

# ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO AL GOBIERNO, LA REPRESENTACIÓN Y LA DEMOCRACIA EN LA UNIVERSIDAD ARGENTINA

VICTORIA KANDEL\*

## Presentación

El presente trabajo se enmarca en un proyecto de investigación interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires, cuyo título es “La universidad en la democracia y la democracia universitaria”. A lo largo de casi dos años de labor investigativa, se han abordado problemáticas como los procesos de reforma de la educación superior en el último cuarto de siglo XX; estructura y organización del gobierno universitario; democracia universitaria; vinculación universidad-estado-sociedad; roles, prácticas y representaciones de los actores sobre la cuestión del gobierno y la representación en la universidad. Nos proponemos en este trabajo presentar algunos resultados preliminares de esta investigación, sobre todo de su fase empírica. La inquietud que motoriza la investigación es la forma en que normas, reglamentos y prácticas interactúan y de ese modo dan forma a la democracia en la universidad.

Partimos del supuesto de que un abordaje que contemple la complejidad de la cuestión de la democracia y el gobierno representativo, requiere un análisis en dos niveles:

- a) el nivel normativo, donde se estudia el modelo argentino de gobierno universitario, en el cual se da lugar a la participación estudiantil. En este mismo nivel se interroga normativamente la idea misma de democracia universitaria. En primer término, no se trata de una democracia universal, dado que la representación es fuertemente desigual según los claustros. ¿Cuál es entonces la fuente filosófica de esta peculiar forma de representación? ¿Tiene sentido aquí la idea tradicional de *demos universitario* o bien es ésta simplemente una metáfora política? ¿Es la democracia universitaria legítima académicamente? ¿Cómo se compatibiliza la democracia universitaria con el sentido jerárquico de las instituciones académicas de saber superior?
- b) el nivel subjetivo, donde se pretende —a través de una serie de entrevistas realizadas a representantes de los tres claustros (Profesores, Graduados y Estudiantes) de las 13 facultades que componen la UBA—, recuperar su mirada sobre sus propias prácticas y describir sus percepciones acerca de la democracia universitaria, el gobierno y la representación. En esta instancia se sitúa, el estudio de la comunidad,

sus prácticas y rutinas concretas, sus actitudes (deseos, creencias, valores). Aquí la democracia deja de estudiarse normativamente para seguirse en su funcionamiento concreto.

La articulación entre ambos niveles permite reconstruir la complejidad de la trama que pretendemos abordar en este estudio, ya que, como sostiene el politólogo argentino Guillermo O'Donnell, es necesario plantear una distinción entre *instituciones formales* y *no formales* que dan sentido y llenan de contenido aquello que denominamos democracia: "Se supone que las reglas guían cómo los individuos se comportan dentro de, y en interacción con, las instituciones", pero esto no siempre es así, ya que puede ocurrir que los comportamientos se desvíen de aquello que indica la regla.

"La medida en que el comportamiento y las expectativas de comportamiento se aproximan o desvían del prescripto por las reglas formales es difícil de estimar empíricamente. Cuando la adecuación es razonablemente cercana, las reglas formales simplifican nuestra tarea; ellas son buenas predictoras del comportamiento y las expectativas (...) cuando la adecuación es escasa o prácticamente inexistente, debemos enfrentar la doble tarea de describir el comportamiento real y de especificar las reglas (a menudo informales) que ese comportamiento y esas expectativas efectivamente siguen" (O'Donnell, 1996: 17).

Por lo tanto, es igualmente importante estudiar las reglas formales y las que efectivamente se siguen, ya que ambas dimensiones forman parte de la democracia en tanto *institución*.

En este sentido entendemos que tanto el *sistema* como la *acción* de los actores son los que "dan vida real a las organizaciones". En relación a esto, estamos de acuerdo con Crozier cuando afirma que:

Todos los análisis surgidos un poco de la vida real de una organización, han mostrado hasta qué punto los comportamientos humanos son y seguirán siendo complejos y qué lejos están del modelo simplista de una coordinación mecánica o de un determinismo simple [...] En todas las organizaciones no totalitarias, por lo menos los actores utilizan, en efecto, su margen de libertad de una manera tan extensa que es imposible considerar sus arreglos particulares como simples excepciones al modelo racional [...] Podemos decir sin temor a equivocarnos que los actores no son nunca totalmente libres y que de cierta manera el sistema oficial los "recupera", pero sólo a condición de que reconozcamos también que en cambio ese sistema está igualmente influido, incluso corrompido por las presiones y las manipulaciones de los actores (Crozier, 1990).

### La democracia universitaria

La idea de democracia universitaria remite a una gran variedad de elementos, criterios y mecanismos, que, hasta el momento han sido poco discutidos en Argentina en particular, pero también en el conjunto de la región.

Por democracia universitaria puede entenderse, entre muchas otras cosas, libertad de cátedra, autonomía, ingreso irrestricto, igualdad en las condiciones de

acceso y permanencia, gratuidad, derecho a voto y elección de las autoridades, derecho a representar y ser representado, cogobierno, democratización de la vida universitaria en el marco de procesos de democratización política, etcétera.

En este trabajo la atención estará focalizada en definir aquellos aspectos de la democracia que se dirimen en el marco del gobierno universitario. Entendemos que las instituciones de gobierno traducen operacionalmente las fórmulas teóricas que justifican argumentativamente las instituciones que configuran el fenómeno democrático (Flisfish, 1990:121).

Respecto a la democracia, diremos en primer lugar, que es posible identificar dos formas de aproximarse a su estudio: a) por un lado hacemos referencia a un conjunto de postulados filosóficos sobre la *democracia*; b) y por otro al conjunto de proposiciones que conforman los estudios empíricos sobre la *democracia*.

