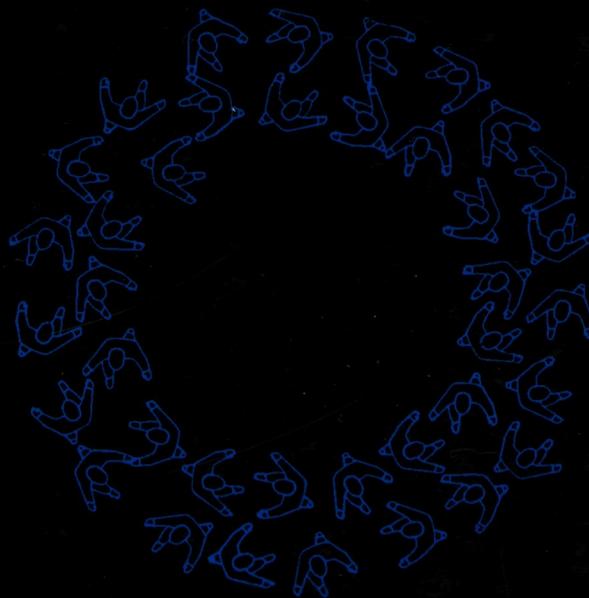


# PENSAMIENTO UNIVERSITARIO



Nicolás Bentancur

**Gobiernos, Banco Mundial y Universidades: el legado de una década de políticas universitarias en América latina**

Adrián Acosta Silva

**Gobierno y poder en las universidades públicas mexicanas: un punto de vista desde la gobernabilidad institucional**

Carlos Greco / Mario Greco

**Financiamiento de las universidades nacionales. Modelos de asignación presupuestaria. Análisis y tendencias actuales**

Francisco Naishtat

**La democracia universitaria hoy: en busca de la comunidad perdida**

Perla Aronson

**Max Weber. Educación, ciencia, universidad**

ENSAYOS

**La disfunción de la Universidad**

Eduardo Subirats

**La promoción de la actividad científica en los inicios de la Universidad Nacional de La Plata (1906-1918)**

Susana V. García

DOSSIER

**La investigación de Alfredo Palacios sobre la fatiga de los trabajadores en la Argentina**

M. R. Lores Arnaiz

# SUMARIO

**Presentación, Pedro Krotsch**

Pág. 3

## ARTICULOS

**Gobiernos, Banco Mundial y Universidades: el legado de una década de políticas universitarias en América latina**

*Nicolás Bentancur*

Pág. 7

**Gobierno y poder en las universidades públicas mexicanas: un punto de vista desde la gobernabilidad institucional**

*Adrián Acosta Silva*

Pág. 17

**Financiamiento de las universidades nacionales. Modelos de asignación presupuestaria. Análisis y tendencias actuales**

*Carlos Greco / Mario Greco*

Pág. 29

**La democracia universitaria hoy: en busca de la comunidad perdida**

*Francisco Naishtat*

Pág. 45

**Max Weber. Educación, ciencia, universidad**

*Perla Aronson*

Pág. 57

## ENSAYOS

**La disfunción de la Universidad**

*Eduardo Subirats*

Pág. 67

**La promoción de la actividad científica en los inicios de la Universidad Nacional de La Plata (1906-1918)**

*Susana V. García*

Pág. 73

## DOSSIER

**La investigación de Alfredo Palacios sobre la fatiga de los trabajadores en la Argentina**

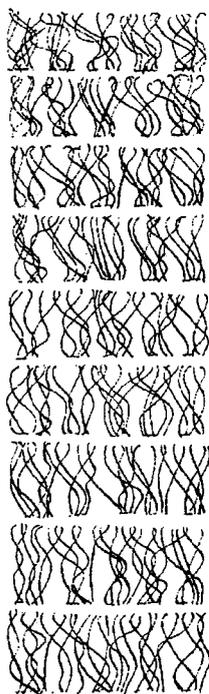
*M. R. Lores Arnaiz*

Pág. 81

**Reseñas**

Pág. 91

# presentación



El nuevo gobierno presidido por el doctor Néstor Kirchner parecería estar orientado a reconocer la importancia y centralidad que la universidad y la ciencia tienen para el desarrollo material y cultural de la nación. Pocos han sido los gobiernos que se han interesado con convicción por esta problemática en nuestro país, menor también ha sido el lugar que en los discursos oficiales ha tenido históricamente la ciencia y la universidad como motores del desarrollo. El presupuesto para ciencia estimado para 2004 aumentaría un 20% en términos nominales lo que significa sin embargo una asignación aún escasa en relación con cualquier estimación del PBI que se haga pues en el mejor de los casos la inversión pública no superaría el 0,20%, cifra más baja que la invertida en Brasil o Chile y mucho menor que la destinada a ciencia y técnica en los países desarrollados, así como en el Sudeste Asiático.

Pero el problema fundamental no es éste sino la falta de inversión privada y la demanda del aparato productivo por nuevo conocimiento: la “destrucción creativa” de la trama tecnológica vigente y el impulso a su reemplazo y mejoramiento del que hablaba Schumpeter como motor del capitalismo, están ausentes entre nosotros. En este sentido parecen haber algunos atisbos en la búsqueda de articulación entre los dispositivos de ciencia y técnica y el objetivo de apoyo a la pequeña y mediana industria. Que la articulación es posible lo demuestra no sólo el desarrollo primero de Japón y luego recientemente Corea sino el caso de la actual Finlandia e Irlanda, las que en una década han podido transformarse en verdaderas potencias tecnológicas integradas competitivamente al mercado internacional. China hoy sobre la base de la interconexión industrial y tecnológica con Ja-

## Presentación

pón, pero también con Corea, y financiera con toda la región del Asia Pacífico, cambiará seguramente en no más de una década la hegemonía que Occidente desarrolló a partir del siglo XVI en un contexto mundial en que el equilibrio entre China, el Islam y Europa no permitía predecir fácilmente la hegemonía "occidental".

Las universidades no pueden estar ajenas a las transformaciones sociales, económicas y geopolíticas que se viven en el mundo, pues deberían ser los ojos y las vistas de la sociedad en las que se desarrollan.

Pero estar conscientes de las circunstancias mundiales actuales no significa un punto de partida suficiente para su transformación. El cambio posible supone también una transformación radical de la sociedad en su conjunto, de su base económica, las relaciones sociales prevalecientes y una institucionalidad sin la cual es imposible construir un devenir con sentido: sin instituciones no hay reglas del juego que hagan previsibles los compartimientos en los distintos espacios sociales. La debilidad de nuestras instituciones no es una novedad, esta debilidad proviene de la colonia y de la tradicional desobediencia a la ley que se construyó durante el período colonial y que los procesos de independencia reabsorbieron bajo la forma de caudillismo, corrupción y distintas formas de patrimonia-

lismo que también recorren hoy a las instituciones, incapaces de sujetar a su siempre endeble normatividad las pasiones e intereses individuales. No se trata sólo de una problemática económica, se trata también de un impulso de articulación entre actores y sistema que sólo puede soldarse si se combina con un impulso moral e intelectual capaz de renovar el horizonte cultural del conjunto de la sociedad. De nada valen las metáforas ingenieriles, en este caso de la educación, sin actores verdaderamente interesados en participar de un nuevo horizonte posible, sean éstos estatales, de la sociedad civil, el mercado o la universidad: sin la sintonía entre los intereses y orientaciones de los distintos actores vinculados con la educación no será posible conjugar un sistema de innovación del que la universidad pueda ser precipitado y fermento científico y cultural.

La universidad pública, cada vez más orientada hacia el mercado de las profesiones liberales, es moldeada hoy como lo ha sido siempre en su historia, por una creciente demanda de movilidad que la estructura socioeconómica es incapaz de garantizar. Al mismo tiempo la emigración de científicos jóvenes da lugar a un paulatino envejecimiento de nuestro patrimonio de recursos humanos vinculados con la ciencia y el desarrollo tecno-

lógico. No se trata sin embargo de un problema sistémico dentro del campo de la ciencia y la tecnología, se trata de una configuración más vasta y amplia que no puede imaginarse sin múltiples interrelaciones entre los conocimientos producidos y su demanda social y económica, el destino ocupacional de los recursos formados en las instituciones, así como las articulaciones institucionales entre el mundo de la producción de conocimientos, la sociedad civil, el mercado y el Estado. La historia de los países desarrollados y la de las experiencias recientes en distintos países del mundo nos indican que la universidad adquiere pertinencia socioeconómica en la medida en que se reemplazan las "ventajas comparativas" por las "ventajas competitivas". Lo anterior no significa, sin embargo, que las universidades no puedan cumplir algunas de sus otras múltiples funciones como aquéllas que la vinculan con la cultura o a la democratización política como ha sucedido en América Latina, en el Medio Oriente y también en el Este Asiático como lo atestiguan los casos de China (Tianamen) o el proceso de democratización de Corea. Sin embargo, en este último caso, la universidad fue tanto un elemento fundamental en el proceso de democratización política como de modernización económica, el desarrollo científico tecnológico

## Presentación

y la movilidad social. Nuestra universidad ya no puede pensarse desde sí misma y desde las viejas rutinas que devienen de la historia. Seguramente esta ruptura del encierro no puede más que devenir del marco más amplio de la sociedad y el Estado, pero también de la voluntad de los actores universitarios por romper las inercias del pasado y sumarse a la construcción de una nueva universidad.

La universidad vive, a nivel mundial, un proceso de enormes transformaciones cuantitativas y cualitativas, que nos permite preguntarnos si la idea moderna de universidad humboltiana sobrevivirá como actor central en la producción de conocimiento y formación de recursos humanos. El descenramiento de la "idea de universidad" ya en los cincuenta como consecuencia de la masificación y la proliferación de instituciones que se expresa con el surgimiento de la "educación superior", parece entrar en una nueva fase de transformación vinculada con la internacionalización y con la transnacionalización de las instituciones y programas. En Europa el proyecto de integración surgido con el documento de Bologna es un ejemplo de internacionalización de la educación superior universitaria en el marco de la UE que prevé la movilidad de estudiantes y docentes y la validez internacional de títulos y créditos en un

contexto de transformación de las estructuras de carreras, las que bajo la influencia de los modelos anglosajones se propone, para el 2005, organizarse en tres ciclos (tres años para el grado, dos para el posgrado y luego el doctorado) de manera de unificar el sistema académico europeo. Para aquella fecha deberían estar en marcha el sistema de ciclos cortos, pero también sistemas de evaluación de la calidad así como un sistema de créditos que permitan la movilidad de los estudiantes. Cabe señalar, por la importancia que desde el punto de vista político, demográfico y económico tendrá en el futuro de nuestras relaciones internacionales, que la República Popular China ha seguido un camino parecido en cuanto al diseño de la estructura académica, en el contexto de un programa de fuerte integración de las universidades e institutos al fenomenal desarrollo económico que hace décadas experimenta ese país.

En el contexto de los cada vez más acelerados procesos de transformación y expansión de la universidad y la educación superior en general, que se desarrollan paradójicamente de manera simultánea a la pérdida de centralidad en la producción de conocimiento y crisis de los encierros disciplinarios y organizacionales, se observa un problema no suficientemente atendido en nuestro país y en la región que es el de

la denominada internacionalización de la educación superior. Esta internacionalización que, como lo hemos señalado, se observa en el marco de la UE, se plantea como transnacionalización cuando se enmarca en formas de dominación y exportación unilateral de bienes y servicios vinculados con la educación. Esta problemática que se ha denominado también "internacionalización lucrativa" o "educación sin fronteras" puede adoptar la forma de la educación a distancia, educación a distancia apoyada localmente, programas gemelos, programas articulados, sedes locales de instituciones extranjeras etc. Estas tendencias en expansión que básicamente tienen su centro en el norte anglosajón y están complementando el tradicional interés de los países centrales por la atención local de estudiantes extranjeros, se ha instalado como problemática en la Organización Mundial de Comercio (OMC) en el capítulo del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS). Este último constituye un acuerdo legal y multilateral sobre comercio internacional de servicios del que la educación es uno de los 12 componentes, entre los cuales figura el turismo, los servicios ambientales, financieros, administrativos, sociales, de salud, etc. Esta regulación internacional hacia la liberalización de los servicios supone com-

## Presentación

promisos en el “acceso a los mercados locales” bajo determinadas condiciones y el “tratamiento nacional” que supone el mismo trato para proveedores extranjeros y nacionales. Si bien sólo unos pocos países han firmado acuerdos en materia de educación y educación superior, la problemática pone sobre la mesa la creciente tendencia a cuestionar a la educación como bien público y la fuerte impronta ligada al lucro, que se ha denominado “commodification”.

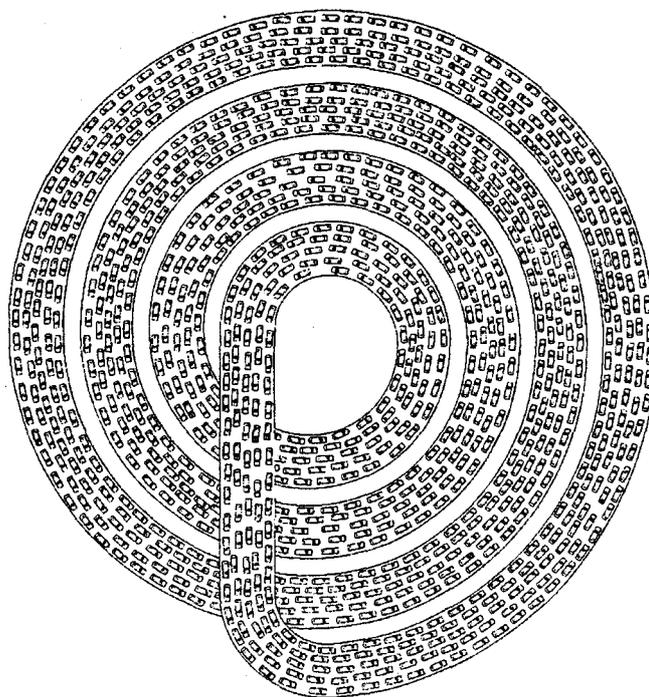
Estas tendencias que se acrecientan de manera espectacular, relacionadas sin duda con el proceso más amplio de globalización de la economía y la cultura, no pueden desligarse de la creciente polarización Norte-Sur sobre todo en el campo de la producción de conocimiento. Si bien el trabajo en redes y el carácter internacional de las mismas ha sido una característica del mundo universitario que en gran medida ha funcionado como “sistema mundial”, la presente tendencia ligada sobre todo al mercado de títulos, plantea problemas de inequidad que debe sin duda ser regulada en beneficio de los países menos desarrollados. A seis años de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior de la Unesco es mucho lo que resta por hacer. La globalización y la internacionalización se desarrollan con rapidez inusitada, fenómeno que en el caso

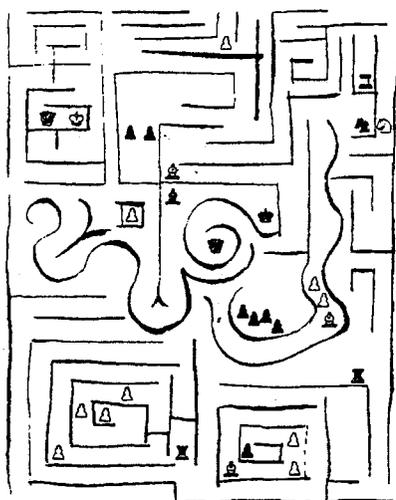
de la educación superior argentina no aparece tan evidente, posiblemente por la resistencia que presenta la combinación entre una relativamente alta cobertura del grupo de edad y la proclividad del sector público nacional a dar respuesta a la creciente demanda. Situación que, por ejemplo, no presenta las mismas características en Brasil y en México cuya demanda está aún poco cubierta.

No cabe duda que las universidades públicas y privadas de nuestro país deberán tener una participación más activa en esta problemática, la que sin duda requiere de mayor monitoreo y evaluación internacional a través de mecanismos de cooperación y difusión, con el

objeto de desarrollar códigos internacionales de buenas prácticas y la cooperación horizontal en el uso de recursos. En los países centrales esta problemática se ha constituido en una cuestión estratégica de fuerte contenido económico y cultural. Los actores públicos y privados de la educación argentina no pueden permanecer ajenos a comprender y discernir nuestra forma de inserción en las complejidades que se presentan en el campo educativo internacional al mismo tiempo que no podremos estar ajenos de las necesidades que devienen de nuestra particular localización en el espacio territorial y social.

Pedro Krotsch





# Gobiernos, Banco Mundial y Universidades: el legado de una década de políticas universitarias en América latina

---

Nicolás Bentancur <sup>1</sup>

---

1. El panorama universitario que presenta América latina a principios del siglo XXI sería difícilmente reconocible para un observador de tan sólo veinte años atrás. Aunque con variantes según el país que visite, hoy se encontraría con universidades públicas que compiten entre sí y con otras instituciones por contratos y estudiantes, vendiendo conocimiento aplicado y cursos a la medida de las necesidades de sus “clientes”. Anotaría que las instituciones son evaluadas por los gobiernos, y frecuentemente reciben recursos adicionales según su adecuación a los criterios fijados políticamente y a sus resultados. Probablemente repararía en que sus docentes perciben remuneraciones dispares y variables, aun cuando sus antecedentes académicos sean similares, y que orientan sus actividades de acuerdo con un menú de prioridades fijado externamente. A su vez, advertiría la presencia de una multiplicidad de nuevos organismos estatales destinados a dirigir y regular el sector, y la continua expansión de un sistema de instituciones privadas

<sup>1</sup> Investigador en Políticas Educativas. Departamento de Ciencia Política (FCS), Universidad de la República de Uruguay. E mail: nicobent@fcs1.fcs.edu.uy.

muy desiguales, que en varios países atienden a más estudiantes que el mismo sistema público.

Este nuevo escenario no surgió de manera espontánea, sino como resultado de un set de políticas impulsadas desde los gobiernos nacionales hacia los sistemas universitarios en la década pasada. Entre ellas: la creación de organismos estatales que coordinan los sistemas, generalmente en la órbita de los Ministerios de Educación, y con competencias de evaluación, acreditación y financiamiento; la descentralización y desregulación de las universidades públicas; la sofisticación y diversificación de las modalidades de financiamiento público; la imposición o creación de incentivos para que las universidades capturen recursos privados; la evaluación estatal de las instituciones públicas de educación superior; la puesta en práctica de distintas modalidades de incentivos salariales para los académicos; y el aliento a la expansión del sector universitario privado (Bentancur 2000). En buena medida, las universidades se han transformado porque así lo han querido los gobiernos.

Significativamente, en el cambio en el enfoque de las políticas antes aludido pueden identificarse regularidades

consistentes en América latina, en una triple dimensión: temporal, en cuanto su diseño e implementación comienzan en la segunda mitad de la década de 1980 y se extienden hasta la fecha; instrumental, por cuanto se reiteran en los distintos países los mismos expedientes operativos; y teleológica, en virtud de que parece existir una lógica subyacente a la interna de cada una de las políticas nacionales que les otorga coherencia y sentido –dirección–, y que a su vez las identifica con otros procesos de la región. Luego de este aserto, forzosamente surge la pregunta: ¿a qué se debe esa relativa identidad en las innovaciones de las políticas públicas hacia el sector terciario en los diversos países de Latinoamérica?

2. A nuestro juicio, dos son los factores que han determinado la homogeneidad de las reformas universitarias de los años noventa. Uno corresponde al marco más general de las transformaciones experimentadas en el período por los aparatos estatales, que por un lado se han amputado de competencias en beneficio de los actores privados, y por otro han rediseñado las actividades remanentes en su seno. Naturalmente, este ambicioso proceso de desguace y posterior reestructura de toda

la función pública, tributario de la sustitución de los Estados de Bienestar y de la organización burocrático-weberiana por las concepciones neogerencialistas asociadas con el neoliberalismo (“Nuevo Gerenciamiento Público”), no podía dejar de operar sobre el sistema universitario (Hood 1991, OCDE 1995).<sup>2</sup> El segundo factor que ha justificado las reformas es la actuación del Banco Mundial en el campo de la educación superior de América latina durante el mismo período, cuyo protagonismo ha sido destacado en múltiples análisis (Aboites 1995, Cano 1998, Kent 1995, Schugurensky 1998, Sguissardi 1998). Desde el frecuentemente citado documento “Lecciones desde la experiencia” (Banco Mundial 1993), que tiene como antecedentes a investigaciones encargadas por el propio Banco (Albrecht y Ziderman 1992, Winkler 1990), este organismo ha promovido y financiado la remodelación de los sistemas universitarios de la región, mediante convenios celebrados con la mayor parte de los gobiernos nacionales.

Es particularmente significativo –y obviamente, no casual– que haya existido una afinada sintonía entre estos dos factores causales, al punto que las recomendaciones de políticas de la institución financiera parecen interpretar e instrumentar eficientemente las tendencias dominantes de reforma

<sup>2</sup> Describimos este proceso –del Estado “proveedor” al Estado “gerente”– en un número anterior de *Pensamiento Universitario* (Bentancur 2001).

del Estado para un sector tan particular como el universitario. Es así que forman un todo homogéneo, que se expresa en los instrumentos de políticas citados en el numeral anterior, cuya configuración deseable se especifica a continuación:

a) mayor protagonismo de gobiernos y mercados en la coordinación del sistema, en desmedro de la autonomía sustantiva de las propias instituciones;

b) propensión a la desregulación administrativa y a la descentralización territorial;

c) reversión de la tendencia expansiva del presupuesto universitario;

d) mayor incidencia de fondos estatales condicionados, o asignados mediante fórmulas, en el financiamiento global;

e) reducción del peso del presupuesto universitario en el gasto educativo total;

f) imposición de costos a los estudiantes (aranceles u otras contribuciones)

g) incremento de los recursos extrapresupuestales derivados de la venta de servicios a empresas (transferencia tecnológica, asesoramiento técnico, cursos a demanda, etc.);

h) implantación de sistemas de evaluación de las universidades públicas por organismos estatales especializados;

i) establecimiento de sistemas económicos de incentivos a los docentes, por fuera de la carrera académica;

j) promoción del sector universitario privado, facilitando la constitución de instituciones y programas;

k) aliento a la expansión de la matrícula privada; y

l) introducción de programas de financiamiento público de instituciones universitarias privadas.

3. Transcurridos ya varios años desde la proposición de estas políticas, nos hallamos en condiciones de evaluar en qué medida se implantaron efectivamente en la región; esto es, hasta qué punto el paradigma gerencialista operacionalizado por el Banco Mundial implicó una reformulación de porte en los sistemas universitarios latinoamericanos. Con ese propósito relevamos las políticas llevadas adelante por los gobiernos de cinco países (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay) en la década pasada, correlacionando las reformas propugnadas ("*valores esperados*") con las que llegaron a materializarse. Ese cotejo se plasma en la tabla que figura a continuación.<sup>3</sup>

Las variables y escala de valores aplicadas en la tabla comparativa son los siguientes:

a) Coordinación. Se identifica al gobierno, la universidad o el mercado, o a un mix de éstos, como la principal fuen-

<sup>3</sup> Las variables y escala de valores aplicadas en la tabla comparativa son los siguientes:  
a) Coordinación. Se identifica al gobierno, la universidad o el mercado, o a un mix de éstos, como la principal fuente de formulación de las políticas universitarias del país y centro de gravedad del sistema.

b) Desregulación / descentralización. Se asignan valores sí / no, según se hayan producido traslados significativos de competencias desde el centro principal de decisión a las universidades, incrementando su autonomía procesal.

c) Evolución del presupuesto asignado por el gobierno a las universidades públicas<sup>4</sup>, en relación al PBI. Se plasman valores de "alza", "igual" y "baja".

d) Incidencia de los recursos estatales cuya asignación está condicionada al cumplimiento de determinados requisitos, o al resultado de la competencia entre instituciones, en el presupuesto total de las universidades. Se aplica la siguiente escala:

· Hasta 5%: baja

· Más de 5% y hasta 10%: media

· Más de 10% y hasta 25%: alta

· Más de 25%: muy alta

e) Evolución del porcentaje del presupuesto educativo total representado por el presupuesto universitario. Los valores posibles son "alza", "baja", e "igual". En los casos en que la variación no superó el 2% se registró "igual", con la intención de que pequeños cambios no afectaran el juicio sobre el proceso verificado.

f) Imposición de arancel u otras contribuciones económicas a los estudiantes en la enseñanza de grado. Los valores posibles son sí / no. En caso de que algunas universidades públicas lo aplicaran y otras no, se valoró la práctica más extendida.

g) Incidencia de los aportes privados en el presupuesto universitario. Se considerarán principalmente los provenientes de contribuciones estudiantiles y venta de servicios en sentido amplio. La escala utilizada es la siguiente:

· Hasta 10 %: baja

· Más de 10% y hasta 20%: media

· Más de 20%: alta

	Coordinación y regulación		Financiamiento					(h) Evaluación de Univs. Públicas	(i) Incentivos a docentes	Privatización			Corresp. con valores esperados
	(a) Coordinación	(b) Desregulación/ Descentraliz.	(c) Presupuesto s/ PBI (evolución)	(d) Recursos Condicionados (incidencia)	(e) % s/ Presup. Educativo (evolución)	(f) Arancel Estudiantil Ens. Grado	(g) % Aportes privados (incidencia)			(j) Procedimientos rigurosos de acredit. privadas	(k) % Matric. Privada	(l) Financ. público a inst. privadas	
<b>Argentina</b>	Gobierno	Sí	Alza	Alta	Igual	No	Media	Sí	Sí	Sí	Media	No	08-dic
<b>Brasil</b>	Gobierno / Universidad	Sí	Igual	Media	Baja	No	Baja	Sí	Sí	No	Alta	Sí	10-dic
<b>Chile</b>	Mercado	Sí	Alza	Muy alta	Baja	Sí	Alta	Sí	Sí	Sí	Alta	Sí	10-dic
<b>México</b>	Gobierno / Universidad	Sí	Alza	Media	Igual	Sí	Media	Sí	Sí	No	Alta	Sí	10-dic
<b>Uruguay</b>	Universidad	Sí	Igual	Baja	Baja	No	Media	No	Sí	No	Baja	No	06-dic
<b>Valores esperados</b>	No sólo Universidad	Sí	Baja / Igual	Media/Alta/ Muy alta	Baja	Sí	Media / Alta	Sí	Sí	No	Media / Alta	Sí	

te de formulación de las políticas universitarias del país y centro de gravedad del sistema.

b) Desregulación / descentralización. Se asignan valores sí / no, según se hayan producido traslados significativos de competencias desde el centro principal de decisión a las universidades, incrementando su autonomía procesal.

c) Evolución del presupuesto asignado por el gobierno a

h) Existencia de mecanismos de evaluación estatal de las universidades públicas. Los valores asignados son sí / no.

i) Existencia de incentivos salariales diferenciados, vinculados al desempeño de los docentes universitarios. Los valores posibles son sí / no.

j) Aplicación de procedimientos rigurosos para la acreditación de instituciones y programas de instituciones universitarias privadas. Se imputan valores sí / no.

k) Incidencia de la matrícula universitaria privada en la matrícula total. Se aplicó la escala que se detalla a continuación:

- Hasta 10 %: baja
- Más de 10% y hasta 25%: media
- Más de 25%: alta

l) Existencia de fondos públicos disponibles para universidades privadas. Los valores de esta variable son sí / no.

las universidades públicas<sup>4</sup>, en relación con el PBI. Se plasman valores de "alza", "igual" y "baja".

d) Incidencia de los recursos estatales cuya asignación está condicionada al cumplimiento de determinados requisitos, o al resultado de la competencia entre instituciones, en el presupuesto total de las universidades. Se aplica la siguiente escala:

- Hasta 5%: baja
- Más de 5% y hasta 10%: media
- Más de 10% y hasta 25%: alta
- Más de 25%: muy alta.

e) Evolución del porcentaje del presupuesto educativo total representado por el presupuesto universitario.

- Los valores posibles son "alza", "baja", e "igual". En los casos en que la variación no superó el 2% se registró "igual", con la intención de que pequeños cambios no afectaran el juicio sobre el proceso verificado.

f) Imposición de arancel u otras contribuciones económicas a los estudiantes en la enseñanza de grado. Los valores posibles son sí / no. En caso de

que algunas universidades públicas lo aplicaran y otras no, se valoró la práctica más extendida.

g) Incidencia de los aportes privados en el presupuesto universitario. Se consideran principalmente los provenientes de contribuciones estudiantiles y venta de servicios en sentido amplio. La escala utilizada es la siguiente:

- Hasta 10 %: baja
- Más de 10% y hasta 20%: media
- Más de 20%: alta.

h) Existencia de mecanismos de evaluación estatal de las universidades públicas. Los valores asignados son sí / no.

i) Existencia de incentivos salariales diferenciados, vinculados con el desempeño de los docentes universitarios. Los valores posibles son sí / no.

3.1. De una primera aproximación a los datos consignados en la tabla precedente, surgen claramente dos configuraciones de políticas: una, más extendida, perteneciente a Argentina, Brasil, Chile y México; la otra, a Uruguay. Analizaremos a ambas por su orden.

3.1.1. En los cuatro primeros

sistemas universitarios señalados, se exhibe un nivel de coincidencia relativamente alto entre las políticas ejecutadas, por un lado, y las postuladas por el paradigma de reforma gerencialista del Estado y el Banco Mundial, por otro. De los doce valores “esperados” en otras tantas líneas de políticas, se constata la presencia de diez en Chile, México y Brasil, y de ocho en la Argentina.

Pero si reparamos con más detenimiento en algunas de las variables cuyos valores se apartan de los esperados para estos países, concluiremos en que la correspondencia es aún mayor. En primer lugar, la gratuidad de la enseñanza superior (variable “f”) tanto en la Argentina como en Brasil se debe más a la voluntad de las instituciones universitarias y a las prescripciones constitucionales que a las políticas de gobierno.<sup>4</sup> En cuanto a los procedimientos para la acreditación de universidades privadas (variable “j”), la rigurosidad que se reconoce en la Argentina y Chile es muy tardía, y sucede a largos años de permisividad, en la década del ochenta en este último país y hasta mediados de

la década de nuestra investigación en la Argentina. Por tanto, este impulso en la acreditación aparece más bien como un remedo a una política de expansión indiscriminada precedente, que ya ha producido sus efectos reconfigurando a estos sistemas. Si se aceptan estas precisiones, las políticas gubernamentales en Argentina, Brasil y México exhibirían diez correspondencias sobre doce posibles con respecto al catálogo imperante en materia de reformas universitarias, en tanto Chile y Brasil encarnarían casi a la perfección estas tendencias (once sobre doce).

3.1.2. Por su parte, Uruguay aparenta ser el “caso desviado” de los países estudiados, mostrando una recepción acotada de los repertorios del “Nuevo Gerenciamiento Público” y del Banco Mundial: seis sobre doce.<sup>5</sup> Pero este ajuste no afecta el juicio precedente. La explicación de la asimetría deriva del limitado repertorio de medidas (básicamente, reducción presupuestal y promoción del sector privado) impulsadas por gobiernos por lo general omisos en esta área. La desviación del caso uruguayo no lo constituye en un experimento alternativo de políticas: las iniciativas originadas desde el Estado, unas efectivamente implementadas y otras no, son de cuño ortodoxo. Más bien, su singularidad se debe al empantanamiento en una matriz

<sup>4</sup> En Argentina, la Ley de Educación Superior abrió una puerta para la imposición de matrícula a los estudiantes; en Brasil, esa intención frecuentemente se asigna a los decisores en Brasilia, si bien nunca se propuso formalmente una reforma constitucional que la habilitara.

<sup>5</sup> Eventualmente, las coincidencias podrían ascender a ocho si se consideran los intentos oficiales de imponer una matrícula estudiantil y el incremento del número de estudiantes en instituciones privadas, aun así por debajo de la barrera del 10%.

tradicional de administración "benevolente" ya agotada, sin que se procese el trasiego a una forma distinta de relacionamiento entre el poder político y las universidades. La existencia de una única universidad pública —la Universidad de la República—, y las reducidas dimensiones de la plaza universitaria nacional, son otros hilos explicativos de las peculiaridades del sistema uruguayo.

3.2. De una mirada transversal, que apunta no ya a las configuraciones nacionales sino a las políticas efectivamente implementadas, surge una primera constatación que desafía a los supuestos previos: en términos constantes, los fondos públicos vertidos a las universidades se han incrementado en los años noventa en tres de los cinco sistemas relevados (Argentina, Chile y México). Se pueden esbozar varias razones que ayudan a explicar esta expansión financiera, inesperada teniendo en cuenta las fuentes que inspiran las transformaciones en curso, y raramente reflejada como tendencia en la bibliografía especializada. En primer término, en estos países los años previos al comienzo de nuestra serie coinciden con cotas muy bajas en los aportes estatales, por lo que la recuperación posterior implicaría en realidad el retorno a valores históricos. Una segunda consideración es de naturaleza estratégica: la mayor

inversión estatal apuntó a reformas estructurales del sistema, que en un mediano plazo podrían reportar ahorros para el fisco. Esta valoración "en dos tiempos" no es ajena a las reformas de otras políticas públicas; típicamente, las del sistema de seguridad social. De ser válida esta conjetura, las políticas implementadas no habrían desplegado aún todos sus efectos, y por tanto habría que aguardar algunos años más para ponderar, en una serie más larga, la evolución del presupuesto sectorial. Por último, también deben contemplarse las dificultades adicionales que depara a los gobiernos la contracción de los recursos universitarios, por las palancas institucionales de defensa con que cuentan los centros autónomos, y el grado de movilización y participación en el sistema político de los distintos actores que los integran.

Los argumentos precedentes otorgan un contexto de sentido a la expansión del gasto público en educación superior, pero no inhiben la validez de la premisa originaria: aun en años de restricción del aparato estatal en América Latina, varios gobiernos canalizaron mayores recursos al sector. De última, esos proyectos minimalistas parecen convivir con esquemas de organización y desarrollo nacionales que no pueden prescindir de las funciones que cumplen las universidades

públicas, aunque pretendan operar modificando sus lógicas de funcionamiento y gestión.

Por otra parte, ese incremento del presupuesto universitario no se reflejó en su incidencia en el financiamiento general del sistema educativo (variable "e"). En ningún caso su peso relativo fue mayor que el registrado a fines de los ochenta: en tres unidades de análisis descendió, y sólo en dos se mantuvo relativamente constante; en este sentido, las políticas se acompañaron, en trazos generales, con las recomendaciones bancomundialistas. Esto se explica porque los países de nuestro estudio encararon durante la década del noventa reformas en las ramas básicas de la educación, con el consiguiente refuerzo de rubros financieros. Por tanto, las asignaciones al sector terciario acompañaron, con cierto retraso, esta expansión.

Para finalizar este ítem destinado a los aspectos financieros, es del caso remarcar la destacada incidencia de los recursos condicionados ("d") y, en menor medida, de los aportes privados ("g") en el presupuesto universitario. Más allá del porcentaje que representan, su importancia creciente se evidencia en su rápido desarrollo desde niveles muy bajos en las décadas anteriores, y en su carácter extraordinario, que facilita su canalización a rubros

que por lo general están escasamente atendidos en los presupuestos fijos de las instituciones (inversiones, infraestructura, etcétera).

3.3. En cuanto a la coordinación y regulación del sistema (variables “a” y “b”), los tránsitos más evidentes son el creciente protagonismo de los gobiernos en el manejo de sus líneas estratégicas, y la delegación de atribuciones procedimentales a las instituciones, especialmente en lo que hace a las condiciones de trabajo de su personal y a la gestión administrativa. La radicalidad del sistema chileno, en cambio, se expresa en el rol orientador asignado a la oferta y la demanda de educación superior, y en ciertas prácticas correctivas de las fallas de mercado que ha comenzado a desarrollar el gobierno en los últimos años. Por último, en Uruguay la desregulación no responde a una política reciente sino a un rasgo estructural de la universidad pública de larga data, que explica su protagonismo en un escenario con escasa presencia gubernamental.

3.4. La extensión de los sistemas de evaluación de las universidades públicas (variable “h”) indica que, en cierta forma, el propio Estado se coloca bajo sospecha. La multiplicación del número de universidades públicas desde los años sesenta, y su extensión a todas

las regiones de los territorios nacionales, configuraron subsistemas públicos de disímiles niveles de calidad, que han requerido de la intervención del centro orgánico para asegurar ciertos estándares compartidos. Obviamente, ésta no ha sido la única finalidad de la instauración de procedimientos de evaluación estatal. Frecuentemente, los gobiernos nacionales o federales han procurado instituir mediante este expediente un mecanismo de incidencia efectiva sobre el accionar de instituciones autónomas del poder político, y en ocasiones dependientes de otros niveles de la organización nacional (estados).

De las experiencias relevadas, dimana un giro desde procedimientos de evaluación comprensivos de distintos niveles y funciones académicas, a otros centrados en algunos productos básicos de las instituciones. Así, la evaluación de los egresados adquiere progresivamente más importancia en países como México y Brasil, en desmedro de sistemas previos más ambiciosos.

Pero aun con estos desarrollos, el rol estratégico de los sistemas de evaluación institucional no debe sobredimensionarse. A su costado —y en ocasiones por debajo de ellos— los viejos canales de negociación política *vis a vis* entre los gobiernos y las universidades pú-

blicas todavía subsisten y contribuyen a explicar los contenidos, alcances y frenos de muchas de las políticas sectoriales.

3.5. Como se ha señalado, las mismas intenciones de supervisión y verificación del desarrollo académico aplicadas a las instituciones se trasladó al nivel micro, poniendo la lupa sobre el desempeño de sus docentes. Es así que en todos los sistemas analizados se han introducido fórmulas de estímulo a través de partidas salariales, que recompensan prácticas variables de país en país: la producción científica de excelencia, las horas efectivas de docencia, etc. Hay dos notas en estos procedimientos que merecen resaltar-se: uno, los incentivos frecuentemente se han incorporado como respuesta alternativa a demandas corporativas, o en carácter de compensación de pérdidas salariales previas, acotada a ciertos grupos de docentes. Dos, los sistemas de incentivos tienden a constituir carreras funcionales paralelas, premiando comportamientos que se estiman deseables por los gobiernos, y a relegar la importancia de los criterios tradicionales de promoción en esta rama de la administración pública. De esta forma, se ha deshomologado e individualizado la relación funcional universidad-docentes en varios países.

3.6. Las políticas de promoción del subsector privado (variables "j", "k" y "l") se desprenden con trazo grueso de la comparación realizada. Sin dudas, ha existido una apuesta al protagonismo de estas instituciones en la absorción de la demanda agregada de educación superior de las últimas décadas, descargando así parte de la presión ejercida sobre los gobiernos para la ampliación de las plazas de los establecimientos públicos.

La principal táctica para promover ese desarrollo fue la práctica del *laissez faire* en la constitución de nuevas instituciones y programas. Recién cuando el sector estaba ya muy extendido y su heterogeneidad desafiaba la credibilidad de las acreditaciones de sus egresados, algunos países han introducido procedimientos correctores (Argentina, Chile). Otros, en cambio, siguen conviviendo con esa situación (Brasil, México). Como consecuencia, el número de instituciones y programas y el tramo del estudiantado captado por el sector privado llega a niveles inéditos en el contexto internacional.

