

LA POLITICA DE PARTIDOS Y LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS EN LA ARGENTINA 1983-2000

I. INTRODUCCIÓN

Hace unos diez años que el debate público acerca de la política universitaria en la Argentina viene nutriéndose de las nuevas teorizaciones acerca de la educación superior (CLARK, B., 1991). La singular acogida de esos aportes ha generado grupos dedicados al estudio de la universidad y su problemática. Incluso en 1995 y 1998 se realizaron dos congresos científicos intitulados “La Universidad como objeto de investigación”. A pesar de todos los esfuerzos el estado de la cuestión es incipiente.

Un conjunto de estudios específicos todavía pendientes, permitiría aplicar la teoría disponible, describiendo los rasgos propios de la universidad argentina en pos de un conocimiento válido. Mientras tanto diversas corrientes interesadas en la política universitaria, que sostienen posiciones enfrentadas, emplean las presuntas conclusiones del comparado internacional como argumentos a su favor, creando una cierta confusión.

La tesis acerca de que la universidad es una organización de *base pesada* en la cual las autoridades tienen una capacidad limitada para introducir cambios y de *tejido flojo* ya que sus diversas unidades de base se presentan separadas y con baja cohesión, no han sido adecuadamente verificadas en el caso argentino. No obstante sí ha sido empleada, discrecionalmente, como argumento de refuerzo de sus respectivas posiciones, tanto por quienes impulsaron durante los años noventa un proyecto de reforma *desde arriba y desde afuera* cuanto por quienes se les opusieron en nombre de la autonomía de las instituciones.

A la primera de esas posturas le asistía la certeza de que la teoría sobre la educación superior mundial tenía en Latinoamérica una excepción. En nuestros países, se afirmaba, la base de la universidad no es pesada porque la gran mayoría de los profesores tiene una baja dedicación, y la autoridad estatal es eficaz porque los gobiernos son habitualmente obedecidos. De manera que el diseño e impulso de un cambio en la universidad correspondería al gobierno nacional de manera directa (COX, C., 1993).

La segunda de esas posturas se exhibía convencida de que sin mediar consensos amplios y una concertación efectiva entre los protagonistas activos de la vida universitaria, los cambios propuestos

tendrían una escasa o nula efectividad y que, a la inversa, podrían generar efectos indeseados o desatar, incluso, procesos conflictivos al dañar valores y bienes culturales apreciados.

Dentro de esta segunda vertiente cabe diferenciar a quienes discutían los diagnósticos y la viabilidad de las estrategias, de quienes impugnaban, también, la agenda, la toma del préstamo internacional y hasta la propia potestad del estado para desplegar sobre la educación una política pública.

Podríamos identificar a los grupos e intelectuales que sostenían cada una de esas posturas como los partidarios de la Autonomía Restringida, de la Autonomía Ampliada y de la Autonomía Absoluta o Comunalistas, respectivamente.

La autonomía universitaria, en definitiva, como característica esencial de la universidad, requiere todavía una clarificación primordial: ¿Las universidades gozan de autonomía como garantía para la libertad académica o como potestad para concebir y realizar políticas propias?; la autonomía, en sentido político, ¿es un obstáculo para el desarrollo de cambios académicos impulsados por el estado, que los gobiernos deben sortear?; la autonomía ¿es una prerrogativa para rechazar por ilegítima cualquier política de cambios impulsada desde el estado?.

En la respuesta a las anteriores preguntas se mezclan consideraciones jurídico-institucionales que, como tales, se dirimen en la legislación y la jurisprudencia; hipótesis socio - politológicas que se esclarecen en la producción académica; y, también, posiciones políticas que se resuelven, si acaso, en las arenas internas y externas a la universidad.

Precisamente, a reflexionar sobre la configuración del espacio de la lucha política en torno a la universidad están dedicadas estas páginas:

1. Se ensaya en éstas la idea de que la política agonal - de partidos- fue un elemento intrínseco a la Universidad en la Argentina durante el período 1983-2000 que, generalmente, las conceptualizaciones elaboradas por referencias al comparado internacional no consideran adecuadamente, y que los protagonistas suelen encubrir, ora por conveniencia ora por pudor.
2. Se intenta una explicación más o menos plausible acerca de porqué, aquí, la política de partidos y la universidad pública han ejercido una mutua afinidad electiva, reseñándose algunos episodios destacados en la configuración histórica de este rasgo.

3. Se arriesgan apreciaciones acerca de las ventajas y desventajas derivadas de esta presencia de la política de partidos en la universidad pública argentina.

4. Se persigue, finalmente, una prospectiva de escenarios probables, entre los cuales se contempla que la relación estrecha y dinámica entre la política de partidos y la universidad pública deba afrontar una crisis.

Al desarrollar este trabajo habrán de rozarse necesariamente otros rasgos de la universidad argentina que definen su peculiaridad, pero sin profundizar demasiado en su análisis, por ejemplos: la relación de la enseñanza con la investigación, la articulación del sistema escolar con la universidad, la baja dedicación de una masa de los profesores, las elevadas marcas de desgranamiento y sobre edad en las carreras de grado.