El propósito de este trabajo es abordar el tema desde una perspectiva empírica, focalizando la atención en la democracia universitaria, pero al mismo tiempo intentaremos ampliar los márgenes empíricos para realizar un análisis conceptual que no se limite a concebir a la democracia exclusivamente en términos de procedimiento.

Entre los diversos autores que intentaron definirla según sus atributos, Dahl acuñó el término de *poliarquía* que resulta tal vez más adecuado para describir las instituciones democráticas y su dimensión operacional. En una *poliarquía* las autoridades públicas son electas a través de elecciones libres, por medio de un sufragio universal. La *poliarquía* garantiza cierta libertad de expresión y de asociación, en un marco de respeto por la pluralidad de opiniones (Dahl, 1991). Sin embargo las anteriores condiciones son necesarias aunque no suficientes para afirmar que se está ante una democracia.

Ahora bien, en este punto, es preciso hacer una distinción entre “Democracia Directa” y “Democracia Representativa”. Según Manin (1995) no se trata de dos variantes de la *Idea de Democracia*, ni de la aplicación moderna de la democracia de los antiguos. Tanto la historia como la teoría muestran que el régimen hoy llamado representativo tiene sus orígenes en el decurso de tres revoluciones que transformaron radicalmente a Occidente: la Inglesa, la Norteamericana y la Francesa. Producto de ellas, surgió una preocupación por contener la participación de las masas ávidas de intervenir en los asuntos públicos, apelando a mecanismos de representación que garantizaban que accederían al poder quienes están preparados (intelectualmente) y dispuestos (que gocen de tiempo y de predisposición) para ejercerlo en nombre del “pueblo”.

Para el caso de Argentina, y para América Latina en su conjunto, ha sido particularmente influyente la forma que asume el gobierno representativo plasmado en la Constitución Norteamericana de 1787. Como lo demuestra Manin, ese régimen no fue concebido como por sus creadores como una forma de democracia, “por el contrario, en los escritos de sus fundadores se encuentra un acusado contraste entre la democracia y el régimen instituido por ellos, régimen al que llamaban “gobierno representativo” o aun “república” (Manin, 1996). Los debates de los constitucionalistas de la época muestran que, por ejemplo para Madison, el gobierno representativo no sólo no era una aplicación moderna de la antigua democracia de las ciudades-estado griegas, sino que era una forma radicalmente diferente y superadora.

Según el autor, “no hay ninguna duda de que desde los orígenes del gobierno representativo ha sido establecido cierto número de principios que nunca fueron cuestionados a continuación. Por principios no se entiende simplemente abstracciones o ideales, sino ideas que se traducen en prácticas (o en la prohibición de ciertas prácticas) concretas y precisas”.

Estos principios se resumen del siguiente modo: 1) Los gobernantes son elegidos por los gobernados a intervalos regulares; 2) los gobernantes conservan, en sus iniciativas, un margen de independencia en su relación con los representados; 3) existe una opinión pública que puede expresarse en forma independiente sobre temas políticos; 4) la decisión colectiva es tomada al término de un proceso de deliberación.

La universidad argentina asume, a partir de la Reforma de 1918, el principio normativo de la democracia representativa, aunque su aplicación concreta estuvo sujeta a los vaivenes políticos, y la alternancia de gobiernos civiles y militares a lo largo de gran parte del siglo XX. Los principios enunciados por Manin hallan un cierto correlato en la universidad, veremos de qué modo.

El cuarto principio, por ejemplo, se expresa en los cuerpos colegiados de las facultades y en el Consejo Superior de la Universidad. Tanto el decano como el rector forman parte de dicho cuerpo, y las decisiones que se toman en esas instancias son sometidas a debate. Sin embargo, como veremos luego, las características que asume el debate no siempre dan cuenta de una verdadera deliberación.

Del conjunto de principios planteados por Manin, el que mayor dificultades presenta es el primero que enuncia que los gobernantes son elegidos por los gobernados: ¿quiénes son los gobernados en la universidad?, ¿cómo eligen a sus gobernantes?, ¿todos los sectores de la universidad participan del mismo modo?, ¿cómo se cuentan los votos?

Si bien en la universidad argentina se cumple el principio de la libertad de elección, previa definición de un *demos universitario*, el problema se presenta cuando se remite a la idea de *un hombre, un voto*. Sabemos que por su propia dinámica y por las definiciones que los mismos universitarios dan al concepto, existe un rechazo implícito a la idea de un hombre un voto<sup>1</sup>. El legado del cogobierno tripartito reformista es un avance hacia la dimensión participativa y ampliada de la democracia universitaria, aunque limitado en la práctica por la estructura de claustros y como consecuencia, las diferencias de valor de los votos de los diversos integrantes de la comunidad académica, producto de la cantidad de representantes de cada claustro y de las evidentes diferencias en la cantidad de votantes en cada categoría. La importancia del voto de un profesor es evidentemente superior, por su capacidad de influir en el resultado electoral, que la de un alumno y esto supone que existe una forma de sufragio calificado-censitario que en la universidad es aceptada en nombre de distintas calidades entre los integrantes de los claustros, y que lleva a

<sup>1</sup> Sin embargo, es de destacar que actualmente en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, un grupo no menor de estudiantes encaró hace unos meses, una campaña destinada a modificar la forma de elección del Director de la carrera. La propuesta de los alumnos consistía, justamente, en modificar la forma de elección indirecta a través de un órgano colegiado integrado por representantes de los claustros, por una elección directa, donde todos los integrantes de la comunidad universitaria voten su Director. El lema de los estudiantes es, precisamente, “un hombre, un voto”.

que estemos frente a una forma particular de gobierno representativo.