Adicionalmente, en algunos casos (Brasil, Chile, México) se han abierto para las universidades privadas determinadas líneas de financiamiento público, con montos todavía poco

significativos si se los compara con los entregados a las instituciones estatales. Incluso así, estos apoyos son vitales para la subsistencia de establecimientos y programas. Al tiempo, señalan la apertura de una brecha entre las fronteras de lo público y lo privado, que abonan aquellas concepciones teóricas que propugnan la subvención de la demanda mediante fondos públicos instrumentados en *vouchers* y mecanismos semejantes.

4. Al inicio de este artículo propusimos que durante la década del noventa las políticas universitarias formuladas por los gobiernos de los países comprendidos han sido básicamente coincidentes, tanto en sus objetivos finalistas como en las herramientas empleadas para materializarlos. En segundo término, hemos tratado de vincular esa transformación radical de los patrones políticos, que informan al sistema universitario, con un repertorio más general de reforma de la gestión estatal representado por la teoría del Nuevo Gerenciamiento Público, y con las visiones y propuestas para el sector provenientes de un actor del sistema financiero internacional: el Banco Mundial. Luego del análisis comparativo expuesto queda en evidencia la efectiva coincidencia en las líneas de políticas implementadas en las cinco naciones, con la

salvaguarda relativa del caso uruguayo.

Se ratifica y explica, así, el panorama que delineábamos al comienzo de este artículo. El nuevo siglo encuentra al sistema universitario regido en forma creciente por el activismo gubernamental y los requerimientos de los sujetos principales de la esfera económica, más aligerado de controles procedimentales pero sujeto en sus tareas cardinales a juicios de valor externos, que determinan crecientemente los recursos financieros disponibles y aun la propia convalidación formal de sus instituciones y programas. Al interior del subsistema público se han desarrollado destrezas y prácticas competitivas propias de los mercados, tanto entre instituciones para la obtención de apoyos estatales y privados, como entre docentes para mejorar su estatus salarial. En su entorno, la descontrolada expansión del tramo privado de la educación superior de años atrás comienza a encontrar diques en el contralor de organismos estatales especializados, al tiempo que se desdibuja, aún tímidamente, la frontera público-privada del sistema. Naturalmente, este escenario de novedades es compartido por estructuras y prácticas tradicionales de las universidades públicas de la región, desde la autonomía jurídica hasta el cogobierno y la libertad de cátedra, en

una convivencia por cierto compleja.

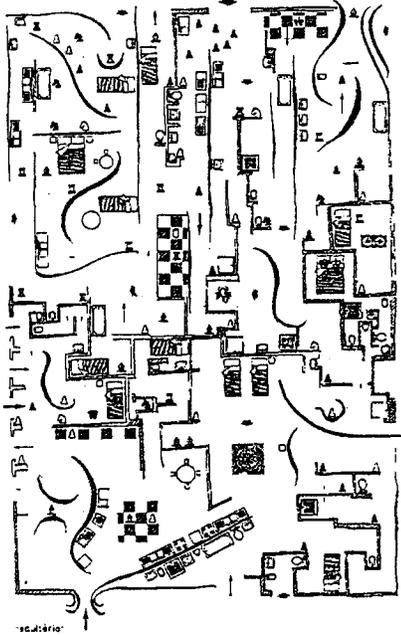
Más allá del juicio que merezcan las reformas implementadas y el cuadro de situación resultante, queda de manifiesto un aspecto que es de por sí relevante, que ya estamos en condiciones de aseverar: las principales orientaciones en las políticas universitarias gubernamentales han respondido hasta aquí a determinantes exógenas, en lo que hace a la influencia del Banco Mundial,

y a tendencias más generales de redimensionamiento del Estado, en tanto aplicación de un paradigma concebido para la gestión pública en su conjunto. Ninguna de ellas se compadece con la peculiaridad del objeto de estas políticas. Si bien los sistemas universitarios no pueden abstraerse de corrientes internacionales y del entorno institucional en que se desenvuelven, la aplicación de prescripciones que obvian las características específicas de

los espacios de producción y reproducción del conocimiento superior, y los rasgos propios de cada país, suelen afectar las acumulaciones históricas de cada entramado universitario, y generan configuraciones híbridas como la referida en el párrafo anterior. Si bien constatar estos efectos requeriría una indagación específica, es de suponer que -también en este campo- la década del noventa ha dejado sus huellas en la región.

## CITAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aboites, H., "Luz en el Monte Tabor: ¿El fin de la experiencia latinoamericana de educación superior?", en *Universidad Futura*, vol. 6, N° 18, México, 1995.
- Albrecht, D. y Adrián Z., *Funding mechanism for higher education*, World Bank, Washington, 1992.
- Banco Mundial, *Educación superior. Lecciones desde la experiencia*, mimeo, 1993.
- Bentancur, N., "Reforma de la gestión pública y políticas universitarias", *Nueva Sociedad*, N° 165, Caracas, 2000.
- , "Las políticas universitarias en América Latina en los años noventa: del Estado Proveedor al Estado Gerente", en *Pensamiento Universitario*, N° 9, Buenos Aires, 2001.
- Cano, D., "Políticas de educação superior em contexto globalizado", en M. Costa Morosini (org.) *Mercosul-Mercosur. Políticas e ações universitarias*, Autores Asociados, Porto Alegre, 1998.
- Hood, Ch., "A public management for all seasons?", en *Public Administration*, vol. 69, Londres, 1991.
- Kent, R., "Dos posturas en el debate internacional sobre la educación superior: el Banco Mundial y la UNESCO", en *Universidad Futura*, vol. 7, N° 19, México, 1995.
- OCDE, *El financiamiento de la educación superior. Tendencias actuales*, OCDE-ANUIES, México, 1995.
- Schugurensky, D., "La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿hacia un modelo heterónimo?", en A. Alcántara et al. (coords.), *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*, Siglo XXI, México, 1998.
- Sguissardi, V. 1998. "Políticas de Estado e políticas de educação superior no Brasil: alguns sinais marcantes de dependencia", en M. Costa Morosini (org.) *Mercosul – Mercosur. Políticas e ações universitarias*. Autores Asociados, Porto Alegre.
- Winkler, D. R., *La educación superior en América Latina. Cuestiones sobre eficiencia y equidad*, Banco Mundial, Washington, 1994.



# Gobierno y poder en las universidades públicas mexicanas: un punto de vista desde la governabilidad institucional\*

---

Adrián Acosta Silva<sup>1</sup>

---

## INTRODUCCIÓN

Las universidades públicas mexicanas —como muchas otras en América latina— experimentaron, en el transcurso de la “prolongada” década de los noventa, diversas tensiones institucionales provocadas por una caótica mezcla de incertidumbres, ambigüedades, presiones sociales y políticas, restricciones financieras, emergencia de nuevos problemas y actores, con todo su caudal de intereses, conflictos y demandas. Variadas políticas y “paquetes de políticas” públicas —o sus intentos— dejaron su impronta en las universidades en la década pasada, alterando algunos comportamientos, modificando estructuras, contribuyendo a reformular los viejos arreglos institucionales, incorporando nuevas preocupaciones, problemas y temas en las varias agendas institucionales. La construcción de un nuevo contexto político, marcado por la transición a la democracia, significó para muchas universidades públicas la re-politización de sus asuntos internos, mientras que para otras ha implicado la relativa des-politización de no pocas decisiones institucionales.

En casi todos los casos fue posible observar procesos de adaptación incremental o de cambio institucional intencionado hacia

\* Estas notas forman parte del proyecto “Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000”, que el autor desarrolla en el CUCEA-Universidad de Guadalajara, con el apoyo financiero del CONACYT.

<sup>1</sup> Sociólogo. Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por la Flacso-México. Profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara. Actualmente es jefe del Departamento de Ciencias Sociales y Jurídicas del CUCEA-U. de G.

ese nuevo conjunto de exigencias internas y externas. Sin embargo, las respuestas institucionales del sistema de universidades públicas no fueron ni han sido en ningún caso homogéneas y consensuales, sino justamente heterogéneas y conflictivas. ¿Qué es lo que explica esa heterogeneidad? ¿Cuáles son los factores claves de las respuestas institucionales? Más específicamente: ¿qué relación existe entre los problemas del poder, el cambio y el desarrollo del trabajo académico en organizaciones complejas como las universidades públicas? ¿Cómo diferenciar consistentemente el desarrollo de la política en las universidades y el desarrollo del trabajo académico en dichas instituciones?

Este texto intenta aproximarse al examen de esta relación a partir de una hipótesis general, elaborada básicamente desde una perspectiva de ciencia política, derivada de dos fuentes principales: la revisión de parte de la literatura internacional reciente sobre el tema y la observación de algunos casos específicos de universidades públicas mexicanas. La hipótesis es que, en un contexto de transición institucional múltiple del entorno que afecta directa o indirectamente el desempeño de las instituciones de educación superior, los problemas del poder en la universidad no son tanto un problema de estructuras de gobierno

como de gobernabilidad institucional. Ello significa colocar el énfasis analítico en el estudio de las redes organizadas de poder que coexisten en las universidades, y su relación con la construcción de la *autoridad política* en dichas organizaciones. Asimismo, es preciso analizar las fórmulas institucionales que son creadas para estructurar las relaciones de poder y la manera en que son consolidadas, cambiadas o reformadas para fortalecer o debilitar el trabajo académico.

Esta hipótesis conduce el intento por dibujar los trazos gruesos de un mapa general sobre la cuestión del poder en la universidad. Hoy que las relaciones entre la academia y la política en la universidad suelen volverse en ocasiones indistinguibles, parecería conveniente detenerse a examinar el mapa teórico que puede ayudar a hacer inteligible los muchos nudos ciegos que se han formado durante largas décadas de no intervención en las formas de ejercicio del gobierno universitario en universidades como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a la luz de lo que en otras instituciones similares ha ocurrido en los últimos años en México y en otras partes del mundo.

## POLÍTICA Y PODER EN LA UNIVERSIDAD: EL PROBLEMA DE LA AUTORIDAD

Uno de los temas relevantes del análisis de la universidad como institución de poder o como forma de organización del saber es el de la estructuración de las formas específicas de relaciones políticas entre sus actores, es decir, de las formas que asumen las relaciones de poder. Una rápida revisión de la literatura contemporánea sobre los problemas del poder en las organizaciones en general podría agrupar las diversas aproximaciones en torno de cuatro grandes tópicos teóricos: el de sus formas de coordinación institucional, el de los modelos de organización, el de estructuras de gobierno, y el de las fórmulas institucionales de construcción de la autoridad política.

El primer grupo (acaso el más conocido de todos) pone énfasis en los estilos de coordinación y gestión de los asuntos universitarios, a través de formas políticas, burocráticas, anárquicas o colegiadas (comunitarias) (Clark, 1983, Weick, 1976, De Leon, 1996). El segundo grupo de estudios tienden a colocar el énfasis analítico en la dimensión organizacional de la acción ins-

titucional, es decir, en el conjunto de estructuras, dispositivos y procedimientos que regulan el comportamiento de la universidad considerada como organización (Blau y Scott, 1962; Mintzberg, 1979; Etzioni, 1981, Friedberg, 1993). El campo teórico, dominado por la preocupación en torno de las estructuras de gobierno como fuente explicativa de los fenómenos del poder, pone énfasis en la representatividad de los órganos de gobierno como una variable central para explicar el ejercicio del poder en las universidades (Pfeffer, 1981; Mintzberg, 1983). Finalmente, el conjunto de estudios que puede agruparse por su interés en las fórmulas institucionales de constitución de la autoridad política (*neoinstitucionalistas*), ponen énfasis en la estructuración dinámica de vínculos de cooperación y conflicto entre actores diversos, que compiten por recursos escasos, mediante un conjunto de incentivos, restricciones y ambigüedades más o menos estructurados, formales e informales (Crozier y Friedberg, 1990; March y Olsen, 1989; Powell y DiMaggio, 1991; Hall, 1994).

Aunque diversos autores de los cuatro campos de estudios mencionados frecuentemente analizan directa o indirectamente el problema del poder en las organizaciones, los estudios neoinstitucionalistas tienen la ventaja de colocar explícitamente en el centro de

sus análisis la cuestión del poder, por lo que es necesario detenerse brevemente en la revisión de algunas de las aportaciones que desde este campo se han hecho en torno del análisis de la configuración del poder en las organizaciones y, en especial, en las universidades.

## PODER Y AUTORIDAD EN LA UNIVERSIDAD

Weber (1947, citado por Pfeffer, 1981) definía al poder como una relación entre los que mandan y los que obedecen, como la capacidad de imponer la voluntad de unos sobre otros. Cuando el poder es considerado como legítimo es percibido por los individuos de una comunidad como "autoridad". Esta dimensión política de las relaciones entre grupos e instituciones también existe en la universidad, e implica la formación de coaliciones cambiantes y grupos de interés, que producen procesos de hechura de decisiones generalmente desordenados, donde las reglas y normas dependen del libre juego de las fuerzas del mercado político interno, en las que el conflicto es legítimo y esperado, y donde la luchas de las ideas y las creencias suelen también resolverse en términos de ganadores y perdedores.

Pero si la existencia de una autoridad presupone una rela-

ción de poder basada en la legitimidad, ello deriva también en una expresión empírica, observable y distinguible: una estructura de gobierno, donde autoridades y grupos subordinados establecen una clara relación de dependencia, de ejercicio del viejo y nunca resuelto para siempre problema de la obligación política (Dunn, 1991). En el caso de la universidad, la construcción de la autoridad política está estrechamente ligada a un sistema de reconocimientos y prestigios académicos, que suelen convertirse en los principales (aunque no exclusivos) atributos del ejercicio político. El gobierno universitario se convierte entonces en una función de las relaciones entre diversos cuerpos políticos, cuyos puntos de equilibrio se manifiestan en los procesos de elección de autoridades y funcionarios de la universidad, pero también en los procesos de toma de decisiones y de implementación de las mismas.

El ejercicio de la autoridad legítima supone también la existencia de cierto orden político institucional, más o menos estructurado en cada caso, que se encuentra atrapado por las tensiones entre diversas lógicas de la acción de las redes organizadas de poder: lógicas políticas, burocráticas, de anarquías organizadas o colegiadas, que terminan por establecer ciertas fronteras, entre lo político, lo administrativo-buro-

crático y lo académico. Algunas de estas fronteras aparecen claramente delimitadas y codificadas en leyes orgánicas, reglamentos, procedimientos y rutinas. Pero en el caso de las universidades, muchas de estas fronteras tiene límites borrosos y ambigüos, sujetos a múltiples contingencias, inestables. Es en esos espacios de ambigüedad y "flojedad" (*loosely*) donde las redes organizadas de poder negocian sus intereses cotidianos, y en los cuales se superponen las lógicas que coexisten en la universidad. Cuando esos espacios no son suficientes para estabilizar los intercambios regulares entre los actores, se resalta la existencia de las fronteras "duras" de la institución, que terminan siendo subordinadas a las fronteras siempre móviles e irregulares de la política universitaria.

### **POLÍTICA, POLÍTICAS Y CAMBIO INSTITUCIONAL**

Otra perspectiva de análisis de la relación entre el poder y el cambio en las universidades tiene que ver con la relación entre la política, las políticas y los procesos de cambio institucional en la educación superior. Las más recientes generaciones de estudios de políticas (*policy studies*) han puesto énfasis en el hecho de que las po-

líticas (*policies*) son siempre, inevitablemente, productos de la competencia política y de la política (*politics*) (Desai, Holden and Shelley, 1998; Capano, 1996). Desde este punto de vista, las acciones de política pública suelen ser precedidos de un intensa lucha política, pero también se resuelven, en el campo de su implementación, por una intensa y renovada disputa política por la distribución de sus costos, beneficios y recursos (Majone, 1997). A final de cuentas, si los procesos de políticas lo que producen, esencialmente, son nuevas reglas y recursos para la acción de las instituciones involucradas, el análisis de las políticas requiere ser visto como un asunto de poder, como un esquema explicativo general para entender sus resultados, ambigüedades y tensiones (Parsons, 1997).

¿Qué factores intervienen para impulsar, inducir o constreñir los procesos de cambio institucional desde la política y desde las políticas? Rápidamente, podríamos identificar, como señala un estudio reciente sobre el ajuste estratégico de las políticas de seguridad nacional en los Estados Unidos en el siglo XX, tres grandes tipos de factores de carácter general: 1) el rol de las ideas, la cultura institucional y los mitos; 2) factores políticos y socioeconómicos domésticos; y 3) el impacto del desempeño de los funcionarios, las insti-

tuciones políticas y la burocracia política (Trubowitz, Goldman and Rhodes, 1999).

Examinar los procesos de cambio institucional en el campo de la educación superior desde esta perspectiva general implicaría colocar la mirada en tres grandes dimensiones de los "paradigmas" de gobernabilidad universitaria: 1) el rol de las ideas, la representaciones simbólicas sobre el poder en la universidad, los mitos y las "monedas falsas" que circulan en el imaginario y las prácticas políticas de los universitarios; 2) analizar la configuración política interna del poder de las universidades, y la manera en que se "ensamblan" conflictivamente con factores externos, así como los procesos de construcción de comunidades y redes de política en dicho campo (Evans, 1998); y 3) estudiar el perfil de la burocracia universitaria, de las instituciones y los instrumentos de gobierno que expresan el ejercicio del poder en las universidades.

La primera dimensión tiene algo que ver con la "cultura política" de los universitarios, pero más que nada con las varias "monedas falsas" que circulan libremente y sin restricciones entre muchos sectores de sus integrantes, como por ejemplo, la idea de que un gobierno universitario debe ser un gobierno popular y democrático, o de que la academia debe estar al servicio de la ra-

cionalidad política, o de que la universidad es, o debe ser, gratuita. Éstas son cuestiones que deberían ser examinadas seriamente para ver las ideas, o pseudoideas, sobre las cuales se sostienen y se elaboran proyectos y demandas específicas entre los diversos grupos universitarios. Sin embargo, por razones de tiempo y espacio, me concentraré solamente en las dos últimas dimensiones de los paradigmas de gobernabilidad en las universidades, es decir, la configuración del poder y la capacidad de gobierno, y en la de los actores, redes e instituciones que intervienen.

## GOBIERNO Y GOBERNABILIDAD UNIVERSITARIA

Como vimos anteriormente, en la literatura sobre el tema del poder en la universidad, una parte importante se ha orientado a tomar al gobierno universitario, o las estructuras de gobierno de la universidad, como la unidad de análisis primordial para entender el fenómeno más amplio del poder universitario (Casanova, 1999). Ello significa concentrar la atención en los patrones de

autoridad, los procesos de toma de decisiones, las formas de organización del gobierno o los vínculos entre las autoridades universitarias con las fuentes y agencias "externas", como objetos de estudio capaces de explicar los procesos de construcción y ejercicio del poder en la universidad (Birnbaum, 1988; Arechavala y Solís, 1999, López, 1998). Sin embargo, algunas de estas perspectivas suelen ofrecer una visión formal, con frecuencia estática, de la manera en que se construyen y cristalizan formalmente las relaciones de poder al interior de las universidades. Por ello, parece promisorio estudiar el proceso más amplio de gobernabilidad de esas instituciones, con el propósito de colocar en un marco de análisis más comprensivo y complejo la dinámica de los intercambios políticos y los juegos que ocurren entre los grupos y los individuos que conforman la "comunidad política" universitaria.

Por "gobernabilidad" se entiende la capacidad del gobierno universitario para atender eficazmente las demandas de sus grupos internos, mediante fórmulas institucionales de resolución de conflictos y producción de acuerdos.<sup>2</sup> Es decir, desde una perspectiva de gobernabilidad no se pone tanto énfasis en la *forma* del

gobierno universitario, sus componentes y relaciones, como en la *capacidad de gobernar* que tienen las autoridades universitarias en contextos institucionales específicos. Desde esta perspectiva, el problema de las universidades en proceso de cambio institucional, parafraseando a Huntington (1992), radica no tanto en su *forma* de gobierno como en su *grado* de gobierno.

El análisis de la gobernabilidad universitaria implica considerar una serie de supuestos básicos. El primero, de inspiración weberiana, considera la existencia de una comunidad política universitaria que comparte un conjunto más o menos amplio de consensos normativos básicos, que imprimen sentido de pertenencia y cohesión a sus miembros. El segundo supuesto consiste en considerar que esos acuerdos "en lo fundamental" se resuelven en cuerpos diversos de creencias, representaciones y prácticas políticas, orientadas por la diversidad de las percepciones e intereses que entran en juego en cada organización en contextos y temporalidades específicas. El tercer supuesto indica que las relaciones entre los miembros de las comunidades universitarias son esencialmente políticas, es decir, que tienen como motor principal de sus interacciones la resolución, o reducción, de los conflictos, y la necesidad de tomar decisiones políticas. Finalmen-

<sup>2</sup> Como se observará, esta definición corresponde a la clásica noción de gobernabilidad formulada en 1975 por Crozier, Huntington y Watanuki en *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975.

te, que la autonomía de lo académico es siempre una autonomía relativa, donde los procesos de producción, reproducción y creación de las prácticas y los saberes específicos, técnicos y científicos, implican su desenvolvimiento en distintas arenas y códigos, una de las cuales es, frecuentemente, la arena política (por ejemplo, en la distribución de los prestigios y reconocimientos, pero también de los recursos, incentivos y oportunidades).<sup>3</sup>

Sobre estos supuestos es posible re-pensar el problema del poder en la universidad desde la perspectiva de la gobernabilidad. Un modelo simplificado de análisis de este problema (adaptado del ya clásico texto de Robert D. Putnam, *Making Democracy Work*, 1993) puede ser el siguiente: *demandas-interacción política-gobierno universitario-opciones de políticas y decisiones políticas-implementación*. Las instituciones del gobierno universitario (consejos académicos, Consejo General Universitario, Junta de Gobierno, consejos divisionales y departamentales), reciben cotidianamente demandas, peticiones y conflictos y producen respuestas a esas demandas. Los resultados pueden ser agrupados en políticas y decisiones específicas, aunque frecuentemente es posible observar no-políticas o no-de-

cisiones frente a demandas específicas altamente conflictivas y polarizantes de miembros y grupos universitarios. Una alta efectividad de las instituciones del gobierno universitario usualmente implica una alta legitimidad en el desempeño de sus atribuciones institucionales: la sensibilidad a las demandas de sus miembros y la efectividad en el uso y distribución de recursos limitados dirigidos a resolver esas demandas.

La producción de las demandas en la universidad tiene un supuesto implícito, que no siempre se cumple: la autonomía entre lo académico y lo político, es decir, entre el funcionamiento regular de las actividades de docencia e investigación y la tramitación pacífica o conflictiva de los asuntos de interés para las diversas corporaciones y grupos de universitarios. La experiencia de los años sesenta y setenta en muchas universidades públicas mexicanas muestra sin embargo cómo la centralidad de lo académico en dichas organizaciones se convirtió en un terreno de presión política, en el cual los grupos actuaron para tratar de legitimar sus intereses específicos. En un contexto marcado por el autoritarismo político del régimen, y por la renuencia a reconocer demandas y conflictos específicos

de los universitarios, la huelga y el paro se legitimaron como instrumentos de lucha política para varias generaciones estudiantiles y organizaciones sindicales de académicos y trabajadores administrativos.

Ello permitió un conjunto de reconocimientos que caracterizaron el lado no siempre estudiado suficientemente de la transición de la universidad tradicional a la moderna, más allá de los clásicos fenómenos de la masificación, la burocratización, la politización o el surgimiento de la profesión académica (Brunner, 1987). Ese "lado oscuro" (u opaco) de la primera gran transición significó la aparición de un conjunto de nuevos actores políticos portadores de derechos e interlocutores legítimos del gobierno universitario: los sindicatos, las asociaciones de académicos y las organizaciones estudiantiles. Es decir, se constituyó por vez primera en las universidades una esfera política que trascendió los límites de las escuelas, facultades y de las burocracias universitarias, cuya naturaleza revelaba la complejidad de las relaciones políticas que se habían desarrollado en la universidad en el transcurso de las primeras oleadas de su modernización.

El pequeño mundo de las comunidades académicas de la universidad tradicional fue sustituido por un disperso conjunto de comunidades imaginadas coexistiendo en las actuales

<sup>3</sup> Al respecto, y para el caso de México, cfr. los textos de Acosta (2000), Ibarra Colado (2001), Millán (2001), y Muñoz García (2002).

megauniversidades públicas. Pero al problema del tamaño hay que añadir, por supuesto, el problema de la densidad. La legitimación y legalización del sindicalismo y de las organizaciones estudiantiles confirmó la nueva complejidad de las relaciones y equilibrios de poder en la universidad, cuyo eje central de tensión fue una extraña mezcla de rasgos políticos y demandas académicas, o pseudoacadémicas. Los aumentos salariales o el rechazo a incremento de cuotas estudiantiles fueron demandas que, en su máxima expresión, lograron traspasar frecuentemente las frágiles estructuras y espacios de negociación políticas en la universidad para instalarse firmemente en los espacios académicos. La paralización de las actividades de investigación y docencia se convirtió entonces en un recurso de uso común para lograr las más variadas demandas de los grupos políticamente organizados de la universidad.

Pero más allá de la legitimidad del uso de esos recursos, lo que importa resaltar para fines de este trabajo reflexivo es el impacto que ha tenido ese patrón de comportamiento en el esquema de la gobernabilidad universitaria. Varias generaciones de universitarios aprendieron que el uso de la capacidad de bloqueo de ciertas decisiones institucionales rendía políticamente más que la negociación y el respeto de la au-

tonomía de lo académico. En esas circunstancias, un enorme incentivo a desarrollar la capacidad de bloqueo para negociar no-decisiones, o para suspender decisiones ya tomadas, se construyó a lo largo de dos décadas. Pero en la dimensión del gobierno de muchas universidades públicas tampoco se produjeron reformas que permitieran fortalecer la capacidad de gobernar una institución donde la expansión de los grupos y subgrupos significaba una expansión y diversificación de las demandas. En esas condiciones ocurrió el típico fenómeno de "sobrecarga" del gobierno universitario: expansión de los grupos de presión política, escasez o debilidad de espacios de negociación ligadas a una frágil institucionalidad para tramitar intereses en conflicto; muchas demandas, pocas respuestas. Defectuoso diseño institucional, arreglos institucionales frágiles, debilidad de los instrumentos del gobierno universitario, escasez de recursos e incremento de las presiones internas y externas, dieron como resultado un desempeño ineficaz y de bajos niveles de legitimidad interna de los diversos gobiernos de las universidades públicas. Ello se resolvió en una creciente debilidad de las rectorías y burocracias universitarias para impulsar e instrumentar eficazmente procesos de reforma académica, pero que también incrementó la capacidad de los

grupos universitarios para negociar sus intereses por medio de la presión política formalmente no institucionalizada pero muy eficaz.

## ALGUNAS EXPERIENCIAS EN LOS NOVENTA

La conflictividad siempre es áspera, pero más en períodos donde el cambio parece dominar en distintos órdenes de la vida social y donde "todo lo sólido se desvanece en el aire", como decía el hoy casi innumerable Marx. Con un entorno rápidamente cambiante en lo político y en lo económico, y con la conflictiva redefinición de los términos tradicionales de relación con el Estado, varias universidades públicas emprendieron procesos de reforma académica y administrativa en la década de los noventa donde la política, la disputa por el poder, tuvo una centralidad indiscutible. Los casos de universidades públicas estatales como las de Guadalajara, Puebla o Sonora, por ejemplo, muestran cómo una reforma de las relaciones de poder en esas instituciones antecedió o acompañó el proceso de reforma administrativa y académica. Y en los tres casos, la reforma al esquema de la gobernabilidad institucional permitió una reforma de las estructuras de gobierno. Nuevas leyes or-



gánicas y reglamentos reestructuraron los espacios de disputa política, tratando de separarlos claramente de la vida académica. La descentralización de las decisiones, la desconcentración territorial, la departamentalización en algunos casos, estuvieron en el corazón del proceso reformador universitario, donde los antiguos actores y prácticas políticas se re-localizaron rápidamente, en nuevos arreglos institucionales donde la estabilidad ha sido, hasta ahora, su característica más importante (Acosta, 2000: de Vries, 2001).

Aunque muchos problemas académicos y administrativos persisten e incluso se han agudizado en los casos de la Universidad de Guadalajara (U. de G.), la U. Autónoma de Puebla (UAP) y la U. de Sonora (UNISON), las nuevas estructuras de gobierno han fortalecido el poder que ejerce el gobierno universitario, aunque,

<sup>4</sup> Ambas administraciones tienen en común el haber intentado reformar a la UNAM sin éxito considerable. La primera implicó la formación de un movimiento estudiantil (el Consejo General de Huelga), que bloqueó e impidió la propuesta de reforma de la UNAM. En el segundo caso, la administración del rector Barnés enfrentó un movimiento no sólo de resistencia sino partidario de una revolución social, que terminó con el largo secuestro de Ciudad Universitaria por más de 10 meses en el año de 1999, y la renuncia del propio Barnés no sólo a reformar la universidad sino a la rectoría de la UNAM a mediados de ese mismo año.

en términos de política universitaria, ya se sabe, nada es para siempre. Nuevas figuras, prácticas y actores disputan en arenas diversos poderes específicos, de acuerdo con los intereses que persiguen o de los que son portadoras. Las rectorías, en algunos casos, y las rectorías más las burocracias universitarias en otras, crearon nuevas redes de poder en las que participan activamente los viejos actores políticos, mientras que en otras algunos de esos viejos actores fueron desplazados rápidamente.

En otras universidades, se crearon nuevos mecanismos para fortalecer la capacidad de gestión del gobierno universitario, para incrementar la eficacia en la toma de decisiones de las autoridades, o para aumentar la eficiencia en la instrumentación de dichas decisiones y las políticas administrativas y académicas. Paradójicamente, esas reformas incrementaron la conflictividad y la capacidad de bloqueo de sectores específicos de las comunidades universitarias, que terminaron debilitando el poder legítimo de las autoridades. El caso de la administración de los ex rectores Carpizo (1985-

1989) y Barnés (1998-1999) en la UNAM parecen ilustrar bien este tipo de procesos.<sup>4</sup>

El saldo "teórico" de las distintas experiencias puede ser visto en términos de que, en el proceso de transición múltiple que vive la universidad pública mexicana, los paradigmas de gobernabilidad institucional parecen estar cambiando, o en vías de hacerlo. En los últimos treinta años pasamos rápidamente de un paradigma tradicional de gobernabilidad basado en estructuras verticales y autoritarias de gobierno a patrones de "democratización" de la vida política en la universidad, y de ahí a paradigmas que intentan conciliar la participación amplia de las comunidades universitarias con alta legitimidad y eficacia en la toma de decisiones. El primer tipo de gobernabilidad produjo enfrentamientos y aparición de nuevas demandas que terminaron por opacar las viejas fórmulas institucionales de ejercicio del poder en la universidad. El segundo produjo el fenómeno de las "repúblicas universitarias", el populismo y asambleísmo como mecanismos de conducción política. El tercero, aún en ciernes, se enfrenta a la reaparición de viejas prácticas clientelares, residuos autoritarios de la burocracia universitaria, pero también a las prácticas no democráticas de los sectores estudiantiles y sindicales más radicalizados de nuestras universidades.

## LA REFORMA DEL PODER Y DEL PARADIGMA DE GOBERNABILIDAD UNIVERSITARIA: ¿THE ONLY GAME IN TOWN?

Como hemos visto históricamente, ni la aparente virtud de la "misión de la universidad", ni el sometimiento formal a los códigos del saber, han garantizado nunca la estabilidad política de las universidades. En alguna parte de la organización, en momentos y contextos específicos, el problema del poder reaparece súbita o discretamente cuando se toman decisiones que afectan a partes específicas de las diversas comunidades académicas, burocráticas, estudiantiles o laborales que integran a las universidades.

La reducción del conflicto parece estar asociada con momentos donde las diversas comunidades universitarias están firmemente convencidas de que las reglas y procedimientos institucionales (formales o informales) para el tratamiento de los desacuerdos se pueden tramitar productivamente en los marcos establecidos. En momentos críticos, es decir, en aquellas coyunturas que anticipan cambios institucio-

nales de cierta envergadura, los actores pueden reducir el conflicto y el riesgo de rupturas si están convencidos de que la reforma universitaria, con sus cuestiones críticas y sus posibles soluciones, es percibida como *the only game in town*, esto es, cuando existe el convencimiento de los principales actores universitarios de que no hay suficientes incentivos y razones para mantenerse por fuera de un juego reformador que les garantiza, o les puede garantizar en el futuro, la satisfacción de sus intereses principales.<sup>5</sup> Ello implica que existen suficientes incentivos para que los distintos actores tramiten sus intereses y conflictos dentro de los cauces institucionales, que han sido construidos sobre la base de períodos previos, mediante estrategias directas o indirectas de persuasión a los actores, o por la interacción entre los principales protagonistas para confeccionar un escenario favorable a las negociaciones y ventajas de concertar acciones colectivas de perfil cooperativo.

El proceso de reformas académicas y administrativas que se considera deseable o posible en cada universidad específica no surge del vacío contextual ni histórico. Tiene que ver con la necesidad de "adaptación incremental" a las necesidades del entorno (March y Olsen, 1989), pero también con la

configuración de persistentes bloqueos institucionales a la toma de decisiones críticas, provocados por la formación de redes organizadas de poder que actúan en distintos espacios institucionales de la universidad. Es decir, las reformas pueden ser estimuladas poderosamente por los cambios en el clima ideológico, político y de políticas que comparten las universidades, pero también por la presión endógena por cambiar el perfil de los arreglos institucionales entre los diversos grupos universitarios y por los que regulan las relaciones entre éstos y los factores "externos" a las universidades.

Los cambios en los climas contextuales pueden ser vistos en términos clásicos como cambios en el *zeitgeist* ("el espíritu de la época" para decirlo en palabras de Hegel), o más específicamente, como cambios en los "paradigmas de políticas" (Hall, 1993). Los cambios internos, a su vez, pueden ser analizados como los juegos que establecen los actores para tramitar sus acuerdos y sus conflictos de intereses (Crozier y Friedberg, 1990), o, en términos más politológicos, como la organización de la competencia entre diversos grupos de interés para construir liderazgos políticos bajo fórmulas institucionales diversas, que garantizan incentivos y restricciones a la acción colectiva de carácter político y que disminuyan el riesgo de "desinstitucionalización".

<sup>5</sup> La frase es tomada del texto de Juan Linz "Transitions to Democracy", *Washington Quarterly*, 13, N° 3, 1990, pág. 156.

zar" los comportamientos de los actores (March y Olsen, 1997; O'Donnell, 1997).

Desde estas consideraciones teóricas, la reforma institucional de las universidades puede ser vista, como la democracia misma, como una *cuestión de poder* (Rueshemeyer, Stephens and Stephens, 1992), no de voluntad política ni de buenas intenciones. Ello significa, esencialmente, que la configuración específica de las relaciones de poder entre los grupos de la universidad, los incentivos a la acción y las estructuras en que se desarrollan las interacciones políticas de los actores universitarios constituyen las variables centrales de los procesos de inmovilidad o de cambio en las instituciones universitarias.

Esta dimensión política de los procesos de reforma institucional permite explicar los ritmos, las asimetrías y las tensiones institucionales que se ponen en juego de dichos procesos. Los intentos de reforma administrativa o académica no ocurren, ya se sabe, en el vacío político, sino que son atravesados y conducidos por la política y, en el mejor de los casos, por ciertas políticas de cambio institucional. La centralidad de la política y los juegos de poder fueron especialmente relevantes en el caso de las experiencias de las universidades públicas mexicanas que en los años noventa emprendieron procesos de transforma-

ción académica y administrativa, basadas en la descentralización, la departamentalización o la reconfiguración de sus estructuras de gobierno y administración. Pero todas ellas, sin excepción, tuvieron como paso previo y muchas veces de manera inadvertida e inacabada, la reforma de cierto patrón de gobernabilidad institucional que permitió establecer un nuevo marco de arreglos y consensos políticos y normativos.

Esa dimensión política implica entonces: 1) la capacidad de crear nuevas reglas y acuerdos de conducción de los asuntos políticos de la universidad, asumiendo la autonomía siempre relativa de lo académico; 2) creación de nuevas formas de participación y espacios de interlocución que garanticen a los grupos la tramitación de sus intereses específicos en los marcos institucionales; 3) el reconocimiento de que son esas reglas, y no otras, las que mejor garantizan el cumplimiento de los fines de la universidad; 4) la creación de instrumentos y recursos y procedimientos de gobierno universitario que aseguren la legitimidad y eficacia de las decisiones propuestas o tomadas.

La formación de los nuevos paradigmas de gobernabilidad universitaria requiere de fórmulas institucionales específicas que pasan pero no se agotan en términos legislativos o reglamentarios. Requieren también, para su creación y

eventual consolidación, de nuevos consensos normativos que incentiven compromisos y responsabilidades de los actores. Por ello, la búsqueda de nuevas formas de gobernar a las universidades tiene que ver con su relación con innovaciones, transformaciones o consolidaciones en otras esferas o dimensiones institucionales.

## CONSIDERACIONES FINALES

Estas diversas aproximaciones en torno del problema del poder visto desde la perspectiva de la gobernabilidad institucional en las universidades permiten identificar con alguna claridad un conjunto de racimos de cuestiones que no sólo pueden ser importantes como preocupaciones teóricas o intelectuales sino como objetos de transformación, o de atención, de las universidades. El primer conjunto de asuntos tiene que ver con el examen de la autonomía de lo académico respecto de lo político, y en especial de la relación entre la academia y el gobierno universitario. El segundo conjunto de asuntos tienen que ver con los instrumentos e instituciones que, dentro de la universidad pública mexicana, pueden fortalecer la eficacia y legitimidad de un nuevo modelo de gobernabilidad universitaria basada en la

centralidad de lo académico. Finalmente, es posible identificar un conjunto de tensiones que tiene que ver con la relación de la universidad con un conjunto de exigencias externas que afectan también su desempeño.

En cualquier caso, los tres

conjuntos de cuestiones se encuentran en el centro de la agenda de transformaciones que es preciso abordar hoy y en los próximos años en las universidades públicas mexicanas. Y aunque ya se sabe que el futuro es siempre una ficción, o, en el mejor de los casos una

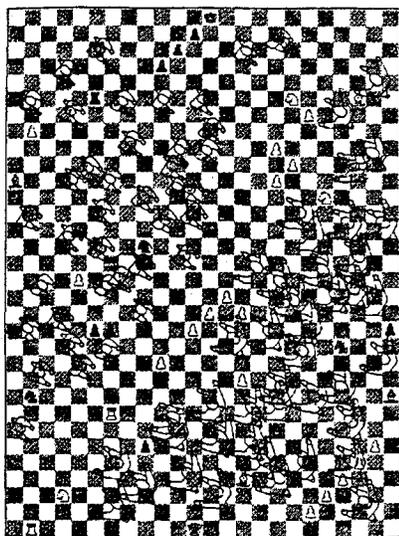
buena hipótesis, es necesario habitarlo con la suma de frustraciones, deseos incumplidos y nuevas o revitalizadas ideas. Ésa es una forma de intentar cazar y domar a ese monstruo siempre azaroso e incierto que llamamos, bajo distintas denominaciones, futuro.

