido por los estudiantes universitarios de orientación reformista y dio origen a una ola de movilizaciones que terminó con la caída no sólo del ministro, sino también del primer interventor de la UBA, José Luis Romero.

Pero sería sólo en 1958, durante la presidencia de Arturo Frondizi, cuando, en medio de una confrontación de tintes políticos que trascendía, en muchos aspectos, la cuestión misma bajo discusión, se autorizó la creación de las primeras universidades privadas habilitadas para otorgar títulos con validez nacional.

Por último, a nivel internacional, es necesario seguir insistiendo en desarrollar una agenda de globalización con formas de inclusión inteligibles, que tenga como fin la democracia a nivel global. En este sentido, organismos internacionales como UNESCO están auspiciando debates acerca de la necesaria defensa de la educación como bien público global, bien público no en el sentido de lo privado o público tradicional, en términos de los proveedores, sino en el sentido de los fines de la educación, en el sentido de tomar en cuenta la construcción de ciudadanía (nacional y global) y no solamente la enseñanza de competencias. Todo esto con el fin de que la corriente del comercio de servicios se supedite a los valores del bien público global, y no al revés.

Las modificaciones en las misiones de enseñanza, investigación y extensión, sumado a la venta de servicios y gestión de los posgrados contribuyen a una redefinición de los espacios públicos históricamente constituidos.

2. La construcción de la autonomía universitaria: relaciones con el Estado

Luego de 1918, el discurso reformista tiñó el imaginario político no sólo estudiantil sino universitario en su conjunto. A lo largo del siglo XX, las referencias a la Reforma han sido múltiples y los usos discursivos de esta primera epopeya son disputados por agrupaciones estudiantiles diversas, las cuales, en nombre de la reforma, la autonomía, el cogobierno, la libertad de cátedra, la injerencia estudiantil, etc., apelan a la Reforma como estandarte de lucha³. La idea de autonomía, por ejemplo, ha mantenido una fuerte presencia en el discurso universitario. En los períodos de gobierno autoritario –como veremos luego– las medidas de gobierno estaban orientadas a suprimirla desde el primer momento. Asimismo, en períodos democráticos también vuelve el término, como ocurrió en la década del noventa mientras se instalaba en la opinión pública la discusión sobre la Ley de Educación

Superior. Nuevamente en este período la autonomía fue puesta en el centro de la escena, y el estado nacional fue denunciado en varias oportunidades, ya que diversas universidades interpretaron la promulgación de la Ley como un avasallamiento de la autonomía universitaria.

Pero ha persistido una tendencia a enfatizar el concepto en términos de libertad negativa (no injerencia del estado en la universidad) y en mucho menor medida se ha enfatizado la autonomía desde su expresión positiva, es decir, como autogobierno.

Asimismo, la idea de “gobierno tripartito” donde se garantiza la participación, por medio de representantes, de los “tres estados” (Profesores, Graduados y Estudiantes) ha sido una constante en la conformación de los gobiernos universitarios de las instituciones públicas. Sin embargo, si bien en todas las instituciones existe gobierno colegiado, no todas las universidades diseñan del mismo modo la composición de sus órganos colegiados. Algunas universidades diseñan un modelo de “gobierno cuatripartito” incorporando la representación minoritaria del personal administrativo (no docente). Otras instituciones han reemplazado la figura del graduado por la del auxiliar docente, ajustando a la realidad actual la relación que la universidad establece con sus egresados.

Las universidades argentinas no han estado exentas de la inestabilidad ni tampoco de los movimientos políticos a lo largo de su historia; muy por el contrario, han estado permanentemente atravesadas por las contingencias políticas, económicas y sociales del estado nacional. La llegada al gobierno del presidente radical electo Marcelo T. de Alvear (1922) puso freno a la tendencia reformista y los sectores conservadores se consolidaron nuevamente en el gobierno.

Es entonces cuando comienza un repliegue del fervor reformista desde lo que se ha dado en llamar “el período de contra reforma”, el que se verá, aunque brevemente, amenazado por la vuelta de Yrigoyen al poder en 1928. Sin embargo, dos años más tarde, el golpe militar de 1930 encabezado por el Gral. Uriburu comenzó a erosionar las bases de la Reforma, sobre todo en lo que atañe a la paridad de la representación en el gobierno universitario. En el caso de la UBA, sus estatutos fueron reformados y el gobierno colegiado quedó, preponderantemente, en manos

de uno de los claustros (los profesores), sin la exclusión total de la representación estudiantil.