Por otro lado, el gobierno de una universidad combina dos principios estructurales de organización: por un lado, un principio burocrático y por el otro, un principio colegial. Resulta problemático en la universidad contemporánea y permanentemente desafiada, articular ambos principios de organización, de manera tal de lograr la eficiencia y el dinamismo que sólo una gestión burocrática puede conseguir y a la vez conservar condiciones para la originalidad e innovación en la transmisión y producción de conocimiento.

Además, consideramos que sea el *demos* el conjunto de profesores en un modelo académico<sup>2</sup> o el conjunto de profesores, estudiantes y graduados en uno participativo<sup>3</sup>, en ambos no se forma una verdadera democracia, sino un gobierno representativo, donde la representación se da en forma no igualitaria (Unzué, 2002). Los principios propuestos por Dahl para definir la poliarquía pueden reconocerse en la universidad pública argentina, sin embargo, consideramos que estamos lejos de una verdadera democracia. Por otro lado, queda demostrado que el deterioro y la desinstitucionalización de la democracia producto de la crisis de la representación, la permanencia de prácticas corruptas y clientelares, ha penetrado en la vida institucional universitaria. En la Argentina, la creciente *partidización* de la vida pública universitaria ocurre en detrimento de su *politización*. Es decir, la universidad, en tanto espacio público, es esencialmente un espacio político donde se disputan cuotas de poder y desde donde es posible intervenir en la realidad política y social. Sin embargo, el carácter político de la universidad tiende a ser reemplazado por un carácter partidario, arena para la disputa de intereses privados y espacios privilegiados de poder, “renunciando a la tarea de arbitrar atendiendo a los intereses de todos los sectores de la sociedad” (Iazzetta, 2001: 52). “La partidización de la gestión universitaria —en especial la confusión entre lo público y lo privado que ella trae aparejada— y el predominio de esa lógica sobre aquellas que son propias del ámbito académico” pone sobre el tapete un proceso de creciente deterioro de la democracia universitaria. Como sostiene el autor citado: “Es legítimo que las autoridades universitarias pertenezcan a un partido político y tengan un pensamiento político; no resulta legítimo, en cambio, que ese compromiso prevalezca en sus decisiones privilegiando la expansión y reproducción de la facción a la que pertenece, comprometiendo la existencia de un centro de autoridad autónomo capaz de gestionar en función del interés general” (Iazzetta, 2001: 57).

Creemos, para concluir con este primer apartado, que la conjunción de los términos democracia y representación, tan común desde el siglo XIX, ha permitido durante mucho tiempo la ficción legitimante de una “democracia indirecta” en

<sup>2</sup> Recordemos que hacia 1905 la Universidad de Buenos Aires ya había iniciado un proceso de transformación que llevaría al desplazamiento del poder de las academias y que terminaría consagrando la participación de los profesores en el gobierno universitario.

<sup>3</sup> Es importante resaltar esta particularidad del gobierno universitario, y la oscilación entre la tendencia académica y la participativa. Existe también el cogobierno universitario sin la intervención de los graduados, lo que podría ser otra instancia intermedia. Como afirma Osvaldo Iazzetta, “el componente electoral de la universidad favorece la democratización de su vida interna siempre que aceptemos que sus reglas no son homologables a las de la polis sino independientes de éstas. Entre elecciones y academia existe una tensión y un vínculo delicado que es preciso perfeccionar...” en “La Recreación de la dimensión pública de la universidad” Revista Pensamiento Universitario, año 9, número 9, abril 2001, pág. 61.

la que los representantes actuarían en nombre de los intereses de los ciudadanos, pero evitando que ellos mismos sean los que tomen a su cargo el ejercicio directo de la soberanía. No depositamos sobre esta afirmación ningún juicio de valor, pero creemos conveniente poner en evidencia este debate, ya que –en la Argentina– luego de la crisis de representación ocurrida en diciembre pero con constante presencia hasta la actualidad, también la universidad comienza a replantearse sus propias reglas en el juego democrático que la regula.

De acuerdo con el relato de varios Consejeros, representantes de los tres claustros, podemos observar que existe, en la comunidad universitaria, una tendencia a desvincularse de los asuntos políticos que en ella operan, y se percibe un repliegue hacia la vida privada del estudio y la formación para la práctica profesional<sup>4</sup>.

O'Donnell plantea el concepto de *democracia delegativa*, donde la ciudadanía delega en sus representantes toda capacidad decisoria, y se asume en tanto ciudadano participativo una vez cada tantos años, en los momentos en que se producen elecciones presidenciales o legislativas. La democracia delegativa supone como reverso, una *ciudadanía de baja intensidad* apática y desinteresada en ejercer tareas de control y de exigencia en cuanto al cumplimiento de sus derechos en tanto ciudadanos.

### Gobierno universitario argentino

El gobierno universitario argentino (nos referimos siempre al gobierno de las universidades públicas), encuentra su formato de inspiración en el ideario reformista de 1918. No abundaremos en detalles sobre la historia de la Reforma, ni sobre su influencia expansiva en América Latina. Pero debemos reconocer que la lucha por una democracia universitaria se plasma en la Reforma de 1918<sup>5</sup>.

Surgido en el seno de un reducto conservador, tradicionalista y católico, “foco de la enseñanza dogmática” (Del Mazo, 1941: 88), el movimiento de la Reforma Universitaria comenzó por un problema en apariencia menor, como fueron las exigencias de los estudiantes por una reforma en el sistema de provisión de las cátedras y, por otro lado, una mayor vinculación entre la universidad y la realidad del país. Sin embargo, muy pronto los reformistas advirtieron que el reclamo por un cambio en la universidad debía ser más bien un reclamo por una renovación de las estructuras sociales y políticas del país.