## REFERENCIAS

- Acosta Silva, Adrián (2000), *Estado, políticas y universidades en un período de transición*, Fondo de Cultura Económica/Universidad de Guadalajara, México.
- Acosta Silva, A., (coord.) (1999), *Historias paralelas. Un cuarto de siglo de las universidades públicas en México, 1973-1998*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México.
- Powell, W. W, and Paul J. Dimaggio (eds.) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago University of Chicago Press.
- Blau, Peter M., and W. Richard Scott (1962), "The Concept of Formal Organization", in Jay M. Shafritz and J. Steven Ott, *Classics of Organization Theory*, Fourth edition., Wadsworth, 1996.
- Capano, Giliberto (1996), "Political Science and the Comparative Study of Policy Change in Higher Education: Theoretic-Methodological Notes from a Policy Perspective", *Higher Education*, vol. 31, núm. 3, 1996 (263-282).
- Casanova Cardiel, Hugo (1999), "Gobierno universitario: perspectivas de análisis", en H. Casanova y R. Rodríguez (coords.), *Universidad contemporánea. Política y gobierno*. Tomo II, CESU/Porrúa, México.
- Clark, Burton R. *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, Nueva Imagen-UAM, México, 1991
- Clark Burton R. (1998), *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*. IAU Press/Pergamon.
- De Leon, Linda (1996), "La comunidad y la anarquía en los sistemas administrativos modernos", *Gestión y política pública*, vol. V., núm. 2, segundo semestre de 1996, CIDE, México.
- Desai, Uday, M. Holden and M. Shelly (1998), "The Politics of Policy: Prospects and Realities", *Policy Studies Journal*, vol. 26, No. 3, 1998 (423-433).
- Dunn, John (1991), "Political obligation", in David Held (ed.), *Political Theory Today*, Stanford University Press.
- Evans, Mark (1998), "Análisis de redes de políticas públicas: una pers-

## artículos

- pectiva británica”, en *Gestión y política pública*, vol. VII, núm. 2, segundo semestre de 1998, México, (229-266).
- Hall, Peter (1993), “Policy Paradigms, Social Learning, and the State”, *Comparative Politics*, núm. 25, 1993, pp. 275-296.
- Hall, Peter, and Rosemary C. R. Taylor (1994), “Political Science and the Four New Institutionalisms”, Paper presented in the *Annual Meeting of the American Political Science Association*, New York, September, 1994.
- Huntington, S. (1992), *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Argentina.
- Ibarra Colado, Eduardo (2001), *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*, UNAM/UAM/Anuies, México.
- Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- March, James G., y Johan P. Olsen (1997), “El ejercicio del poder desde un punto de vista institucional”, *Gestión y política pública*, vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1997, México.
- (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Mintzberg, Henry (1983), “The Power Game end the Players”, in J. M. Shafritz and J. S. Ott, *op. cit.*
- (1979), “The Five Basic Parts of the Organization”, in Shafritz and Ott, *op. cit.*
- Millán, René (2001), “La gobernabilidad en la UNAM”, en J. Blanco (coord.), *La UNAM. Su estructura, sus aportes, su crisis, su futuro*, Fondo de Cultura Económica, México, pp.114-130.
- Muñoz García, Humberto (coord.) (2002), *Universidad: política y cambio institucional*, Porrúa/Cesu-UNAM, México.
- O'Donnell, Guillermo (1997), “Otra institucionalización”, en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre democratización y autoritarismo*. Paidós, Argentina.
- Parsons, Michael D. (1997), *Power Politics: Federal Higher Education Policymaking in the 1990's*, State University on New York press, Albany.
- Pfeffer, Jeffrey (1981), “Understanding the Role of Power in Decision Making”, in Jay M. Shafritz and J. Steven Ott, *Classics of Organization Theory*, *op. cit.*
- Putnam, Robert D. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Rueshemeyer, D., E. Stephens & J.D. Stephens (1992), *Capitalist Development & Democracy*, The University Chicago Press.
- Vries, Wietse de (2001), *El exorcismo de diablos y ángeles. Los efectos de políticas públicas sobre el trabajo académico*, Tesis del Doctorado Interinstitucional en Educación, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Aguascalientes, México.
- Weick, Karl (1976), “Educational Organizations as Loosely Coupled Systems”, *Administrative Science Quarterly*, n. 21, march, 1976.



# Financiamiento de las universidades nacionales.

Modelos de asignación  
presupuestaria.

Análisis y tendencias actuales

---

Carlos Greco \*

Mario Greco \*

---

## INTRODUCCIÓN

Durante la década del '90, tuvo lugar en la Argentina un proceso de reforma del Estado que, entre otros cambios, transformó la relación entre las instituciones de educación superior y las agencias estatales de planificación, distribución y control presupuestario, generando fuertes impactos en la gestión política, administrativa y económico-financiera de las universidades nacionales

La agenda de las políticas públicas del sector estuvo centrada en temas de financiamiento, básicamente en torno de los mecanismos de asignación del presupuesto estatal, ampliándose posteriormente a cuestiones referidas a la evaluación y la acreditación universitaria.

\* Cátedra UNESCO en Gestión de la Educación Superior. Universidad Nacional de Quilmes

## ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES PREVIAS

La política económica permitió el pasaje de la definición ideológica del Estado benefactor a la instalación del Estado evaluador, simultáneamente apareció un aumento de las demandas sociales en torno de los servicios de educación superior frente a restricciones cada vez más crecientes en las asignaciones presupuestarias reales. Se plantea, bajo determinadas premisas ideológicas, una necesidad de mayor eficiencia en el gasto social del sector, en relación con fondos destinados a su ejecución.

En este contexto, comienzan a discutirse distintos modelos de asignación presupuestaria al conjunto de las universidades públicas. Teniendo en cuenta el análisis de las políticas gubernamentales que le dieron origen, el presente trabajo se propone caracterizar conceptualmente los diferentes modelos de asignación, las condiciones de su ejecución en las instituciones y los probables efectos que sobre la estructura organizacional pueden tener dichos modelos.

La expansión del sistema universitario, la crisis de los presupuestos públicos y los debates acerca del Estado de bienestar han llevado a varios países a plantear reformas en sus modelos de financiación en los últimos diez años.

La combinación óptima de los mecanismos de financiación depende de los efectos que los distintos instrumentos tengan sobre los siguientes objetivos, y de la prioridad que se quiera dar a cada uno de ellos:

I. Suficiencia financiera: para garantizar que las universidades dispongan de los recursos necesarios para conseguir sus objetivos.

II. Eficiencia interna: en la asignación de recursos dentro de cada universidad, para maximizar la producción a un costo dado.

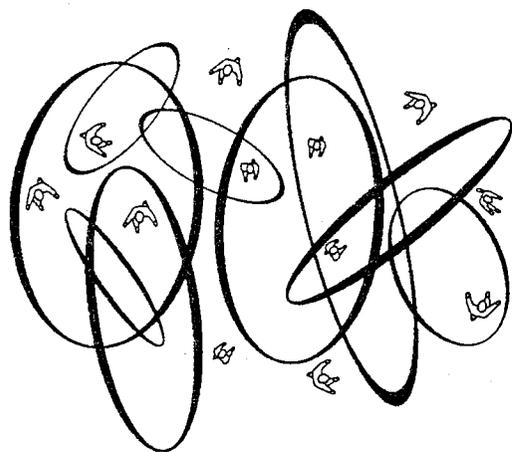
III. Eficiencia externa: en la asignación de recursos de la sociedad a las universidades, y su distribución entre ellas.

IV. Igualdad de oportunidades: de forma que la probabilidad de acceso a la universidad (y éxito dentro de ella) sea independiente del origen socioeconómico de los alumnos.

### *Sobre la suficiencia*

Parece obvio que no puede haber buenas universidades si la financiación es insuficiente. Entendemos que los recursos con los que está dotada una universidad son insuficientes cuando no le permiten cumplir razonablemente sus objetivos, lo que nos lleva inmediatamente a otra cuestión: ¿cuáles son los objetivos de la educación superior, en general, y de una determinada institución, en particular?

Se considera generalmente que los tres objetivos de la educación superior son el desarrollo de la investigación básica, la formación de mano de obra o recursos humanos más calificados que necesita el mercado de trabajo y el desarrollo de los valores culturales y sociales de una sociedad democrática. Sobre el primer aspecto, cómo desarrollar la investigación, hay pocas discrepancias y suele haber acuerdo en los objetivos y en los medios para conseguirlo. La situación es distinta en lo que respecta a la enseñanza y, en ge-



neral, a la formación de alumnos. A este respecto, el abanico de lo que se considera aceptable va desde la enseñanza básicamente teórica, en aulas con más de un centenar de alumnos, sin apenas ningún otro servicio adicional, hasta la enseñanza en clases muy reducidas, acompañadas de elevados niveles de formación práctica, de seminarios, de servicios de orientación para el estudio y la profesión, de sistemas de ayuda para el aprendizaje, más servicios deportivos y culturales de todo tipo.

Si se considera a la Universidad como un centro de transmisión de conocimiento, pocos servicios adicionales son necesarios. Sin embargo, la experiencia reciente en el campo de la cualificación de los recursos humanos va en otro sentido. Las cualificaciones de tipo metodológico, social y de participación son crecientemente valoradas en el mercado de trabajo. Estas cualificaciones, por no citar la formación cultural y social, sólo pueden adquirirse en sistemas universitarios. Formar para estos objetivos exige una considerable cantidad de servicios adicionales a la mera docencia en un aula, lo que implica mayores costos.

Otro mecanismo de establecer objetivos de financiación del sistema es el del gasto por estudiante.

La siguiente cuestión a abordar es la de establecer las fuen-

tes de financiación de esos recursos, el quién paga y cómo paga. Las tendencias europeas se dirigen hacia un mayor esfuerzo privado que público, e incluso organizaciones como la OCDE y el Banco Mundial, pero en alguna medida también la UNESCO recomiendan un incremento de la financiación privada. Múltiples expertos señalan también que ésa es la única vía posible, razonable y segura para el sostenimiento del papel de las universidades, pero también como una buena herramienta a favor del uso más eficiente de la totalidad de los recursos recibidos por las instituciones universitarias, sean éstos públicos o privados. Esta posición predominante en los países desarrollados se produce en un entorno en que la inversión pública acumulada en infraestructura y en consolidación de masas críticas de investigación no es cotejable con esas tasas en países en vías de desarrollo.

#### *Sobre la eficiencia*

La eficiencia resulta del logro de los objetivos propuestos si ello se hace con costos mínimos. Es difícil valorar la eficiencia porque manifiesta muy poco cuáles son los objetivos, por lo cual difícilmente puede valorarse en qué medida se alcanzan. En esas condiciones, una universidad barata no significa una universidad eficiente.

La consecución del que pa-

rece el objetivo implícitamente más aceptado de la universidad, la producción de titulados, no puede considerarse satisfactoria dadas las elevadas tasas de abandono y de retraso en una gran parte de las titulaciones. Los mecanismos de financiación deben utilizarse como una herramienta para ayudar a conseguir mejorar la eficacia en este aspecto.

Los históricos problemas de insuficiencia financiera de la universidad explican una parte de esta ineficacia, pero no cabe duda de que existen también otras causas que tienen que ver con la asignación de recursos y la eficiencia interna.

La eficiencia interna de las universidades es una cuestión delicada, que siempre hay que poner en relación con los objetivos perseguidos. En los últimos años se han clarificado más los objetivos en el ámbito de la investigación que en el de la enseñanza, y en esas condiciones, una insistencia en la eficiencia puede inducir a dedicar cada vez mayor atención a la investigación y menos a la enseñanza básica especialmente cuando no existen sistemas de control o incentivos relacionados con la calidad de la enseñanza y sí de la investigación.

Un problema adicional que perturba seriamente la eficiencia de las universidades es el de la gestión y su relación con la gobernabilidad. Las actuales

estructuras de gestión de las universidades resultan del todo inadecuadas para hacer frente a las funciones y responsabilidades que se les han confiado.

En la universidad no se diferencia claramente algo que es normal en las sociedades democráticas: los órganos representativos de los ejecutivos. La falta de diferenciación entre los mecanismos democráticos y de consenso, que deben ser prioritarios para la definición de las políticas académicas referidas a la enseñanza e investigación y la ejecución posterior de esas políticas consensuadas es causa de una tremenda ineficacia en la gestión universitaria.

### EL FINANCIAMIENTO COMO INSTRUMENTO DE MEJORA

En la última década los gobiernos han descubierto que los incentivos financieros son un mecanismo más efectivo para influir en el funcionamiento de las universidades que la pura intervención administrativa que usaron en otros momentos, ya que estos incentivos cambian las actitudes de las instituciones y el comportamiento del profesorado en la búsqueda de la calidad. Dentro de esta estrategia, se dan tres tipos de actuaciones:

#### *Diversificación de las fuentes de financiación*

Es frecuentemente reconocido que la diversificación de las fuentes de financiación refuerza la autonomía de las instituciones y produce cambios en los mecanismos de toma de decisiones. Algunas de las tendencias más destacadas son: incorporación de nuevas fuentes privadas de financiación y utilización selectiva de las fuentes existentes. Así cabe citar entre todas la búsqueda de financiación directa mediante contratos de servicios o la creación de estructuras conjuntas para la colaboración de las universidades con las empresas tales como parques tecnológicos; ampliación de la participación de los estudiantes en la financiación, mediante el establecimiento de tasas o el incremento de las ya existentes, así como el aumento en los servicios ofertados por las universidades a los estudiantes; búsqueda de financiación a través de mecenazgo, ésta es una fuente importante de recursos de las universidades de los Estados Unidos que podría ser también relevante en el futuro para las universidades latinoamericanas; explotación de fondos propios para la obtención de recursos, aunque esta fuente financiera sólo tiene relevancia en universidades norteamericanas, con notables concesiones de propiedades desde su fundación, podría ex-

tenderse a otras instituciones de la región si se establecieran los mecanismos legales adecuados y se diseñaran captaciones de fondos para tal fin.

#### *Cambios en los criterios de asignación externos*

Se están produciendo cambios en los sistemas de asignación de recursos a las instituciones universitarias con el objetivo de mejorar la equidad en el reparto de los fondos públicos y de estimular la eficacia. Algunos de estos procesos pueden ser: incrementar el peso del mercado en la financiación de la educación superior, a través de una mayor participación de los usuarios directos. Esta mayor participación de los usuarios normalmente va ligada al aumento de las tasas y éste es compensado a través de un amplio sistema de becas y préstamos; establecer mecanismos financieros para premiar directamente la consecución de determinados niveles de calidad. Los resultados de procesos de evaluación de la calidad de los programas académicos son, en algunos casos, utilizados para realizar cambios en los presupuestos de las unidades evaluadas. Es obvio que instaurar este tipo de mecanismos no es una cuestión alocada ya que es necesario hacer valoraciones medibles acerca de la calidad; fijar fondos especiales para financiar directamente programas específicos cuyos objetivos sean la mejora

de la calidad; la utilización de este tipo de financiación va acompañada de recompensas adicionales si los objetivos son conseguidos y penalizados en el caso contrario; utilizar fórmulas crecientemente sofisticadas, que además de proporcionar estabilidad financiera a las instituciones pueden introducir factores para promover la calidad de las unidades financieras; establecer fondos que son asignados a las universidades en procesos competitivos, este mecanismo es utilizado para la financiación de proyectos de investigación en la mayoría de los países, su utilización para la financiación de otros aspectos de las universidades es más reducida.

#### *Cambios en los criterios internos de distribución y gestión*

Adicionalmente a los mecanismos de asignación de recursos externos, la incorporación de nuevos sistemas de gestión de las instituciones universitarias pueden producir mejoras en la calidad por una mejor utilización de los recursos recibidos. En este sentido las instituciones pueden adoptar mecanismos de asignación internos o bien adoptar nuevos sistemas de gestión como pueden ser la aplicación de algunas técnicas presupuestarias innovadoras, la puesta en marcha de mecanismos de Gestión Total de la Calidad o la aplicación sistemática de la planifi-

cación o dirección estratégica. La aplicación de este tipo de medidas internas es la que puede producir mejoras más sensibles en la calidad de las instituciones. De hecho, uno de los fines primordiales de los cambios en los criterios de asignación externos que se trataron anteriormente es provocar estos cambios en los mecanismos de asignación internos.

## **MECANISMOS USUALES DE ASIGNACIÓN DE FONDOS ENTRE UNIVERSIDADES: MARCO CONCEPTUAL Y EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

Los mecanismos de financiamiento de universidades varían considerablemente entre países. No obstante, en la práctica, se pueden distinguir tres criterios generales. Por un lado, están los países que han adoptado un sistema de asignación de fondos entre universidades en base a resultados, es decir, el presupuesto se distribuye de acuerdo con la performance de cada universidad, al considerarse indicadores de desempeño vinculados con la formación de graduados, posgraduados e investigación (Salmi y Alcalá, 1998). El uso de este criterio

presenta algunos *trade off* que deben ser analizados cuidadosamente, en especial, la necesidad de conciliar calidad con cantidad y estabilidad versus innovación. En contraste con la asignación por resultados, los fondos pueden ser asignados entre las universidades de acuerdo con los costos incurridos por las instituciones en la enseñanza e investigación. Estos mecanismos emplean, por lo general, fórmulas que combinan la cantidad de alumnos con parámetros relacionados con los costos de enseñanza (características de los alumnos, cantidad de facultades y programas, número de profesores, infraestructura, etc.). Sin embargo, una gran cantidad de países transfieren sus fondos entre las universidades independientemente del trabajo y las necesidades de cada institución. En estos casos la asignación del presupuesto surge de una negociación basada sobre los registros históricos, algo bastante difundido en los países de América latina (Winkler, 1990).

Albrecht y Ziderman (1992) encontraron para una muestra de 36 países que la gran mayoría de los países en desarrollo asignaban los fondos estatales a sus universidades en base a un esquema de negociación. En contraste, eran relativamente pocos los países que utilizaban mecanismos de asignación en base a costos y menos aún los que utilizaban un enfoque de resultado. Según este

estudio, tanto el enfoque de costos como de resultados eran más frecuentes en los países industrializados (véase cuadro 1).

El otro aspecto remarcable de la experiencia internacional es la tendencia a separar las actividades de enseñanza e investigación en los esquemas de financiamiento. La evidencia internacional muestra que con mayor frecuencia los países estructuran sistemas específicos para financiar las actividades de investigación científico-tecnológica de las universidades, sistemas que por lo general se organizan de manera federal y conforme a fondos concursables.

### BREVE REPASO DE LA NORMATIVA UNIVERSITARIA

#### *Antecedentes*

Cuando a fines de 1983 el país reinició su vida democrática, fue necesario remover la legislación universitaria creada y ejecutada por la dictadura militar. A mediados de 1984 se sancionó la Ley N° 23.068 que, tal como se aclara en su artículo 1º, “constituía un régimen provisorio de normalización de las universidades nacionales, hasta tanto se dictara la correspondiente ley de fondo. Esta normalización se concretó casi ínte-

gramente en 1986 y a partir de este momento, prácticamente todas las normas de la ley 23.068 perdieron vigencia. Es decir que desde 1986 hasta 1995 (cuando se dictó la Ley de Educación Superior) existió un real vacío legislativo en el sistema universitario, suplido en cada universidad por sus estatutos, pero con una carencia total de normas que organizaran los mecanismos de coordinación de todo el sistema.

#### *La Constitución nacional*

Antes de la reforma de 1994, nuestra Carta Magna sólo mencionaba a las universidades cuando, al determinar las facultades del Congreso, establecía la facultad de “proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitarios...”.

La reciente reforma constitucional mantiene esa disposición e introduce un precepto expreso que sienta los principios fundamentales para la educación en general: la fórmula gratuidad-equidad, que garantiza la igualdad de oportunidades. También establece la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

#### *La Ley de Educación Superior*

Como ya se dijo, la LES vino a llenar un vacío normativo de

varios años. Desde el punto de vista de la técnica legislativa su principal novedad es que por primera vez se regula el sistema de educación superior en su conjunto. La legislación anterior estaba dirigida a regular exclusivamente el sistema universitario y aun respecto de éste particularizaba en leyes distintas la legislación correspondiente a universidades nacionales, provinciales y privadas, privando al sistema de la necesaria integridad.

En cuanto a las novedades de fondo que contiene la ley merece destacarse:

- El especial reconocimiento que se hace de la autonomía universitaria.

- La exigencia de que en los órganos de conducción colegiados de las universidades la representación del claustro docente no sea inferior al 50%.

- La implantación de procesos de autoevaluación y evaluación institucional externa de las casas de altos estudios.

- La reglamentación de un proceso que garantiza una correcta formación de los profesionales en aquellas carreras cuyo ejercicio puede comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes y la formación de los habitantes.

- La implantación de procesos de acreditación de las carreras de postgrado y de las de grado del tipo de las indicadas en el punto anterior.

- La regulación precisa de los distintos mecanismos para la creación, habilitación o autorización de universidades nacionales, provinciales, privadas.

- La creación de un organismo autónomo y especializado, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, que tiene a su cargo los procesos de evaluación de los proyectos institucionales de nuevas universidades, la evaluación institucional externa y la acreditación de las carreras.

- La creación del Consejo de Universidades para coordinar y articular el funcionamiento del sistema.

## EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO PÚBLICO ARGENTINO

En el contexto mundial, a partir de la década del '80, la disminución del financiamiento público de la educación superior tuvo dos grandes justificaciones históricas, por un lado las condiciones adversas en términos de resultados fiscales de las cuentas públicas generaron la necesidad de ajustar, en el marco de políticas económicas neoliberales, los déficit por la vía de la reducción de los gastos sociales, y

por el otro, también amparado en los mismos fundamentos ideológicos, el aumento de la sospecha y duda sobre el verdadero resultado positivo que debía generar la educación superior para con la sociedad, en tanto se la consideraba un bien público preferente (Brunner, 1992). Comienza así a acentuarse una corriente que cuestionaba la pertinencia del gasto social en educación superior, en tanto ya no se la ponía en el centro de las posibilidades de generar movilidad social y equidad, además de promover el desarrollo económico de los países, sino, muy por el contrario, era percibida como un subsidio al consumo personal y con beneficios personales excluyentes, equiparándola a un bien privado (UNESCO, 1998).

Se produce así un cambio sensible entre las relaciones del Estado y las universidades, el primero abandonando su rol burocrático, de mero control administrativo de la gestión presupuestaria, asume un perfil evaluador, obligando a las instituciones de educación superior a rendir cuentas sobre la calidad y la eficiencia de sus resultados (Altbach, 1992). La *accountability* (responsabilidad: responder + responsabilidad) es el argumento para generar mayor transparencia y racionalidad en el uso de los fondos públicos asignados por los gobiernos.

Esta tendencia generalizada

en toda la gestión del sector público toma características particulares en su relación con las universidades, por su especial condición de "autónomas", al poner bajo análisis, no sólo los procedimientos administrativos y financieros, sino también las funciones esenciales de docencia, investigación y transferencia (Hufner, 1994).

Las acciones tendientes a procurar una fuerte transformación del sistema universitario argentino se inició en la década del noventa y con mayor impulso a partir de la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias, en el marco del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES). Se reposicionaron las relaciones entre el Estado y el sistema universitario, las que luego de una década, ya asentadas, pueden ser analizadas al amparo de los acuerdos y/o indefiniciones, que en materia de financiamiento se desarrollaron.

La mayor exigencia por parte del Estado sobre la rendición de los fondos asignados al sistema universitario se fue materializando, de manera directa, en medidas que impactaron en los mecanismos de financiamiento, en la aparición de nuevos organismos de regulación y en los cambios originados en las instancias de evaluación, pasando de modalidades basadas exclusivamente en los insumos (*a priori*) a la incorporación de otras que toman en

cuenta el desempeño institucional (*a posteriori*) (Neave y Van Vught, 1991).

En particular, la asignación y distribución del presupuesto universitario se ha constituido en el tema de mayor debate y controversia, en relación con el financiamiento de la educación superior. Si bien la asignación constituye una de las expresiones de la política de Estado en educación, fue percibida como un importante instrumento para el diseño de estrategias orientadas a inducir o forzar comportamientos institucionales.

Cada año el Congreso de la Nación aprueba el Presupuesto Nacional en el que se establecen, por planilla anexa, las distribuciones entre cada una de las universidades públicas. Históricamente, esos montos se han definido con criterios que, en la medida que la situación fiscal lo permitía, fueron incrementando su cuantía, basándose primordialmente en las distribuciones anteriores, las que habían sido fijadas en general, con parámetros subjetivos e inerciales, aunque a partir del último lustro del '90 aparecen parámetros de carácter objetivos, que intentaron, con distinto efecto, incorporar pautas para morigerar las desigualdades estructurales y estimular el mejor desempeño.

De esta manera, los recursos incrementales fueron distribuidos invariablemente a través de diferentes programas con

grados diversos de condicionamiento para su concreción. También es cierto que, en esa misma línea, la evaluación y la acreditación institucional pasó a formar parte de la agenda de la educación superior pública y privada, debiendo funcionar como un complemento muy pertinente del modelo de financiamiento.

Con el objeto de ilustrar el desarrollo que tuvo, desde mediados de la década del '90, la evolución de las nuevas modalidades de asignación presupuestaria que incorporaron determinadas pautas objetivas para su definición, ya sea en base a prioridades consensuadas o por mecanismos competitivos, se construyó un cuadro que facilita su análisis (Coraggio y Vispo, 2003).

Definimos a continuación la finalidad de cada uno de los programas:

- Reforma administrativa: a través de este Programa se asignaron \$ 40.000.000 para distribuir entre las universidades con destino al personal no docente, en el marco de un rediseño de las funciones de este personal que redundara en un mejor desempeño;

- Programa de incentivos a docentes-investigadores: distribuye anualmente \$ 70.000.000 a los docentes que tienen proyectos de investigación acreditados;

- Reconversión de planta: a través de este Programa se asignan fondos para optimizar el

uso de los recursos humanos por parte de las universidades;

- Programa FOMEC (Fondo de Mejoramiento de la Calidad Universitaria): cuyos recursos se asignan a través de concursos de proyectos presentados por las propias universidades que son luego evaluados en su consistencia interna y en su impacto por comités de pares académicos, conforme a reglas conocidas y transparentes. El equipamiento informático, de laboratorios y de bibliotecas, así como las becas de postgrado para docentes, son ejemplos del uso de estos recursos;

- Programa de financiamiento de la enseñanza (PROFIDE): a través de un modelo de costos estándares, este Programa se propuso corregir desfinanciamientos históricos considerando primordialmente la variable insumo cantidad de alumnos, se propuso además premiar comportamientos eficientes.

- Programa de financiamiento de inversiones (PROIN): destinado a solventar inversiones en proyectos de infraestructura presentados por las propias casas de altos estudios;

- Programa de Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas (PROUN): asigna fondos a las universidades nacionales de reciente creación sobre bases racionales que contemplan sus necesidades particulares;

- Sistema de Información Universitaria (SIU) y Red de Interconexión Universitaria

(RIU): el SIU desarrolla sistemas de gestión e información de alumnos, de aspectos económico-financieros, de infraestructura, de temas académicos, de personal, etc. La RIU tiene como finalidad mejorar la conexión entre las universidades y con el exterior a través de Internet;

- Programa de Apoyo al Crecimiento Institucional (PROCRE): mediante este programa se asignan fondos a las universidades para hacer frente al incremento de la matrícula de alumnos y a cambios en la normativa que implican un aumento en los costos;

- Programa de Mejoramiento de la Calidad (PROCAL): financia proyectos presentados por las propias universidades con el objetivo de mejorar la calidad de la enseñanza; y

- Programa de Reforma y Reestructuración Laboral: establece un proceso de reforma laboral y recomposición salarial según el acuerdo al que arriben las Comisiones Negociadoras Salariales del personal docente y no docente.

- Programa de Capacitación (PROCAP): este programa está destinado a financiar actividades específicas de capacitación del personal tendientes a mejorar su desempeño, justificar su recategorización en introducirlos en el uso de las nuevas tecnologías y sistemas de información.

- Programa de Apoyo Especial (PROAE): esta modalidad

asigna recursos para proyectos específicos, acordados sobre la base de proyectos formulados por las instituciones universitarias y consensuados con la Secretaría de Políticas Universitarias para su posterior evaluación de resultados.

Como puede observarse en el cuadro 2, algunos de estos programas y de estas nuevas modalidades de asignación continúan vigentes y otros aparecen como discontinuados, produciéndose a partir del año 1998 una disminución tanto del total como del peso relativo que tienen los criterios de distribución objetivos por sobre el total del crédito presupuestario asignado por el Tesoro nacional y en particular el referido a la pauta histórica. Tal circunstancia se ve favorecida porque mucho de los programas vigentes (PROFIDE, PROCRE, PROIN, PROCAL, PROAE) pasaron a integrarse a las asignaciones denominadas "sobre la línea", es decir a la distribución particular de cada universidad, abandonándose la metodología de formulación de programas y posterior evaluación de resultados y consolidando un modelo más vinculado con el mantenimiento de situaciones históricas inerciales.

El último modelo propuesto e implementado por la Secretaría de Políticas Universitarias fue el basado en el cálculo del presupuesto requerido por cada universidad para atender,

con criterios y en condiciones estándares, sus actividades académico-científicas en ejecución, al que se denomina "presupuesto normativo". Durante el año 2002 la distribución de la partida del Programa de asignación de recursos por pautas objetivas, previsto formalmente en el articulado de la ley del Congreso, totalizó un monto de 33,14 millones de pesos, utilizando las premisas que se describen a continuación (Lamarra, 2003).

El modelo diseñado por la SPU (Secretaría de Políticas Universitarias, 2002) plantea un esquema de distribución de fondos en base a los gastos en personal que surgen de un presupuesto normativo, calculado a partir de la población estudiantil y una determinada relación alumnos por docentes. El esquema de cálculo toma en cuenta las siguientes variables y parámetros:

- La asignación de cada una de las carreras de grado que conforman la oferta educativa universitaria en 14 disciplinas estándares (Agronomía, Arquitectura, Artes, Ciencias Económicas, Ciencias Exactas, Ciencias Sociales, Derecho, Farmacia, Humanidades, Ingeniería, Ciencias Médicas, Odontología, Psicología y Veterinaria).

- Una *matriz disciplinar estándar* que normaliza los requerimientos pedagógicos de cada disciplina en función del tipo de asignaturas contempladas

(existen cuatro tipos). Esta matriz permite identificar una relación alumno por docente ideal en cada disciplina a partir de un parámetro preestablecido.

- La población estudiantil que surge de considerar los nuevos inscriptos y los reinscriptos activos, estos últimos como aquellos alumnos que hayan aprobado como mínimo dos asignaturas en el año anterior.

En forma simplificada el modelo ideado por la SPU propone asignar el presupuesto universitario en función de los costos salariales involucrados en el proceso de enseñanza, teniendo en cuenta una determinada cantidad de docentes por alumnos (Delfino y Gertel, 1996). Como consecuencia del modelo propuesto la asignación favorece a las universidades grandes en detrimento de las universidades con menor cantidad de alumnos.

La asignación presupuestaria empleando este método tiene algunas ventajas (fundamentalmente si la comparamos con el actual esquema de negociación) y muchas limitaciones.

La misma responde correctamente a la necesidad de otorgar estabilidad y certidumbre necesaria para la planificación. Además, como todo sistema de fórmulas tiene el pro de la transparencia en la asignación una vez determinados los parámetros. Los mayores incon-

venientes de esta propuesta se encuentran en cómo se determinan los parámetros de esta regla y en qué medida contribuyen a la asignación eficiente de recursos y la calidad en la enseñanza universitaria.

Los parámetros de la fórmula de asignación se determinaron a través de una encuesta realizada en un conjunto de universidades nacionales del país. Respecto del uso de esta encuesta: a) existe una gran heterogeneidad en las universidades nacionales. No queda claro en qué medida la muestra es representativa de la población de universidades. b) Aun cuando la muestra fuera representativa no queda claro si han sido ponderadas o no las respuestas de las universidades al determinarse la regla de asignación. c) No están claros los incentivos de las universidades a proveer información insesgada dado la naturaleza de lo que se encuentra en juego.

Respecto de los parámetros elegidos, el desarrollo y aplicación de una regla de distribución en base a fórmulas exige de bases de análisis e información sobre los costos y rendimientos del sistema universitario. Este factor ha sido clave en los países que han impulsado reformas ligadas al financiamiento por la vía de insumos y rendimiento. En la Argentina aun cuando se han realizado importantes avances en materia de información es muy poco lo que se conoce sobre los cos-

tos universitarios y la calidad de los egresados. Además, la utilización de la regla propuesta homogeneiza situaciones que son heterogéneas. No está claro si esto es aceptable y si no contradice la autonomía universitaria. Nuevamente, es difícil evaluar cómo influye esto sobre las universidades con un fuerte componente de investigación sin conocer cómo se asigna el presupuesto para investigación.

Sin embargo, el principal problema es que asignar recursos a través de costos no permite establecer prioridades en el desarrollo de las carreras de grado. Esta regla sólo puede ser útil en conjunción con alguna forma objetiva de determinar cuántas vacantes debe haber para cada carrera. En un sistema donde el gobierno financia la educación pública universitaria no puede delegar en las universidades el establecimiento de estas prioridades. Dada la restricción presupuestaria y el costo de oportunidad del tiempo de los alumnos, utilizar una regla para asignar partidas por el costo no resuelve el problema de la cantidad de alumnos que serán objeto de financiamiento ni su asignación entre las universidades. Es aquí donde yace el principal problema de esta regla de asignación. El sistema de admisión a la universidad no es independiente de la forma de financiamiento de las universidades. De esta manera es posible es-

tablecer algún criterio de eficiencia macro compatible con una estrategia general sobre los requerimientos de capital humano necesario y la restricción presupuestaria global.

En los párrafos que siguen se discuten algunos argumentos adicionales en contra de la propuesta de la SPU:

- Una limitación evidente del método propuesto por la SPU es la ausencia de indicadores de rendimiento en la distribución. El esquema, sesgado en el uso de indicadores de insumos (alumnos activos) y procesos (relación alumno por docente) desconoce la realidad que muchas universidades deben mejor la calidad de su oferta educativa.

- Los indicadores de insumos y procesos utilizados no parecen ser los más adecuados para generar los cambios institucionales que apunten a un uso más eficiente de los escasos recursos universitarios y garanticen mayores estándares de calidad. El uso de los alumnos como indicador de insumo, sin contemplar el grave problema de abandono y extensión en el tiempo de graduación, puede estar ocultando bolsones de ineficiencias en ciertas instituciones académicas. Por otro lado, el uso de una relación determinada de alumnos por docentes sin establecer estándares de formación y dedicación de dichos docentes parece ser una medida insuficiente para garan-

tizar procesos de enseñanza de calidad.

- Ligado a lo anterior, la asignación del presupuesto en base a costos puede no resultar conveniente como mecanismo de largo plazo, si no se tiene en cuenta el nivel de calidad del producto generado. Esta circunstancia, hasta tanto no exista un esquema de evaluación de los egresados, exige que se adopte alguna forma indirecta de corrección del costo estándar, empleando como variable "proxi" una medida de la calidad de los insumos relevantes. Gaya (1999) sugiere para la Argentina el empleo de un ponderador que compute la relación docentes "calificados" / docentes totales, como la aludida variable "proxi". Es decir, asume que una forma apropiada de medir indirectamente la calidad del producto generado es a través del nivel de calidad de este insumo relevante.

- El mecanismo propuesto por la SPU utiliza como parámetro principal de asignación de los fondos a la población estudiantil. Un esquema de asignación de este tipo sin controles en los sistemas de admisión y sin un sistema integrado de evaluación de graduados puede generar efectos perversos. Por un lado, se estaría alentando una competencia entre las universidades para atraer la mayor cantidad de alumnos posibles, algo que podría resultar sumamente ineficiente y costoso en términos presump-

tarios. Por otro lado, se podría resentir la calidad de la enseñanza cuando al no establecerse controles por calidad y rendimiento las universidades respondan con una baja de los costos medios (entendido por el gasto docente sobre la cantidad de alumnos).

- El esquema se concentra exclusivamente en la enseñanza de grado, no contemplándose las actividades de investigación y de postgrado. Los costos de investigación deberían ser contemplados en un esquema de financiamiento, aunque sería recomendable que este aspecto fuera tratado en forma separada utilizando parámetros de resultado más que de insumos.

- Este sistema de asignación perpetúa la brecha en el monto de los recursos que manejan universidades con gran caudal de alumnos, no permitiendo que las universidades pequeñas y/o nuevas puedan en un futuro ampliar su infraestructura y de esta manera captar a una mayor cantidad de estudiantes. En consecuencia, el caudal de estudiantes que posee cada universidad se mantendrá relativamente constante a lo largo del tiempo, por ende tendremos por un lado grandes aparatos universitarios en donde las ineficiencias son más frecuentes y por el otro lado universidades pequeñas, en las cuales sería deseable que se incrementase el número de alumnos.

## CONCLUSIONES

Las políticas de financiamiento de las universidades nacionales en la última década partieron del diagnóstico de los tres problemas señalados en el presente escrito: la insuficiencia de recursos, el uso subóptimo de los mismos y la inequidad en la asignación presupuestaria entre las distintas casas de altos estudios.

Los instrumentos utilizados para corregir la situación fueron: el incremento de los recursos transferidos a las universidades; la modificación de la legislación para permitir el incremento de recursos propios de parte de las universidades; la implementación de los programas para mejorar la eficiencia y la calidad en el uso de los recursos; y el diseño de modelos que permitan compensar la inequidad presupuestaria entre las universidades. También se incentivó, a través de seminarios y publicaciones, el debate sobre problemáticas sumamente complejas inherentes al quehacer universitario, como los sistemas de administración, el financiamiento en distintos países o los sistemas de gestión en las universidades.

No obstante la diversidad de interpretaciones que pueden hacerse sobre la política de financiamiento del período bajo análisis, existe un consenso en el sistema universitario sobre la irreversibilidad de los cam-

bios en materia de incremento de la racionalidad en la asignación, en la necesidad de incrementar los recursos y en la prioridad que debe darse a la promoción de la eficiencia y la calidad en el sistema.

Los nuevos instrumentos provocaron fuertes tensiones entre el nuevo Estado evaluador y las universidades nacionales pues, en general, se percibieron como reducciones a la autonomía universitaria, a partir de la implementación de estándares de insumos y procesos por encima de criterios de rendimiento y calidad.

En ese marco, el tema de la asignación de recursos públicos a las universidades ha ocupado un lugar preponderante entre el debate académico y el nivel de decisión gubernamental. Por encima de las consideraciones técnicas y metodológicas de los debates suscitados, debe destacarse que el origen de la tensión producida entre las instituciones universitarias y el Poder Ejecutivo se produce ante la inexistencia de una política de financiamiento legitimada a partir del acuerdo de los integrantes del sistema universitario en su conjunto.