En 1943 este ciclo se cierra, con la intervención de las universidades y la abolición de toda existencia de delegados estudiantiles en las asambleas para la elección de profesores.

En 1947, el Ejecutivo Nacional promovió la sanción de la Ley 13.031. Esta Ley eliminaba la participación de los estudiantes en el cogobierno. Esta medida se enmarca en una relación bastante conflictiva que se estableció entre la universidad y la figura de Perón. El movimiento estudiantil se resistió al proyecto que el justicialismo preveía para las universidades dentro del andamiaje institucional del estado. La resistencia a Perón retomó en gran parte las banderas del Reformismo, por lo que los estudiantes, bajo las consignas de la Reforma del '18, pretendieron resistir las intervenciones estatales en el espacio universitario.

En 1953, estas tendencias se agudizan aún más con la elección directa de los decanos por el rector, que a su vez era designado por el Poder Ejecutivo, y se dispone que la representación estudiantil en los consejos será la de un delegado de *la entidad gremial reconocida* con voto en aquellas cuestiones que afecten a los intereses estudiantiles.

La proscripción del peronismo a partir de 1955 restituyó los principios de la Ley 1.597; queda garantizada por ley la autonomía. Se trata de un período de gran crecimiento y modernización para la universidad y para el sistema científico nacional. La normativa fue el Decreto Ley 477, promulgado en el año 1955. Así, restablecen los principios de la Reforma sobre la base de la participación en el gobierno de los estudiantes, los profesores y los graduados. Este fue un período de gran desarrollo científico en la universidad, caracterizado por algunos autores como "la primera modernización universitaria" (Chiroleu, 2004). Pero con el advenimiento de la "Revolución Argentina", se establece una nueva normativa según la cual el gobierno universitario vuelve a ser restringido. Se trata de la Ley 17.245 de 1968, que restringe la composición del Consejo Superior al rector y los decanos, y los consejos directivos se compondrán del decano y profesores.

Esta Ley es derogada en 1974 por la 20.654 o *Ley Taiana*, bajo el tercer gobierno peronista de la historia argentina. En dicha Ley la representación mayoritaria pasa a ser de los docentes (60%), el 30% corresponde a los estudiantes y el 10% a los trabajadores no docentes, incorporándose estos al cogobierno por primera vez en la historia y desapareciendo la representación de los graduados. Los no docentes tendrán voz y voto en todas las cuestiones, excepto las estrictamente académicas.

Durante el Proceso de Reorganización Nacional iniciado en 1976, la Ley más significativa fue la 22.207 de 1980, la que sigue propiciando la participación del rector, los decanos y los profesores en los consejos de las facultades y de la universidad. Este período de la historia nacional y universitaria fue especialmente dramático. La universidad fue silenciada, docentes y alumnos fueron perseguidos, muertos y desaparecidos, y el espacio universitario estuvo absolutamente controlado por el gobierno militar, lo cual anuló la tan defendida autonomía universitaria.

Los años posteriores a la dictadura (a partir de 1983) fueron años en que el gobierno de Alfonsín se abocó a la reconstrucción de todos aquellos espacios que habían sido desbastados por el Proceso de Reorganización Nacional. En el plano universitario,

algunos de los principales lineamientos fueron: universidad democrática y abierta al pueblo; democratización interna de la universidad encarada a través del proceso de normalización; ampliación de la cobertura en educación (para todos los niveles); responsabilidad del estado en materia educativa; ingreso irrestricto y gratuidad; restablecimiento del sistema de gobierno vigente antes de 1966.

Así, desde mediados de la década del ochenta, se produce el restablecimiento del gobierno colegiado y multipartito en las universidades nacionales, hasta nuestros días.

Resumiendo muy brevemente la historia de la legislación en materia de gobierno universitario, podemos decir que, respecto a los órganos unipersonales (rector y decanos), hay una indudable tradición legislativa a favor de la elección de sus titulares por la propia universidad, es decir, sin injerencia alguna del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, desde la Reforma de Córdoba en 1918, y particularmente desde los años sesenta ha prevalecido una fuerte tradición de 'autonomía' frente al Estado, al mercado y a otros 'poderes' sociales y económicos externos a la institución, y se ha reivindicado el papel 'crítico' e independiente de la institución al respecto. En algunas instituciones, estos principios han legitimado conceptos de 'autonomía', cercanos a autarquía, soberanía y extraterritorialidad, cuya principal implicación es la resistencia a las evaluaciones y controles externos, a 'rendir cuentas' a la sociedad y al Estado por la calidad y pertinencia de la educación ofrecida, y por el costo/beneficio del subsidio público.