Solo para enumerarlos, los puntos principales del ideario reformista son los siguientes: 1) democratización de la universidad; 2) renovación del profesorado; 3) reforma de los planes de estudio; 4) periodicidad de la cátedra para la su renova-

<sup>4</sup> Este repliegue puede observarse también en las consignas que las propias agrupaciones estudiantiles emiten, aquellas que detentan una mayor legitimidad en la actualidad. Muchos de los estudiantes que hoy participan en política resaltan la importancia de abordar problemas puntuales ofreciendo soluciones que tiendan a fortalecer el diálogo y la investigación académica. De los grandes proyectos ideológicamente transformadores, los reclamos han pasado a ser puntuales: objetivos académicos, transparencia en la gestión de los *asuntos estudiantiles*.

<sup>5</sup> Debemos reconocer, asimismo, la influencia de otros movimientos que a principios de siglo propusieron reformas tendientes a una mayor apertura democrática que permita la participación de los diferentes estamentos, pero sobre todo, de los estudiantes. Los antecedentes de participación estudiantil en el gobierno universitario pueden rastrearse en América Latina en 1908 en Uruguay donde uno de los diez miembros de los consejos directivos era un estudiante y en México en 1910, aunque el delegado estudiantil sólo podía concurrir para determinadas cuestiones y se le negaba el voto.

ción y actualización; 5) concursos públicos para la provisión de cargos (Marsiske, 1999: 152).

Teniendo en cuenta el debate sobre la democracia y la democracia universitaria, es posible reconocer en el movimiento de Córdoba una clara identificación entre la República y la Universidad: “La Universidad es una República de Estudiantes”, dice Del Mazo, “Son estudiantes todos los copartícipes en la Comunidad de estudios. El alumno, titular de los derechos cívicos en la Nación, toma con derecho, participación en la vida y gobierno de esta república menor (...)” (Del Mazo, 2000: 7).

En 1918, se establece la participación de los estudiantes en el cogobierno a través del “tercio estudiantil”. Este, evita el predominio de cualquiera de los tres “estados” (estudiantes, graduados y profesores), así denominados, por cuanto la soberanía universitaria reside en el conjunto de estos diversos núcleos, cuyos derechos y votos no son proporcionales al número de sus componentes, siendo la representación fija e invariable, ya que la elección directa excluiría al cuerpo de profesores (Watson, 1918 en RU).

La historia argentina del siglo XX se caracteriza por una pendulación de gobiernos civiles y militares que impidieron la continuidad y consolidación de la democracia como régimen político hasta la década del ochenta. En 1983, en el marco de un proceso de redemocratización que marcó un cambio político para toda la región, Argentina ingresó en un proceso de reinstauración de la democracia y de sus instituciones.

En el intento de efectuar un apretado resumen de los avances y retrocesos en términos de configuración del gobierno universitario argentino, 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.
- 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. 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 (Cantini, 2001).

La historia de la legislación universitaria argentina muestra que las contrarreformas producidas en los periodos de gobierno autoritario tendieron a limitar la participación estudiantil en el gobierno universitario, desde 1922 cuando se produce la primera —que luego se profundiza en 1930—, y hasta 1980, donde se promulga la última ley universitaria del gobierno autoritario que afirma la limitación de participar en el gobierno de la universidad a decanos, rector y profesores.

Con el retorno de la democracia y el denominado “proceso de normalización

de la universidad”, hacia 1984 se restablece el sistema vigente al momento del golpe de 1966, es decir, el gobierno colegiado y multipartito en las universidades nacionales. Este periodo comprende, entre otros momentos claves, la irrupción de los proyectos del Banco Mundial en relación a las políticas de educación superior (1986), la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias y sus órganos asesores (1993), la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) Nro. 24521 (1995) y la implantación de los organismos de coordinación del sistema en ella previstos. En el plano internacional, en este periodo se inician y profundizan los debates en torno a la categoría del “*Estado Evaluador*” (Neave, 1988) que implica la creación de nuevas formas de control y vigilancia por parte del Estado, a través de instancias de articulación y coordinación del sistema de educación superior, algunas de las cuales aparentemente reflejan o se acomodan a tradiciones de formas de administración colegiadas (Plomé, 2002). La LES está en perfecta concordancia con las políticas de educación superior recomendadas por los organismos internacionales de crédito, políticas que también fueron implementadas en gran parte de los países de la región.

Tomando como ejemplo paradigmático el caso de la Universidad de Buenos Aires, describiremos muy esquemáticamente cómo funciona su gobierno, teniendo en cuenta que se trata de la universidad más grande de la Argentina.

De acuerdo con su Estatuto, el gobierno se compone de las siguientes instancias:

- a) La Asamblea Universitaria
- b) El Consejo Superior
- c) El Rector
- d) Los Consejos Directivos
- e) Los Decanos

El Consejo Superior se compone por el rector, los decanos, cinco representantes por el claustro de profesores, cinco por el claustro de graduados y cinco por el claustro de estudiantes. Por lo tanto, si bien los claustros están representados en forma paritaria, los profesores son muchos más ya que los 13 decanos también forman parte del mismo.

Por otra parte, los representantes de los profesores se renuevan cada cuatro años, los de los graduados cada dos años y los de estudiantes bienalmente.

En cuanto al Consejo Directivo (de las facultades), está integrado por ocho representantes de los profesores; cuatro por los graduados, uno de los cuales deberá pertenecer al personal docente, y cuatro representantes de los estudiantes.

Lo dicho hasta aquí describe cómo se distribuye la autoridad en el plano formal, pero resta interrogar dónde recae efectivamente la autoridad, cómo se articulan los distintos niveles que la ley establece para la toma de decisiones; cómo se toman concretamente las decisiones en la universidad.

Para responder a estas preguntas creemos conveniente acudir a las categorías analíticas que proporciona el análisis organizacional y particularmente, uno de sus principales referentes: Burton Clark.