La construcción de esta deseable legitimidad se ve obstaculizada ante la percepción de que el gobierno nacional podría o bien resultar permeable a presiones diversas, particularmente de tipo político, o en el extremo, asumir un rol excesivamente regulador del

funcionamiento de las casas de altos estudios (Obeide y Marquina, 2003).

Finalmente, vale la pena remarcar que la verdadera transformación en el largo plazo del sistema universitario no dependerá de la SPU, sino del comportamiento de las propias universidades. Es de esperar que el camino iniciado se consolide y se logren implementar políticas superadoras de la actual situación, que permitan a las casas de altos estudios cumplir con la trascendente misión social que les toca cumplir.

Más allá de las discusiones sobre presupuesto, aranceles, formas alternativas de financiamiento, mayor o menor restricción del acceso, o mayor o menor democratización de éste, que recorren como temas casi de coyuntura los ambientes universitarios hoy, dos señalamientos de fondo se desprenden del cuadro someramente planteado arriba.

*Primero.* El sistema universitario nacional continúa, como en el pasado, predominantemente orientado hacia la formación de profesionales, en tanto que la función de investigación (la producción de conocimientos) se halla menos desarrollada. La magnitud de las dedicaciones simples lo indica con claridad. La investigación, por su parte, que es el sello distintivo de las buenas universidades contemporáneas, se ha visto beneficiada por la ampliación de los postgrados (por el

impacto que tienen en la formación de investigadores) y ha ido ganando lentamente terreno a lo largo del decenio. Está sin embargo lejos de contrapesar la orientación profesionalista. Vale decir, la expansión de los '90 se ha hecho a partir de un modelo institucional vetusto, que no condice con los requerimientos de los nuevos tiempos. Por añadidura, la orientación estrechamente profesionalista que todavía prevalece se halla influida, en la actualidad, por una demanda que no parece la más adecuada. Por ejemplo, la matrícula en ciencias sociales y humanidades crece por encima de la media del sistema, mientras la de ciencias básicas y tecnológicas lo hace por debajo.

*Segundo.* El sistema de universidades públicas es poco eficiente, en lo que se refiere a la formación de profesionales. Las cifras conocidas y difundidas en cuanto trabajo o publicación sobre nivel de repitencia y deserción se conoce, pintan un panorama insoslayable: su capacidad de producir egresados —paradojalmente, el objeto central de la orientación prevaleciente— es baja. Y su costo, muy elevado.

Estos dos señalamientos no resumen las dificultades que enfrentan las universidades nacionales. Pero, sin poner en tela de juicio su valorable condición de instituciones públicas de gestión colectiva, hacen evidente una impostergable necesidad de

cambio. En un mundo que invita a una inclusión activa en la sociedad del conocimiento y en las dinámicas del desarrollo científico y tecnológico, la investigación debería ser priorizada y debería alcanzar una importancia funcional por lo menos semejante a la de formar profesionales. Simultáneamente, en este último plano las universidades públicas deberían rebalancear su oferta formativa, en procura de ponerse a tono con los tiempos que corren, y desrigidizarla, promoviendo la acreditación por tramos y los títulos intermedios, en busca de recuperar al menos una parte del alto porcentaje de estudiantes que no alcanza un título final. Y deberían, también, mejorar sus niveles de eficiencia, para lo cual un mejor manejo del gasto, una administración responsable de la matrícula (acceso, control de rendimientos, tutorías, egresados) y una renovación pedagógica parecen inevitables.

Por otro lado, es también un momento oportuno para que la redefinición de la misión del sistema universitario se ponga al servicio de un nuevo proyecto de desarrollo nacional, involucrando de esta manera a todos los recursos disponibles.

Respecto de los mecanismos de asignación de los recursos públicos a las universidades García Fanelli (2000) señala que las reformas recientes responden, en general, al objetivo de aplicar instrumentos del

gobierno que, vía incentivos, promuevan en las instituciones reformas en sus políticas académicas y de gestión. Es decir, los cambios en la asignación de recursos a las universidades deben ser diseñados y enmarcados en una estrategia general de reforma del sistema universitario. De nada sirve una propuesta de asignación que plantee cambios profundos en la manera que son distribuidos los recursos públicos si no existe un consenso general sobre qué tipo de capacidades queremos desarrollar o qué conductas queremos alentar. Sin estas definiciones previas es imposible establecer cuáles deberían ser los parámetros utilizados en la distribución de los fondos entre las universidades.

En definitiva, se deben utilizar instrumentos que se estructuran sobre planes de CALIDAD Y RESULTADOS.

Acordar sobre la base de fondos concursables, contratos competitivos relacionados con el desarrollo y sostenimiento de programas de excelencia o proyectos institucionales especiales, alineando así objetivos entre el gobierno y las instituciones.

Promover sobre la base del mejoramiento institucional y la rendición de cuentas, contratos programa plurianuales sustentados en objetivos y resultados acordados y evaluables periódicamente para definir las asignaciones de fondos diferenciales.

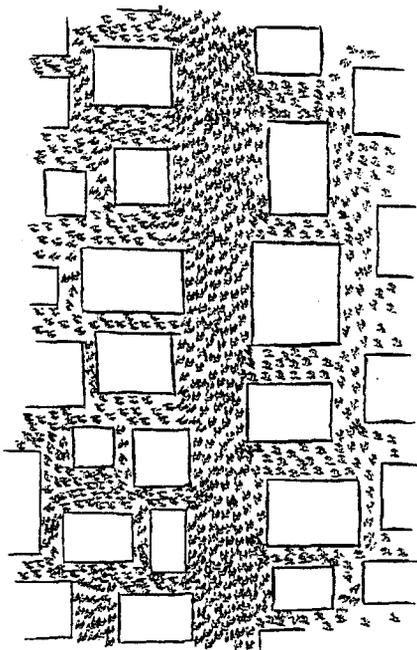
## artículos

Cuadro 1. Criterios de asignación de recursos entre universidades: Experiencia internacional

Negociación	Insumos	Resultados	Vía alumnos
Argelia	Canadá	Dinamarca	Chile
Argentina	China	Finlandia	
Brasil	Reino Unido	Israel	
Ghana	Francia	Países Bajos	
Grecia	Hungría		
Guinea	Indonesia		
Honduras	Japón		
India	Noruega		
Italia	Sudáfrica		
Jordania	Suiza		
Kenia	Vietnam		
Marruecos			
Nepal			
Nigeria			
Pakistán			
Perú			
Filipinas			
Sudán			
Tanzania			
Venezuela			
Yemen			

Cuadro 2. Universidades Nacionales. Asignacion de "Otro Crédito a Distribuir" 1993 - 2001

Universidades Nacionales	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Otros Créditos a Distribuir	8.000.000								
Decreto 1610/93		62.392.919							
Reforma Administrativa			40.000.000						
Reconversion de Plantan Docente			6.791.500	4.682.135					
Instituto a Transferir				5.500.000					
Incent. Doc. Inv. Decr. 2427/93		42.000.000	70.000.000	70.000.000	70.000.000	70.000.000	70.000.000	70.000.000	65.000.000
Prog. A14 de Reforma y Reestructuración Laboral + A39						65.000.000	65.000.000	65.000.000	15.000.000
PROIN					9.750.000	15.000.000			
PROFIDE					20.000.000	7.000.000			
PROUN - Univ. Nuevas					9.502.000	5.000.000	11.550.000	3.659.426	3.700.000
Punto I - Artículo 30					748.000				
PROCRE						14.000.000			
PROCAL						7.000.000			
Procap - No Docentes							5.000.000	5.000.000	5.000.000
PROAE							5.950.000		
FOMECA					32.800.000	74.200.000	21.150.050	16.192.650	15.900.000
RUI					2.000.000	1.545.000			
SIU					4.000.000	5.280.000	3.000.000	2.800.000	400.000
CIN							300.000	300.000	300.000
Proyecto Piloto de Calidad									2.000.000
Emergencia		9.352.460	11.752.460	4.314.000		2.600.514	289.426		
TOTAL GENERAL	8.000.000	113.745.379	128.543.960	84.496.135	148.800.000	266.625.514	182.239.476	162.952.076	107.300.000



# La democracia universitaria hoy: en busca de la comunidad perdida

---

Francisco Naishtat\*

---

## I. INTRODUCCIÓN

Desde que se reflexiona críticamente sobre la universidad ha sido siempre inevitable hablar de *crisis*, como si la entidad misma de la universidad reenviara naturalmente a la condición de la crisis, supuesta por así decir como su condición existencial endémica<sup>1</sup>. En los noventa, sin embargo, el foco de la crisis se concentró mayormente en el frente externo, esto es, en las presiones y los cambios que supuso para las universidades la destrucción del Estado de bienestar y la generalización de las relaciones de mercado. El nuevo contexto generó por un lado nuevos dispositivos regulativos por parte del Estado, que en la Argentina alcanzan su cenit con la ley 24.521, y por otro un nuevo ambiente social en torno de las universidades, signado por la emergencia de un mercado educativo híbrido, entre los tradicionales patrones de intercambio de prestigio académico y las meras relaciones de oferta y demanda educativas consecutivas a la generalización del mercado en la sociedad<sup>2</sup>. Las viejas universidades públicas sintieron generalmente las mutaciones de los noventa como una amenaza a su identidad, misión y

\* Francisco Naishtat, doctor en filosofía, profesor de la facultad de Ciencias Sociales, UBA e investigador del Instituto Gino Germani.

<sup>1</sup> Cf. Patrice Vermeren y Susana Villavicencio, "El Estado y la universidad de una orilla a otra del Atlántico", en F. Naishtat, A. M. García Raggio et al., *Filosofías de la universidad y conflicto de racionalidades*, Colihue, Buenos Aires, 2001, p. 184.

<sup>2</sup> Cf. F. Naishtat, "Universidad y conocimiento: por un *ethos* de la impermanencia epistémica", *Espacios*, N° 30, FFyL, UBA, Buenos Aires, 2002.

destino, lo que convirtió en defensiva su relación con el Estado y la sociedad; la universidad osciló así entre una resistencia de baja intensidad y una adaptación resignada al nuevo marco neoliberal<sup>3</sup>.

Ahora bien, esta concentración de la crisis en el frente externo y la condición defensiva de la universidad generaron dos tipos de efectos complementarios: a) desplazó fuera de la dimensión interna la atención crítica de la comunidad, más concentrada consiguientemente en el giro sistémico y en sus efectos perversos; b) facilitó una cierta cohesión interna de la comunidad universitaria tras las grandes banderas de la defensa de la universidad pública. Esto puede explicar por qué en la Argentina no hubo alternancias políticas significativas en los gobiernos de las grandes universidades nacionales, que quedaron generalmente bajo control del radicalismo, percibido como el más apto para

asumir las banderas de resistencia y de defensa universitarias.

Sin embargo, desde mucho antes de los acontecimientos de diciembre de 2001 y de la debacle del radicalismo, se habían comenzado a elevar voces de alarma que advertían sobre disfuncionamientos y malestar cultural en la vida universitaria. Los señalamientos sobre una partidización refractaria a la democracia académica y sobre las fracturas de la representación que se escuchaban aquí o allá en los noventa<sup>4</sup>, no son sino aspectos de este desasosiego interno, que trasciende ampliamente a las universidades argentinas y reviste el carácter de un genuino malestar cultural de la universidad. Otras grandes instituciones universitarias de amplia tradición pública y autonomía venían experimentando ya diversas formas de desgarramiento interno; la larga huelga de la UNAM a finales de los noventa<sup>5</sup>, en la que cristaliza una grave escisión comunita-

ria entre los claustros, es quizá la señal de alarma para que se opere una importante inflexión de la mirada reflexiva, llamada a cobrar conciencia de la fragmentada subjetividad universitaria y de las dificultades de su articulación política.

Es verdad que las fisuras y quiebres de la comunidad académica no son algo nuevo en la cultura universitaria. La universidad post 68 había dado mucho que hablar en este sentido: desde horizontes culturales tan lejanos a los nuestros como puede ser el de las universidades norteamericanas y canadienses, podemos encontrar una denuncia del malestar interior de la universidad moderno-tardía en la tradición del liberalismo académico de cuño conservador, como el que se percibe en un importante ensayo de Allan Bloom de finales de los ochenta en el que, partiendo del malestar universitario como síntoma de un malestar de la cultura post 68 y de su "relativismo blando", el filósofo conservador reivindica un retorno a las fuentes de valor de la comunidad académica occidental<sup>6</sup>. Las respuestas a Bloom por sus detractores liberal-progresistas, ora de la izquierda comunitarista o de los estudios culturales, y pensamos aquí respectivamente en Charles Taylor o en Bill Readings<sup>7</sup>, también harán hincapié en el malestar cultural de la universidad contemporánea pero, a la inversa de Bloom,

<sup>3</sup> Este proceso ha tenido alcance global; véase por ejemplo A. M. García de Fanelli, *Gestión de las universidades públicas. La experiencia internacional*, Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires, 1998.

<sup>4</sup> Al respecto véase Pedro Krotsch, entrevista con Analía Roffo, *Clarín*, Buenos Aires, 25 de agosto de 2002.

<sup>5</sup> La larga huelga y toma de la UNAM ha sido a la vez una expresión del fracaso de la planificación neoliberal y un síntoma del malestar interno en la comunidad universitaria; véase Nelia E. Tello Péon, José Antonio de la Peña Mena y Carlos Garza Falla (comps.), *Deslinde, La UNAM a debate*, Cal y Arena, México, 2000.

<sup>6</sup> Véase Allan Bloom, *The closing of American Mind*, Simon and Schuster, New York, 1987, trad. esp. como *La decadencia de la cultura*, Emecé, Buenos Aires, 1989.

<sup>7</sup> Véase Bill Readings, *The University in Ruins*, Harvard University Press, Cambridge, 1996 y Charles Taylor, *The Malaise of Modernity*, Canadian Broadcasting Corporation, Toronto, 1991 (trad. esp. como *Ética de la autenticidad*, Paidós, 1997).

profundizarán, en el legado mismo del 68, la ruptura con la metafísica y las filosofías del sujeto, en provecho de lo que pretenderán una nueva dimensión dialógica de la razón.

En el caso de la universidad argentina, el retorno a la democracia y a la normalización de la universidad primero, tras la larga noche dictatorial, y la defensa ulterior de la universidad pública durante los dos mandatos de Menem, desplazaron siempre la mirada hacia el frente externo. Recién con los acontecimientos de finales de 2001 parece haberse abier-

to una caja de Pandora, como si la debacle radical permitiese de pronto ver aflorar los conflictos internos y las grietas que permanecían en latencia en la comunidad académica. El conflicto de la carrera de Sociología, la toma del rectorado de la UBA por un sector estudiantil de la Facultad de Ciencias Sociales<sup>8</sup> y otros episodios semejantes en la Universidad de Rosario, a los que se agrega el cambio de la modalidad de sufragio en algunas universidades nacionales<sup>9</sup>, son algunos episodios sintomáticos de este cambio de clima. Los

resultados de una encuesta estudiantil limitada a la UBA que hemos realizado con nuestro equipo apuntan también en esa dirección, al igual que las entrevistas que estamos llevando a cabo a representantes de toda la UBA sobre la legitimidad de las instituciones<sup>10</sup>. Todo esto conduce a una reflexión de la comunidad sobre sí misma, sobre su propio *self*, y sobre las modalidades internas y externas de su articulación política, es decir, sobre la naturaleza del gobierno universitario.

En este contexto nos interesa particularmente volver sobre la noción de democracia colegiada, la cual se encuentra, por efecto del proceso que acabamos de describir, en el cruce de varios cuestionamientos. Por una parte están los análisis sociológicos de corte realista, que apoyándose en los estudios organizacionales inaugurados por el enfoque de Burton Clark<sup>11</sup>, despeja en la universidad niveles de gobierno y de autoridad cuya compleja coordinación sería de otro orden que el de una democracia. Algunos llaman a esto "anarquía organizada"<sup>12</sup>, elegante oxímoron que algunos suelen usar para archivar el ideario democrático de la universidad en el museo de las simplificaciones utópicas del siglo pasado. Por otra parte la democracia colegiada se encuentra también cuestionada desde alternativas más radicalizadas,

<sup>8</sup> Véase Emilio de Ipola, "Apuntes para un balance del conflicto en Sociología", *Sociedad*, 20/21, Buenos Aires, 2003.

<sup>9</sup> Las universidades nacionales de San Luis, Villa María y La Pampa han adoptado recientemente el procedimiento del voto directo calificado para la elección de sus máximas autoridades. La UBA está considerando la reforma de su estatuto lo que replantearía el régimen actual de representación; la Facultad de Ciencias Sociales se encuentra debatiendo una propuesta del decano para modificar el procedimiento eleccionario, etc., véase *Página 12*, Buenos Aires, 22 de julio de 2003.

<sup>10</sup> Esta encuesta autosuministrada a 1.300 estudiantes de los terceros años de las trece facultades de la UBA arroja una cuota muy importante de disconformidad en relación con el esquema vigente de representación; también se nota un alto porcentaje de desconocimiento de las instancias universitarias a medida que se alejan del ámbito inmediato del estudiante; para un detalle de los resultados véase "Avances de Investigación" en *Ciencias Sociales*, N° 52, Buenos Aires, mayo de 2003; *Página 12*, 8 de julio de 2003; *La Nación*, 6 de julio de 2003, Buenos Aires. En relación con las cuarenta entrevistas que estamos realizando a representantes de los tres claustros de las trece facultades de la UBA, las mismas se hallan en curso de desprocesamiento, aunque los resultados parciales alcanzados indican ya una tendencia corporativa y fragmentada por parte de los claustros, donde aparece una enorme dificultad para representarse la universidad como unidad del conjunto, en particular entre los representantes estudiantiles y graduados; véase *La Nación*, 6 de julio de 2003, Buenos Aires.

<sup>11</sup> Burton Clark, *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1981.

<sup>12</sup> La noción es de M. Cohen y J. March, véase *Leadership and ambiguity: the American College President*, Mc Graw Hill, New York, 1974. Asimismo cf. Cristian Cox y Hernán Courard, "Autoridad y gobierno en la universidad chilena (1950-1989): categorías de análisis y desarrollo histórico", en Cristian Cox (ed.), *Formas de gobierno en la educación superior: Nuevas perspectivas*, Foro de la Educación Superior, FLACSO, Santiago de Chile, 1990.

## II. DEMOCRACIA Y ANARQUÍA ORGANIZADA

en la que se reivindica un *demos* de sufragio universal sin calificación del voto por claustros. Ante estas dos alternativas nos centramos aquí en establecer una concepción de la democracia colegiada que permita hacer frente a sus detractores. En un primer tiempo analizamos la oposición con la noción de *anarquía organizada*. En un segundo tiempo, se analizan las otras críticas. Se procede finalmente a ampliar el marco de comprensión de la democracia universitaria colegiada, incorporándole las nociones de comunidad, ciudadanía y servicio público, sin las cuales la noción nos parece quedar trunca. Se establece así un marco conceptual que nos parece poder reorientar las concepciones democráticas de la universidad y hacerlas compatibles con su renovación institucional.

### 2.1 Del principio democrático

Existe una antinomia en relación con la democracia universitaria que podemos resumir en la oposición *democracia vs. jerarquía*<sup>13</sup>. En favor de la democracia se alega la colegialidad académica, a saber, que el principio de gobierno de una organización académica es el *Collegium* o cogestión. Burton Clark, sin meter en danza la democracia, habla de “base pesada” y “tejido flojo”<sup>14</sup>; esto quiere decir que los universitarios poseemos una vocación deliberativa que nos haría incompatibles con el principio jerárquico o burocrático de cualquier verticalismo de mando. En este mismo sentido, se

apela también a la madurez crítica y responsabilidad plena de los actores. La igualdad de los pares y el derecho de cada uno a trabajar libremente en su propio campo apuntan también en la misma dirección, a saber, una cogestión comprendida como el complemento natural de la autonomía académica. Kant resumía esta situación en su conocido aforismo de que “sólo los sabios juzgan a los sabios”<sup>15</sup>.

Por otra parte el principio del *demos* reformista agrega a la vocación academicista el criterio de la participación estudiantil, bajo los tres principios siguientes: a) el estudiante ya es un ciudadano pleno y como tal puede y debe hacerse cargo de su responsabilidad en la gestión universitaria; b) la ausencia de participación estudiantil genera endogamia y conformismo docente, produciendo la universidad de las castas y de los mandarines<sup>16</sup>; c) en una verdadera universidad todos son estudiantes, incluyendo los profesores, quienes deben formarse en permanencia<sup>17</sup>. Por ende no existiría un corte drástico entre el estudiante y el docente desde el punto de vista de la ciudadanía universitaria. Esta ausencia de abismo entre unos y otros ya había sido propia de la universidad medieval, paradójicamente más propensa que la universidad moderna al gobierno de participación estudiantil<sup>18</sup>, y donde un docente

<sup>13</sup> No es la única antinomia universitaria, desde luego. Otras antinomias por así decir intrínsecas a la universidad son *autonomía vs. heteronomía*, *unidad vs. multiplicidad*, etc. Véase Francisco Naishtat, “Antinomias universitarias y Universitas en la Argentina”, *Ciencias Sociales. Boletín de la Facultad de Ciencias Sociales*, N° 46, junio de 2001, Buenos Aires.

<sup>14</sup> Burton Clark, *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1981.

<sup>15</sup> Kant, *La contienda entre las facultades de filosofía y teología*, Debate-CSIC, Madrid, 1992.

<sup>16</sup> El Manifiesto Liminar denuncia “el derecho divino a la cátedra universitaria” y, en este sentido, la apelación a la participación estudiantil aparece como aguijoneando a una universidad adormecida en los laureles del academicismo acartonado y aislado de la sociedad, véase *Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria de 1918*, Edición Homenaje al 80º Aniversario de la Reforma 1918-1998, Editorial Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1998.

<sup>17</sup> Gabriel del Mazo, *Estudiantes y gobierno universitario*, Biblioteca Reforma del 18, Nueva Editorial Universitaria, Universidad Nacional de San Luis, San Luis, 2000.

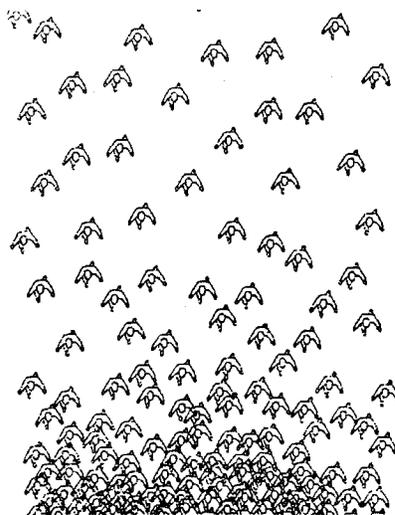
<sup>18</sup> Véase Rodolfo Mondolfo, *Universidad: pasado y presente*, Eudeba, Buenos Aires, 1966.

o un decano de la Facultad de Artes podía, a su vez, ser un estudiante de la Facultad de Teología.<sup>19</sup>

## 2.2 Del principio jerárquico

Como dijimos anteriormente, también existen argumentos en favor de la antítesis, es decir, de un principio jerárquico y aristocrático de gobierno universitario. Un argumento clásico es el platónico, a saber, que la ciencia no es *doxa*, sino que, siendo materia de sabios, no es el número ni el voto lo que provee criterio de juicio o de decisión, sino la deliberación de los mejores, es decir, de los que más saben. De esta manera, el órgano de gobierno no recaería en el *demos*, es decir, en “el número”, sino en el consejo de los más sabios. Este principio, que tira el gobierno hacia la cúspide del sistema, ya había sido constitutivo de las llamadas *Universitas Magistorum*, que conformaron tempranamente un modelo alternativo a las universidades de gobierno estudiantil. En este modelo, por ejemplo, se inspiraban París y Oxford.

El argumento de estilo platónico es diferente de un argu-



mento sociológico, que a su vez puede ser empleado, como hace cierta sociología gerencialista, para rebatir las posiciones democráticas; desde este último punto de vista, la universidad es una organización jerárquica como cualquier otra, que ciertamente posee su propia dimensión de complejidad, pero que no es inmune a la lucha y la circulación del poder, aun cuando esta última quedara disimulada en aras de la verdad y el conocimiento<sup>20</sup>. Algunos combinan este realismo sociológico con criterios politológicos de la gobernabilidad del sistema y de su eficacia funcional<sup>21</sup>. Las universidades llamadas democráticas serían subóptimas académicamente, enteramente ineficaces

y permeables a la parálisis y la demagogia. Por ende, la universidad no puede resolver la complejidad mediante la horizontalidad democrática sino que tiene que introducir en su seno técnicas y jerarquías de gestión, inherentes a cualquier organización compleja. El mejor test para una forma de gobierno será entonces la excelencia académica como *output* del sistema, y no la apelación normativa a principios universales, abstractos e incluso anacrónicos de cogestión universitaria pública.

Como para remachar el clavo este argumento suele complementarse con una constatación empírica, a saber, que en la universidad, inclusive en la universidad reformista, no rige el criterio democrático *un hombre igual un voto*, sino que el principio de representación es desigual, dando mayor representación a los docentes y, al interior de este claustro, solamente a los docentes concursados, que son una minoría. Por ende estaríamos, inclusive en el caso de la universidad reformista, ante una representación estamental y desigual<sup>22</sup>, falsamente teñida de democrática. El espíritu de la antítesis se resume, en definitiva, en la misma idea que esgrimió la dictadura chilena de Pinochet contra la reforma chilena del período 1967-73, a saber, que la universidad es una institución eminentemente jerárquica y que se deforma profunda-

<sup>20</sup> Cf. Pierre Bourdieu, *Homo academicus*, Minuit, París, 1984.

<sup>21</sup> Véase por ejemplo la sección titulada “El buen ejercicio del poder” en la publicación del Banco Mundial titulada *La educación superior en los países en desarrollo: Peligros y promesas*, donde se enfatiza la importancia del “liderazgo”, la “ejecutividad” y del conocimiento experto para la buena gestión de las universidades, bajo un concepto de gobernabilidad que se emparenta con la gobernabilidad de las organizaciones.

<sup>22</sup> Véase Andrés Malamud, “El sistema político ‘sociales’: un enfoque politológico”, *Ciencias Sociales. Boletín de la Facultad de Ciencias Sociales*, N° 30, Buenos Aires, julio de 1997.

mente el espíritu universitario pensándola como una organización democrática.

### 2.3. ¿El oxímoron “anarquía organizada” como superación de la antinomia?

¿Es superable esta antinomia? Cada uno de sus términos tiene algún aspecto de verdad, pero que es inmediatamente generalizado y proyectado de manera exagerada sobre el conjunto de la situación, extrayendo conclusiones falsas. Es trivial, por ejemplo, que las cuestiones científicas no se saldan por el voto ni que *el número* sea el criterio idóneo para resolver asuntos de esta índole; lo cual no quiere decir que las cuestiones de *política científica* o de *política académica* sean de la misma especie; por otra parte estas últimas, que son las que interesan en los asuntos de gobierno universitario, no deben depender de argumentos de autoridad ni saldarse de manera arbitraria, lo que no quiere decir que sea siempre posible resolverlas por consenso. Por ende una cierta cuota de decisionismo y de politicidad parece inevitable, lo que no significa que estemos en el caso de las decisiones políticas. Por otra parte, es muy cierto que la forma de la representación, inclusive en las universidades reformistas, es des-

igual entre alumnos y docentes, y entre los docentes mismos. Pero por un lado, un tipo de representación universal y común a todos los claustros dejaría el gobierno en la base de la pirámide. Esto de por sí no sería absurdo si no fuera por el hecho de que, en la pirámide universitaria, la base está formada por aquellos que recién ingresan al sistema y que son los que menor conocimiento poseen de la universidad y de las trayectorias académicas.

Algunos autores sostienen que el mejor camino para saldar esta antinomia es entonces establecer distinciones conceptuales que permitan reconstruir la cuestión democrática en la universidad de manera apropiada, estableciendo asimismo sus límites. Voy a examinar a continuación la perspectiva de dos sociólogos chilenos: Cristian Cox y Hernán Courard, quienes proponen, en un texto ampliamente inspirado en Burton Clark<sup>23</sup>, distinguir entre los diferentes tipos de autoridad universitaria, vinculando a estos últimos con los diferentes niveles de organización de la universidad. Entre los tipos de autoridad distinguen: a) *la autoridad personal*, por ejemplo la cátedra, donde aparece y emerge la figura del profesor, con un modo de rela-

ción entre el educando y el docente que es asimétrica; b) *la autoridad colegiada*, horizontal, que es propia del departamento o del instituto de investigación, caracterizada por una forma de relación *pares inter se*; c) *la autoridad burocrática*, inherente justamente a la complejidad de una organización masiva y a la gestión administrativa; d) *la autoridad política*, por ejemplo, el rector de una universidad, el decano de facultad, etc., que tiene que tomar decisiones extrarrutinas. Estos cuatro tipos de autoridad son cruzados por los autores con cuatro *niveles diferentes de gobierno universitario*, a saber, 1) *la base*, es decir, el departamento o el instituto, 2) *el nivel intermedio*, a saber, la facultad; 3) *el tercer nivel*, es decir, la universidad, el rectorado; 4) *el cuarto nivel*, es decir, el sistema de educación superior. La idea rectora de los autores es que es imposible hallar una articulación común del procedimiento de la toma de decisiones para todos los tipos de autoridad y todos los niveles de gobierno descriptos; más bien ocurre que en la universidad cohabitarían todos estos tipos y niveles con sus diferentes esquemas procedimentales. Propugnar un esquema procedimental único y reproducirlo en todos los niveles sería tender a la universidad en un lecho de Procusto. Un ejemplo de error categorial de esta naturaleza sería votar (sin la me-

<sup>23</sup> Cristian Cox y Hernán Courard, “Autoridad y gobierno en la universidad chilena (1950-1989): categorías de análisis y desarrollo histórico”, en Cristian Cox (ed.), *Formas de gobierno en la educación superior: Nuevas perspectivas*, Foro de la Educación Superior, FLACSO, Santiago de Chile, 1990.

diación de concursos) para elegir los profesores regulares de una facultad; o inversamente, obligar a un candidato a rector a concursar su cargo<sup>24</sup>.

Para los autores mencionados, entonces, la salida a las dificultades estaría dada por el concepto de *anarquía organizada*, un oxímoron que M. Cohen y J. March propusieron en su momento para lidiar con otras organizaciones complejas<sup>25</sup>. El artificio semántico, sin duda, tiene visos de resolver y conciliar lo que antes quedaba en conflicto; en primer término, permite evitar la reducción de los procedimientos decisionales a un prototipo único, a partir de la idea supradicha de que cada uno de estos niveles y tipos responde a un principio de gobierno y de autoridad característicos. En segundo término, resguarda las capas históricas que sedimentan la organización; las universidades, en efecto, parecen estructuras acumulativas, ya que en su propia historia milenaria han ido sedimentando formas y modalidades que lejos de excluirse y eliminarse con el tiempo, se han ido acumulando y superponiendo, como esas formas de arte mudéjar español que se agregaron a unas formas de arquitectura árabe, las cuales a su

vez estaban sedimentadas sobre estructuras más arcaicas del cristianismo, y así sucesivamente. La noción de "anarquía organizada", por ende, permitiría cobijar esta complejidad sin violentarla ni alterar los principios de la vida académica.

Sin embargo, existe el peligro de que tras los beneficios y la aparente neutralidad que trae aparejados el término de *anarquía organizada* se esté esquivando verdaderamente, y por ende diluyendo, el fondo del problema, es decir, la determinación del carácter institucional de la universidad como organización de regulación y espíritu democráticos. En primer lugar, la complejidad y la multiplicidad de formas decisionales no pueden ser un argumento para diluir la pregunta por la naturaleza de la cultura institucional de la organización. Si así fuera, los mismos estados nacionales quedarían determinados, por la complejidad de formas procedimentales que albergan a través de sus diferentes poderes, como *anarquías organizadas*, y por ende más allá de la pregunta por la democracia. Los mismos Cox y Courard reconocen, por otra parte, y en este mismo sentido, que el hecho de que las universidades sean

*anarquías organizadas* no implica que el equilibrio de poder al interior de la universidad o de un sistema de educación superior entre los tipos de autoridad y los niveles de organización sea siempre el mismo, sino que está atravesado por conflictos que dejan mayor o menor lugar a unos u otros. Por ejemplo, los autores chilenos periodizan la historia de las universidades chilenas y marcan que en la reforma que va del 67 al 73 los niveles de base y los tipos de autoridad colegiada cobran preponderancia en detrimento del tercer nivel y de la autoridad burocrático-administrativa; con el golpe y en la primera etapa de la dictadura, que se extiende hasta el 81, prepondera el nivel sistema y la autoridad política heterónoma y heterocéfala. En el 81 se atenúa este nivel y la reforma va dando algo de oxígeno a los niveles intermedios; finalmente, con la democracia, hay cierto retorno a marcar la importancia de la base y de las estructuras colegiadas, pero con un nuevo tipo de presencia a nivel de sistema, que José Joaquín Brunner define como "control a distancia"<sup>26</sup>. Por consiguiente, se reconoce de hecho la subsistencia y la relevancia del conflicto entre una vocación democrática y una vocación autoritaria de gobierno universitario, que trasciende así el carácter complejo de la institución universitaria como tal.

<sup>24</sup> Debemos reconocer, sin embargo, que en Gran Bretaña los rectores concursan (por antecedentes) su puesto; véase García de Fanelli, *op. cit.*, 65-84.

<sup>25</sup> M. Cohen y J. March, *Leadership and ambiguity: the American College President*, Mc Graw Hill, New York, 1974.

<sup>26</sup> José Joaquín Brunner, *Educación superior en América Latina: cambios y desarrollos*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1990.

### III. POR UNA CONCEPCIÓN AMPLIA, PARTICIPATIVA Y GRADUALISTA DE LA DEMOCRACIA COLEGIADA

Por ende la inherencia de una cuestión democrática en la universidad no desaparece aun cuando el concepto de anarquía organizada permita cobrar conciencia de la complejidad institucional de las instituciones universitarias. Por una parte esta inherencia democrática es muy relevante a la hora de oponerse al autoritarismo de las cabezas de mando, a las arbitrariedades que suele otorgar el ejercicio del poder. Aquí la idea regulativa del Estado de derecho y de sus universales de procedimiento<sup>27</sup> debería poder orientar la práctica universitaria en sus diferentes dimensiones; ninguna complejidad orgánica sustrae fuerza a la idea de que cada miembro de la república universitaria es poseedor de derechos y de obligaciones cuya transparencia y publicidad son constitutivas de la

universidad como institución y no como mera organización eficiente. Esto parece una prerogrullada cuando se recuerda que las universidades siempre han sido, desde su origen medieval, y por ende mucho tiempo antes de que aparezca el Estado moderno de derecho, instituciones reglamentadas. Sin embargo, la vida académica muestra con creces la existencia permanente de zonas oscuras, en que los reglamentos son usados en el límite de la distorsión por mor de favores y de poder político, un fenómeno que por ser universal no deja de tener su peso específico y recalcitrante en nuestras universidades nacionales, cuyos períodos negros en épocas de dictadura suelen dejar huellas indelebles en los *modus operandi* de la vida académica.

En este nivel, por ende, nos hemos referido a la antinomia que opone lo democrático a lo autoritario; ahora bien, el mero análisis sociológico-organizacional, al emparentar a la universidad con una organización compleja orientada por logros, puede diluir o incluso inocular las cuotas de autoritarismo que acompañan el ejercicio del poder. Es aquí donde la comprensión de la universidad como institución en democra-

cia, y la vocación subsecuente de una cultura institucional democrática, debe permitir oponer, bajo la idea regulativa del Estado de derecho, un espíritu normativo que resista críticamente a toda veleidad autoritaria. Esto no significa que suscribamos una concepción irrealista del poder, en que queda suprimida toda cuota de decisión o de parcialidad política; significa más bien que adoptamos un criterio normativo como idea reguladora, donde lo democrático de la universidad no queda planteado como cuestión binaria sino como cuestión vocacional, gradual, asintótica, regulativa, inacabada y perfectible, donde es plausible por ende hablar de universidades de espíritu o de vocación democrática, aun cuando las circunstancias puedan hacer que se decida a veces con criterios parciales y políticos en determinados niveles de acción universitaria<sup>28</sup>.

Se podrá contraargumentar que con estas razones hemos probado tan sólo la inherencia de una cuestión antiautoritaria pero no la inherencia de un elemento democrático. Acepto que hemos establecido hasta aquí solamente una parte de la prueba que deseamos alcanzar; es decir, que la inherencia procedimental y normativa de la cuestión democrática en la institución universitaria es de hecho una parte de la relación que estamos estableciendo entre universidad y democracia;

<sup>27</sup> Norberto Bobbio, "Democracia", en N. Bobbio, N. Mateucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 1998, 441-452.

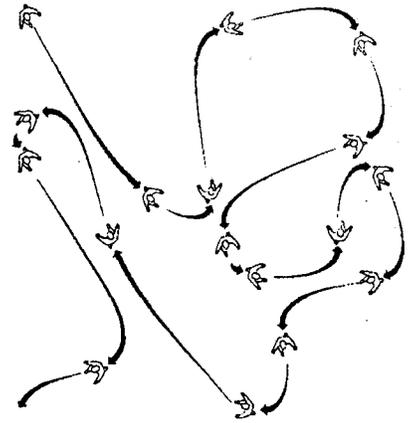
<sup>28</sup> El filósofo y biólogo chileno H. Maturana habla de "disposición" o "intención" democrática como criterio regulativo; cf. Humberto Maturana, "Gobierno universitario como co-inspiración", en Cristian Cox (ed.), *Formas de gobierno en la educación superior: Nuevas Perspectivas*, FLACSO, Santiago de Chile, 1990, 165-180.

desde cierto punto de vista, podría decirse inclusive que esta inherencia procedimental no es específica de la universidad sino que alcanza a toda institución en un Estado de derecho, donde los miembros están amparados, en su condición de sujetos de derecho, en las regulaciones democráticas generales. Pero nosotros queremos implicar algo más; no deseamos quedarnos simplemente con el componente antiautoritario de la inherencia democrática de la universidad sino que queremos argüir que hay un *plus* de democraticidad en la universidad, cuyo espíritu y vocación debe orientar el armado de los estatutos y reglamentos.

En efecto, no sólo las universidades deben tener reglamentos y estatutos claros y transparentes e igualmente aplicables a sus miembros, sino que la *vocación* o el *espíritu* de estos estatutos o reglamentos puede variar en su grado de democraticidad. Ahora bien, la naturaleza del conocimiento que se imparte en las universidades seculares, las condiciones de aprendizaje y de formación que le son propias, condicionan a su vez los *modus operandi*, dando un lugar axial al espíritu crítico y creativo de la organización en cuanto entidad in-

teligente, autónoma y de espíritu participativo<sup>29</sup>. En este sentido, no es igual un dispositivo reglamentario, que inhiba o sea indiferente a la participación colegiada de sus miembros en las decisiones de la institución, a otro que favorezca y cree las condiciones institucionales de esta participación. Por consiguiente los reglamentos pueden ser más o menos participativos, y mientras más participativos sean más se aproximan a la sustancia misma de lo universitario, en que los actores se consideran haber franqueado el umbral de madurez que los habilita para decidir sobre sus asuntos y ejercer así lo que Kant denominaba la salida a la minoría de edad (*Ausgang*) y el uso público de la razón<sup>30</sup>.