Estas tradiciones de relativa 'irresponsabilidad' social (o responsabilidad definida según criterios autoreferidos) han ejercido una gran influencia en el fortalecimiento de patrones endógenos, inerciales, conservadores, autocomplacientes e 'interesados' (intereses creados), de pensamiento y acción sobre el *deber ser* de las instituciones públicas y de su oferta educativa, todo lo cual presenta importantes problemas de legitimidad y gobernabilidad en las instituciones públicas. Un primer problema se refiere a la 'governabilidad' ganada mediante propuestas de gobierno que tengan mayor aceptación en el cuerpo docente, que sean más congruentes con sus tradiciones, expectativas e intereses. En este caso se corre el riesgo de reducir la función de gobierno universitario –incluyendo criterios y procedimientos de elección– al ofrecimiento de promesas y planes que sean 'populares' entre la mayoría de electores, congruentes con sus expectativas, lo que asegura la reproducción de las visiones e intereses más endogámicos, inerciales y conservadores, y la consiguiente exclusión de propuestas innovadoras, seguramente cuestionadoras del *statu quo*, y tal vez más necesarias.

De aquí la importancia del estudio 'internalista' de las instituciones; propuesto por B. Clark; para quien la dinámica de una institución y sus posibilidades de cambio e innovación dependen no tanto de las formas o modalidades de 'gobierno' (formalismo) sino de los valores, tradiciones, imaginarios, intereses, y formas de organización y comunicación interna de los actores institucionales (principalmente el cuerpo docente), y su papel en la legitimidad y aceptación de las propuestas de gobierno (o gobernabilidad). *"Seguir la pista de los rasgos básicos del sistema de educación superior implica concentrar la atención en el modo en que el sistema mismo determina la acción y el cambio."*

El enfoque internalista evita imputaciones fáciles a la 'influencia de la sociedad'. Este enfoque tiene un peso creciente en las ciencias sociales a medida que sectores importantes de la sociedad se van especializando y, con ello, asumiendo imperativos y constreñimientos propios (...) Pese a la extendida creencia de que la educación superior es cada vez más dependiente respecto del resto de la sociedad... conviene percibirla como un sector que ha desarrollado su propia estructura masiva y sus propios procedimientos límite que le proporcionan cierto aislamiento y fortalecen su hegemonía sobre algunas tareas y funciones".

La heterogeneidad del sistema de educación superior configura un desafío a la imaginación para establecer modelos diferenciados de función, actividad, relación con el medio social y, por ende, parámetros de evaluación y calidad de las universidades. Las políticas educacionales, al tiempo que reconocen la heterogeneidad y practican la segmentación como un mecanismo de premios y castigos, promueven una concepción "homogeneizante" de la vida universitaria. Diferentes universidades tienen relaciones disímiles con el medio social, se proyectan a espacios socio-culturales de amplitud diferente, establecen relaciones cercanas o lejanas, particulares o masivas con los beneficiarios de sus servicios, concentran esfuerzos de producción especializada de nuevos conocimientos, o son eficientes procesadoras y articuladoras del flujo de conocimientos en el contexto social y productivo. En este marco de diferenciación, la autonomía de las universidades parte del reconocimiento del papel peculiar de cada una en el contexto societal al que pertenece y en la confección de un diseño propio, que se alimente no solamente de las concepciones académicas vigentes, sino de la traducción de expectativas y demandas del entorno; unas expectativas y demandas no formuladas, pero que las universidades deben hacer explícitas en su proceso de inmersión en el entorno. Posiblemente, de esta manera –heterogeneidad, particularidad funcional, interacción e interpretación del entorno– se renueve la concepción de autonomía universitaria como capacidad de la universidad de transformación social, recogiendo los antiguos valores de la Reforma Universitaria de 1918.