En su libro *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización*



*académica* (1983), Clark analiza cómo se distribuye la autoridad en los distintos niveles del sistema y cuáles son las formas que ésta asume.

Muy esquemáticamente, puede decirse en que existen diferentes niveles donde se deposita la autoridad en las universidades, teniendo en cuenta que el conocimiento juega un rol central y determinante en dichas instituciones.

A nivel de la infraestructura de la organización universitaria se encuentra la cátedra ó departamento. En el caso de la UBA, tradicionalmente sus facultades se organizaron en torno a cátedras, y, en algunos casos, se reformó la estructura por la de departamentos. En este nivel, la autoridad suele ser ejercida en forma personalista, ya que gira en torno a la persona que ocupa el cargo de titular de cátedra, o jefe de departamento. En este mismo nivel, Clark ubica la facultad. En ella, coexisten dos tipos de autoridad en el caso argentino: *la autoridad colegiada y la política*, aunque también ejerce un rol de autoridad el complejo sistema burocrático que opera en el plano administrativo y organizativo de la facultad.

El segundo nivel es el de la estructura, en el cual se ubica la universidad. En ella coexisten varias formas de autoridad: la burocrática, la colegiada, y también la personal y política.

Por último, a nivel del sistema, es el Ministerio de Educación, o los diferentes organismos de coordinación central los que son depositarios de la autoridad. En este nivel, para el caso argentino, la autoridad suele ser colegiada, integrada por un cuerpo de académicos. Clark denomina a este tipo de autoridad "*grupo académico pansistémico*", ya que la autoridad que este grupo ejerce afecta al conjunto del sistema.

La universidad argentina se caracteriza, siguiendo el lenguaje de Clark, en primer lugar, por ser "de base pesada". Esto es, la autoridad tiende a concentrarse en la infraestructura del sistema, y tiende a ser bastante dispersa.

En el nivel de infraestructura, la autoridad es personal, y se ubica en la cátedra —en algunos casos, donde existe— en el departamento, pero la cátedra es la forma más común de organización, aunque hay algunas universidades que se organizaron en torno a departamentos. En la cátedra recae gran parte de la toma de decisiones respecto a aspectos importantes del quehacer universitario, pedagógico, y conceptual, reforzado esto por el principio de libertad de cátedra que constituye un valor insustituible en la universidad.

Sin embargo, la autoridad personalista del sistema de cátedra está debilitado por la presencia de docentes que ejercen su actividad a tiempo parcial, y, en un porcentaje elevado, sin percibir remuneración por ello<sup>6</sup>. Por lo tanto, si bien sobre la cátedra recae gran parte de la responsabilidad en la toma de decisiones, ocurre que en muchos casos, la decisión no recae efectivamente sobre nadie, con lo cual resulta altamente complejo un proyecto de transformación "desde abajo".

A nivel de la facultad y de la universidad en su conjunto, la autoridad unipersonal recae sobre el decano y el rector, quienes gobiernan junto al Consejo. Su capacidad de acción se encuentra limitada por el Consejo, el cual, de acuerdo con la LES y en concordancia con lo que establecen los estatutos, "tendrán básicamente funciones normativas generales, de definición de políticas y de control en sus respectivos ámbitos, en tanto los unipersonales tendrán funciones ejecutivas" (LES; art. 52).

La función de control que ejerce el Consejo Directivo es ampliamente reconocida por sus miembros, los cuales definen su rol en tanto responsables de ejercer

tareas de control y contrapeso respecto al poder del decano. Algunos consejeros definen el rol del Consejo Directivo como una suerte de “poder legislativo” al interior de la universidad.

Al tratarse de una institución “de base pesada”, sobre todo aquellas de mayor tamaño como la UBA, La Plata, Córdoba, y al concentrarse la autoridad en la infraestructura, el nivel de coordinación central en manos de los rectores suele ser relativamente bajo<sup>7</sup>.

Respecto al gobierno del conjunto del sistema, existe una autoridad colegiada que coordina el conjunto de las instituciones que lo componen. En rigor, existen dos órganos colegiados: el Consejo Interuniversitario Nacional, conformado por los rectores de las universidades nacionales, y que integra a su vez el Consejo de Universidades y los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior. El Consejo de Universidades (del cual forma parte el CIN) tiene a su cargo la coordinación de políticas y estrategias de desarrollo universitario y es el ámbito de concertación alrededor de las políticas formuladas por el gobierno (Fanelli, 1998:111). Por otro lado, existe un órgano de coordinación relativamente novedoso, que es creado por la LES, la CONEAU. Dicho organismo es el encargado de llevar a cabo el proceso de evaluación y acreditación de carreras de grado y posgrado, y de instituciones universitarias. En esta instancia se concentra la autoridad de los grupos académicos, que es ejercida a través de los pares evaluadores.

Nos ocuparemos, a continuación, de describir la visión de los actores en el nivel intrainstitucional (facultades), para, de ese modo, intentar dar un sentido más complejo a la democracia universitaria en su dimensión interna (queda pendiente para otra etapa de la investigación una indagación más integrada sobre el funcionamiento de la democracia en el conjunto del sistema). Nos proponemos, en definitiva, articular los planos normativo y subjetivo de la democracia universitaria.

### La visión de los actores

Como hemos visto hasta aquí, los estudiantes constituyen una porción relevante del “*demos* universitario”, no solo por su participación en el gobierno de la universidad, sino también por su intervención en la vida pública de ésta a través de las agrupaciones estudiantiles, que canalizan las inquietudes y demandas de los estudiantes en pro de una definición de “bienestar estudiantil”. Muchas de las agrupaciones, además, disputan cada año por ocupar la coordinación del Centro de Estudiantes de las facultades.

En el marco de la indagación sobre la democracia universitaria, nos pregun-

<sup>6</sup> El plantel docente de la UBA asciende a 23,000 integrantes, de los cuáles sólo el 70% es remunerado, y el restante 30% realiza sus actividades *ad honorem*.