¿Cómo se concilia esta deseable vocación participativa con la existencia de jerarquías y asimetrías que son propias de la universidad, como aquella existente entre el estudiante y el profesor? ¿Cuáles son, consiguientemente, los límites categoriales de la vocación democrática y participativa de la universidad? Es indudable que la democracia como vocación universitaria no implica la reducción de la universidad a las condiciones de la isonomía política, donde cada miembro



cuenta como un igual con los mismos derechos políticos de representación; si así fuera, si, como algunas líneas políticas sostienen localmente desde hace algún tiempo<sup>31</sup>, se sancionara el principio de un hombre = un voto, quedaría rota la armonía entre los claustros y la universidad reducida a la soberanía del claustro más numeroso, es decir, de los estudiantes. Paradójicamente, una tal universidad, así apoyada en la decisión y soberanía del número, no sería ya verdaderamente democrática, sino que sería una institución clientelar, en la que los estudiantes contratarían docentes para que impartan las enseñanzas que los primeros desean. Los ejemplos de estas instituciones pululan no en el mundo académico público, sino en el mercado privado de los institutos de enseñanza. Por otra parte también es indudable que no todas las cuestiones se someten a la deliberación y al consenso: un docente no decide por consenso con sus estudian-

<sup>29</sup> Cf. H. Maturana, *op. cit.*

<sup>30</sup> Cf. E. Kant, "¿Qué es la Ilustración?", en Emmanuel Kant, *Filosofía de la historia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

<sup>31</sup> Véase por ejemplo Christian Castillo, "Democratización universitaria", *Página 12*, Buenos Aires, 22 de julio de 2003.

tes qué unidades incorpora a un programa de estudios, ya que si así fuera, quedaría diluido su papel de docente; y lo mismo vale para toda una gama de cuestiones universitarias.

Esta característica de lo universitario no merece mayor discusión, como no merecería discusión el hecho de que un hospital regido por principios democráticos y participativos debería sin embargo reconocer la diferencia entre el estamento de los médicos y el de los enfermeros, aun cuando unos y otros se considerarían trabajadores de la salud y miembros de la “república hospitalaria”. Desde un principio ha sido claro para los inventores del *demos* universitario de 1918 que cualquier reconstrucción democrática de la universidad debía armonizar orgánicamente sus componentes entre sí sin desmedro de ninguno de ellos<sup>32</sup>. Es de un simplismo atronador argüir que lo democrático universitario pasa por la adopción del sufragio universal, convertido de pronto en fetiche y cura para purgar todos los males de la universidad. Si se comprende que la vocación democrática de la universidad apunta a los dere-

chos, a la participación y a la salida de la minoría de edad (*Ausgang*) y no a la cuestión de la soberanía del número, se habrá ganado en claridad, ya que estos tres criterios son perfectamente conciliables con la diferenciación orgánica de los componentes universitarios y con la complejidad característica de estas anarquías organizadas.

### IV. CONCLUSIÓN

Nuestra pretensión ha sido enfrentar dos concepciones que, desde extremos opuestos, contradicen la idea de democracia colegiada. Por una parte, la concepción *gerencialista* que, haciendo hincapié en la complejidad de la institución universitaria, diluye la cuestión democrática en la lógica de la gestión organizacional; por otra, la concepción *basista*, cuya reivindicación del sufragio universal en la universidad bajo el principio “un hombre = un voto”, diluye el principio colegiado y el gobierno de los claustros. Ahora bien, la defensa de la democracia colegiada que resulta de nuestra

posición no debería asimilarse a un conformismo con lo que tenemos en la universidad actualmente. Por el contrario, pensamos que nuestra condición actual es en buena medida responsable de la crisis de legitimidad interna en la que está sumida la institución universitaria. En este sentido, la concepción de la democracia colegiada que suscribimos intenta trascender la literalidad de una perspectiva puramente institucionalista que haría de los estatutos vigentes y de su cumplimiento literal el test decisivo para la caracterización de lo democrático en la universidad. Para tomar solamente la UBA, podemos señalar que hoy esta universidad padece una crisis de representación en relación con distintas ramas constitutivas de su cuerpo orgánico: docentes auxiliares, docentes interinos, Ciclo Básico Común, sector estudiantil y docente de posgrado, para nombrar solamente algunos, son estamentos claramente excluidos de la representación colegiada<sup>33</sup>. De hecho, no creemos que el mero institucionalismo y un ceñimiento exclusivo a la dimensión procedimentalista sea una herramienta correcta para comprender la naturaleza de la democracia universitaria; en verdad debe considerarse lo que hemos llamado, inspirándonos en el biólogo chileno Humberto Maturana<sup>34</sup>, la vocación democrática de una institución univer-

<sup>32</sup> Esto queda claramente formulado en Gabriel del Mazo, *Estudiantes y gobierno universitario*, Universidad Nacional de San Luis, 2000.

<sup>33</sup> Martín Unzué realiza un análisis cuantitativo pormenorizado de este déficit de la representación en la UBA; véase Martín Unzué, “Algunas reflexiones sobre los problemas en la definición del *demos* universitario”, Tercer Encuentro *La Universidad como objeto de investigación*, Universidad Nacional de La Plata, 24-25 de octubre de 2002, en prensa.

<sup>34</sup> Cf. H. Maturana, *op. cit.*

sitaria, y esto trasciende con creces la letra de los reglamentos internos.

En la Argentina hay una suerte de efecto perverso e involuntario de la Reforma del 18 que ha sido una excesiva dosis de formalismo, resultante en una petrificación y fetichización de la cuestión de la participación en el gobierno, como si eso —que de hecho es muy importante pero no todo— fuera la única dimensión que hace a lo democrático en la universidad. En el ínterin se olvidan dimensiones vitales de la democracia universitaria que pecan por su ausencia en nuestra universidad de tradición reformista. No tenemos un Consejo de la vida universitaria, muchas de nuestras facultades carecen siquiera de

comedores universitarios, no tenemos *campus* en muchas de nuestras universidades más grandes, carecemos de un sistema de becas de ayuda social que permita una dedicación estudiantil exclusiva, carecemos de una función social claramente definida y de una presencia de la sociedad en los consejos de la universidad, persistimos con las estructuras jerárquicas y nonagenarias de las cátedras, carecemos de bibliotecas actualizadas, etc. Éstos son apenas meros ejemplos desordenados, pero que nos permiten apuntar a la concepción que deseamos dejar indicada: la democracia colegiada debería poder ser un núcleo conceptual regulativo y no la mera literalidad de unos procedimientos petrificados. Ello

no quiere decir que no deba haber procedimientos estatuidos públicamente y de manera transparente, pero estos últimos, a su vez, dependen de un ideal-fuente que es en definitiva el que permite perfeccionar y actualizar la democracia universitaria. Y este último parte de una idea de comunidad orgánica y armoniosa de los componentes universitarios bajo la idea de un uso crítico del conocimiento y de su ejercicio activo para el mejoramiento social y político de la democracia que Gabriel Del Mazo llamaba “la democracia grande”, es decir, la democracia de la nación<sup>35</sup>.

Si aceptamos estas observaciones, cuya filosofía se inspira en un ideal pragmatista de la democracia, el cual no ha sido ajeno a los maestros reformistas del 18, como lo muestran las concepciones de Saúl Taborda<sup>36</sup> y de Deodoro Roca<sup>37</sup>, podremos ver entonces que el abanico de arquitecturas institucionales que se nos ofrece para mejorar la universidad es muy amplio y que no hay por qué ceñirse a un corsé petrificado en el tiempo; que por el contrario podemos aprender mucho de la experiencia de universidades hermanas, que han incorporado principios novedosos de gestión democrática ignorados en nuestro país<sup>38</sup>.

En síntesis, la relación de la universidad con la forma democrática es de carácter tendencial y aproximativo<sup>39</sup>, y en modo alguno algo puro ni ab-

<sup>35</sup> Gabriel del Mazo, *op. cit.*, p. 9; hoy podríamos inclusive extender la referencia democrática a niveles no sólo estatales, sino locales, regionales y cosmopolitas; véase David Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1995.

<sup>36</sup> Pensamos en la influencia de John Dewey sobre una concepción radical de la democracia y su articulación con la educación; véase por ejemplo John Dewey, *Democracia y educación*, Ediciones Morata, Madrid, 1998; asimismo, cf. Silvia N. Roitenburd, “Saúl Taborda. La Reforma: de la universidad a todo el sistema”, *Pensamiento Universitario*, año 5, N° 6, Buenos Aires, 1997, 69-71.

<sup>37</sup> La lucha de Deodoro Roca por ampliar el marco de la Reforma y no encerrarla en un corsé meramente procedimentalista queda bien documentado en Horacio Sanguinetti, *La trayectoria de una flecha. Las obras y los días de Deodoro Roca*, Librería Histórica, Buenos Aires, 2003.

<sup>38</sup> Un ejemplo interesante es la creación, en la reforma post 68, de un Consejo de la vida universitaria en las universidades francesas, donde los estudiantes cuentan con una representación mayor que en los consejos científicos; a su vez en estos últimos los estudiantes de posgrado cuentan con una representación significativa, que no es la del conjunto del claustro. Véase García de Fanelli, *op. cit.*

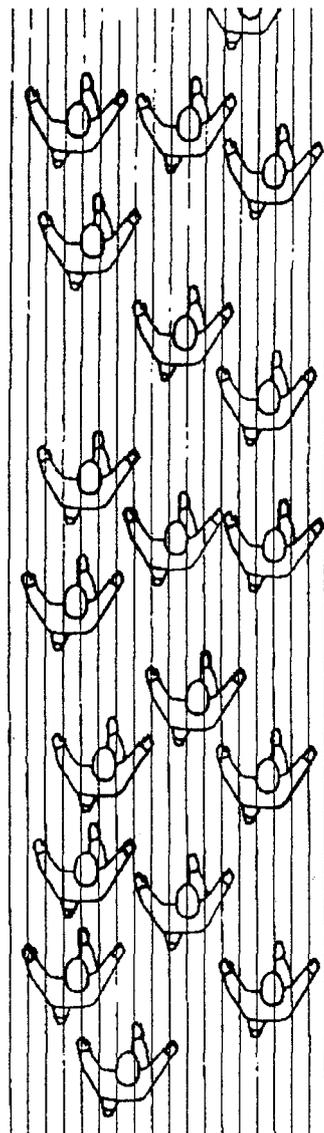
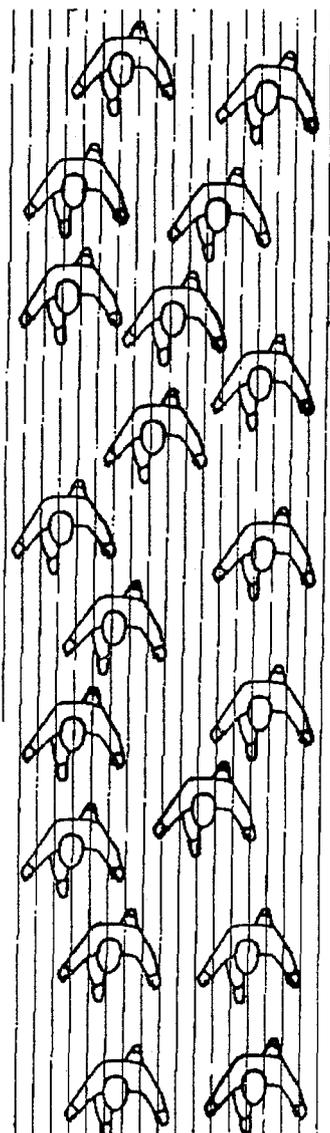
<sup>39</sup> De manera semejante definí en su momento la relación de la universidad con la autonomía: véase F. Naishtat *et al.*, “Filosofía política de la autonomía universitaria”, *Perfiles Educativos*, N° 73, vol. XVIII, Universidad Nac. Autónoma de México, México, 1996.

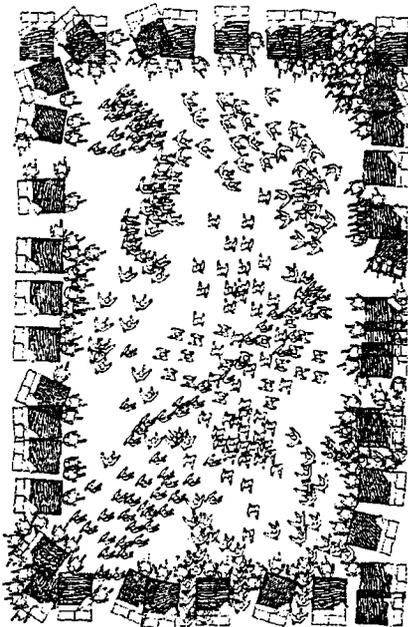
<sup>40</sup> Guy Neave, *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*, Gedisa, Barcelona, 2001.

soluto. No comprenderlo es avasallar una forma lábil y elástica, que genera y transmite conocimiento conciliando el rigor de la excelencia científica y la libertad que es inherente a la creación intelectual del espíritu humano. El contexto universitario argentino desde la Ley 24.521 está signado, por el contrario, por algo que Guy Neave<sup>40</sup> denomina la *pérdida de confianza*. Es decir, un proceso que empieza con la reforma británica de los años 80 y que implica la puesta en escena del Estado evaluador desde una matriz que es el mero conteo, la economía de la educación superior, donde los expertos aparecen definiendo pautas formales que destierran el fondo y la sustancia en provecho de los números, de las entradas y las salidas. La administración empresarial o gerencial del conocimiento hace posible esta nueva mirada sistémica y hasta escolar, que nos vuelve a sumir en la minoría de edad. Tenemos hoy más de un lustro de Ley de Educación Superior y casi una década de evaluación y no podemos decir que esto haya movilizad o a la comunidad universitaria. Recién a la luz de los acontecimientos de diciembre de 2001 habría por el contrario ciertos indicios de que el sistema se sacude desde la base, desde los departamentos y los institutos, comenzando por

una reapropiación de los estudios de la educación superior por los mismos académicos y por una mayor sensibilidad cooperativa de la universidad *vis à vis* la crisis social y la crisis de la nación, como testimonia la multiplicación de proyectos del tipo del Plan Fénix de la UBA o del tipo de las intervenciones comunitarias de las universidades nacionales. Este espíritu nuevo es contradictorio, porque se acompaña a su vez del fenómeno del malestar interior y de autocuestionamiento del

que partimos. Sin embargo cualquier nueva sutura de la comunidad universitaria será conflictiva, y habrá de transitar por debates y aporías que quedaron muchas veces veladas en la defensa externa de la universidad pública. Es el amplio debate político y crítico y no el fetichismo de los eslogans ni el eficientismo tecnocrático lo que permitirá que esta comunidad universitaria se reencuentre consigo misma, condición preliminar para toda democratización universitaria.





# Max Weber

## Educación, ciencia, universidad

---

Perla Aronson\*

---

### DISCIPLINA, TIPOS DE EDUCACIÓN, PROFESIÓN

A diferencia de su contemporáneo Émile Durkheim, no se encuentra en la obra weberiana un desarrollo sistemático acerca del proceso educativo y sus instituciones especializadas, aunque sus escritos contienen –algunos más explícitamente que otros– innumerables referencias que sirven de orientación en la búsqueda de la especificidad de dicha problemática desde su particular punto de vista. Hay en ellos claras referencias a las formas de educación que se corresponden con los tipos históricos de dominación legítima, con especial énfasis en lo que concierne a la formación de estamentos y grupos dirigentes. También pueden encontrarse explicaciones incluidas en el proceso de especificación de los conceptos sociológicos fundamentales y de las categorías económicas de la vida social. En un sentido general, y en el marco de las sociedades modernas caracterizadas por la creciente burocratización de todas las esferas de la vida, Weber considera a la educación, la ciencia y la universidad como instituciones enteramente ligadas a los imperativos económicos y de legitimación del Estado nacional. Los nexos entre ellos se verifican contra un fondo marcado por la tensión irresoluble entre burocracia y carisma, entre especialismo y cultura.

\* Perla Aronson, socióloga, profesora de la facultad de Ciencias Sociales, UBA e investigadora del Instituto Gino Germani.

Situadas en la clasificación conceptual, la educación tanto como la práctica de la ciencia se corresponden con el formato de instituciones que reposan sobre la disciplina. En su desarrollo intervienen relaciones de dominación que se definen por “[...] la probabilidad de encontrar obediencia para un mandato por parte de un conjunto de personas que, en virtud de actividades arraigadas, sea pronta, simple y automática” (1984: 43). Existe disciplina, entonces, cuando se produce una “obediencia habitual” que carece de crítica y de resistencia, de modo que obediencia y disciplina —además de constituir rasgos distintivos de toda dominación— dependen de la legitimidad, es decir, del proceso mediante el cual se fundamenta y se garantiza el orden social en cuestión. Así concebidas, educación y ciencia se encadenan íntimamente con la trayectoria del desencantamiento y la rutinización, razón por la cual Weber no comparte el optimismo ilustrado en cuanto a los aportes que podrían realizar al progreso humano. Y menos aún, confía en la posibilidad de la promoción deliberada de talentos en el campo de la ciencia académica,

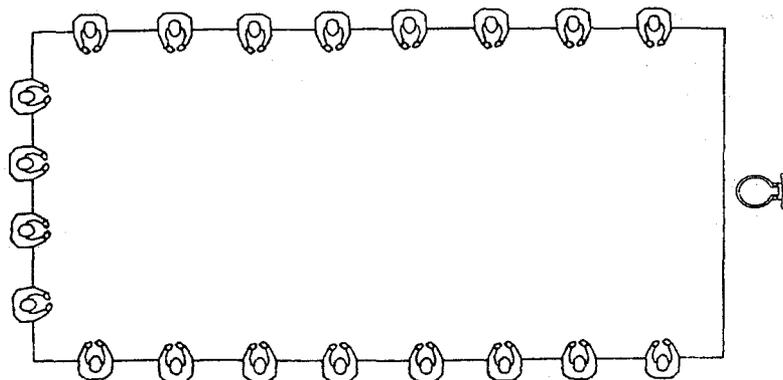
con lo que su pensamiento se presenta como contracara de los enfoques tecnocrático, meritocrático y del capital humano (Terrén, 1996: 133 y 196). Desde este ángulo, para disponer de una clasificación de los tipos de educación y de las formas de enseñar y practicar la ciencia, puede procederse inductivamente, derivándolas de las formas típicas de dominación legítima. En el ensayo dedicado al confucianismo, distingue sólo dos tipos de educación ajustadas a finalidades específicas: “Históricamente, los dos polos opuestos más extremos en el campo de los objetivos de la educación son despertar el carisma, es decir, cualidades heroicas o dones mágicos, por una parte, y transmitir una educación especializada, por otra parte. El primer tipo corresponde a la estructura carismática de dominación, el último a la estructura burocrática racional moderna” (1983: 334). Como el principio carismático de legitimación se funda en la gracia personal, el impulso educativo se orienta hacia el estímulo de cualidades innatas que es necesario despertar en el sujeto, atributos que marchan a la par de una obediencia que procede de la

fe y del carácter inestable e indeterminado de la organización que crea. Es el tipo de formación que reciben los guerreros y los sacerdotes en sociedades heroicas o teocráticas (Taberner Guasp, 1999: 49). En contraste, el orden social afirmado en la legalidad racional —y cuya fuente de obediencia descansa en los procedimientos legislativos— da lugar a la organización burocrática sustentada en la instrucción especializada. Más que a una formación general, la educación se dirige hacia la especialización en un área específica del conocimiento. El experto así instruido es quien se halla en mejores condiciones para desempeñar cargos burocráticos, sea en la administración pública o en la empresa capitalista. Al tercer tipo puro de dominación, la dominación tradicional, le incumbe un ideal humanístico de educación: su legitimación proviene del estatus heredado y su fuente de obediencia se halla garantizada por la lealtad personal. Así, la cultura opera como modelo educativo en consonancia con el propósito de cultivar un “estilo de vida” que apunta a la impregnación del educando en el sistema de signos y maneras propias de un estrato social privilegiado en estrecho contacto con el educador. Es la educación que se imparte a los caballeros, los cortesanos, los antiguos literatos chinos, los hombres cultos y refinados<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> “[...] la pedagogía de la cultura, pretende educar un ‘hombre de cultura’, es decir, un hombre con un determinado estilo de vida interior y exterior, cuyos tipos difieren según el ideal cultural del estrato dominante” (1984: 334). Cuando dicho estrato está constituido por guerreros, la educación se dirige a la formación de caballeros estilizados que repudian a los hombres de letras. Si, en cambio, el estrato de sacerdotes es quien tiene a su cargo la educación, procurará convertir al educando en un escriba o un intelectual.

Es conocida la posición weberiana en cuanto a las numerosas combinaciones y situaciones intermedias que pueden derivarse de dicha tipificación, pues como afirma “[...] ninguno de estos tipos se da puro jamás” (ibídem). Precisamente por ello, y dado su carácter fundamentalmente abstracto y conceptual, resulta de notable utilidad para captar aspectos relevantes de las realidades de la ciencia y la educación en sociedades complejas y diferenciadas.

El desarrollo teórico que Weber realiza en torno de las asociaciones que originaron las dominaciones históricas hace referencia particularmente a la organización eclesiástica, aunque no escasean indicaciones con respecto a la familia y a las instituciones educativas. Luego, las condiciones requeridas para que una religión se constituya en Iglesia resultan equivalentes a las que organizan el sistema de enseñanza: ambas se dedican a la administración de bienes espirituales, pero mientras la institución hierocrática gestiona bienes extramundanos, la educativa se ocupa de la administración de bienes mundanos. Lo mismo que en el ámbito de la administración del Estado, las políticas educativas suponen el tratamiento planeado de la educación llevado a cabo por una conducción que busca impedir interferencias de personas, cosas o



procesos ajenos. Se trata de una empresa continuada, cuya administración se convierte en el fundamento de su dominación (1984: 44-45) y se institucionaliza cuando surge un grupo especialmente dedicado a la materia y regido por ingresos, ascensos, deberes profesionales y comportamientos específicos sometidos a una reglamentación propia. Además, las instituciones educativas presuponen una dominación de tipo “universalista” que trasciende a la familia y a cualquier otra organización. Vale decir que poseen un conjunto de principios racionalizados que cobran la forma de rutina técnica y objeto privilegiado de la institución, y al igual que en las iglesias, predomina el carisma del cargo sobre la persona que lo ejerce. Es por ello que la institución educativa se constituye en la depositaria del carisma “oficial” (1984: 895), puesto que así como en las organizaciones religiosas desaparecieron los maestros carismáticos y los profetas (reemplazados

por funcionarios especializados: obispos y presbíteros), así también en la esfera educativa los reglamentos, el orden disciplinario y la racionalización de la actividad funcional considerada como “profesión”, fueron ocupando los campos propios de las capacidades carismáticas. La tendencia hacia la separación “[...] entre la persona privada profana y el cargo sagrado” (Ibid.: 897) también se introdujo en la actividad educativa como efecto visible de la burocratización, lo que trajo aparejado el uso metódico del tiempo, el control de la conducta y el aborrecimiento de toda distracción que pudiera conspirar contra los fines profesionales.

Ciertamente, las capas sacerdotales fueron las primeras en recibir formación literaria, conformándose las religiones en torno de cánones sagrados asentados por escrito. Y esto ocurrió desde la más remota antigüedad, iniciándose con la religión egipcia hasta llegar a

las religiones bíblicas. Tal derrotero hizo cada vez más importante el conocimiento de la escritura, revelándose crucial para el manejo de los negocios puramente mundanos, así como para el funcionamiento de las burocracias. La elaboración de los reglamentos y actas de la administración, lo mismo que la educación de los letrados y funcionarios secularizados, pasó a manos de la clase sacerdotal que —en cuanto conocedora de la escritura— a menudo fue ella misma quien ocupó los cargos más altos. Convertida en un verdadero gremio de letrados, la clase de los sacerdotes se abocó a interpretar los libros sagrados, a enseñar su verdadero contenido y su uso práctico en la vida. La Iglesia cristiana, en virtud de su influencia educadora, sacó partido de la existencia de monjes célibes en disposición de aventajar al profesorado mundano, el cual se hallaba obligado a velar por su sustento (*Ibid.*: 903). Precisamente en la etapa medieval, la nobleza guerrera desarrolló un sistema de educación que —animado por el heroísmo y el arrojo— no se inclinaba ante profetas o sacerdotes pues otorgaba valor solamente a su dignidad estatal. En la antigua China, en cambio, la educación fue siempre la que determinó el rango social. En comparación con la propiedad, el “examen” fue la medida de apreciación, puesto que la formación lite-

ria era el factor principal para acceder a los cargos de la administración estatal. Quienes aspiraban a esos puestos conocían la escritura, y su inclusión implicó un progreso hacia la administración racional y la universalización, aunque no en el mismo sentido que en el Occidente moderno.

La continuidad de las acciones educativas administradas racionalmente e institucionalizadas en la forma de agrupamientos profesionales, sean cuales sean sus fuentes sustantivas de fundamentación, pone en evidencia la misión de los procedimientos educadores en cuanto al aporte que realizan al orden social de una época. Empero, la índole de los tipos ideales weberianos sirve para poner de manifiesto que casi nunca se verifica una predominancia absoluta de un único tipo de educación, sino que la complejidad de las realidades educativas es el resultado de intrincadas combinaciones que se presentan como otros tantos campos de disputa valorativa. Obediencia, disciplina, ciencia, cultura, organización institucional, constituyen tópicos sujetos a continua discusión, especialmente en una “[...] época que ha comido del árbol de la ciencia” y en la que “[...] los ideales supremos que nos muevan con la máxima fuerza se abren camino [...] sólo en la lucha con otros ideales, los cuales son tan sagrados

para otras personas como para nosotros los nuestros” (1982: 46).

## COMPETENCIA SOCIAL Y PROFESIONALIZACIÓN

El sociólogo alemán dedica mayor atención a la singularidad de la ciencia moderna y de sus prácticas en el seno de la universidad. Este interés remite particularmente a sus preocupaciones metodológicas, así como a su empeño por situar a Alemania en el camino de la transformación capitalista.

En tanto eje analítico, el énfasis weberiano sobre la burocratización de la educación constituye, para quienes se dedican a su estudio sociológico, el aporte más importante del sociólogo alemán a esta área del conocimiento. Al presentarlo como un lúcido analista de la educación en el plano de la preparación requerida para el desempeño de puestos burocráticos, así como para el cultivo de formas de vida y estilos culturales, los estudiosos subrayan que la relevancia de su enfoque radica no sólo en el predominio que otorga a la racionalización, sino esencialmente a la tensión que crea con respecto al carisma y a la cultura entendidos en sentido amplio. Dichos argumentos

impulsan a Weber a juzgar la educación como una empresa que ya no puede estimular una ética y una práctica política capaces de alentar la libertad y la iniciativa de los individuos: en el marco de una moralidad regida por el cálculo, es absorbida por la corriente de desencantamiento del mundo y por la formalización, a la vez que contribuye activamente a dar forma a ambos procesos.

En un contexto de estas características –en el que la educación y la práctica científica se hallan rigurosamente ligadas al trabajoso proceso de construcción del orden social en sociedades complejas y diversificadas gobernadas por una estricta competencia– lo que se impone es una descarnada selección de quienes poseen más y mejores condiciones personales para triunfar. Con todo, para alcanzar la victoria deben desplegarse atributos que varían según las condiciones de los desafíos y la especificidad del orden social. En la sociedad moderna, la educación profesional es, en detrimento de la herencia, uno de los medios más adecuados para vencer en la competencia social, temática que Weber aborda en el apartado que dedica al análisis de las categorías sociológicas de la vida económica donde examina los procesos históricos que desembocan en la constitución de la moderna profesión. Afirma allí que debe

entenderse por profesión “[...] la peculiar especificación, especialización y coordinación que muestran los servicios prestados por una persona, fundamento para la misma de una probabilidad duradera de subsistencia o de ganancias” (1984: 111). La indagación sobre los modos de articulación de las profesiones hace hincapié en que su estructura implica siempre una cierta estamentalización, pues existen profesiones que requieren una formación intelectual superior, sobre todo aquellas de carácter independiente y estable que aseguran la supervivencia de quienes prestan el servicio. Si la educación se observa desde esta perspectiva, se hace evidente que la labor educativa en sí misma, así como los productos que provienen de ella, se encuentran sometidos a tres procesos definidos: por un lado, el grado de desarrollo alcanzado por las profesiones afianzadas y típicas; por otro, la naturaleza y el grado de la continuidad y el cambio profesionales; por último, las formas de educación que se derivan de la necesidad de contar con óptima preparación intelectual para su desempeño (*Ibid.*: 112). Esto significa que a medida que la especialización profesional va adquiriendo una valoración social positiva ligada crecientemente a la tarea o al servicio desempeñados (*Ibid.*: 122), tienden a desarrollarse dos modos de inclinación

hacia el trabajo: uno que se funda en valores y se experimenta como misión; otro, que al contrario del anterior, persigue fines instrumentales u obtención de ganancias. También aquí las acciones profesionales reales son una fusión de ambas orientaciones.

Dado que tanto la historia administrativa como la cultural determinan la dirección de la educación y el tipo de formación estamental, éstas patentizan la marcha de una cultura específica que se plasma en concretos contenidos y prácticas educativas. En cuanto probabilidad de obtener el propio sustento, la educación resulta de un proceso de apropiación de bienes materiales que difiere de otros porque –aunque también facilita posibilidades sociales y económicas– la naturaleza de los bienes apropiados suscita el cierre de la comunidad de los que poseen educación. Esta apropiación da lugar a una corporación en el sentido de “[...] un cúmulo de gentes privilegiadas [que] monopolizan como ‘profesión’ la disposición sobre bienes ideales, sociales y económicos, sobre obligaciones y posiciones en la vida” (*Ibid.*: 278). Para aspirar a dicho monopolio, la corporación exige una preparación o noviciado, la demostración de una aptitud o calificación y la obligación de pasar por un período de carencia y prestación de ser-

vicios sin beneficio económico. Tal dispositivo limitador gobierna la entrada a las asociaciones estudiantiles, a los órdenes caballerescas, a los gremios de artesanos, así como a los cuerpos de funcionarios administrativos, y opera como obstáculo a la expansión de la comunidad. En este punto, además de subrayar que esta modalidad distingue a los grupos en general, Weber indica que la comunidad de conocimientos es señaladamente endogámica; es decir que la educación constituye una posesión cuya carencia impide la inclusión de un modo mucho más fuerte que cualquier otro rasgo diferencial.

### LA ACTIVIDAD CIENTÍFICA Y DOCENTE EN EL ÁMBITO UNIVERSITARIO

A partir de las especificaciones anteriores se hace más comprensible el punto de vista weberiano en cuanto a la índole de la labor científica y docente dentro de la universidad. En 1918, ante un auditorio estudiantil ávido de explicaciones tras la derrota alemana en la guerra, destaca los rasgos de ambas actividades haciendo hincapié en tres niveles problemáticos: los límites externos o materiales, las condiciones internas y el “des-

tino” de la actividad científica. Procediendo por comparación con la universidad norteamericana, analiza los rasgos propios de la institución alemana en cuanto a las características que contribuyen a moldear la carrera profesional. En primer término, señala la existencia de una marcada tendencia hacia la plutocratización: después de someterse a una prueba ante el claustro de profesores y de recibir la aprobación para el dictado de sus clases, el principiante puede gozar de libertad para determinar los contenidos que imparte, aunque comienza a trabajar sin percibir ninguna paga por un lapso de varios años, y sin la seguridad de un cargo futuro que provea a su manutención. A diferencia del joven académico norteamericano (quien es remunerado desde el principio, aunque modestamente, y por lo tanto puede ser despedido al igual que un obrero, además de verse obligado a convocar a numerosos estudiantes para retener el cargo), el docente alemán dispone de una seguridad que no depende del tamaño de los cursos. Mientras en Estados Unidos el principio burocrático rige la contratación de docentes en calidad de “ayudantes” remunerados, la carrera académica alemana reúne a quienes disponen de fuentes alternativas de subsistencia personal. Estos contrastes plantean, según Weber, problemas diversos: en

el caso de Alemania, el docente novicio desempeña un papel secundario, pues en un clima institucional que valora la antigüedad, no se aprueba que dicte cursos que corresponden al profesor titular. Por ello, dispone de más tiempo libre para dedicarse al trabajo académico, a pesar de que tal elección es involuntaria. En Estados Unidos, en cambio, el ayudante retribuido económicamente se ve agobiado por el número de clases que debe dictar y por el hecho de tener que amoldar los contenidos a los temas que fijan los funcionarios universitarios.

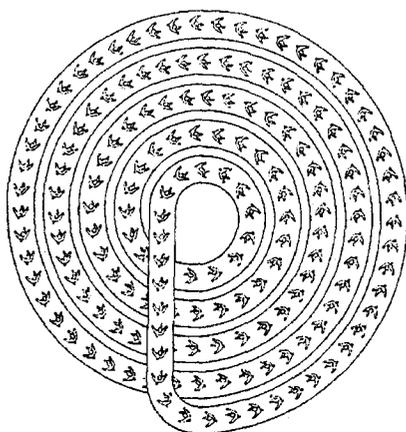
Sin embargo, aunque observa insuficiencias, advierte sobre la tendencia de las universidades alemanas a adoptar los criterios de trabajo de las instituciones norteamericanas, sobre todo en las áreas dedicadas a las ciencias naturales y la medicina. Señala que los grandes institutos consagrados a dichas disciplinas “[...] son empresas ‘capitalistas estatales’ que no pueden ser administradas sin unos fondos muy considerables”. Y añade que “[...] encontramos aquí la misma condición que aparece siempre que entra en funciones una empresa capitalista: la ‘separación del trabajador de su medio de producción’. El trabajador, es decir, el ayudante, depende de los instrumentos que el Estado pone a su disposición; en consecuencia, depende tan-

to del director del instituto como el empleado de una fábrica depende de la administración" (1985: 82). Así como un director actúa como si el instituto le perteneciera, el ayudante se posiciona como un "semiproletario" en virtud de la precariedad de su situación laboral. La progresiva americanización y burocratización de las universidades alemanas es, entonces, un proceso indetenible que pone en cuestión el "espíritu" propio de las instituciones habituadas a organizarse según el prestigio, la honra y la antigüedad. Frente al avasallador impulso de las grandes empresas universitarias capitalistas, el azar alcanza una importancia decisiva; los conocimientos y la reputación pasan a un segundo plano y los nombramientos dependen cada vez más de cuestiones contingentes. Sin embargo, este cambio no puede imputarse sin más a la ineptitud de las autoridades y el funcionariado universitario, sino que obedece a lo que Weber denomina las "leyes de cooperación humana", vale decir, la intervención de los claustros que recomiendan y los ministros de educación que nombran, lo que promueve la inserción de un conjunto de "mediocridades" en funciones destacadas. Al igual que en otros procesos de selección de dirigentes (como el caso del Papa o la elección de candidatos presidenciales particular-

mente en Estados Unidos), en la academia se designan no a los mejor dotados, sino a quienes cuentan con el aval de los cuerpos colegiados. Y aunque esto no abarca la totalidad de los nombramientos, pues siempre se mantiene una proporción considerable de nominaciones acertadas, la injerencia de órganos o personas extrauniversitarios que deciden sobre la vida académica conlleva la monopolización de las oportunidades por individuos insuficientemente formados. Esta realidad, regida por parámetros no estrictamente objetivos, tiene que ser conocida por los jóvenes que procuran realizar una carrera en el ámbito de la universidad, de modo de poder discernir el papel —a menudo relevante— que desempeñan los dos elementos cruciales de la empresa universitaria: la suerte y la voluntad colectiva. Luego, la vida universitaria suma conductas institucionales (muchas veces cercanas al tradicionalismo) que hacen valer pautas subjetivas no ajustadas a parámetros totalmente racionales, y criterios susceptibles de evaluación objetiva.

El principiante, además, debe tener igualmente clara la frecuente confusión entre formación académica y labor docente. Es en este sentido que Weber previene sobre las complicaciones que se generan cuando ambas cualidades no coinciden, y afirma que "[...]

es posible ser un destacado erudito y al mismo tiempo un profesor abominablemente deficiente" (Ibíd.: 84). No es menor la importancia que atribuye a la creciente competencia para captar alumnos, especialmente entre universidades pequeñas: critica aquí la idea de un prestigio sustentado exclusivamente en ponderaciones cuantitativas, las que nada indican acerca del caudal de conocimientos del plantel docente. A tal punto le resultan inconsistentes dichas fórmulas que no se priva de remarcar que una declaración pública referida a la supuesta mala actuación de un profesor —además de constituir una "sentencia de muerte académica"—, equivale a valorar su desempeño en términos del "[...] número de matrículas con que le honran, condescendientemente, los alumnos" (Ibíd.: 85). Claramente fastidiado ante el artificio de la evaluación numérica, plantea su aprensión hacia los cursos que convocan multitudes, pues cree que no reflejan el saber del profesor sino sólo su poder de reunir estudiantes en torno de circunstancias externas, tales como el estilo o los atributos personales. Bajo estos supuestos, recuerda a su auditorio que la democracia debe aplicarse "cuando corresponde": dado que la tradición universitaria alemana se ciñe al principio de la aristocracia intelectual, no debe ignorarse el hecho de que



vale menos la cifra de inscripciones a una asignatura que la capacidad docente para exponer los problemas científicos de modo de tornarlos accesibles y aptos para estimular la reflexión independiente. Precisamente en esto consiste lo más decisivo y difícil de la tarea pedagógica, pues así como los números no revelan si dicho propósito se ha plasmado, el poder de transmisión de contenidos no depende únicamente de virtudes científicas. Dice al respecto que aunque “[...] las universidades deben satisfacer las exigencias de investigación e instrucción” (*Ibid.*: 85), nada garantiza que ambos imperativos se conjuguén en la misma persona.

Por consiguiente, iniciarse en la carrera académica supone estar bien pertrechado para enfrentar injusticias, pero también entraña disposición para aceptar que la práctica científica ocurre en el curso de una especialización creciente. Si finalmente termina prevaleciendo la vocación —vale de-

cir, la aptitud para sobreponerse al “loco azar” de la actividad académica, y para reconocer el especialismo como el camino dominante—, entonces el individuo termina convenciendo de que sólo llegará a logros científicos relevantes si se distingue como un estricto especialista. Weber insiste en esto, particularmente en el campo de la sociología, donde el experto se ve necesariamente obligado a circular por “campos vecinos” y tiene que admitir que sus logros no serían fácilmente alcanzables a no ser por la amplitud de perspectivas que le procuran otras áreas del saber. Pero dado que dichos ámbitos también concentran un conjunto de conocimientos especializados, resulta inevitable asumir que “sólo la especialización estricta proporciona al trabajador científico plena conciencia de haber logrado, tal vez por primera y única vez en su vida, algo que permanecerá. Hoy en día, una realización verdaderamente buena y definitiva siempre es una realización especializada” (*Ibid.*: 86). La vocación, entonces, da cuenta de una específica capacidad para ponerse anteojeras, de la voluntad de recortar de la infinitud de cuestiones que estimulan la curiosidad intelectual sólo aquella parte acerca de la cual pueden formularse conjeturas correctas. Para concretar este propósito se requiere un elevado caudal de pasión como prerrequi-

sito de la inspiración; y si bien ninguna anula el cálculo (propiedad característica de la actividad científica moderna), ambas concurren a atenuar la frialdad intelectual y la ausencia de entusiasmo.