2. La definición de los actores que participan en las decisiones

Respecto a los órganos colegiados, la participación de los claustros en su conformación no responde a un esquema uniforme. La participación de los docentes estuvo siempre fuera de discusión. La participación de los estudiantes, bajo diversas fórmulas (de mayor o menor peso en los consejos), está también incorporada desde 1918, sin perjuicio de los diferentes criterios que se sucedieron en cuanto al número y las condiciones para su elegibilidad. En cuanto a los graduados, su participación en el gobierno universitario aparece como una aspiración en 1918 y se hace efectiva sólo en 1955; desaparece en 1966 y reaparece en 1983, en algunos casos bajo una "versión revisada" que en realidad reemplaza la figura del graduado por la del auxiliar docente.

Por último, la participación de los no docentes surge como una novedad legislativa en 1974, pero se lleva a la práctica sólo después de 1983, en algunas universidades nacionales.

4. Las nociones de espacio

El espacio público también se desterritorializa y requiere de un alto grado de abstracción, y de mecanismos de representación para la discusión, deliberación y toma de decisiones, que superan las posibilidades de comunicación directa entre los hombres. Ya no podemos pensar en los "foros" o "ágoras"; no sólo se extiende el territorio que abarca el espacio público, sino que se amplía la concepción de ciudadanía, dejando de lado las particularidades de personas o grupos. Así, quedan incorporadas, aunque no reconocidas, algunas de las diferencias (en términos de poder y materiales) al interior del espacio público. Es aquí donde cobra central importancia la identidad nacional, como forma de crear un proyecto y una idea de destino común. No hay posibilidad de espacio público sin el reconocimiento de la interdependencia social. Se desarrolla en este contexto la idea de espacio público democrático liberal, entendido como el espacio de deliberación y toma de decisiones de una comunidad política que comparte un destino común. Así, el espacio público queda vinculado a las formas de representación de la sociedad, y a la mediación entre la sociedad civil y el Estado. El Estado Benefactor, como parte de una fórmula de pacificación, amplía la noción de espacio público al incorporar los derechos sociales y la idea de redistribución: cuestiones que expresan la idea de interdependencia y responsabilidad del conjunto de la sociedad para con cada uno de sus miembros.

Una característica central de la modernidad es el "desanclaje" que significa la separación de las relaciones sociales de contextos locales, para reestructurarlas en nuevos "intervalos espacio-temporales", los que se constituirían en los Estados-Nación. Estos Estados-Nación deben conseguir crear una identidad común, como forma de legitimar su propia dominación. Para esto se hace necesario encontrar un nuevo vínculo que aglutine a los individuos reterritorializados; este se encuentra, por un lado, en el Estado como marco institucional que organiza el territorio – constituyéndose con posterioridad al mismo tiempo en el representante y el garante de los derechos de ciudadanía en las sociedades democráticas– y, por otro, en la constitución de las identidades nacionales. Este vínculo debe reemplazar los lazos de solidaridad y de afectividad propios de las comunidades locales.

Ahora bien, continuando con el argumento de Giddens, si una de las características de la modernidad es el "desanclaje", y si "la globalización" es una consecuencia de la modernidad, podríamos pensar que la configuración de los Estados Nacionales es una expresión parcial del mismo proceso y que actualmente nos encontramos con esta característica de la modernidad llevada al extremo. Es decir, la misma posibilidad de "desanclaje" y de reorganización del tiempo y el espacio que organizó los Estados Nacionales es la que posibilita hoy un nuevo desanclaje, ahora en términos globales

Se tiende a creer que la universidad siempre ha sido internacional, y ello no es del todo cierto. En la primera etapa de creación de la universidad, en la Edad Media, si bien se trató de un período de fluido intercambio de estudiantes y profesores entre universidades ubicadas en lugares geográficos diferentes, estos lugares no estaban separados por las fronteras de las naciones, pues todavía no había surgido el Estado-nación. Por lo tanto, la movilidad de estudiantes y profesores de entonces se

debe concebir más bien como "inter-territorial" y no como "inter-nacional" (Scott, 1998; Neave, 2001; De Wit, 1995). Los espacios territoriales donde estaban ubicadas las universidades que existían en aquella época –Bologna, París, Oxford, Salamanca, entre otras– pertenecían a la misma comunidad unida por lo religioso, la cristiandad, y los estudiantes de las diferentes universidades hablaban un mismo idioma: el latín. Los programas de estudios y sistemas de exámenes eran bastante uniformes, y por lo tanto no había mayores problemas con el reconocimiento de los estudios, permitiendo a los estudiantes itinerantes ir de una universidad a otra, a su gusto y necesidad.