<sup>7</sup> Lo cual no implica que existan estilos personalistas muy arraigados en el ejercicio de la autoridad a nivel de rectorado. Por ejemplo, el rector saliente de la UBA se mantuvo en su cargo 16 años, logrando ser reelecto en cuatro asambleas universitarias consecutivas. Esta permanencia poco habitual en el cargo responde, por un lado, a la cualidades personales y capacidad de liderazgo de quien fuera rector, y por otro, al apoyo de un partido político con fuerte presencia nacional y universitaria, que puso en marcha todo su aparato institucional para sostener esta candidatura a costa de un esquema de patrimonialismo y clientelaje que, en los últimos tiempos de ejercicio del poder se pusieron en evidencia de modo irrefutable.

tamos cómo se ha ido transformado la forma de organización política de los estudiantes, ¿qué hay de novedoso en sus prácticas?, ¿qué tradiciones actualizan y cuáles son rechazadas?

Las agrupaciones políticas estudiantiles, luego de la restauración democrática, han buscado reactualizar viejas consignas políticas<sup>8</sup>, previas a la dictadura militar de 1976. Las cuales, aún hoy, gravitan en el discurso político estudiantil y se convierten en fórmulas de interpretación de la realidad<sup>9</sup>. Este tipo de consignas muchas veces no logran dar cuenta de los cambios político-culturales que, tanto a nivel nacional como internacional, han modificado las reglas de juego político.

El anacronismo de las consignas y los “militantes full-time” que se encargan de mantenerlas, han contribuido al estancamiento de la discusión crítica en el seno del movimiento estudiantil. Las tradiciones que se retoman varían según las agrupaciones, pero en general encontramos que existen consignas de izquierda, bajo las distintas variantes del marxismo, las cuales retoman muchas proclamas políticas de los años setenta, como también otras que encuentran en la tradición reformista de principios de siglo un referente obligado a la hora de discutir sobre la universidad. Dentro de este escenario de escasa revisión conceptual, han surgido otro tipo de manifestaciones políticas estudiantiles, las cuales centran su acción en aspectos referidos a la función académica de la universidad. En suma, nos referimos a aquellos grupos de estudiantes que se reúnen como “independientes”.

La participación política de los estudiantes aparece como una experiencia más bien fragmentada, coyuntural y esporádica, en un contexto de deterioro del espacio público y de retraimiento del pensamiento crítico, que va cediendo terreno a un conocimiento pragmático.

La desconfianza respecto a las agrupaciones tradicionales se extiende y se acentúa la creencia en su incapacidad para encarar procesos de renovación al interior de la casa de estudios; por otro lado, el deterioro de la propia institución universitaria que se ve atravesada por infranqueables dificultades presupuestarias, presionada por diversos sectores y acusada de parálisis e inacción; todo lo cual se traslada también a los modos de *hacer política* que se desarrollan en la universidad.

Cabe destacar la creciente imposibilidad de las generalizaciones en un contexto de diferenciación y heterogeneidad como el que se plantea en la actualidad. En ese sentido, Brunner afirma en un texto de 1986 que “ya no existen las condiciones que hacían posible el surgimiento de una *cultura estudiantil*, tal como ésta se desarrolló en América Latina hasta los años sesenta. Esto es, esa cultura estudiantil relativamente homogénea –pautada a lo más por las diferencias originadas en la pertenencia a una universidad pública o a una privada o en la adscripción a una facultad de Ciencias Naturales o de Letras– tiende a desaparecer y es sustituida por un mosaico de culturas estudiantiles (en plural) cuya homogeneidad, cuando

<sup>8</sup> Consignas como “contra el FMI y los yanquis imperialistas”, “por una universidad obrera”, “por la unión del Pueblo Latinoamericano”, son ejemplos de ello. Dichas consignas se exhiben en grandes carteles pintados a mano en algunas facultades de la UBA (Ciencias Sociales, o Filosofía y Letras, por ejemplo).

<sup>9</sup> Nos referimos a aquellas consignas que explican los problemas de la universidad y de la nación a través de la oposición amigo-enemigo, las cuales sitúan al gobierno nacional como “cómplice” necesario de los organismos de crédito internacional contra los intereses de los sectores populares.

aparece, por lo general, viene impuesta o condicionada por elementos externos a la propia universidad” (Brunner, 1986: 281).

Además de las transformaciones del estudiantado, se percibe una transformación en la política universitaria que tal vez resulte pertinente para comprender el giro en la participación. Se trata de aquello que Brunner denomina el pasaje de la lucha ética por compartir el gobierno de una institución que se quería transformar y modernizar, a una lucha político-técnica por hacer valer los propios intereses en una institución que se ha vuelto altamente compleja y donde los fenómenos de burocratización se hallan bien avanzados. Esto se pone en evidencia cuando los consejeros de los diferentes claustros reconocen una supremacía de asuntos burocráticos que deben atender, en lugar de ocuparse de discutir sobre proyectos, o, incluso, sobre el sentido de la universidad, el cual muchos reconocen que se encuentra en crisis.

La legitimidad del grupo o personas dedicados a la vida política en la universidad, radica justamente en su desvinculación con la política tradicional, en el reclamo puntual y específicamente académico –y, eventualmente, educativo– empleando como herramienta aquello que se hace en la universidad (clases públicas, cátedras libres), y tendiendo a desvincular el reclamo del proyecto de país.

Nos referimos específicamente a experiencias recientes como la proliferación de clases públicas (sobre todo en la segunda mitad del año 2001); la erección de una carpa por la educación pública en una plaza céntrica de Buenos Aires, como iniciativa de una agrupación de estudiantes autoconvocados de la Facultad de Medicina; o el triunfo en elecciones para el Centro de Estudiantes de agrupaciones sin pertenencia partidaria y con un perfil claramente académico.