Aunque pueden establecerse ciertas analogías entre los laboratorios de investigación y las fábricas, ya que en ambos las actividades se orientan por el cálculo y la aplicación de herramientas estadísticas, la práctica científica requiere de ideas correctas que le otorguen algún significado. Y sin desconocer al cálculo como precondition de la actividad, éste resulta insignificante si no pone en evidencia argumentos de carácter sustantivo, si no opera con nociones precisas que determinen su dirección. De allí que ideas y trabajo marchen a la par, pues solamente a través del fervor y la dedicación pueden surgir temas pertinentes. Lo mismo que el artista, “[...] el científico debería elevarse a la altura y dignidad de la materia que pretende servir, gracias a una devoción íntima a su tarea y sólo gracias a ésta” (*Ibid.*: 90). Pero al contrario de la producción artística, el trabajo científico se halla absolutamente conectado con el progreso: sus hallazgos están destinados a quedar rezagados en plazos muy breves, a ser superados tanto por el aporte de las nuevas generaciones como por la labor

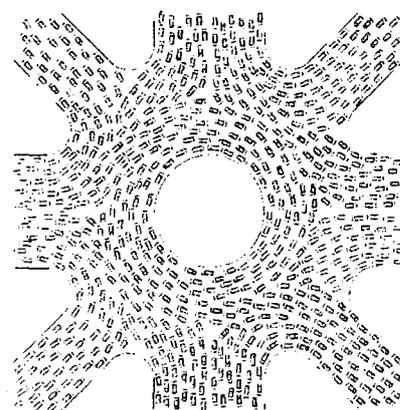
de otros científicos dedicados a temáticas semejantes. En estas circunstancias, ¿cuáles son las razones para dedicarse a una actividad que no llega nunca a conclusiones definitivas y cuyos descubrimientos están signados por la superación continua? En primer lugar, Weber afirma que la ciencia interviene, por medio de sus aplicaciones técnicas, tanto en los éxitos comerciales como en la subsistencia material de las personas y la organización política de la sociedad. Además, constituye un factor fundamental del proceso de intelectualización y racionalización de la vida que se aprecia como “desencantamiento del mundo”. No obstante, lo que se conoce a través de ella no favorece una comprensión más ajustada de las condiciones de vida de los individuos modernos; y menos aún puede responder concluyentemente los interrogantes existenciales que inquietan a los hombres. Mientras escritores y novelistas se interrogan acerca del sentido de la muerte, los modos de vivir y de hacer en un marco de progreso inmanente, los científicos sólo pueden orientarse hacia la existencia real mediada por conceptos, o como afirma Weber, hacia una realidad que no se rige por “ilusiones y sombras”. Ante el pedido explícito de la juventud alemana de disponer de una ciencia capaz de proporcionar herramientas para la

felicidad, Weber responde que se trata más bien de una actividad esencialmente “irreligiosa” incapacitada para desvelar las verdaderas esencias de la naturaleza, del arte, de Dios o de la fortuna individual.

Los significados definitivos de las cosas y los procesos de que se ocupa la ciencia provienen excluyentemente de las posiciones valorativas que sustentan los individuos ante ellos, no de las reglas de la lógica y del método. Éstas sirven como orientación para la realización del trabajo científico, pero no pueden penetrar las esencias, de modo que cuando los juicios de valor impregnan las afirmaciones desaparece la comprensión plena de los hechos (*Ibid.*: 102). La universidad, por tanto, no es para Weber un templo desde el cual se enuncian verdades dogmáticas no sujetas a crítica; tampoco puede hacerse equivaler a un partido político desde el cual se lanzan alegatos que convocan valores sustantivos. Los dioses modernos, representativos de los diversos órdenes y valores que atraviesan la cultura, “están regidos por el destino, y ciertamente no por la ciencia” (*Ibid.*: 104); sus eternas luchas exigen del hombre capacidad para distinguir cuáles son los dioses y demonios que guiarán su vida. Y es ilusorio pretender en esto la asistencia de la ciencia y de la institución universitaria: la prime-

ra está incapacitada para decidir “científicamente” la validez de los valores y para ayudar a la elección entre el propio dios y el propio demonio; la segunda, no constituye un campo de entrenamiento de dirigentes; sólo los líderes políticos y religiosos, jamás los profesores, son verdaderos “entrenadores” en cuestiones vitales y de comportamiento. Si bien la actividad política requiere de conocimientos especializados, para Weber el saber científico no transforma al maestro en un dirigente capacitado para formular indicaciones concernientes a la vida práctica y la acción política pues el maestro no es un adivino ni un profeta y la universidad no es un oráculo ni una iglesia.

Lo máximo a lo que la ciencia puede aspirar es a aportar claridad, tanto a personas como a instituciones; vale decir, ayudarlos a elegir entre valores. Y postular el valor de la ciencia, y el de la universidad en cuanto transmisora de conocimientos, es en sí una cues-



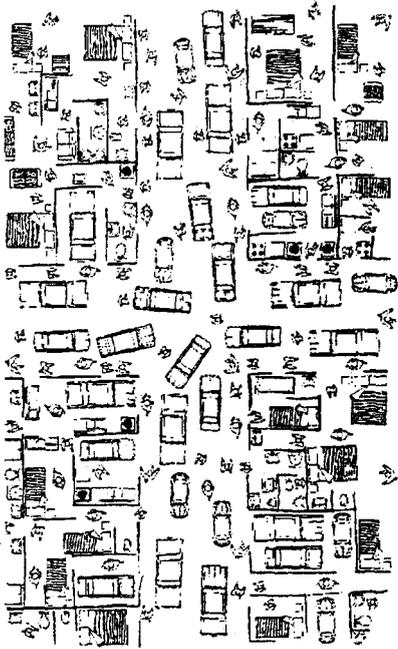
ción de valor. Ante ello, Weber toma partido al afirmar que la vocación científica es objetivamente válida cuando se la contrapone con el demoníaco antiintelectualismo propio del clima universitario de la época. Por eso, despojado de toda ingenuidad, alega que afirmar el valor de la ciencia es el precio que el maestro debe pagar por enseñar (*Ibid.*: 109). Sin embargo, la opción por la ciencia no desconoce los aspectos detestables de la realidad, razón por la cual Weber invita a los estudiantes alemanes a pro-

tagonizar la aventura del conocimiento, a “[...] descubrir los medios de que se vale el demonio para conseguir el objetivo, a fin de comprender su poder y sus limitaciones” (*Ibid.*). Interpretar la ciencia y la actividad universitaria de este modo persigue evitar la conversión de la universidad en un órgano dependiente del Estado y de los profesores en profetas menores. En último término, la concepción weberiana de universidad se rige por un propósito fundamental: impedir la aparición de sectas fanáticas en torno de

profecías académicas que conspiran contra la creación de una auténtica comunidad y se oponen a la única virtud válida en las aulas universitarias, la integridad intelectual. El llamado a la acción que Weber formula no procede de esperanzas irrealizables, sino del trabajo científico responsable y comprometido, lo cual supone obedecer al valor de la ciencia y el conocimiento, aprovechar sus herramientas para captar la especificidad de las fuerzas impersonales que buscan dominar la vida.

## BIBLIOGRAFÍA

- Taberner Guasp, José (1999). *Sociología y educación. Funciones del sistema educativo en sociedades modernas*, Taurus, Madrid.
- Terrén, Eduardo (1996). “Las aulas desencantadas: Max Weber y la educación”, en *Política y Sociedad*, Nº 21, enero-abril, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
- Weber, Max (1982). “La ‘objetividad’ cognoscitiva de la ciencia social y de la política social”, en *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Weber, Max (1983). *Ensayos sobre sociología de la religión*, volumen I; capítulo III, apartado I: Confucianismo y taoísmo, Taurus, Madrid.
- Weber, Max (1983). “Excurso. Teoría de los estadios y direcciones del rechazo religioso del mundo”, en *Ensayos sobre sociología de la religión*, volumen I, *op. cit.*
- Weber, Max (1984). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Weber, Max (1985). “La ciencia como vocación”, en *Ensayos de sociología contemporánea*, volumen I, Planeta-De Agostini, Barcelona.



# La disfunción de la Universidad

---

Eduardo Subirats\*

---

La idea de Universidad todavía predominante se confunde con su proyecto humanista, fraguado en el período de la Ilustración europea. Este ideal de enseñanza superior estuvo indisolublemente ligado a una burguesía liberal, y a los objetivos emancipadores de las repúblicas europeas y los movimientos de independencia política de sus antiguas colonias de ultramar. El sentido y el objetivo de la universidad ilustrada giraban en torno de los valores éticos de autonomía y realización individuales. Su proyecto se servía de una educación filosófica, filológica y artística en consonancia con el espíritu de una política liberal que hasta finales del siglo XIX aspiró a una armonía entre el progreso científico e industrial, y los valores éticos y estéticos del clasicismo y el Renacimiento. La tarea pedagógica de la universidad era subsidiaria, como nítidamente reflejan las reflexiones de Humboldt, de un concepto general de cultura como medio de realización y plenitud individuales, de la que la universidad precisamente debía ser una expresión ejemplar. En la discusión filosófica sobre la universidad moderna, de Kant o de Fichte, por ejemplo, este objetivo se fundaba, al mismo tiempo, en un concepto de ciencia transparente en cuanto a su función social y sus dimensiones éticas. Sin duda alguna, este ideal histórico de una educación a la vez científica y humanista encerraba la

\* Eduardo Subirats, profesor de Arts and Sciences School of New York.

creación social de una elite política y económicamente privilegiada. Pero la crítica sociológica de este ideal humanista no puede reducir legítimamente a esta sola dimensión política lo que constituyó el fundamental contenido emancipatorio de la universidad y de las ciencias modernas.

La influencia cultural y política de este concepto de ciencia se expandió de los centros intelectuales europeos del siglo XVIII a su periferia, y se ha hecho sentir hasta nuestros días. En la atrasada España, todavía dominada en el siglo XVIII por el poder de la Inquisición y el predominio intelectual de la escolástica, un humanista como Jovellanos logró introducir eficazmente el espíritu socialmente renovador de las ciencias modernas. El otro ejemplo lo proporcionan las universidades latinoamericanas del siglo XIX. La fundación y la reforma universitarias en países de grandes posibilidades económicas como México o Brasil significó, bajo la influencia del positivismo, un tardío renacimiento de aquellos mismos objetivos unitarios de autonomía cultural, progreso científico y democracia que inspiraron la Ilustración europea. Quizás el último ejemplo histórico que reformuló institucionalmente este mismo espíritu lo constituyen los años de fundación de la Universidad Libre de Berlín, inmediatamente después de terminada la guerra mundial.

A partir de 1945, sin embargo, el propio desarrollo industrial fue desplazando el papel cultural de las universidades en mayor o menor medida según el grado de desarrollo de las respectivas economías nacionales y de sus constituciones políticas. Los fenómenos de masificación y burocratización se impusieron por todas partes. La universidad dejó de ser paulatinamente el alma de una elite política e intelectual para convertirse en una fábrica

de cuadros técnicos. El concepto humanista de una formación cultural, generosa en cuanto a sus contenidos y sostenida por una dimensión ética, dio paso progresivamente a una racionalización y especialización de sus tareas bajo los imperativos de la eficacia económica y tecnológica.

La crisis internacional de las universidades acaecida en los años sesenta constituye una clave esencial para comprender su decadencia actual. A menudo se pierden de vista, a propósito de aquellos años de rebelión estudiantil, los aspectos específicamente científicos y educativos que la generaron en provecho de las impresionantes consecuencias políticas a las que dio lugar. Sociológicamente hablando, aquella crisis fue el resultado de un desarrollo cuantitativo de los programas de investigación y enseñanza, y de un crecimiento numérico de estudiantes, sin precedentes históricos.

Como consecuencia del propio desarrollo tecnoeconómico, la universidad industrial llegó a concentrar un inmenso potencial humano y científico de poder. Esta situación era intrínsecamente conflictiva bajo sistemas políticos parlamentarios que carecían socialmente de un concepto de democracia en cuanto a su contenido, y lo era más todavía en sociedades sometidas a regímenes autoritarios. Pero aquella crisis de la universidad procedía fundamentalmente del propio carácter conflictivo de las ciencias modernas, cuyo desarrollo ya no es capaz de mostrar, al contrario de lo que sucedía en la cultura europea del siglo XVIII o en la latinoamericana de XIX, objetivos sociales transparentes. La conciencia de un crecimiento científico y tecnológico agresivo, en un sentido político, como ético, social y ecológico, puso en entredicho la propia legitimidad de la universidad como institución formativa.

Los años sesenta contemplaron por este motivo el florecimiento de inúmeras alternativas en los campos científicos más diversos, desde la ingeniería hasta la pedagogía, y desde la arquitectura hasta la psiquiatría, en los que fundamentalmente se trató de remodelar los métodos, las estrategias y los objetivos de la producción científica bajo criterios sociales emancipatorios. El movimiento estudiantil de los años sesenta puso en cuestión el concepto moderno de ciencia en cuanto a sus objetivos, lo que significaba, al mismo tiempo, retomar el olvidado hilo de oro del ideal humanista de Universidad, sólo que ahora bajo una dimensión crítica, puesto que la nueva elite intelectual no contaba realmente con una base social y económica que pudiera sostener o al menos apoyar una reforma de las ciencias y de sus instituciones formativas sobre la base de contenidos sociales nuevos.

El fracaso internacional del movimiento estudiantil fue, en primer lugar, el de su proyecto de conferir al desarrollo y la comunicación científicos una dirección transparente y democráticamente controlada, aun cuando la dimensión política de la liquidación de sus aspiraciones democráticas no pueda dejarse de lado. Por lo demás, la involución institucional y social que le siguió fue negativa en todos sus aspectos. La frustración del medio estudiantil llevó sus protestas hacia formas progresivamente herméticas y desesperadas, y al terrorismo como su degradación final.

A su vez, la represión política del movimiento estudiantil condujo a un vaciamiento intelectual de las universidades, y a la obstrucción de sus formas más espontáneas y creativas de comunicación. Un modelo ejemplar en este sentido lo constituyó la universidad de Nanterre, en

Francia, creada como paradigma de universidad moderna, técnicamente eficiente y socialmente abierta, que se convirtió rápidamente en un centro de agitación izquierdista, y acabó derivando, tras la liquidación del movimiento estudiantil, en una de las más rutinarias universidades francesas. Sus estudiantes acuñaron a comienzos de los años setenta el término de *banalización* para definir el resultado final de este proceso.

Pero la característica dominante de las universidades contemporáneas no es solamente la rutina banalizada de una vida intelectual reducida a las funciones curriculares. Dos procesos se han abierto claramente a este respecto. De un lado, las exigencias de competitividad económica han impulsado, particularmente en los países desarrollados, su progresiva racionalización tecnológica. Las tareas científicas rentables desde una perspectiva tecnoeconómica han tendido y tienden a anular la función formativa de la universidad, lo que se traduce en la lenta pero tenaz marginación de los contenidos humanistas, filosóficos, estéticos y críticos de la enseñanza universitaria.

Se pueden citar a este respecto numerosos y ostensibles casos, como la eliminación de disciplinas filosóficas en las universidades americanas, la desaparición de la filología clásica incluso en universidades como las alemanas, en las que poseen una tradición casi legendaria, o la transformación de facultades de otrora marcados componentes sociales y artísticos en institutos técnicos, como los de arquitectura. Este proceso se ha apoyado, a su vez, en una organización cada vez más vertical de la enseñanza y la investigación científicas, en perjuicio de la autonomía de los institutos, de la flexibilidad horizontal de proyectos interdisciplinarios y del necesario marco de espontaneidad que re-

quiere una comunicación intelectual mínimamente creativa.

La docencia tiende con ello a fragmentarse en una esterilizante separación departamental y a limitarse a una rutinaria función curricular. El caso más salvaje que ha conocido a este respecto es una Facultad de Filosofía, en la Universidad de Madrid, que con apenas 25 profesores decidió dividirse en tres compartimentos estancos, dedicados, respectivamente, a la Ética, la Teoría de las Ciencias y la Historia. Todo este proceso de empobrecimiento no se cumple sin una legitimación teórica: la de una objetividad científica y una profesionalización que en el mejor de los casos fomenta el desarrollo rutinario de una investigación técnicamente perfecta, pero carente de objetivos en cuanto a su contenido y, por tanto, también de dirección.

En aquellas universidades que tradicionalmente carecen de una eficiencia tecnocientífica, por tanto, en los países menos desarrollados, se da un proceso semejante en cuanto a sus consecuencias; la burocratización de la enseñanza universitaria a través de la creciente politización de su administración. En países como España o México este fenómeno adquiere proporciones ciclópeas, en parte como secuela de la degradación izquierdista de la revuelta estudiantil. Los agitadores de ayer, por una ironía de la historia que, sin embargo, se explica en razón de estrategias políticas más bien poco afines a la deseable transparencia de la comunicación científica, se han convertido en los administradores de hoy.

Y con sus nuevos protagonistas, la universidad se ha convertido en el escenario de carreras políticas más o menos estelares, de intrigas, pactos y compromisos de intereses, de favoritismos, clientelismos,

amiguismos y grupos de presión, un paraíso, en fin para almas cándidas que acuden a sus aulas para aprender los frágiles caminos del conocimiento. El resultado de esta instrumentalización política de la formación universitaria, complementaria a su instrumentalización tecnoeconómica, es la apatía intelectual de sus miembros y la despolitización de las ciencias. Nunca las actividades científicas de la universidad estuvieron más alejadas de los problemas cotidianos del mundo.

La pérdida de cualquier dimensión formativa, que necesariamente encierra una dimensión estética, una comprensión teórica global de la realidad, y el espacio para una actuación intelectual no solamente eficaz, sino también flexible y creadora, se exhibe obscenamente en la propia arquitectura de las universidades erigidas en los últimos años. Comparar el idilio intelectual neogótico de universidades como la de Princeton, en Estados Unidos, con la grandilocuencia faraónica de una universidad como la de São Paulo, en Brasil, resulta chocante.

Se me objetará con la mayor facilidad que no es legítimo comparar una flor de la entonces joven democracia norteamericana con las miserias y vicisitudes de universidades levantadas por dictaduras militares. Pero es interesante reparar en las diferencias en cuanto al contenido de dos modelos de vida intelectual que tienen en común su carácter internacionalmente representativo.

Por decirlo en dos palabras, Princeton tiene el encanto de un espacio extremadamente agradable que acoge a sus moradores y los invita al diálogo, al estudio y la reflexión. Los lugares de encuentro se cuentan por decenas, y uno siempre acaba, sin saber por qué, metido en confortables bibliotecas. Lo que sorprende visualmente en una universidad como la de São

Paulo es su monumentalidad fuera de toda escala humana. No sólo es difícil su acceso desde la ciudad, sino que la misma distancia entre sus facultades se mide en kilómetros. Sus edificios expresan una voluntad megalomaniaca. Hay facultades, concebidas, sin embargo, para un número reducido de estudiantes, cuyos portales, *halls*, rampas de acceso y salas de actos parecen más apropiados para desfiles de caballería o almacenes industriales que para el recogimiento del trabajo y el diálogo humano. Son verdaderos mausoleos de la inteligencia en los que no existe intimidad alguna que pueda acoger la reflexión.

Repito, sin embargo, que es éste solamente un caso extremo de un proceso de fragmentación disciplinar, reproducción burocrática y pobreza intelectual, cuyos signos se han vuelto universales.

Pero no sólo para almas delicadas que anhelan el ideal de un foro independiente en el que la inteligencia pueda indagar los maravillosos secretos de la naturaleza o los complicados destinos de la sociedad, la universidad se está convirtiendo en una institución obsoleta. La perspectiva futura de la universidad no es más lisonjera desde el punto de vista de su rendimiento tecnoindustrial. Hoy es ya dominio de todos una tendencia que se prefiguró en Norteamérica inmediatamente después de Hiroshima.

El proyecto Manhattan, ligado a la Columbia University, y los conflictos morales que ocasionó su cumplimiento pusieron de manifiesto la necesidad de integrar directamente la investigación científica bajo la administración militar, y separarla, consiguientemente, de las universidades. Esta integración se ha ampliado en los últimos años a todas las empresas industriales de envergadura internacional. Se trata de una evolución insti-

tucional que entraña una dimensión históricamente nueva del desarrollo científico, y en muchos casos aparece como una feliz alternativa a la creciente infuncionalidad y consiguiente cinismo que imperan en muchas universidades.

Tanto más cuanto que estos centros de trabajo abarcan amplios campos del conocimiento, incluidos los humanísticos, y la lógica capitalista de rentabilidad que los distingue impone un grado de eficiencia y de creatividad que la Universidad, en general, no garantiza ya. Ciertamente el proceso de integración industrial del conocimiento plantea a éste el delicado problema de su independencia. Pero la experiencia muestra, al fin y al cabo, que es más fácil entenderse hasta con las máquinas, cuando son inteligentes, que con funcionarios de mentalidad corporativista y, en definitiva, parasitaria.

No cabe ninguna duda de que estos nuevos centros de investigación son hoy decisivos para el desarrollo tecnológico, y, en la medida en que su radio de acción se amplíe también a los aspectos culturales, sociales y artísticos, pueden contribuir a un auténtico progreso social. Y, sin embargo, las posibilidades más espectaculares que tales alternativas puedan acariciar no debieran volver nuestra espalda al problema de la universidad actual.

Ésta sigue siendo una institución cultural fundamental por la cantidad de jóvenes y la variedad de conocimientos que alberga. La universidad sigue teniendo la vital importancia de una institución pública dedicada a la formación en el sentido más amplio de la palabra, aun allí donde se encuentra amurallada y separada de las ciudades, y su maquinaria haya convertido la educación en un deprimente sistema de tortura espiritual. Hoy es necesario declarar y discutir abiertamente los males que aquejan a las universidades.

Considero, como muchas otras personas que han tenido la suerte o la desgracia de una experiencia académica diversificada en muchas y muy diferentes universidades, que su realidad es muy sombría. Creo que la crisis de la universidad actual, que encierra al mismo tiempo la del contenido social de la tecnociencia en la cultura postindustrial, ha alcanzado el límite de su degradación imaginable. Un filósofo brasileño ha formulado recientemente esta situación bajo una valiente disyuntiva: universidad o barbarie, un nuevo concepto de barbarie que no afecta solamente a las condiciones deformadoras de la actual educación universitaria, sino al propio desarrollo de las culturas nacionales e históricas.

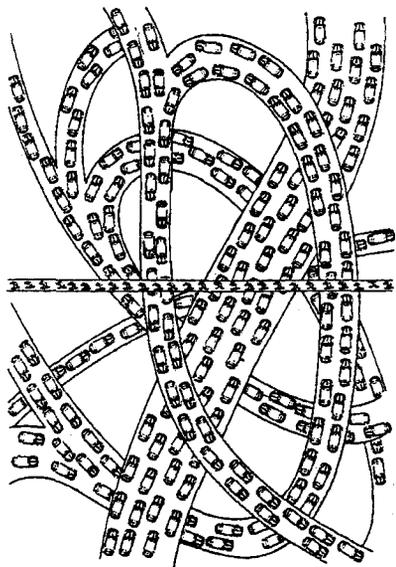
Pero ni todo en las universidades actuales es podredumbre, ni su estancamiento actual cierra completamente todos los caminos de salida. Quizás es preciso recordar que, en el último extremo, el más elemental contacto con jóvenes llenos de curiosidad intelectual y con decidida voluntad de abrirse paso de una manera libre y reflexiva en las difíciles condiciones sociales del mundo de hoy es y será siempre un estímulo incontrovertible para nuevas ideas y fórmulas organizativas, para una reforma de los contenidos y sistemas de comunicación académicos, a las que la universidad está constantemente obligada aunque sólo sea por el simple hecho de que nuestra sociedad plantea todos los días nuevos y más acuciantes dilemas.

El camino es largo y las soluciones son difíciles. No es éste el lugar más adecuado para plantear si las estrategias inmediatas de renovación e innovación deben privilegiar centros autónomos de investigación, fomentar la interdisciplinariedad,

crear espacios intelectuales extracurriculares o apoyar la proyección social de la actividad académica. Pero me parece importante subrayar la necesidad de que, allende las reformas administrativas y legislativas a las que están sujetas las universidades en el mundo entero, en razón de los cambios sociales, las innovaciones tecnológicas o la evolución política de las naciones, se planteen y discutan con el mayor rigor las cuestiones que afectan, en cuanto a su contenido, a los objetivos sociales de la formación académica y del desarrollo científico.

El ideal humanista de la universidad moderna se ha degradado a poco más que una frase retórica. En muchos aspectos la función de la universidad actual se ha vuelto opaca, desde el punto de vista de quienes acuden a ella en busca de una experiencia ejemplar de la realidad y de conocimiento, y también desde el punto de vista social. Esta opacidad es hoy, en primer lugar, inherente al propio desarrollo tecnocientífico.

Admitir esta deshumanización real como una necesidad histórica significaría, sin embargo, aceptar el fin de la universidad y una barbarie científicamente concertada. Por el contrario, reactualizar aquella finalidad transparente que las ciencias exhibían bajo su necesaria organización académica sólo es posible hoy abriendo decidida y generosamente nuevos espacios intelectuales para la discusión de sus contenidos, sus formas y sus objetivos. De la creación de estas nuevas formas de comunicación y de su emplazamiento en el corazón de las universidades depende, hoy más que nunca, su propia sobrevivencia.



# La promoción de la actividad científica en los inicios de la Universidad Nacional de La Plata (1906-1918)

---

Susana V. García<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Becaria CONICET-Facultad de Ciencias Naturales y Museo, UNLP. Este estudio forma parte de un proyecto de investigación más amplio sobre la institucionalización de las ciencias naturales y antropológicas en la Argentina, dirigido por la doctora Irina Podgorny. Como parte de ese programa y gracias a un subsidio de la Fundación Antorchas se ha iniciado la recuperación y sistematización de documentos del Archivo Histórico de la Facultad de Ciencias Naturales y Museo de la UNLP. A partir de dichos materiales y la lectura de otras fuentes editadas se presentan a continuación una serie de indicadores vinculados con las condiciones de posibilidad para la investigación en la universidad.

<sup>2</sup> Sobre la creación de la UNLP, véase entre otros: Castiñeiras, J., *Historia de la Universidad de La Plata*. Publicaciones oficiales de la UNLP, 1985 [1938] y Biagini, H. (comp.) *La Universidad de La Plata y el movimiento estudiantil desde sus orígenes hasta 1930*, ed. de la UNLP, La Plata, 1999.

En 1906, contando con amplios recursos y un considerable número de alumnos, comenzó a funcionar la tercera Universidad Nacional en la ciudad de La Plata (UNLP). El proyecto de esta casa de estudios fue impulsado por el entonces ministro de Justicia e Instrucción Pública, Joaquín V. González, quien además ejercería la dirección de la misma hasta 1918<sup>2</sup>. La nueva casa de estudios se puso en marcha con amplios objetivos políticos, educativos y científicos. Entre estos últimos, se promovía la renovación de las prácticas de enseñanza y la difusión de una cultura científica. Para ello se recurriría a la contratación de especialistas extranjeros, la organización de carreras científicas, becas de perfeccionamiento y la provisión de instalaciones para clases prácticas y trabajos de investigación.

Su estructura académica se organizó sobre la base de una serie de establecimientos provinciales que hasta ese momento habían funcionado independientemente: el Museo, el Observatorio Astronómico, la Biblioteca Pública, la Facultad de Agronomía y Veterinaria, el Instituto Agronómico de Santa Catalina, el Colegio Nacional y la Universidad provincial con las Facultades de Derecho,

Química y Farmacia e Ingeniería. La incorporación de los dos primeros centros se fundamentó en la idea de constituir escuelas superiores de ciencias dentro de las especialidades que practicaban sus científicos e incorporar la producción de conocimientos como una función universitaria. La integración de esos institutos extraacadémicos a la universidad ha sido considerada como un indicador del fortalecimiento de esta última como eje principal de la actividad científica durante las primeras décadas del siglo XX en la Argentina<sup>3</sup>. Esto, además, se relacionó con la consolidación de la educación formal del científico y la profesionalización de estas tareas. En ese proceso, la universidad se convertiría en un espacio central para el desarrollo de líneas de trabajo en ciencia pura. En particular, algunos profesores encontraron con la creación de la casa de estudios platense la posibilidad de articular un lugar de investigación en torno de la cátedra universitaria. Sin embargo, el mantenimiento de estas prácticas puso en evidencia algunos problemas de organización institucional y del soporte específico para su desarrollo cotidiano. Por otra parte, la articulación entre las tareas científicas y docentes asumió diferentes modalidades según la cantidad de alumnos en las carreras científicas, los intereses de los investigadores/pro-

fesores y las distintas disposiciones internas de cada unidad académica.

En las siguientes páginas se examinan algunas de estas cuestiones, especialmente a partir del caso del Museo-Facultad y la carrera de ciencias naturales en la etapa inicial de la Universidad Nacional de La Plata.

### FINANCIAMIENTO, RECURSOS Y LABORATORIOS

El lugar desde donde fue impulsada la creación de la UNLP permitió contar con amplios recursos económicos y establecer algunas características particulares en su organización. En su proyecto universitario, González fue partidario de que, para favorecer el progreso científico, este tipo de instituciones no debía estar sometidas a los vaivenes del presupuesto estatal, las decisiones políticas y las crisis económicas que dificultaban contar con los recursos necesarios para seguir las constantes demandas de la ciencia y la educación universitaria. De hecho, para la institución platense se había calculado que podría obtener una renta propia a partir de la explotación de algunos servicios e instalaciones, en particular los vinculados con la Escuela

Agronómica de Santa Catalina. Sin embargo, esto resultaría inviable al igual que los proyectos para incentivar las donaciones privadas o dotar a las universidades públicas con un patrimonio que les permitiera su autofinanciamiento. En ese sentido, las instituciones universitarias no pudieron dejar de depender de las subvenciones estatales. Sin embargo, durante los primeros años del siglo XX se establecieron algunas medidas que favorecieron una mayor autonomía administrativa para el uso de esos recursos.

En el convenio-ley de creación la UNLP se estableció la "personería jurídica" de esta institución. Este estatus legal le daba derecho a disponer libremente de los fondos recaudados a través de los aranceles estudiantiles, los arrendamientos y explotación de algunas propiedades o los excedentes de los ítems del presupuesto que no se aplicaban, sin tener que esperar la autorización del Poder Ejecutivo o una ley especial del Congreso Nacional. Una situación similar había logrado la Universidad de Buenos Aires a partir de 1901, mientras que la de Córdoba reclamaría lo mismo hacia 1913. Al mismo tiempo, también se operó un cambio en el tipo de financiamiento estatal, ya que se estableció una subvención general anual para cada casa de estudios en la Ley de Presupuesto de la Nación

votada por el Congreso, en vez de un presupuesto interno detallado y al cual cada institución debía ajustarse. Por esa vía se minimizó la intervención de los legisladores sobre la distribución interna de los recursos y la creación de cátedras, ya que ahora sólo podían mediar sobre las cantidades globales para cada universidad. El nuevo régimen permitió dirigir y agilizar el uso de los recursos económicos para la contratación de profesores extranjeros, adquisición de material, edificación o publicaciones, entre otras inversiones. Las transformaciones operadas con relación a este aspecto parecieron tener un efecto positivo para la promoción de la actividad científica y el crecimiento institucional. Sin duda, a ello contribuyó el interés de una elite política universitaria preocupada por impulsar el desarrollo de las ciencias, especialmente las experimentales, y una época de relativo crecimiento económico. En particular, la estabilidad cambiaria que se mantuvo hasta 1914 favoreció la compra de aparatos y materiales costosos en Europa y mantener los sueldos en pesos oro de los especialistas extranjeros. Recordemos que el contrato de profesores y de técnicos europeos y norteamericanos formó parte de las políticas de modernización cultural y científica del país en distintos momentos.

En la UNLP se recurrió a este

tipo de convenios para ofrecer condiciones de trabajo atractivas a los científicos que se convocaron en el exterior, con el objeto de reorganizar algunos centros de investigación, formar estudiantes y fomentar el desarrollo de nuevas disciplinas. Para ello, la universidad ofrecía cubrir los gastos de viajes del investigador y su familia, alojamiento, dotaciones para investigaciones, altos sueldos y poca carga docente a cambio de una dedicación exclusiva a las actividades académicas. También la acumulación de varias cátedras o cargos similares fue parte de los arreglos *ad hoc* para ofrecer una remuneración que permitiera a ciertos profesores ocuparse principalmente de la enseñanza e investigación dentro de la universidad. Especialmente las ciencias astronómicas y físicas serían las más favorecidas con la política de contratos extraordinario para científicos extranjeros<sup>4</sup>. En menor medida también se promovieron otras áreas como fisiología, para lo cual se invitó sin éxito al científico español Ramón y Cajal y posteriormente se contrató a Mario Camis, investigador italiano. En las ciencias sociales se destinaron importantes partidas para cursos especiales de profesores invitados, como por ejemplo los dictados por Rafael Altamira y Adolfo Posadas en 1909 y 1910.

La instalación de la nueva

casa de estudios contó con importantes partidas de dinero que posibilitaron la creación y/o renovación de laboratorios y gabinetes en las distintas facultades, así como la compra de aparatos y otros elementos —en casas proveedoras europeas— para modernizar la enseñanza. La elección de esos materiales fue realizada por el personal que tenía a su cargo la dirección y organización de las distintas secciones, a partir de los catálogos de cada empresa. Según los intereses de los profesores, los recursos se destinaron para adquirir colecciones de enseñanza o también para establecer laboratorios y comprar materiales para sus investigaciones. Si bien los recursos no se distribuyeron de forma similar para cubrir las demandas de las distintas dependencias, durante los primeros años las autoridades universitarias intentaron atender esos pedidos, por lo menos en los casos en que las instalaciones no eran demasiado costosas. En muchos casos las dotaciones para los laboratorios trascendieron los fines de una educación práctica en las asignaturas científicas, para también ofrecer la oportunidad de realizar trabajos de investigación a los profesores y estudiantes avanzados. Sin embargo, la consolidación de algunos de esos espacios como centros dedicados a producir nuevos conocimientos sería más difícil de lograr y, en gran medi-

da, dependería de la posibilidad de establecer un grupo de trabajo permanente de científicos talentosos y colaboradores. Como se ha señalado para otros casos, las vocaciones frustradas por falta de espacios y el fracaso de los espacios por falta de vocaciones u oportunidades laborales sería una situación que se repetiría a lo largo de la historia<sup>5</sup>.

Hasta la Primera Guerra Mundial, se continuó adquiriendo nuevo instrumental y material didáctico en Europa. En varias oportunidades esto se vio facilitado por los frecuentes viajes que realizaban los profesores, en especial los investigadores extranjeros que aprovechaban para visitar a sus familias o asistir a congresos. A través de esos viajes se actualizaban los contactos con otros investigadores e instituciones científicas y se establecían canjes de bibliografía y colecciones de estudio. Desde la universidad platense se apoyaron esos intercambios al igual que la participación de los profesores en encuentros científicos internacionales como parte de una política de relaciones exteriores y cooperación interuniversitaria<sup>6</sup>.

Si bien las partidas extraordinarias que inicialmente se recibieron para instalaciones permitieron crear o renovar varios laboratorios y gabinetes, el mantenimiento de los mismos así como los recursos para la práctica científica cotidiana

estarían sometidas a las fluctuaciones cíclicas del presupuesto y a las gestiones particulares ante las autoridades superiores de la universidad. En el caso del museo, se observa que las partidas para gastos asignadas a su presupuesto oscilaron entre el catorce y el cuatro por ciento durante esos años. De hecho, los ítems para exploraciones, adquisición de colecciones y edición de publicaciones fueron eliminados del presupuesto universitario en algunas ocasiones. La situación fue mucho más crítica cuando el gobierno nacional decretó una economía de gastos y se redujeron las subvenciones a las universidades en un diez por ciento en 1916. Al recorte que sufrió el presupuesto de la institución se sumó la drástica disminución del poder adquisitivo de los fondos para materiales de laboratorio y publicaciones debido al encarecimiento producido por la crisis económica y los efectos de la guerra europea. Esto frenaría el crecimiento que había experimentado la universidad platense hasta ese momento, así como la contratación de nuevos especialistas extranjeros, las becas de estudio y el perfeccionamiento de egresados en el exterior hasta la recuperación en los años 20. A principio de esta década, la devaluación de la moneda alemana por efecto de la guerra facilitaría saldar las cuentas con los librerías de aquel país así como

la compra de importantes equipos y materiales para la renovación de los laboratorios o creación de nuevos espacios de trabajo científico.

## LA ORGANIZACIÓN DEL PROFESORADO Y LA FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Otro aspecto a tener en cuenta para examinar las condiciones de posibilidad para la investigación universitaria se ubicaría en torno de la organización del profesorado y las oportunidades para acomodar estas actividades como parte del rol docente o dentro de las funciones del personal técnico. En el Museo de La Plata, transformado en Instituto/Facultad, la estructura científica previa, sobre la cual se estableció la facultad, pareció promover la identidad del docente-investigador entre los profesores de ciencias naturales de distintas jerarquías. Los investigadores extranjeros, que trabajaban en el museo desde la época provincial de esta institución, fueron incorporados a la estructura universitaria en la doble función de profesores titulares y jefes de sección. También se nombraron a varios argentinos y jóvenes extranjeros como profesores ad-

juntos, algunos de los cuales asumirían tareas técnicas como encargados de sección. Las obligaciones principales de los jefes de sección giraban en torno del enriquecimiento, estudio y clasificación de un conjunto particular de colecciones y, además, debían atender la organización de las exhibiciones públicas de esos materiales. Como empleados técnicos cumplían con un horario y asistencia diaria a la institución, lo cual implicaba una dedicación casi exclusiva sólo compatible con el ejercicio docente. No tenían vacaciones ni podían ausentarse sin permiso por más de tres días. Muchas actividades —como los viajes de exploración, la asistencia a congresos internacionales o el estudio de colecciones en otras instituciones—, estaban supeditadas a las decisiones de las autoridades académicas y a la época de receso escolar. Además se esperaba que escribieran guías populares y catálogos, y que periódicamente elevaran informes y trabajos científicos para publicar en la *Revista del Museo*.

Para la mayoría de los jefes o encargados de sección del museo, la docencia ocupó un rango subordinado en cuanto a dedicación y remuneración. En parte, ello se debió a la falta de alumnos en algunas de las materias científicas, especialmente las que no recibían estudiantes de correlación, como las asignaturas de antropología

y paleontología. En otros casos, los antiguos investigadores estuvieron más preocupados en desarrollar sus estudios y trabajo de campo, por lo que las tareas docentes se tuvieron que adecuar a esos ritmos. En distintas oportunidades, los científicos formados en las universidades alemanas fomentaban la institucionalización de algunos elementos de ese tipo de universidad, especialmente aquellos que proveían de una mayor libertad académica. En ese sentido, por ejemplo, la división del año en semestres como en Alemania les permitió atender varios cursos durante el año y disponer de mayor tiempo libre para sus trabajos científicos y los viajes de estudio.