Al llegar al siglo XV disminuye la circulación inter-territorial de estudiantes, y el movimiento queda reducido a las elites. Por otro lado, la Reforma y Contrarreforma incidieron en las universidades, utilizándolas como instrumentos destinados a asegurar la ortodoxia o marcar las fronteras entre interpretaciones opuestas. Una de las pruebas formales de una soberanía recién proclamada era el derecho de los gobernantes locales a fundar universidades (Neave, 2001).

En el transcurso del siglo XVII, algunos países europeos comenzaron a imponer requisitos a los estudiantes destinados a hacer carrera en la administración pública. Entre estos requisitos estaba el haber asistido a instituciones controladas por el Estado, de manera que los cargos relacionados con la función pública se reservaran a aquellos que se habían educado dentro del país.

Desde la creación del Estado moderno hasta el siglo XX, las dinámicas inter-territoriales se fueron haciendo cada vez más escasas, a la vez que las nuevas universidades nacían ya con el mandato de tener que dar respuesta a problemas nacionales. Más bien, las dinámicas internacionales asociadas a esos siglos tuvieron que ver con la exportación de la universidad europea hacia el resto del mundo.

Además de los acuerdos regionales, y acuerdos realizados entre instituciones, surge paralelamente, y con bastante ímpetu, una globalización¹⁰ del conocimiento que da un nuevo giro a la internacionalización, haciendo más evidente el aspecto lucrativo de sus dinámicas. En este sentido, el creciente impacto de la globalización está incidiendo en una mayor relevancia en el desarrollo de la internacionalización de las instituciones educativas, debido a que la internacionalización pasa a ser un elemento clave con el cual las instituciones académicas deben responder al impacto de la globalización.

Por tanto, la internacionalización se está moviendo de la periferia al centro de atención de las instituciones académicas. Y en la medida en que gana importancia, se vuelve más empresarial, y entremezclada con procesos de comercialización y competitividad, incluso para el caso de las universidades públicas. La internacionalización "lucrativa" asume diversas formas, a través de las tendencias de la educación superior transnacional o educación sin fronteras, las cuales dan cuenta de los movimientos reales o virtuales de estudiantes, maestros, conocimientos y programas académicos de un país a otro.

BIBLIOGRAFIA

- ✓ BRICALL, J. (2000) *Informe Universidad 2000* (en línea) Disponible en http://intra.pre.gva.es/convera/docpdf_castellano/monografias/bricall2000.pdf
- ✓ Buchbinder, P. (2005) *Historia de las Universidades Argentinas*, Bs As., Ed. Sud.
- ✓ Ginés Mora, J (2006) *El gobierno de las universidades: en búsqueda de una adecuada combinación de autonomía y eficiencia* (en línea). Disponible en www.universia.pr/pdf/unescogestion/AutonomiaEspana.pdf -
- ✓ ----- (2006) La necesidad del cambio educativo para la sociedad del conocimiento (en línea) Disponible en www.rieoei.org/rie35a01.pdf
- ✓ *ICFES* (2000) *Bases para una política en materia de educación superior* (en línea) Disponible en planeacion.univalle.edu.co/pensarUV/docs/nacional/BasesPoliticas_UniAndes.pdf
- ✓ Mollis, Marcela (comp.) (2003) *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?* Buenos Aires, CLACSO.
- ✓ Rama, C. (2006) *La tercera reforma de la educación superior en América Latina*, Buenos Aires, FCE.
- ✓ Rinesi, E. Soprano, G. Suasnábar, C. (2005) *Universidad: reformas y desafíos*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- ✓ Roig, A (1998) *La universidad hacia la democracia*, Mendoza, EDIUNC.
- ✓ Saguier, E. (2006) *Persistencias, sumisiones y rupturas en la estratificación geopolítica del conocimiento. el caso de la cultura, la investigación y la docencia rioplatenses (1930-1990)* (en línea). Disponible en www.er-saguier.org/pdfs/Tomo_01/0-CUL-08.pdf
- ✓ Sota Nadal, J. (2006) *Las reformas en la educación superior en América latina y el caribe. Ponencia: "el sentido de la ii reforma universitaria en el Perú"* (en línea) Disponible en www.iesalc.unesco.org/ve/programas/reformas/peru/ref_pe_sota.pdf
- ✓ Vallenilla, M. (2006) *el ocaso de las universidades* (en línea) Disponible en universalia.usb.ve/antiores/universalia14/ocaso_universidades.doc