En el plano del gobierno tripartito, es perceptible –como dijimos– una inclinación por la lucha político técnica que relega a la democracia a un plano meramente procedimental. Así, los miembros del Consejo Directivo tienden a asociar democracia universitaria con representación política en los órganos de gobierno, más que a la idea de participación de la comunidad en la vida política institucional. Resulta difícil hallar –en el discurso de los representantes– una comprensión de la universidad como espacio público y crítico.

Tampoco se perciben, en la trama discursiva, huellas de una *comunidad* universitaria, con valores afines y en pro de una misión cultural común. Los graduados y los estudiantes tienden a ser escépticos sobre la vocación democrática del claustro de los profesores, ya que en muchos casos reconocen una predilección de éste claustro por preservar las cuotas de poder que actualmente detentan, sin estar dispuestos a discutir mecanismos democratizantes al interior de los órganos de gobierno.

En la trama discursiva de los consejeros se percibe la prevalencia de una función burocrático administrativa en cuanto a la definición de tareas que competen al cuerpo. Esto se corrobora con la simple observación de las temáticas tratadas en las sesiones de los consejos, donde la mayor parte del tiempo se la dedica a la firma de expedientes, muchos de los cuales, sin discusión previa. El Consejo no es percibido como un espacio de reflexión crítica, ni de control o sistema de contrapeso respecto a la actividad del decano, tampoco es percibido como el espacio donde se generan proyectos transformadores, lo cual no implica que los consejeros perciban con desdén o tedio la tarea que les ha sido encomendada. Se trata más bien de una

aceptación acrítica de las prácticas que el cuerpo reproduce a lo largo de varios años de ejercicio del gobierno representativo. Los representantes perciben su tarea como fundamental para la continuidad de la vida democrática en la universidad, pero no reclaman por el lado de la población universitaria una actitud más activa y participativa: entienden que la misma ha decaído en los últimos tiempos —sobre todo en el caso de los estudiantes— con mayor pronunciamiento junto con la crisis de diciembre. En el caso de profesores y de graduados, la participación de la comunidad es baja en las facultades. Los profesores mantienen encuentros esporádicos con sus representantes, pero existen instancias formales de encuentro que facilitan el intercambio. El caso de los graduados es el más problemático, y el que requiere un urgente tratamiento, de acuerdo con los testimonios de los miembros de este claustro.

Dicho claustro fue pensado por la Reforma de 1918 con el propósito de incorporar a la universidad y al debate sobre la conformación de los contenidos del plan de estudios, una mirada externa, que aporte la experiencia del ejercicio profesional. “La intervención de los graduados tendería a morigerar la desorientación o exceso de teoría en los planes de estudio y contribuiría a que se les diera a los estudiantes los conocimientos generales o prácticos que necesitan para la vida profesional”... “queremos interesar a los diplomados se interesen por la marcha de la enseñanza”... “Conocemos la manera de ser de los profesionales que se dedican a estudiar derecho únicamente para ponerse a ejercicio bajo la faz práctica; en cambio, vinculando a esos profesionales a la vida pedagógica, y la vida pedagógica a esos profesionales, implicaría tenerlos siempre alerta respecto a las nuevas tendencias, a las nuevas enseñanzas o experiencias” (Del Mazo, 1941: 73).

Como fue dicho anteriormente, los graduados se incorporaron tardíamente al gobierno universitario (de 1955 a 1966 y luego desde 1983), y sobre todo en el último período los cargos de consejero no son ocupados por profesionales ajenos a la universidad, sino por docentes jóvenes cuya principal actividad se radica en la universidad. Se trata de una enorme cantidad de docentes jóvenes que no han podido concursar sus cargos (y por lo tanto no pertenecen al claustro de Profesores), pero que realizan actividades de docencia e investigación.

Respecto al vínculo con los representados, los consejeros afirman en casi todos los casos que no es necesario establecer una comunicación constante con ellos, y consideran tener gran libertad en el proceso de toma de decisiones. Manin sostiene que uno de los principios de la democracia representativa es que “los gobernantes conservan, en sus iniciativas, un margen de independencia en relación con los gobernados”, lo cual evita por un lado, el mandato imperativo y por el otro, la revocabilidad de los cargos electos. Este principio se traduce en la universidad, con el agregado de que se da un proceso de desarticulación de la comunicación entre representante y representado: el representado no se posiciona como ciudadano participativo y demandante, no exige rendición de cuentas por parte de sus representantes. Por el otro lado, el representante no percibe la necesidad de comunicar las decisiones que se toman en el consejo: frente a la pregunta acerca de si comunica las decisiones, o si existe algún canal para informar a sus representados lo ocurrido en el proceso cotidiano de ejercicio de gobierno, la mayor parte de los consultados sostiene que no siente la necesidad de comunicarse con su claustro, ni con

el conjunto de la facultad para informar acerca de su actividad como consejero.

Todo lo cual lleva a preguntar cuál es el sentido de la representación en un contexto en el cual representante y representado no hallan espacios de encuentro. La misma pregunta resuena en los oídos de los argentinos, desde que se desató una crisis de confianza en la política y la representación de la República.

### A modo de conclusión

Para concluir, creemos que es necesario desplazar el análisis sobre la universidad hacia un plano filosófico que permita problematizar el *sentido* de esta institución en tanto espacio público y crítico.