No fueron pocas las tensiones que se suscitaron en torno de las libertades y privilegios que otorgaba el cargo de profesor con respecto a las disposiciones que regían para el personal "técnico". La figura del profesor universitario gozaba de mayor consideración social e independencia para llevar a cabo actividades de investigación, tenía vacaciones y sus obligaciones con respecto a la institución eran mucho menores. En ese sentido, por ejemplo el zoólogo Miguel Fernández, formado en la Universidad de Zurich y dedicado a los estudios embriológicos, prefirió articular su espacio de trabajo en torno de la cátedra y el laboratorio. Para ello acumuló

dos cargos docentes, en vez de encargarse de alguna sección de la estructura museística. Por otra parte, su estilo de trabajo estaba más relacionado con el modelo de los laboratorios universitarios alemanes que con el tipo de prácticas científicas que predominaba en los museos. En 1906, este profesor contó con el apoyo de las autoridades universitarias para instalar un laboratorio de zoología para clases prácticas y con una parte especial equipada para sus trabajos de investigación. En 1912, Fernández pasó a ser el jefe de la Escuela de Zoología y Botánica. En esa época promovería la organización de los estudios en ciencias naturales como en las universidades de tipo germánico, con una gran especialización y un intenso entrenamiento en el laboratorio. Para ello organizó una modalidad de trabajos prácticos denominados "trabajos de laboratorio", que se transformaron en una instancia central para el entrenamiento de los alumnos avanzados. En esos cursos los estudiantes participaban de algún trabajo científico o desarrollaban sus propias investigaciones bajo la dirección de este profesor. Para ello, el laboratorio se mantenía abierto diariamente de 7 a 11 horas y de 13 a 17 horas y se calculaba que los alumnos trabajaban en promedio unas 300 horas anuales. Es de destacar que entre los pocos que siguieron la carrera

de ciencias naturales durante las décadas de 1910 y 1920, la mayoría se inclinó por los estudios zoológicos y varios realizaron sus tesis doctorales dentro de la línea de trabajo promovida por ese profesor.

En la etapa inicial de la UNLP, se contrató personal auxiliar conformado por estudiantes para la atención de las actividades especializadas en las distintas secciones y laboratorios. Esto último también remitiría al problema —señalado por Prego— del “ciclo de reproducción ampliada” de la ciencia<sup>7</sup>, en tanto esas posiciones abrían oportunidades de entrenamiento y de entrelazar los primeros pasos para desarrollar una carrera académica. Según las disciplinas, los cargos de ayudantes fueron destinados para ayudar en el desarrollo de las clases, colaboraron en la preparación de material didáctico, o para que los alumnos se entrenaran junto a los profesores en las actividades de investigación. En el caso de las ciencias naturales, los alumnos inscriptos en 1906 no llegaron a cubrir las doce ayudantías que se establecieron en el presupuesto y en los siguientes años ante la falta de estudiantes y los recortes presupuestarios estos cargos se fueron reduciendo. En cambio, la Escuela de Química y Farmacia que también formaba parte del complejo Museo/ Facultad, al contar con una cantidad creciente de alumnos pudo

justificar un aumento de esos cargos, así como los de jefe de trabajo de laboratorio y profesor.

Las reglamentaciones de los cargos de ayudantes-alumnos fueron muy estrictas con respecto a las altas calificaciones que debían poseer los candidatos y el mantenimiento de los mismos estaba supeditado a la aprobación regular de materias sin aplazos. En cierta forma, esto conformó un mecanismo de selección de personal auxiliar para los trabajos científicos, técnicos y docentes, ya que posteriormente algunos de los alumnos destacados fueron nombrados jefes de laboratorio y luego profesores suplentes o adjuntos. La exigencia de ser un buen estudiante así como la posibilidad de acceder por concurso a esos cargos posibilitó que varias alumnas llegaran a ocupar los puestos de ayudantes, preparadores y posteriormente jefes de trabajos prácticos, siendo estas posiciones las más altas que alcanzarían las egresadas hasta la década de 1930.

Estos empleos y especialmente las becas de estudios que se consiguieron a partir de 1910 constituyeron un incentivo para reclutar los pocos alumnos que se interesaron por las carreras científicas. Asimismo, para completar la formación de los mejores egresados en estos estudios se gestionaron ante el gobierno nacional becas de perfeccionamiento en

el exterior. Este sistema comenzó a aplicarse con los primeros doctores en física y química, al igual que se venía desarrollando en el caso de los egresados de la Facultad de Agronomía y Veterinaria. Al estallar la guerra europea se frenaron los viajes programados y finalmente, con la crisis económica de esos años, tanto las becas de estudio como las de perfeccionamiento en el exterior se terminarían anulando.

La falta de estudiantes en las materias científicas, sobre todo en las específicas de los doctorados de física y ciencias naturales, fue una situación problemática para los profesores que articulaban un espacio laboral en torno de la cátedra. Según las ordenanzas del presupuesto universitario, los sueldos docentes de asignaturas que no se dictaran durante el año o que contaran con menos de tres alumnos matriculados no se abonarían. Esta disposición se estableció en 1909, pero se comenzó a ejercer un mayor control sobre la actividad docente a partir de 1914, cuando la universidad empieza a atravesar una difícil situación económica. El museo logró que se reconocieran los cargos de profesores adjuntos de asignaturas sin alumnos como equivalentes a un cargo científico-técnico como “adjuntos de sección”. También la cátedra de lingüística, a cargo del director del museo, fue redefinida en función de investigaciones

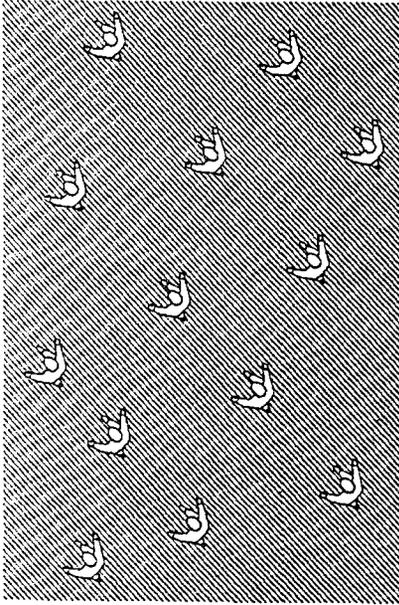
sobre las lenguas indígenas sudamericanas. Otros profesores se dedicarían a dictar cursos libres o conferencias de extensión universitaria como parte de sus obligaciones docentes. En el caso de la Facultad de Ciencias Físicas, Matemáticas y Astronómicas, se sancionó una ordenanza, en 1915, por la cual se reconoció a ciertas cátedras como "especiales" y destinadas a trabajos de investigación.

La existencia de cargos de profesores que no estaban al frente de alumnos, la acumulación de cátedras, las prerrogativas que tenían los "sabios" extranjeros y lo costoso de las instalaciones científicas fueron parte de las críticas que recibió la universidad platense durante su etapa fundacional y, en cierta forma, ponen en evidencia las dificultades que se presentaron para el reconocimiento de su "función científica". En el marco de esos cuestionamientos y como parte de la política de extensión universitaria, se organizaron campañas de difusión sobre los resultados de los estudios realizados por su personal y demostraciones de los usos de sus instalaciones científicas. En este sentido, la divulgación de la ciencia jugó un papel importante como estrategia para legitimar una universidad que se definía como científica y solicitaba grandes recursos para su mantenimiento<sup>8</sup>.

Por otro lado, las acusacio-

nes por los privilegios que se le concedían a los investigadores extranjeros fueron elementos que recurrentemente emergieron en diferentes momentos, especialmente cuando se consideraba que se contaba localmente con el personal adecuado para atender esas actividades. Si bien las tensiones entre los objetivos internacionales y las adscripciones locales/nacionales de la ciencia existían con anterioridad a 1914, con la guerra europea se transformaron en conflictos concretos que tendieron a resolverse colocando los intereses nacionales por encima del ideal de una república de sabios. La Primera Guerra Mundial socavó los sueños de paz y amistad internacional promovidos por la ciencia y, si bien en la posguerra las relaciones académicas se restablecieron, el principio de lealtad a la patria ya no regía sólo sobre los científicos como individuos sino sobre la ciencia organizada en cada país<sup>9</sup>. Al mismo tiempo, algunos de los conflictos que asumieron la forma de un enfrentamiento nacionalista tenían su raíz en una disputa concreta por puestos de trabajo y espacios de poder dentro de la universidad<sup>10</sup>. En el marco de esos cuestionamientos, la formación de discípulos pasó a constituir cada vez más una exigencia y un elemento de evaluación del desempeño académico de los científicos extranjeros.

Por otro lado, a fines de la década del 10 se fue haciendo más evidente que los ejemplos de "sabios" trabajando en los laboratorios no era un estímulo suficiente para atraer estudiantes a la labor "desinteresada" de la investigación científica. En particular, la falta de alumnos en los doctorados en física y ciencias naturales fue un tema preocupante para los jefes de esos estudios que aspiraban a formar escuelas de investigación. Esto último pone en evidencia la importancia del reclutamiento, preparación y posterior ubicación de jóvenes científicos cuando se promueve la institucionalización de una disciplina o un nuevo programa de investigación<sup>11</sup>. En ese sentido, la disponibilidad de importantes facilidades y la presencia de científicos destacados ayudaron a sentar las bases de una cultura científica, pero no serían garantía suficiente para consolidar una tradición en investigación o una escuela científica. El entrenamiento de estudiantes en la producción de conocimientos y la formación de un grupo de discípulos provistos con posiciones para dedicarse y continuar estas actividades jugaría un rol importante en ese proceso.



# La investigación de Alfredo Palacios sobre la fatiga de los trabajadores en la Argentina

---

M. R. Lores Arnaiz\*

---

"He recibido con gran interés su magnífico libro sobre la fatiga en sus relaciones con el problema social... Después de agradecerle el valioso regalo donde usted ha reunido cuantos datos fisiológicos y sociológicos entran en la angustiosa cuestión del sobretrabajo, y en el que ha realizado importantes investigaciones personales, tiene a mucha honra considerarse su amigo y admirador."

Santiago Ramón y Cajal, Madrid, noviembre de 1922

"...esta publicación revela, en primer lugar, la nueva orientación de los altos estudios en nuestro país, después de la Reforma Universitaria; y en segundo, bajo la faz educativa, plantea los problemas sociales en el terreno de la ciencia experimental... dando un golpe de muerte tanto a las especulaciones abstractas como a los inveterados sofismas de las clases conservadoras... nadie hubiera sospechado, hace algunos años, que obra de tal naturaleza apareciera prestigiada por una institución universitaria."

Carlos N. Caminos, Buenos Aires, 1922

"...he expresado en todas las tribunas que la sanidad exige leyes de justicia social contra la fatiga que agota y degenera. Espero convencer, con este trabajo, a los más recalcitrantes."

Alfredo Palacios, *La fatiga*, 1922

\* Psicóloga, directora del Museo de la Psicología Experimental Argentina Horacio Piñero, Facultad de Psicología, UBA.

"...la enseñanza de una fisiología psíquica, puramente científica, es el verdadero preliminar al estudio de las ciencias sociales, particularmente de aquéllas que se enseñan en la facultad de Derecho."

Alfredo Palacios, *La fatiga*, 1922

En una noche de julio de 1921 dos curiosos personajes se dispusieron a dormir a bordo de un pequeño barco, anclado a las orillas del Riachuelo, en el barrio de La Boca de la ciudad de Buenos Aires. El barco se llamaba *El Pampero* y había sido facilitado por el Ministerio de Obras Públicas para su uso auxiliar en la investigación sobre la fatiga de los obreros de los Talleres de Obras Sanitarias de la Nación. Éstos habían sido elegidos por Alfredo Palacios para investigar la fatiga laboral, debido a la excelencia de las condiciones ambientales que ofrecían a sus trabajadores. En efecto, de acuerdo con el testimonio de Palacios, no había en ellos polución, ni exceso de calor, ni polvo industrial. La dirección de los trabajos era ejercida por ingenieros universitarios; contaban con atención médica en el lugar, no existía el trabajo nocturno y la jornada duraba ocho horas, dividida en dos partes por un descanso de dos horas. Por sus características, los trabajos demandaban de los obreros atención, fuerza muscular, o ambas. "He querido estudiar las perturbaciones producidas en el organismo humano por la fatiga, en el mejor ambiente, sin que actuaran circunstancias de perturbación; lejos de la sordidez capitalista, que hace un infierno de la fábrica. En esta forma, mis observaciones tendrán más valor" (Palacios, 1922:125-6).

Su acompañante era José Luis Alberti, por entonces jefe de trabajos prácticos de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, a cargo de la dirección de los trabajos del Laboratorio de Psicología Experimental desde la muerte, en 1919, de su fundador, Horacio Piñero. Cumpliendo con la idea concebida por Palacios (1922:104) "...de llevar el laboratorio al ambiente mismo de la fábrica", ambos habían instalado un laboratorio de psicofisiología del trabajo dentro de los mencionados talleres, en un ambiente especialmente asignado a ese fin por su dirección. En él se hallaban cuidadosamente dispuestos un conjunto de aparatos pertenecientes al laboratorio de Piñero (Palacios, 1922:56), hoy conservados en su mayoría en el Museo de la Psicología Experimental Argentina "Horacio Piñero" de la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires (Lores Arnaiz, Darín, Rugna, Giuliano, 1998). Un ergógrafo de Mosso y un dinamómetro de Verdin permitían medir las variaciones en la fuerza muscular del obrero a lo largo de la jornada; el dispositivo Patrizzi para medir el tiempo de reacción, modificado por Pastor Anargyros, anterior jefe de trabajos prácticos del laboratorio de Piñero, estaba destinado a medir las variaciones de la atención y el aumento de la lentitud de las reacciones

táctiles, visuales y auditivas; un pneumógrafo arrojaba medidas del ritmo respiratorio, y un cardiógrafo de Marey, del ritmo cardiaco; la sensibilidad táctil de los dedos fue medida mediante el compás de Weber modificado por Spearman; la toxicidad se evaluó mediante análisis de orina repetidos.

Palacios estaba profundamente identificado con el positivismo argentino, entre cuyas características figuran, además del compromiso político y la confianza en el papel del conocimiento científico en la resolución de problemas sociales, aportes tempranos al desarrollo de los estudios sobre evolución, pedagogía, sociología, neurociencia, psicofisiología y psicología experimental. Así, afirmaba: "Es necesario estudiar la fatiga y sus consecuencias sobre el organismo humano... proporcionar fundamentos a la creación de la ciencia del trabajo, cuyo objetivo central es conocer las propiedades fisiológicas y psíquicas que condicionan las aptitudes del obrero" (1922). Su pensamiento se había nutrido también del socialismo y el marxismo: "...el capital pasa no sólo los límites morales, sino también los puramente psíquicos de la jornada máxima" (1922). Y su investigación representa una exquisita síntesis de principios caros a ambos enfoques: "Marx, que ignoraba las leyes de la fatiga, estudiadas después en los laboratorios, no pudo

dar una base científica a sus afirmaciones, pero las posteriores investigaciones de los fisiólogos han demostrado toda la verdad de su crítica acerada al régimen de la gran industria, en sus relaciones con la salud de los trabajadores..." (Palacios, 1922:35).

Tal tarea "...la había comenzado Mosso en su laboratorio de la Universidad de Turín" (Palacios, 1922:43). "Ya no es posible estudiar la cuestión obrera sino pidiendo auxilio a la fisiología y a la psicología, que proporcionan el método experimental" (Palacios, 1922:52). "La fisiología, ciencia experimental, ha proporcionado a la psicología instrumentos de observación y experimentación, instrumentos registradores, que desprendiéndola de la exclusiva observación interna, eficaz desde otros puntos de vista, le permitió medir algunos hechos psíquicos, lo que tiene una importancia apreciable en lo que se refiere al trabajo del hombre..." (Palacios, 1922:53). Las experiencias realizadas por Palacios estaban destinadas a continuar la tarea de Mosso, demostrando la objetividad de los daños sufridos por los trabajadores: la disminución real de la capacidad de trabajo, a lo largo de la jornada y a lo largo de los años; el aumento de accidentes del trabajo y las amenazas múltiples contra su salud.

Las variaciones experimen-

tadas por los obreros a lo largo de la jornada de trabajo en las variables elegidas fueron consideradas por Palacios y Alberti consecuencias empíricas del aumento de la fatiga, que podían ser medidas objetivamente mediante el instrumental apropiado. Para demostrarlo, decidieron medirlas cuatro veces por día: a las cinco de la mañana, cuando los obreros comenzaban su trabajo; al mediodía, cuando salían del taller para el almuerzo; a su regreso del mismo, y después de terminada la jornada. Pernoctar en *El Pampero*, fondeado a escasa distancia de los talleres, fue la ingeniosa solución que encontraron Palacios y Alberti al problema práctico de obtener las mediciones en los rigurosos horarios elegidos. Y éste era el motivo de su permanencia en dicho barco, durante las frías noches de todo el mes de julio de 1921.

## LA ATMÓSFERA SOCIAL

¿En qué atmósfera social tuvo lugar semejante empresa científica? Palacios reseña cuidadosamente las alternativas de la aspiración obrera a establecer una jornada laboral máxima de ocho horas. "...fue para esta parte de América que se legisló por primera vez en el mundo sobre la jornada de ocho horas para los obreros públicos... bajo el reinado de

Felipe II" (Palacios, 1922:246). "Fue la revolución industrial de fines del siglo XVIII la que determinó, con la introducción de la maquinaria, la jornada excesiva... En 1840, Villermé estimaba en 14 horas la duración del día efectivo de trabajo [...] (en) las hilanderías era de diez y siete horas... En 1848 se dictó la ley francesa que estableció, la primera en Europa, la jornada máxima de doce horas" (1922:249). "El Congreso General de los Trabajadores -C.G.T., celebrado en Baltimore, Estados Unidos, declaró, en 1866, que la primera y grande exigencia para libertar al trabajo de la esclavitud capitalista en Estados Unidos era la promulgación de la ley por la cual la jornada normal, en todos los Estados de la Unión Americana, fuera de ocho horas... Sin embargo, en la Conferencia Internacional de Berna de 1913 se discutía todavía el pedido de una jornada internacional media de diez horas, sólo para las mujeres y niños" (1922:250). "...en 1917, Rusia y Finlandia sancionaron la jornada de ocho horas" (1922:251). "La convención relativa a las ocho horas fue sancionada en noviembre de 1919 según los datos... de la Oficina Internacional del Trabajo" (1922:252). "En el texto del programa mínimo de la CGT [...] de 1921, se consigna que la acción sindical ha impuesto el reconocimiento de la jornada de ocho

horas; pero la ley no existe...” (1922:258).

En la Argentina, el entonces primer diputado por el Partido Socialista Alfredo Palacios había logrado, en 1907, la sanción de una ley que fijaba la jornada laboral en ocho horas para mujeres y niños. Semejante ley desnuda la magnitud de la explotación de las clases populares en la época, aunque desgraciadamente no supere la actual situación de miseria, desnutrición y despojo de la dignidad que sufren los trabajadores desocupados. Fue necesario aguardar hasta 1929 para que Palacios viera convertida en ley su propuesta de 1906, fijando en un máximo de ocho horas la jornada laboral de los hombres argentinos.

Los escasos avances obtenidos sufrieron un duro golpe al finalizar la Primera Guerra Mundial, cuando, cuenta Palacios, los empresarios manifestaron su oposición a la jornada de ocho horas con el argumento de que la aplicación de esa ley había dificultado el progreso económico. En 1920, el *Bureau International du Travail* –Oficina Internacional del Trabajo– “...decidió efectuar en los diferentes países del mundo una encuesta sobre la producción, considerada en sus relaciones con la condición del trabajo y el costo de la vida. La iniciativa, de carácter patronal, fue formulada por el delegado Pirelli. En el fondo, se trataba sólo de demostrar

[...] la conveniencia de aumentar la jornada de trabajo” (1922:85). Alberto Thomas, director del *Bureau*, logró que la encuesta tuviera un carácter acorde con los intereses generales –afirma Palacios–; y añade: “...pero no podrá dudarse que el propósito patronal fue el de asestar un golpe a la jornada de ocho horas” (1922:86). El propio Thomas contribuyó a motivar, en parte, la investigación de Palacios sobre la fatiga obrera, al solicitarle su colaboración para los estudios que la encuesta del *Bureau* requería en la Argentina. Este pedido generó el nombramiento de una comisión de profesores de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires que incluyó a Palacios como su *alma mater*.

Las siguientes palabras de Palacios definen contundentemente su posición y al mismo tiempo, el clima social en el que concibió su investigación: “Enfrente del movimiento reaccionario que realizan los patronos organizados, en el sentido de aumentar la jornada, cuando ya creíamos obtenida la conquista de las ocho horas, adquieren mayor importancia mis investigaciones de laboratorio, así como los estudios relativos a los regímenes comparados de trabajo de ocho y de diez horas, que he efectuado en las Obras Sanitarias y de que daré cuenta, todo lo que prueba, de la manera más conclu-

yente, el peligro de la fatiga para la salud del pueblo” (1922:246).

Palacios se propuso demostrar que el alargamiento de la jornada de trabajo de ocho horas a diez agravaba significativamente los efectos de la fatiga sobre la salud, afectando la integridad funcional de órganos como los pulmones, los riñones y el corazón; aumentando el número de accidentes de trabajo, las enfermedades infecciosas y el alcoholismo, lo que contribuía a deteriorar la inteligencia y como resultado final, a aumentar la tasa de mortalidad entre los obreros. “La salud exige leyes de justicia social que se opongan a la fatiga, puesto que ésta lleva a la enfermedad y a la degeneración” (Palacios, 1922).

También deseaba probar que el régimen de ocho horas, al reducir la jornada, aumenta la eficiencia y, como recoge de las investigaciones pioneras de Biale Massé en 1904 y de las de Augusto Bunge “...determina serias mejoras en la administración, economía de fuerza y perfeccionamiento de la maquinaria”.

En la investigación conducida en los Talleres de Obras Sanitarias, Palacios se propuso “...estudiar el efecto producido por las horas suplementarias. Me proponía apreciar el valor de la novena y décima horas, con relación al rendimiento y la fatiga” (1922:282). Para ello, obtuvo la colabora-

ción de ocho obreros de entre 25 y 30 años que voluntariamente aceptaron añadir a su jornada de ocho horas dos horas por día, durante ocho días. Los resultados mostraron disminuciones significativas en las medidas de fuerza muscular y atención tomadas durante cada día al final de la jornada de diez horas –inferiores a la mitad de las obtenidas al final de la jornada de ocho horas–, así como aumentos significativos –más del doble– en los tiempos de reacción, ritmo cardíaco, ritmo respiratorio y toxicidad (Palacios, 1922).

## LAS INVESTIGACIONES PREVIAS

¿Qué investigaciones habían precedido a las de Palacios? Hemos ya mencionado la inspiración que Palacios tuvo en los trabajos de Mosso, quien publicó en lengua castellana, en Madrid, un extenso libro, al que llamó *La fatiga*, en 1893. Mosso había diseñado un ergógrafo –aparato que pasó luego a conocerse como ergógrafo de Mosso–, el cual permitía medir la fuerza de un solo grupo muscular –del dedo medio de la mano– mediante un procedimiento controlado, que arroja un trazado de los cambios de amplitud alcanzada por el vaivén que el dedo imprime a una aguja que marca, en un cilin-

dro registrador, los sucesivos recorridos motivados por la elevación de una pesa de, por ejemplo, 3 kilogramos que cuelga de una correa sin alcanzar a tocar el suelo, al extremo de la mesa de soporte.

Como sabemos, Palacios contó con un ergógrafo de Mosso que formaba parte del instrumental del laboratorio de Piñero, con el que midió la fuerza muscular de los obreros, registrando los cambios de amplitud según el número de horas trabajadas previamente durante la jornada. Pero Palacios concibió acertadamente que ninguno de esos desarrollos hubiera sido posible sin la magistral obra de Hermann von Helmholtz (1922:119-20). Así, dice: “Mosso, al expresar de dónde proviene la fuerza de los músculos y del cerebro, estudia las leyes de la conservación de la energía descubiertas por Robert Mayer y Hermann von Helmholtz” (1922:119). Señala que Helmholtz “...construyó el miógrafo, instrumento destinado a escribir las contracciones de los músculos, aplicando así, por primera vez, el método gráfico para medir el tiempo que la acción nerviosa emplea en recorrer los nervios” (1922:120). Y añade: “Wundt, desde 1858, pensó utilizar miógrafos para estudiar las modificaciones que se producen en el músculo, por efecto de la fatiga”. Mosso estudió “...la curva de la fatiga en el hombre, obtenida en su labo-

ratorio de la Universidad de Turín” (1922:121).

Es admirable hallar en el texto de Palacios esta verdadera genealogía de la investigación psicológica en la gran contribución de Helmholtz. Historiografía reciente ha mostrado el papel del “Club de los físicos”, integrado por Helmholtz y Bois Raymond –cuyos estudios sobre “...la acidez del músculo cansado, a diferencia del músculo en reposo, que es alcalino”, cita igualmente Palacios–, en primer término, en la creación de una fisiología fundada en principios físicos y químicos; y en segundo, en la creación del primer laboratorio de psicología experimental. Wilhelm Wundt se formó como fisiólogo con Helmholtz y adoptó de él y sus colegas la clara comprensión del papel que juegan en la investigación instrumentos precisos y confiables. Como discípulo suyo, compartió además la pasión por el diseño de nuevos instrumentos, adaptados en su caso a las necesidades específicas de la investigación psicológica. Pero es también sabido hoy día que fue Helmholtz quien clamó por el desarrollo de una psicología experimental, ciencia a la que consideraba necesaria para avanzar en la investigación de la fisiología, en particular, de la visión y la audición, áreas a las que había hecho impresionantes contribuciones.

De Patrizzi, discípulo de

Mosso, Palacios adoptó su procedimiento para obtener un indicador confiable de los cambios producidos en la atención, en función de las horas de trabajo transcurridas, basado en la medición de los tiempos de reacción del sujeto. Adoptó tal procedimiento porque Patrizzi "...ha estudiado gráficamente el fenómeno de la atención ...sometiendo al sujeto a una serie de excitaciones sensoriales que se sucedían con intervalos breves y continuos", lo que permite apreciar "...la atención continua, que llega a la fatiga" (1922:159) y no sólo "...la influencia de la atención en un instante" (1922:157). En tal procedimiento, "...la curva se aparta de la abscisa en el momento en que la atención comienza a debilitarse por la fatiga, después de haber llegado al máximo" (1922:160).

Palacios deja constancia del papel que jugó en su investigación su detallado conocimiento de los avances obtenidos por Piñero y sus colaboradores en el laboratorio de Psicología Experimental: "El doctor Piñero cita a uno de sus discípulos, el doctor Luis Pascarella, quien, por encargo de él, y ayudado por el personal del laboratorio, practicó un examen de la atención de los criminales en la Penitenciaría Nacional, explorando la ecuación personal... Compararé oportunamente las gráficas psicométricas de la atención obtenidas por Patrizzi, y que reproduce en su trabajo el

doctor Pascarella, con las ...obtenidas en mi laboratorio con obreros fatigados" (1922:158). Y añade: "Bajo la dirección del profesor Piñero el doctor Anargyros, con el método Patrizzi, que había modificado, estudió la atención en el niño normal y anormal, en el adolescente, en el anciano y en el enfermo de parálisis general progresiva" (1922:160).

Palacios tomó también en cuenta los aportes de Josefa Ioteyko, quien había publicado en Madrid en 1920 "La función muscular", así como sus consideraciones sobre toxicidad, reunidas en su libro "Le role biologique de la fatigue". Ioteyko había mantenido un importante vínculo con investigadores argentinos. En 1911 creó –y dirigió– la Facultad Internacional de Paidología, en Bruselas, a la que fue admitido como becario Alfredo Calcagno, discípulo de Víctor Mercante. Por la correspondencia entre estos dos célebres miembros del laboratorio de psicología experimental fundado en 1905 en la Sección de Pedagogía de la Universidad de la Plata, entonces bajo la presidencia de Joaquín V. González, sabemos de la admiración de Ioteyko hacia la obra de Mercante. Lamentablemente, el estallido de la Primera Guerra Mundial determinó el regreso de Calcagno al país, y dejó trunca su estancia de perfeccionamiento en las universidades belgas.

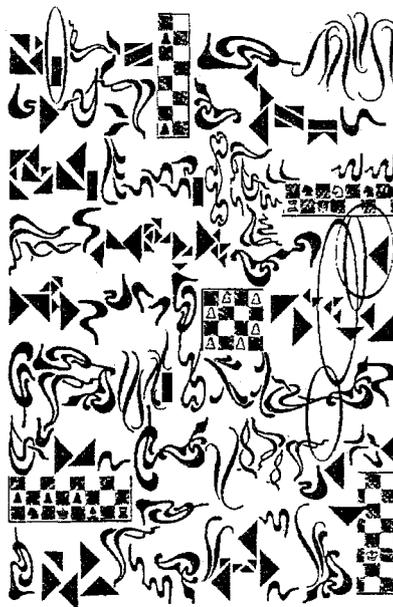
Como Wundt, Ioteyko se había formado en la fisiología, llegando a ser jefe del laboratorio de psicofisiología de la Universidad de Bruselas. En tal condición, replicó los trabajos de Mosso, contribuyendo a probar la llamada *ley del agotamiento*. Ésta había sido formulada por Maggiora, "...el discípulo de Mosso (quien) en *Le leggi della fatica studiate nelli muscoli dell'uomo...* da cuenta de haber comprobado en el laboratorio la ley del agotamiento: el trabajo realizado por un músculo, cuando ya está cansado, le perjudica más que un trabajo mayor realizado en condiciones normales... el cansancio no crece en proporción del trabajo efectuado" (1922:124). Palacios añade: "Esto tiene una importancia muy grande porque destruye los errores corrientes, al exigir un trabajo excesivo, creyéndole utilizable hasta en las últimas horas de la jornada extorsiva. Ya veremos, cuando me refiera a las investigaciones de Obras Sanitarias, cómo la décima hora, desde el punto de vista de la producción sólo representa el 45% de las primeras horas, aproximadamente" (1922:124).

Palacios sintetiza de este modo las consecuencias prácticas de la ley del agotamiento: "...cuanto más fatigado está un músculo, más tiempo requiere su retorno al estado normal... de manera que un trabajador [...] que persiste en el

trabajo cuando ya está cansado, produce no sólo un efecto útil y mecánico menor, sino que se resiente de un efecto nocivo y orgánico mayor” (1922:125).

La curva de la fatiga en la que se basa la ley del agotamiento es, como la ley de Yerkes-Dodson, una ley de máximos y mínimos. Estos autores publicaron en 1908 “...uno de los experimentos más interesantes que [...] se ha llevado a cabo en toda la historia de la psicología” (Pinillos, 1981). Mostraron que un *shock* ligero facilita la eliminación de errores en tareas de distinta dificultad, pero cuando la intensidad del *shock* aumenta, su efecto sobre el aprendizaje varía según la dificultad de la tarea: cuanto más complicada es ésta, más perturbador resulta el aumento del estímulo doloroso (Pinillos, 1981). Como la curva de la fatiga, esta curva adopta la forma de una U invertida.

Tal como lo expone Eysenck, quien valorizó la ley de Yerkes-Dodson en su *Fundamentos biológicos de la personalidad* (1978), “Esta ley plantea una relación entre el *drive* –impulso o motivación–, por una parte, y el rendimiento, por otra, de forma que se logra el rendimiento óptimo a un nivel de *drive* intermedio...”. Durante los años treinta, un conjunto de experimentos mostraron que existe una intensidad óptima para el aprendizaje, pasada la



cual, el aumento de motivación puede producir un empeoramiento. “Como se ve, hasta un determinado grado, la tensión muscular –que representa grados de activación o motivación– y la efectividad del aprendizaje verbal crecen proporcionalmente; hay un punto, sin embargo, a partir del cual los incrementos en tensión muscular van acompañados de decrementos o pérdidas en el aprendizaje” (Pinillos, 1981). Puede notarse en esta formulación el notorio parentesco entre esta ley y la del agotamiento aplicada por Palacios al caso de la atención.

Durante los años cincuenta una pléyade de investigadores (Lindsley, 1951, Hebb, 1955, Malmo, 1959) formularon la ley en términos de activación y cognición: el aumento de la activación desde un nivel muy bajo favorece el rendimiento, pero pasado un punto máximo propio de cada sujeto, comien-

za a provocar su disminución. En 1956, Spence planteó que la emoción actúa como un *drive* o motivación (Eysenck, 1978). Debido a que “...la mayoría de las funciones biológicas son representables en curvas de máximos y mínimos (ley de Yerkes-Dodson)...” (Valdés y Flores, 2000), hoy día se la conoce como *curva de la función humana* (Nixon, 1982). Se ha mostrado que la continuación del aumento de activación una vez pasado el punto óptimo pone en peligro la salud de la persona y, sobrepasado un punto posterior al óptimo, llamado de “*breakdown*”, amenaza su vida misma (Valdés y Flores, 2000). En esa curva, un estado de estrés sucede al de activación, cuando ésta traspasa el punto máximo.

## EL TAYLORISMO

Un tema de gran interés en el texto de Palacios es su posición acerca del taylorismo, a cuyo examen crítico dedica todo el capítulo III, que así se inicia: “No contribuirá, por cierto, a solucionar la organización científica del trabajo el método Taylor, tan difundido ya, tan exaltado por algunos y que se preocupa, casi exclusivamente, de la mayor productividad, para lo cual atiende, en primer término, a la mayor rapidez en la tarea. Eso constituye para el ingeniero americano

la cuestión fundamental. Se descuida, en cambio, la salud del obrero, que es, en última instancia, lo que determina la capacidad de rendimiento, y se olvidan las condiciones individuales de la iniciativa, así como la libertad” (1922:65). Después de esta magistral síntesis, Palacios señala: “...(Taylor) ha conseguido aumentar considerablemente la productividad, pero imponiendo la violencia y la disciplina excesiva, que excluyen la invención”:

Palacios examina “el caso de la *Bethlehem Steel Co.* [...] siguiendo al mismo (Federico Winlow) Taylor (1856-1915), cuyo libro *La Dirección de los Talleres* ha sido traducido a todos los idiomas... El primer cuidado del ingeniero americano fue colocar al frente —de los obreros— un hombre de clara inteligencia “...al que se le instruyó muy pronto, dice Taylor, en el arte de apreciar la cantidad de trabajo que un obrero de primer orden podía hacer al día, *cronometrando* el tiempo empleado por un buen obrero que trabaja a prisa. El mejor modo de proceder y, en realidad, el único, que permitía efectuar el cronometraje con exactitud, era dividir el trabajo del hombre en sus elementos y cronometrar cada uno de ellos aisladamente...” (1922:67). “Después de realizado un estudio minucioso de los tiempos elementales de que se componía un género de trabajo —cita Palacios— se escogía un obrero

de primera clase y se le consagraba a la tarea por piezas, exigiendo que su labor hiciese, por día, de tres y media a cuatro veces más trabajo que el término medio obtenido antes” (1922:68). Un obrero pagado a jornal pasó de transportar doce a quince toneladas de fundición por día, a transportar de 45 a 48 toneladas diarias, trabajando por piezas y aumentando su salario en un sesenta por ciento.

“Cuando yo abandoné las acerías, dice Taylor —citado por Palacios— los obreros que trabajaban por piezas en la ‘Bethlehem’, formaban el cuerpo de trabajadores escogidos más hermoso que pueda suponerse. Efectivamente, todos eran obreros de primer orden, *porque la tarea que se les pedía exigía que lo fuesen*. Los trabajos se habían hecho, intencionalmente, tan rudos, que no podía aceptarlos sino un obrero de cada cinco y tal vez menos. Y el resultado fue que los obreros pagados por piezas transportaron, por término medio, 3,56 veces más materiales que los obreros pagados a jornal” (1922:68-69).

Palacios acota: “...las experiencias diarias demuestran cómo ciertas personas sobrepasan los límites de la fatiga normal, llegando en casos extremos hasta el agotamiento, por no hallarse protegidos con la aparición oportuna de los intensos sentimientos de la fatiga. La cuestión de los límites

correspondientes al agotamiento del aparato psicofísico, por un cierto esfuerzo, debe ser resuelta por investigaciones que exigen el experimento metodizado en el laboratorio” (1922:70). Comenta luego Palacios que Taylor empleó el estudio de los tiempos de reacción con el propósito de eliminar a las obreras que reaccionaban tardíamente en una fábrica de mecanismos para la rotación de bicicletas; se les prohibió la conversación porque perdían tiempo y se introdujo la tarifa por piezas, con el resultado de que 35 obreras hicieron la labor que antes hacían 120 (1922:71).

Palacios expone un conjunto de robustos argumentos contrarios a la idea de que Taylor estableció las bases de una organización científica del trabajo. “Aplica al trabajo humano los mismos métodos de medida que al trabajo mecánico, y así, el desconocimiento de la manera como funciona el organismo impide apreciar, debidamente, la fatiga” (1922:71) “...falta en el (sistema Taylor) el estudio del factor humano... fatiga la atención [...] apresura los movimientos [...] (acumula) la fatiga y el trabajador se dará cuenta de su mal cuando ya no tenga remedio [...] El Congreso de metalúrgicos de Bélgica de 1921 conceptuó que (su sistema) no hace sino favorecer los intereses del patronato, en detrimento de los trabajadores y de la solidaridad

que debe reinar entre ellos” (1922:74). Señala también Palacios que “las faltas de disciplina se castigan con la reducción de salarios” y que “Taylor afirma que su sistema debe ser un instrumento de lucha contra los sindicatos [...] Si descartamos la mala fe, menester será reconocer una gran ingenuidad en este técnico, puesto al servicio del capitalismo, que le utiliza admirablemente” (1922:77).

Palacios concluye: “Es indudable, pues, que porque Taylor ha ignorado los datos de la fisiología y la psicología, considerando al ‘motor humano’ como una simple prolongación del motor mecánico, regido en su funcionamiento por las mismas leyes, su sistema es inadmisibles” (1922:83).

## ORIGINALIDAD E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN DE PALACIOS SOBRE LA FATIGA OBRERA

Hemos presentado una rápida síntesis de los aportes de Alfredo Palacios a la investigación sobre la fatiga obrera. Los comentarios de Mariano Patrizzi, G. C. Ferrari, Santiago Ramón y Cajal, Ricardo Turró, Gregorio Marañón y Paul Pic, recogidos en la Sección *Juicios sobre la obra* en la edición de 1922 muestran la gran estima en que se tuvo a la investigación de

Palacios y la originalidad que se le reconoció. Así, señalan que Alfredo Palacios fue el primero en:

- fundar un laboratorio psicofisiológico para el estudio experimental del trabajo humano en la Universidad de La Plata, Argentina;
- introducir “los instrumentos de precisión en un Instituto de Ciencias llamadas ‘Morales’”;
- llevar el laboratorio a los talleres, el método experimental a la fábrica, para hacer examinar periódicamente a los trabajadores, con el objeto de “conocer sus verdaderas aptitudes, prevenir los accidentes y proteger su salud”.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Eysenck, H. J. (1978), *Fundamentos biológicos de la personalidad*, Barcelona, Fontanella.
- Hebb, D. Drives and the CNS, *Psychological Review*, 1955, 62, 243-254.
- Lores Arnaiz, M. R., Darín, D., Rugna, M., Giuliano, G., “La integración del primer Museo de la Psicología Experimental Argentina en la Universidad de Buenos Aires”, *Valencia, Revista de Historia de la Psicología*, 1997, 18, 487-503.
- Lindsley, D. B. (1951), “Emotion”, en S. S. Stevens (ed.) *Handbook of Experimental Psychology*, New York, Wiley.
- Malmö, R. B. (1959) “Activation: A neurophysiological dimension”, en *Psychological Review*, 1959, 66:367-386.
- Nixon, P. G. F. (1982), “The human function curve. A paradigm for our times”, en *Activitas Nervosa Superioris*, 3:130-1.
- Palacios, A. (1922), *La fatiga y sus proyecciones sociales*, Buenos Aires, Claridad.
- Pinillos, J. L. (1981), *Principios de psicología*, Madrid, Alianza.
- Soler, R. (1968), *El positivismo argentino*, Buenos Aires, Paidós.
- Valdés, M., Flores, T. (2000), *Psicobiología del estrés*, Barcelona, Martínez Roca.

NAISHTAT, FRANCISCO GARCÍA RAGGIO, ANA MARÍA Y VILLAVICENCIO, SUSANA (comps.), *Filosofías de la Universidad y conflicto de racionalidades*, Colihue, Buenos Aires, 2001, 340 págs.

Los estudios disciplinarios y sistemáticos sobre la universidad conforman un campo aún en ciernes en nuestro medio académico. La reflexión sobre la universidad, sin embargo, cuenta con una larga tradición en nuestro país, quizás intermitente pero particularmente densa. De José Ingenieros a Deodoro Roca, de Bernardo Houssay a Rolando García, de Risieri Frondizi a Oscar Varsavsky, los universitarios argentinos forjaron tradiciones, representaciones e imágenes de las funciones y significados de la universidad argentina que por adhesión, rechazo o reelaboración remiten a la matriz fundacional del movimiento de la Reforma de 1918.

Sin embargo, esas tradiciones hermenéuticas y esos ejercicios analíticos tardaron en traducirse en el campo de las disciplinas específicas, sobre todo a partir de su profesionalización académica. Por caso, la historia profesional se ha ocupado muy poco de las instituciones universitarias. Otro tanto con otras disciplinas del campo de las humanidades o las ciencias sociales.

Desde hace algunos años, y quizás en respuesta a la complejización de la educación superior, la redefinición del Estado, los avances de lo privado sobre lo público, las políticas de los organismos internacionales sobre la universidad pública, esas ausencias comienzan a revertirse y la universidad se ha recortado como obje-

to de estudio y análisis, acompañando el irrecusable imperativo de la reflexión académica y política. En ese campo de estudios en construcción es muy auspicioso el aporte del libro *Filosofías de la Universidad y conflicto de racionalidades*. Doblemente auspicioso y provocativo, no sólo por su contribución a los estudios sobre la universidad sino –y sobre todo– por la índole de la hermenéutica que propone. Si bien presenta resultados de un trabajo interdisciplinario, los interrogantes y las intenciones se inspiran en la filosofía, lo que diferencia esa reflexión tanto de los análisis técnicos (y tecnocráticos) que han proliferado en los últimos años, como en los menos frecuentes de carácter organizacional o institucionalista.

Ese *ethos* filosófico que atraviesa los textos no supone ni desarraigos de los temas cruciales de la universidad hoy ni clivajes metafísicos de los problemas que trata. Muy lejos de eso, los autores transitan por los nudos gordianos de la agenda problemática de la educación superior, en general, de la universidad y sobre todo de la universidad pública. Así, las tensiones entre las metas y los fines de las universidades, el saber crítico en la actual sociedad de conocimiento, las crispaciones entre lo público y lo privado, entre autonomía académica y dependencia presupuestaria, entre los requerimientos del Estado y del mercado, las paradojas de la eva-

luación, entre otros, jalonan a la vez que se entrelazan con dos preocupaciones centrales que están concentradas en el título del libro. Por un lado, el plural filosofías da cuenta de una vocación indagatoria que si bien converge en el objeto, lo hace desde interpretaciones y disciplinas en las que el disenso y la polifonía son las fórmulas para neutralizar el “consenso acrítico” o la “resignación intelectual”. Como señalan los compiladores, la expresión “conflicto de racionalidades” no es azarosa. Si la razón fue históricamente el fundamento y el sentido de la institución, los compiladores advierten que en la actualidad habría que instalar su problematización en las coordenadas de un conflicto entre diferentes racionalidades. Conflicto que se expresa al menos en dos registros: “uno se relaciona con la misión, los fines y la vida institucional de la universidad en el marco de su relación con la sociedad y el Estado. El otro se relaciona con la diferenciación de los saberes universitarios y el correspondiente debate epistemológico”.

El libro reúne a un número importante de especialistas del país y del exterior. Las primeras versiones de los trabajos fueron discutidas en el Seminario Internacional *Filosofías de la Universidad y Conflicto de Racionalidades*, que se realizó en julio de 1997 en la Universidad de Buenos Aires<sup>1</sup>. La compilación está organizada en tres partes: “racionalidades en conflicto”<sup>2</sup>, “crisis de la universidad y políticas universitarias”<sup>3</sup> y “tradiciones y modelos en perspectiva”<sup>4</sup> que abren otros tantos

problemas, quizá transidos por el diagnóstico y la caracterización de la crisis de la universidad en la actualidad y, también, la intención de hacer de ella una buena oportunidad para operar un cambio endógeno (que no autista) a la vez que trascendente.

La lectura del libro desata preguntas y polémicas, desafía a repensar viejos problemas en nuevas circunstancias y estimula la formulación de otros. Si la institución universitaria “no es tan sólo muros y estructuras exteriores que rodean, protegen, garantizan o constriñen la libertad de nuestro trabajo, sino que es también la estructura de nuestra interpretación”<sup>5</sup>, el libro contiene pistas creativas para desentrañarla y revisarla. Ejercicio imprescindible para que —como universitarios y ciudadanos— podamos arrancarle a la crisis su costado de oportunidad.

Patricia Funes

## NOTAS

<sup>1</sup> La compilación tiene como referencia institucional el proyecto trienal UBACYT *El sujeto universitario y el giro sistémico en la educación superior y el programa franco-argentino Ciudadanía y Globalización*.

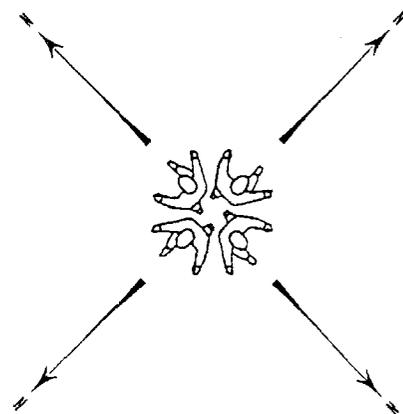
<sup>2</sup> “La Universidad hoy: crisis de esa ‘buena idea’”, de Francisco Naishtat, Ana María García Raggio y Susana Villavicencio; “Filosofía política y universidad: una aproximación” de Jorge Dotti; “El intelecto posible y la universidad” de Stephane Douailler; “Universidad: saber crítico, producción, actualidad” de Willy Thayer; “La tradición crítica argentina frente al pensamiento como cálculo”, de

Horacio González; “¿Produce la universidad un saber crítico? De la crítica de la Academia a la crítica en la Academia” de Alexandra Theodoropoulou.

<sup>3</sup> “Las universidades públicas en conflicto”, de Michele Gendreau-Massaloux; “El sentido de la Universidad Pública” de Juan Carlos Portantiero; “La Universidad pública, hoy” de Alicia Camilloni; “Voluntarismo y decisión comunicativa: la reforma académica en la Universidad Nacional de Colombia” de Bernardo Correa López; “Educación, universidad y política en Chile” de Carlos Ruiz Schneider; “La dilución de las nociones de misión e idea de universidad moderna: el papel de las demandas o finalidades signadas” de Pedro Krotsch; “El ‘saber’ y las ‘destrezas’. Perfil de los graduados universitarios” de Perla Aronson; “Fundamentos de la universidad en una era sin fundamentos” de Augusto Pérez Lindo.

<sup>4</sup> “Universidad hoy: consideraciones breves para un estado de la cuestión” de Tamás Tóth; “El Estado y la universidad: de una orilla a otra del Atlántico” de Susana Villavicencio y Patrice Vermeren; “Filosofía y Universidad” de Arturo Roig; “Universidad europea y modernidad democrática”, de Tamás Tóth; “Filosofías de la reforma de la universidad” de Edgardo Castro; “Anversos y reversos de la universidad” de Cecilia Sánchez; “El legado trunco” de Emilio de Ipola.

<sup>5</sup> Derrida, Jacques, *La filosofía como institución*, Juan Granica, Barcelona, 1984, p. 45.



RUBINICH, LUCAS, *La conformación de un clima cultural. Neoliberalismo y universidad*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires - Libros del Rojas, 2001.

La publicación de *La conformación de un clima cultural* constituye, sin dudas, un acontecimiento auspicioso. Lo es, en primer lugar, porque inscribe su reflexión en un proyecto editorial provocativo que, a contracorriente de la privatización de los saberes, se propone devolver a la sociedad un pensamiento universitario dedicado a diseñar y difundir herramientas para la construcción colectiva del mundo social. Para ello, la colección *Extramuros* comienza por pensarse a sí misma, por situarse críticamente frente a una universidad que, como otros espacios de lo social, no ha permanecido inmune a la década neoliberal que acaba de concluir. Pero los méritos de este esfuerzo no se agotan ni en el marco ni en las nobles intenciones de su autor. Asumiendo con honestidad las reglas de la confrontación intelectual, el texto de Lucas Rubinich no se escuda en las máscaras vacías de lo políticamente correcto e insiste en delimitar adversarios, en desafiarlos e instigar, desde la universidad pública, al debate.

El primer movimiento es simple y contundente: la universidad no se piensa en el texto como mero componente de un más o menos autonomizado "sistema de educación superior", de una más o menos eficiente maquinaria de producción de graduados. La universidad reclama a viva voz, como pocos objetos de estudio, el estatus de hecho social y, como tal, sólo es inteligible a condición de

ser inscripta en el sentido que le otorgan un tiempo y un espacio determinados. Este sencillo postulado permite a Rubinich trazar las coordenadas de una discusión que, para ser fructífera, debe prestar menos atención a las modas y los diagnósticos estandarizados que a las tradiciones, el devenir y las necesidades propias de nuestra sociedad.

Sobre el trasfondo de esta historia, el autor construye su problemática: ¿Por qué las expectativas igualitarias que han caracterizado a los sectores medios y populares argentinos y que fueron en gran medida satisfechas gracias a las conquistas educativas no han sido un obstáculo efectivo para la propagación de los diagnósticos neoliberales de transformación de la sociedad en general y de la universidad en particular? O bien, como nos hemos preguntado en soledad una y otras vez: ¿por qué siendo la universidad uno de los espacios públicos más prestigiosos y reflexivos no sólo no logró contraponer una perspectiva de corte progresista al pensamiento dominante sino que se tornó ella misma objeto vapuleado de esta impronta ideológica?

La primera constatación es certera: si los diagnósticos neoliberales han logrado legitimarse en profusos espacios de la academia es porque miembros conspicuos de la universidad no han permanecido pasivos frente a las nuevas ideas. En efecto, no son los argumentos de la derecha liberal que ha endilgado a las universi-

dades públicas ineficiencia y demagogia quienes han invocado las reformas sino los discursos de los intelectuales progresistas que, basándose en teorías sociológicas reconocidas internacionalmente, han intentado denunciar la "ilusión de igualdad" que sirve de justificación al mundo universitario público. Son estas afinidades electivas entre el diagnóstico y los recursos de los bancos y las credenciales progresistas de los modernos científicos de la educación quienes al encontrarse han propiciado la construcción en clave neoliberal de la universidad como problema.

En la definición crítica de los contornos de esta confluencia ideológica es donde Rubinich nos ofrece los mejores pasajes de su libro. El autor rastrea así, sirviéndose del ejemplo de Brunner, el modo en que la intelectualidad *aggiornada* apela a los gestos y a la retórica de las grandes rupturas progresistas. Al hacerlo tiende un puente entre la izquierda de los años '70 y el neoliberalismo de los '90 que depara pistas de análisis aún inexploradas. Pero es en la caracterización de las teorías de la acción que subyacen a estas perspectivas donde el análisis se vuelve más refinado. La crítica neoliberal de la universidad partiría entonces de dos sociologías distintas según corresponda explicar la reproducción o el cambio. En la medida en que se impone dar cuenta de la fuerza de las constricciones, los diagnósticos recuerdan la existencia de grupos sociales con recursos y oportunidades diversos. En cuanto se intenta sugerir recetas para la democratización, se priorizan enfo-

ques individualistas que ponen el acento en el esfuerzo personal. Frente a una sociedad como la argentina en la cual el tan mentado capital cultural no se superpone necesariamente con el económico y donde la reivindicación no problematizada de una sociedad civil autónoma no contribuye más que al debilitamiento dramático de todo espacio público estatal, el resultado de estas visiones es que erosionan, desde dentro, la matriz igualitaria. Vale recordar, como lo hace el texto, que esta matriz no sirvió sólo de discurso justificatorio de ciertos espacios sino de promesa de democratización del saber y la riqueza, promesa que por cierto es aún hoy honrada como pocas otras en nuestro país.

Ahora bien, recuperar sólo los elementos que creemos más valiosos del libro no sería hacer honor al desafío lanzado por éste. Corresponde entonces recoger el guante y cuestionar aquellos aspectos que el análisis no contempla y que al ser confinados a las sombras reducen la solidez de la posición del autor.

Claro está que se ha consolidado, más allá de sus matices y complejidades, un diagnóstico y un recetario neoliberal sobre las universidades públicas y sus deficiencias. Lo es también que esa perspectiva cuenta con un apoyo militante por parte de ciertos espacios de la academia, de la política, de los grandes medios de comunicación gráfica y que nos vemos casi cotidianamente expuestos al ataque frontal contra la Universidad de Buenos Aires. Hemos dicho, asimismo, que los contornos de este pensamiento se

definen con original destreza a lo largo del trabajo comentado. El problema es que con frecuencia el ensayo parece presentar una perspectiva dicotómica en la cual el diagnóstico neoliberal habría vencido mientras los legados de la Reforma del 18 se encontrarían seriamente dañados. Los ejemplos citados por el autor parecen ser, no obstante, más excepciones que indicios: aunque Córdoba haya adoptado una "contribución obligatoria" y una parte (mínima) de los recursos se haya distribuido en función de criterios de calidad, lo cierto es que, habida cuenta de los efectos que la década menemista ha tenido sobre otros espacios, la universidad se ha revelado de una resistencia fuera de lo común.

No se trata aquí sólo de relativizar los efectos concretos de la avanzada ideológica descrita en el libro sino de señalar que una visión más matizada de estos cambios debería contemplar, necesariamente, la historia de las luchas, de hecho enconadas, que mantuvo la universidad pública con las principales iniciativas del gobierno a todo lo largo de los años '90. "La conformación de un clima cultural" reclama para completarse como relato de las relaciones entre neoliberalismo y universidad una aproximación al arco opuesto de este campo de enfrentamientos. Esto nos llevaría necesariamente a cuestionar la existencia de un colectivo "universidad pública" (tanto más en los noventa cuanto que se han creado una docena de nuevas universidades nacionales) y a considerar no sólo a los profesionales de la educación sino también a los militantes políticos, los estudian-

tes, los profesores y las múltiples fracturas dentro de éstos.

Lejos está del espíritu de este comentario el querer recuperar con sentido épico las posiciones que asumió la universidad pública durante estos años. En las antípodas, lo interesante es preguntarse por qué el único obstáculo que la universidad ha antepuesto a las transformaciones fue una barrera defensiva. Sin duda esta actitud y el atrincheramiento detrás de las consignas contra el arancel han tenido el mérito de construir un colectivo aparentemente compacto y con capacidad de movilización. El costo ha sido, sin embargo, el de contentarse con el *statu quo*, secundar actores cuestionados desde dentro y desde fuera de la institución y no ver el hecho de que si la construcción neoliberal de la universidad como problema ha tenido tanto éxito es básicamente porque este espacio se ha convertido en un medio hostil para gran parte de quienes participan en él.

En este sentido, el principal defecto del planeo del texto de Rubinich es que denuncia de algún modo la actitud defensiva de las universidades públicas pero queda preso de la misma. Para comprender la eficacia ideológica del discurso neoliberal no basta con identificar la asociación eficiente entre bancos y profesionales de la educación, no basta con descubrir los intereses fiscales y políticos de los primeros y las trampas intelectuales de los segundos. Hay algo en las prácticas cotidianas de las universidades públicas y muy particularmente de la Universidad de Buenos Aires que la han debilitado por

dentro y que ha impedido una respuesta menos reactiva. En este punto, el texto se revela demasiado complaciente con la institución desde la que escribe.

En primer lugar, la pauperización de las condiciones de trabajo de los profesores e investigadores no sólo ha generado "malestar". En las disciplinas en las que han existido espacios alternativos, también ha propiciado el éxodo de muchas de sus principales figuras. Del mismo modo, la falta de compromiso o la desafección se han generalizado entre quienes resisten en sus puestos completando sus ingresos con el aporte de otros empleadores. No se trata, como plantea Rubinich, desde una subestimación por momentos socarrona, de que los profesores se fastidien por no contar con oficinas propias, muchos de ellos aun habiendo accedido a altas responsabilidades no logran remuneraciones suficientes para hacer frente a los gastos más elementales de la clase media. Algo semejante ocurre con los becarios e investigadores que han ido formando las instituciones públicas, preguntémosnos por caso ¿a cuántos de los mejores miembros de las últimas generaciones ha logrado retener la Universidad de Buenos Aires? Las universidades privadas de elite y las nuevas universidades públicas han sabido, en cambio, importar a través de sus flamantes adquisiciones el prestigio que la UBA se empeñó en dilapidar. Quienes transitan con frecuencia los corredores de las universidades públicas saben que a veces los cursos y los proyectos de investigación se sostienen contra los obstáculos que impone y

no gracias a la asistencia que prestan las instituciones en donde se desarrollan.

La urgencia en términos de infraestructura no se limita tampoco al desprecio elitista frente a la masividad: las bibliotecas de muchas facultades se han quedado en los años 1970, los edificios están en estado crítico, los laboratorios no pueden ofrecer los insumos más elementales... Los problemas presupuestarios existen y aunque la buena voluntad de algunos nos permita creer que la universidad pública sigue de pie y mantiene su aura de prestigio, lo cierto es que una institución de cultura no puede creer con realismo que puede sostenerse indefinidamente sin los recursos mínimos. Es cierto que el discurso dominante ha reducido la discusión a una cuestión de números. No obstante, un pensamiento progresista no debe abandonar esos números en aras de un espiritualismo romántico. Sin financiamiento adecuado y sin medios para disputar y retener a los mejores no hay universidad que resista genuinamente y la disputa por esos recursos y por su uso apropiado y transparente debe inscribirse en un reclamo más amplio pero que no los olvide.

Finalmente, para terminar de comprender la conformación de este clima cultural habría que agregar a la asociación eficiente de bancos y profesionales de la educación los nombres de muchos de los dirigentes que han presidido las universidades nacionales. En efecto, la Reforma del 18 no ha sido sólo atacada desde afuera: sus principios han sido demasiadas veces subordinados a las negociaciones entre clientelas polí-

ticas encargadas una y otra vez de depreciar la producción seria de conocimiento y el resguardo de la cultura. Botín político a conquistar desde lógicas que poco tienen que ver con las prioridades académicas, la universidad se ha revelado muchas veces hostil para quienes tenían un prestigio consolidado y universalmente reconocido y para quienes buscaban desde una carrera académica honesta hacerse espacio en sus aulas. Por un sofisticado mecanismo que merece un estudio profundo, la militancia universitaria se ha mostrado refractaria a quienes hacen de la reflexión intelectual su trabajo y propicia para quienes no podrían insertarse en ella más que regateando espacios de poder.

En el planteo moral de Rubinich se cifran los méritos y las insuficiencias de su texto. Desde una tradición que no sólo la universidad debería recuperar, el autor reivindica fuertemente, por un lado, el rol del conocimiento como bien colectivo que hace posible la construcción reflexiva y responsable del presente y el porvenir. Desde este ángulo, el autor recuerda la necesidad de preservar un espacio de autonomía intelectual por sobre toda sacralización de las demandas inmediatas. Por otra parte, el autor devuelve a la universidad el lugar privilegiado que le corresponde como espacio de democratización de las oportunidades laborales y de los acervos culturales. La universidad, en efecto, no es un ámbito más de formación de cuadros y profesionales, al menos para el caso argentino es el medio de realización de las expectativas igualitarias de amplias mayorías. Es-

tas dos afirmaciones son indispensables y han sido demasiado tibias durante demasiado tiempo. Son necesarias, sí, pero no suficientes. Para recuperar la tradición de la cual las universidades públicas se sienten orgullosas es indispensa-

ble la autocrítica y la formulación de un diagnóstico que pueda pensar, en clave progresista, el problema de la universidad.

Mariana Heredia  
Pablo Tovillas

Mollis, Marcela (comp.), *Las universidades en América latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*, CLACSO/ASDI, 216 págs.

Este libro, compilado por Marcela Mollis, forma parte de la Colección Grupos de Trabajo de CLACSO y surge del grupo Universidad y Sociedad coordinado por la misma compiladora. La edición incluye 10 artículos que han sido escritos por diferentes investigadores del campo de la educación superior de Venezuela, México, Argentina, Bolivia, Chile y Brasil.

El estilo comparativo de este estudio responde, muy acertadamente, a la necesidad de comprender las reformas que ha sufrido la educación superior en América Latina iniciadas en la década de los '80 y que adquirieron un mayor impulso en la década de los '90. Reformas enmarcadas por un contexto dominado por la internacionalización y la globalización.

En este sentido, el libro logra un excelente equilibrio entre los aspectos compartidos y lo específico nacional, característico de los estudios comparativos. Si bien la mayoría de los autores trata la temática desde las transformaciones experimentadas en su país de origen, todos realizan un análisis latinoamericano de la educación

superior haciendo referencias a otros casos nacionales produciendo una visión de conjunto de los cambios.

En la presentación, Marcela Mollis, recuperando una preocupación ya manifestada en sus últimos trabajos, nos dice que "las universidades han perdido su razón d'être", afirmación fuerte pero no desconocida para nosotros. Planteando la temática a través de una pregunta: ¿cuál es el sentido sustantivo de la gran transformación de la universidad en el mundo global? La misma constituye el eje del libro. Cada uno de los artículos intenta responder a esta problemática a partir de balances, diagnósticos, hipótesis, denuncias, escenarios, deseos, perspectivas y desafíos.

Marcela Mollis, adelantándose al contenido del libro, presenta su hipótesis al respecto y formula la siguiente proposición: al quebrarse el contrato social con el Estado y ser arrojadas al todopoderoso mercado, las universidades comenzaron a transitar la "mercado-tecnia" como una alternativa para recuperar su debilitado financiamiento y buscar una nueva iden-

idad. El sentido de la gran transformación universitaria en América Latina en los '90 fue el cambio de identidad pública universitaria hacia una identidad en tránsito en el contexto global del Estado empresarial.

Una mirada general a los artículos nos permite rescatar los conceptos o categorías más importantes para comprender las tendencias que emergen de la nueva dinámica que configura a los Sistemas de Educación Superior.

Así, la mayoría de los autores coinciden en identificar a las dinámicas de los procesos globalizadores (globalización económica, globalización del conocimiento, globalización neoliberal) como las causas de los nuevos rumbos que está tomando la educación superior latinoamericana.

El balance o diagnóstico que realizan del Sistema de Educación Superior promediando la década de los '90 se centra en la expansión de la matrícula; la diversificación institucional, de funciones y de financiamiento; procesos de privatización y mercantilización de los servicios educativos; nuevos modelos de distribución de recursos; evaluación y rendición de cuentas; acreditación y certificación de programas, establecimientos y sujetos. Procesos que se han plasmado en toda América Latina pero que en cada país ha adquirido su especificidad. No sólo las políticas se formularon y se implementaron de forma diferente sino que las respuestas por parte de las universidades también fueron diversas. Así lo demuestran los análisis de casos que contiene el libro, centrados en las políticas de evaluación.

Lo más valioso que aporta este libro para comprender y reflexionar sobre el Sistema de Educación Superior es que la lógica del mercado no sólo viene reformando al sistema sino que también avanza alterando la configuración de las universidades. Se perciben, entonces, nuevas tendencias, elementos emergentes que permiten vislumbrar el tipo de identidad que adquirirán las universidades en este nuevo contexto socio-político-económico y cultural.

En este sentido, adquieren un lugar importante las caracterizaciones sobre la universidad neoliberal, las universidades corporativas, la universidad empresarial, las nuevas alianzas y pactos entre el Estado y las empresas, la educación virtual, los nuevos proveedores educativos, los nuevos actores educativos (los empresarios). Además las reflexiones sobre el peligro de considerar a la educación como bien de importación y exportación sujeto a reglamentos de los protocolos de las organizaciones de comercio.

Si bien es cierto que el diagnóstico es alarmante y los autores coinciden, explícita o implícitamente, en que la identidad de la universidad está en crisis, son los mismos autores los que rescatan experiencias alternativas, de resistencias y reflexionan sobre cómo defender la universidad pública. Pero lo más destacable es que proyectan un modelo de universidad, con una identidad que tiene poco que ver con la competencia, la eficiencia y mucho más con la solidaridad, la igualdad y la participación. Una universidad centrada, fundamentalmente en

el conocimiento y en la capacidad crítica que posee el espacio universitario.

Para cerrar, este trabajo realiza un importante aporte a la discusión actual de las universidades en la medida que incorpora una visión general y comparada de las

reformas latinoamericanas, y ayuda a reflexionar sobre el rumbo e identidad que pueden tomar nuestras universidades argentinas.

Daniela Atairo  
Universidad Nacional  
de La Plata

KROTSCH, PEDRO, PRATI, MARCELO, *La universidad cautiva, legados, marcas y horizontes*, Ediciones Al Margen/UNGS, La Plata, 2002, 327 páginas.

*La universidad cautiva* resultará un libro sugestivo para aquellos interesados en reflexionar e investigar la problemática del cambio en el sistema y las instituciones de educación superior de nuestro país. Está compuesto por dieciséis artículos cuyo anclaje disciplinario gira en torno de la historia, la educación y la sociología, y trasluce un espacio de reflexión centrado mayormente –aunque no exclusivamente– en la Universidad de La Plata.

Si habláramos de música en discos de vinilo, podríamos decir que se trata de un *long play* con dos lados definidos, puesto que pese a la multiplicidad de objetos abordados, los textos pueden perfectamente ser ordenados en forma dual: una primera parte histórica compuesta por estudios que cubren el período que va desde 1955 a 1973, brindando aportes desde distintos ángulos y analizando la problemática del conflicto en el espacio institucional universitario; la segunda parte –sistemática– está dedicada en mayor medida al análisis de las políticas universitarias desplegadas durante los años 90. A conti-

nuación reseñaré apretadamente los artículos del libro, con la finalidad de que el lector tenga una idea más precisa sobre lo que encontrará en el mismo.

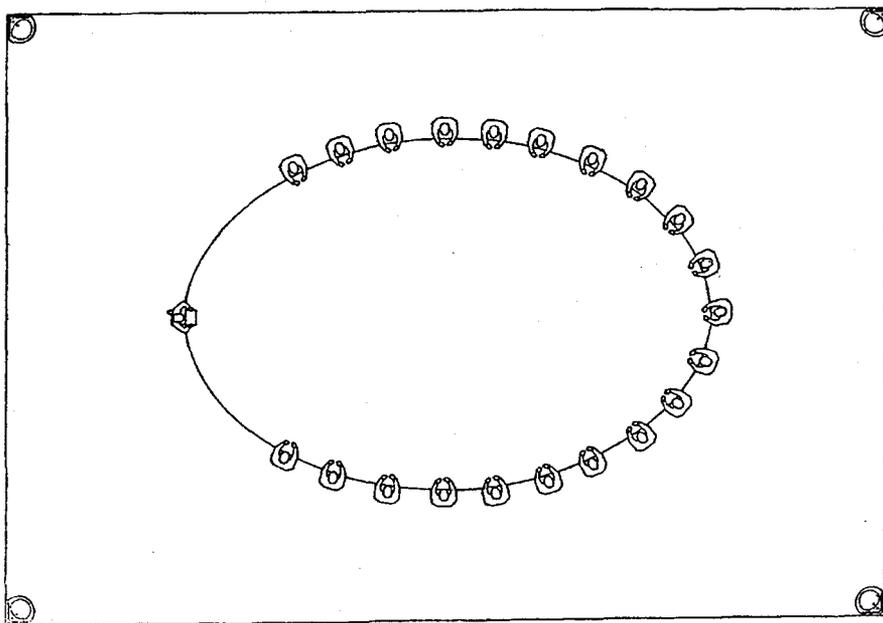
El lado A –sección histórica– comienza con un trabajo que expone las principales líneas de una investigación en curso sobre las condiciones y los diferentes aspectos del proceso de modernización académica de la UBA entre 1955 y 1966, Carlos Prego y Elina Estébanez tomando como foco analítico a la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales indagando acerca de las tensiones internas que cuestionaron los pilares de la legitimidad de ese proceso. En el siguiente artículo, María Caldelari analiza la temática de la extensión y las variaciones en los discursos y concepciones sobre esta función en distintos momentos de la universidad, tomando como eje principal del estudio a la UBA entre 1955 y 1966. Claudio Suasnabar examina los debates político-pedagógicos en la UNLP entre 1966 y 1973, diferenciando las características que esta coyuntura de radicalización tuvo en com-

paración con lo sucedido en la UBA en el mismo período, captando además la heterogeneidad de prácticas y discursos del cuerpo docente de la UNLP. Por su parte, Mauricio Chama estudia las prácticas profesionales y políticas de jóvenes graduados de sectores medios –psicólogos y sociólogos– en los años 60 y 70, mostrando –mediante estudios de caso– la emergencia de un nuevo imaginario profesional comprometido con la transformación del orden social. En el siguiente artículo Ana María Barletta y María Cristina Tortti tratan el tema de la “peronización” de las universidades nacionales que acompañó a los procesos de radicalización política desde mediados de los 60 hasta fines del 73, analizando el importante rol que la universidad jugó en las disputas políticas nacionales y las formas en que la propia universidad resultó atravesada por las mismas.

La parte B del libro –sección sistemática– comienza con un artículo de Antonio Camou enfoca-

do en primer lugar a la caracterización –y diferenciación en distintos niveles analíticos– de las llamadas primera y segunda reforma del Estado desarrolladas en la Argentina y América Latina durante la transición de los 90, contextualizando de ese modo la cuestión de la reforma universitaria y presentando finalmente algunos aspectos que deberían considerarse en el diseño de una estrategia de investigación apropiada para el estudio de la actual reforma universitaria. Pedro Krotsch estudia el proceso de construcción y desarrollo del espacio de la evaluación de la calidad universitaria en la Argentina en los años 90, resaltando a lo largo del análisis el carácter interactivo de la formación de las políticas de educación superior en contextos democráticos, y los resultados muchas veces “no deseados” de su implementación, preguntándose si es posible formular un proceso de cambio sustantivo desde fuera del sistema. A continuación un trabajo de César Peón y Carla Del Cueto que revisa las experiencias y los informes de evaluación insti-

tucional externa efectuadas entre los años 1997 y 2000, en el que se extraen algunas observaciones que merecen tenerse en cuenta a fin de mejorar las perspectivas de análisis, metodologías, procedimientos y resultados de la evaluación. Marcelo Prati brinda una visión panorámica del Programa de Incentivos a los Docentes-Investigadores implementado a partir de 1993 desde una doble perspectiva: una interna que reconstruye históricamente el desarrollo del programa en base a documentos oficiales, y otra externa en la que lleva a cabo un estado del arte comentando las principales posiciones que distintos analistas toman sobre dicho programa. Sonia Araujo también realiza su aporte al estudio del Programa de Incentivos, pero centrándose en los efectos deseados y no deseados que –desde el punto de vista de los propios Docentes Investigadores de la Universidad Nacional del Centro– dicho programa tuvo sobre el trabajo académico en los niveles institucional y disciplinar. Leticia Fernández Berdaguer describe la percepción de distintos actores relacionados con el ámbito universitario con respecto a la relación entre educación superior y trabajo en el contexto de los actuales procesos de reconversión y globalización, dando cuenta de la mayor preocupación por las tendencias y desafíos que el mundo del trabajo presenta a quienes están a cargo de la elaboración de las políticas universitarias. Posteriormente, el lector encontrará un texto inscripto en la temática del acceso a los estudios universitarios –un tema recurrente que genera debates aún no saldados– en la



Universidad Nacional de La Plata. Claudia Bracchi, Julia Sannuto y Marili Mendy presentan las diversas estrategias de ingreso desplegadas por distintas facultades en el tramo inicial de las carreras; identificando —mediante la presentación de datos estadísticos— las tendencias principales en lo concerniente al ingreso de los estudiantes en la universidad. En el artículo siguiente Manuel A. Argumedo, María R. Coscarelli, Liliana Salva, Verónica Bonelli, Elsa Gómez, Celia Lunazzi, Pablo Cippolla, Sofía Picco y Patricia Dómine presentan algunas reflexiones surgidas en el marco de un proyecto de investigación que indaga acerca de las estrategias de formación previstas en los proyectos de extensión universitaria presentados a la secretaría correspondiente de la UNLP durante el período 96-99, con el objetivo de conocer los modos de enseñar en el campo de la formación de formadores en espacios diversos de intervención pedagógica. Mariana Versino cierra el libro con un estudio referido a la temática de la vinculación entre instituciones de educación superior, gobierno y sector productivo, investigando las experiencias llevadas a cabo por universidades públicas argentinas mediante incubadoras de empresas. Del análisis se desprende la necesidad de nuevos enfoques para la conceptualización de este tipo de intervenciones institucionales en la realidad local, a fin de considerar el particular contexto en el cual sus objetivos intentan ser alcanzados.

La importancia de este libro reside en la posibilidad de ofrecer una variada gama de estudios teóricos e investigaciones empíricas

que contribuyen a la conformación de un espacio de reflexión todavía precario. Sin dudas permitirá al lector descubrir, releer, y quizá repensar el proyecto estimulante de una reforma genuina de la univer-

sidad y el sistema de educación superior en nuestro país.

Sebastián Varela  
Universidad Nacional  
de La Plata

ROTUNNO, CATALINA Y DÍAZ DE GUIJARRO, EDUARDO (comp.), *La construcción de lo posible, La Universidad de Buenos Aires de 1955 a 1966*.

Quienes estén interesados en la enseñanza superior en la Argentina cuentan hoy con una herramienta más para analizar su pasado y proyectarlo hacia el presente y el futuro.

*La construcción de lo posible* (Libros del Zorzal, 2003) rescata las voces de algunos de los principales protagonistas que llevaron a la Universidad de Buenos Aires a alcanzar entre los años 1955 y 1966 una excelencia científica, docente y de extensión universitaria que no tuvo precedentes y que desgraciadamente no pudo resistir el embate oscurantista de la dictadura militar encabezada por el general Onganía.

Catalina Rotunno y Eduardo Díaz de Guijarro, los compiladores de esta valiosa obra, lograron el aporte de universitarios destacados: Rolando García, Tulio Halperín Donghi, Juan Manuel Borthagaray, Manuel Sadosky, Ana María Barrenechea, Gregorio Klimovsky, Alejandro Kacelnik, Ricardo Monner Sans, Antonio Barrutia, Alberto Agrest, Jorge Albertoni, Roberto Zubietta, Sergio Bagú y Aníbal Ford.

Marcelino Cereijido, por su parte, aporta un vigoroso prólogo que

plantea todo un desafío sobre el futuro de la ciencia en la Argentina.

Tanto los autores de los capítulos como el prologuista y los compiladores participaron de las transformaciones de la enseñanza y de la investigación en aquellos años, algunos como autoridades, otros como docentes, otros como estudiantes, y luego nunca abandonaron la lucha por sus antiguos ideales.

La idea que propone el libro no es la de un recuerdo nostálgico sino la de una búsqueda, para tratar de encontrar a partir de ese recuerdo los caminos posibles para renovar hoy la universidad, la ciencia y la enseñanza. De ese modo se apuntaría a resolver una necesidad primordial de un país como el nuestro, que lucha por salir del subdesarrollo.

Coincidimos con la intención manifestada por los compiladores en el epílogo, cuando dicen que “corresponde ahora a todos nosotros, autores y lectores, la tarea de encontrar cuáles son los nuevos posibles que será necesario construir en la época actual. Y obrar en consecuencia”.

L. Z.

# Colaboraciones

Los trabajos con pedido de publicación deben remitirse al director de la revista, Pueyrredón 1968 7º 14, C. P. 1419, Buenos Aires, Argentina, Fax. (5411) 4805-8429, observando estas recomendaciones:

1

Deben presentarse dos copias mecanografiadas a doble espacio o, para los trabajos realizados en computadora, una copia impresa y otra en disquette.

2

Considerando páginas de 70 espacios por 30 líneas, los artículos y ensayos deben medir aproximadamente 15 páginas; en reseñas y otras colaboraciones breves la extensión no debe exceder las tres páginas.

3

Los cuadros, gráficos, mapas, etcétera, se presentarán en hojas separadas del texto, numerados y titulados. Los gráficos y mapas se presentarán confeccionados para su reproducción directa.

4

Toda aclaración respecto del trabajo y la pertenencia institucional se consignarán en la primera página, en nota al pie, mediante asterisco remitido desde el título del trabajo y el apellido del autor, respectivamente.

5

Las citas al pie de página se numerarán correlativamente y observarán el siguiente orden:

a) nombre y apellido del autor; b) título de la obra, en bastardilla o subrayado; c) volumen, tomo, etc.; d) editor; e) lugar y fecha de publicación; f) número de página.

Cuando se trate de un artículo se lo mencionará entre comillas, subrayándose el libro, revista o publicación donde haya aparecido.

6

Si se incluyera bibliografía, se la insertará al final del trabajo, ordenada alfabéticamente por autor, colocando primero el apellido y luego la inicial del nombre.

7

Los trabajos son sometidos a evaluación de la dirección y del comité de redacción y de árbitros anónimos.

La revista no se compromete a mantener correspondencia con los autores sobre las decisiones de selección adoptadas.

8

En ningún caso serán devueltos los originales.