En los últimos años, la actividad crítico-pública de la universidad ha ido mermando, entre otras razones, por una creciente presión hacia la profesionalización. Este movimiento se expresa en la fragmentación y multiplicación de disciplinas dentro de la universidad, lo cual ciertamente se encuentra vinculado con la complejización y la masificación de la educación superior en las sociedades modernas. Pero también, creemos que muestra una crisis de la *función cultural de la universidad*<sup>10</sup>. Es decir, que ésta ha dejado de producir un entramado simbólico discursivo capaz de expresar una visión unitaria de la realidad social, que responda a los desafíos interpretativos de las sociedades contemporáneas. Por el contrario, prevalecen consideraciones desvinculadas entre sí que se refieren a las aplicaciones e intereses propios de cada disciplina científica. Este fenómeno de diversificación y proliferación de disciplinas encuentra su correlato en las aspiraciones hegemónicas de la economía y los negocios. El progresivo abandono del humanismo como eje estructurante de la actividad académica ha dado lugar a una nueva forma de organizar los saberes, que se afirma en el presupuesto de la existencia de una cierta finalidad de la universidad, a saber: responder a las demandas inmediatas del mercado. Esta primacía de la lógica mercantil se expresa en la forma en que sus estructuras conceptuales colonizan todos los ámbitos de producción de saber y también, la elaboración de políticas universitarias. Es así como progresivamente se produce un desplazamiento tendiente a reemplazar la noción de *misión de la universidad* por la de *finés u objetivos de la institución universitaria*<sup>11</sup>. Como consecuencia de esto, encontramos que los mecanismos de asignación de cargos, concursos, financiación y becas reposan sobre criterios de utilidad instrumental, es decir que responden a la pregunta *¿Para qué sirve?* como el medio para distinguir entre lo deseable y lo incorrecto, lo verdadero y lo falso. De esta forma la institución se encarga de satisfacer necesidades inmediatas, dejando relegada la *función social* que se supone debe dirigir y ordenar las funciones científica, académica y profesional de la universidad en pos de un proyecto cultural acorde con la tradición de la sociedad a la que pertenece.

Creemos que un abordaje reflexivo sobre el gobierno universitario no debe perder de vista la pregunta sobre el sentido de la universidad. Es por ello que en el marco del análisis sobre el gobierno, la representación y la democracia universitaria nos preguntamos si pueden las actuales estructuras políticas encarar una tarea de

revisión acerca del sentido de la universidad. Tal como están planteadas sus funciones y cómo son percibidas éstas por sus actores... ¿es posible el ejercicio de una actividad crítico reflexiva que tienda a re pensar el sentido de la universidad pública argentina y de este modo encarar un proceso de verdadera transformación democrática?

Consideramos que la indagación filosófica sobre esta y otras cuestiones que atañen a la universidad tiene objeto plantear preguntas sobre el sentido y su crisis actual, y no proponer respuestas definitivas.

## Referencias

- BRUNNER, J. J. (1986). "El movimiento estudiantil ha muerto. Nacen los movimientos estudiantiles", en Tedesco, Juan Carlos, y Hans Blumenthal, *La juventud universitaria en América Latina*, Caracas, Cresalc-Ildis.
- CANTINI, H. (2001). *La autonomía y la autarquía de las universidades nacionales*, Academia Nacional de Educación, Argentina.
- CLARK, B. (1983). El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica, México, UNAM.
- CROZIER, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema*, México, Alianza.
- DAHL, R., La democracia y sus críticos, Alianza, Buenos Aires, 1991.
- \_\_\_\_\_ (Comp.) (1941). *La Reforma Universitaria*, La Plata, Centro de Estudiantes de Ingeniería.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Estudiantes y gobierno universitario*, Nueva Editorial Universitaria, Universidad Nacional de San Luis, Argentina.
- FANELLI, A. (1998). *Gestión de las universidades públicas. La experiencia internacional*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación.
- FLISFISCH, A. (1990). "Política y gobierno universitario: metáforas inadecuadas y ajustes necesarios" en Cox, C., (Editor), *Formas de gobierno en la educación superior: nuevas perspectivas*, Flasco Chile.
- FRONDIZI, R., "La función social de la universidad", *Ensayos Filosóficos*, México, FCE.
- IAZZETTA, O. (2001). "La recreación de la dimensión pública de la universidad" en *Revista Pensamiento Universitario*, Buenos Aires, año 9 n° 9, abril.
- MANIN, B. (1995). "La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo", en *Revista Sociedad*, Buenos Aires, N°6, abril.
- MARSISKE, R. (1999). *Movimientos estudiantiles en la historia de América Latina*, México, CESU.
- NAISHTAT, F., García Raggio, y Villavicencio (comps.) (2001). *Filosofías de la*

<sup>10</sup> "Sólo si la universidad vuelve a dar a la *función cultural* la importancia que tuvo en otros tiempos podrá restaurarse el espíritu sintético e integral de épocas pasadas y evitarse el desmembramiento y la deshumanización del hombre de ciencia.", R. Frondizi, *Ensayos Filosóficos*, México, FCE, pp. 345.

<sup>11</sup> Para profundizar esta línea de análisis recomendamos ver el artículo de Pedro Krotsch, "La dilución de las nociones de misión e idea de la universidad moderna: el papel de las demandas o finalidades asignadas", en F. Naishtat, A. M. García Raggio, S. Villavicencio (comp.), *Filosofías de la universidad y conflicto de racionalidades*, Buenos Aires, Colihue, 2001.

*universidad y conflicto de racionalidades*, Buenos Aires, Colihue.

O'DONNELL, G. (1996). "Otra Institucionalización", en *Revista Agora*, Buenos Aires, n° 5, Invierno.

PLOMÉ, A. (2002). *El gobierno colegiado, ponencia presentada en las Jornadas Internacionales sobre la Universidad*, Universidad Nacional de Río IV, junio.

UNZUÉ, M. (2002). *Democracia y representación en la Universidad*, ponencia presentada en las Jornadas Internacionales sobre la Universidad, Universidad Nacional de Río IV, junio.