El tema estudiado y los factores precedentes están efectivamente vinculados entre sí, de manera que no sería posible alcanzar un análisis fidedigno e interesante sobre uno u otros sin tener presente a los demás y al efecto que conjuntamente ejercen en la compleja configuración de los sistemas argentinos de universidad y de educación superior.

II. LA POLÍTICA Y LOS ESTUDIANTES

La inserción de la política de partidos en las conducciones universitarias es un fenómeno saliente de la educación superior de la argentina. Se trata de un factor importante para la integración y el funcionamiento de las instituciones.

Los antecedentes son tan antiguos como los modernos partidos argentinos. Sin embargo, recién a partir de 1983 el fenómeno se configura bajo la forma generalizada y arraigada en que lo conocemos.

Los interventores de las universidades nacionales designados por el gobierno constitucional del presidente Raúl Alfonsín (Unión Cívica Radical 1983-1989) recibieron el cargo de rectores normalizadores. Su tarea -definida en un decreto y luego receptada en la Ley N ° 23.058- fue retomar el esquema de autonomía, co-gobierno de los claustros y concursos públicos y periódicos para las cátedras, que había regido entre los años 1956 y 1966.

Ese modelo de organización institucional reflejaba la tradición reformista, originada en el movimiento de la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918, en la medida en que se deseaba tomar distancia de otras tradiciones, que habían gravitado durante décadas en el diseño de las

universidades y de su articulación con el gobierno. Así había ocurrido entre 1943 y 1956 y nuevamente, casi sin solución de continuidad, entre 1966 y 1983.

Los cuadros del partido radical, puestos a realizar aquella transición, cobraron protagonismo en la gestación de una nueva legitimidad universitaria. El buen resultado de aquella construcción socio-política quedó ligado a la consolidación de la política como elemento habitual de integración interna, con fuerte presencia en el gobierno y la burocracia universitarios.

Tanto así fue que las alternancias en el gobierno universitario se manifestaron como rotaciones hacia equipos ligados al peronismo, principal partido opositor, aún antes que el presidente Carlos Menem asumiera el gobierno nacional en 1989 y más acusadamente durante los años noventa.

Pero, fenómenos que venían gestándose desde mucho antes en el movimiento estudiantil son imprescindibles para alcanzar una explicación satisfactoria.

En el panorama del estamento estudiantil, la vertiente reformista galvanizó a lo largo de décadas la política en la universidad. Sus cuadros crearon las organizaciones gremiales (centros de estudiantes por facultad, federaciones regionales por cada universidad y la Federación Universitaria Argentina) e impulsaron el co - gobierno tripartito de las universidades, que sus delegados compartían junto a las representaciones de los profesores y los graduados. Participaron, también, activamente en las luchas sociales y políticas, los debates ideológicos y culturales del país.

Estructurada como una república de estudiantes, la política universitaria era para los reformistas una parte importante de su formación. Los partidos afines, por su parte, apoyaban el movimiento del que, por otra parte, se nutrían. Los cuadros estudiantiles optaban, frecuentemente, por una militancia partidaria. Podían hacerlo antes o después de la graduación. De cualquier manera las agrupaciones reformistas eran, casi siempre, abiertas a activistas que simpatizaran con diversos partidos o que fueran independientes. Fueron acariciados, incluso, proyectos de que los cuadros reformistas constituyeran un partido político propio, con un mensaje de pureza y renovación.

Aquellos mismos partidos contaban con semilleros alternativos de dirigentes, sus propias organizaciones de la juventud, y con mecanismos de captación individual de los jóvenes que no pasaban por la universidad, los graduados sin militancia estudiantil y los que habían participado en agrupaciones no reformistas. A su vez los cuadros de las agrupaciones se

dispersaban luego de la graduación. Muchos no ingresaban a la política y se insertaban en otros espacios dirigentes o simplemente eran absorbidos por sus quehaceres particulares.

Los estudiantes que se identificaban con los partidos de la izquierda marxista se destacaban por su mejor organización y más homogéneo adoctrinamiento. Esos partidos dirigían sus ramas estudiantiles de manera centralizada, a través de miembros de su jerarquía. El Partido Comunista creaba sus propias agrupaciones reformistas, en las que sus militantes participaban junto a independientes y jóvenes que simpatizaban con otros partidos (especialmente a partir de los primeros cuarentas con la adopción de la estrategia de los frentes antifascistas). Por lo común las otras corrientes se nucleaban en agrupaciones alternativas. Entre ellas, rivalizaban casi siempre en las asambleas y elecciones de los centros, así como en congresos y convenciones de las federaciones regionales y de la FUA.

Las agrupaciones reformistas de los comunistas (y en menor medida las de los trotskistas) ofrecieron un modelo organizativo que, a través de los años, sería progresivamente emulado por jóvenes de otras filiaciones. Sus ventajas residían en la disciplina de sus cuadros, en la mayor información que suministraban y en una coordinación de sus acciones que les permitía trabajar sincronizadamente a escala nacional.

Entre 1966 y 1969 se produjeron acontecimientos que pusieron en ebullición la actividad estudiantil. Por supuesto, el Mayo francés y las revueltas pacifistas de la juventud norteamericana. Pero, además, repercutió en las universidades la división experimentada por el comunismo, a raíz de influencias cruzadas de la revolución cubana, las corrientes maoístas y las reacciones provocadas por la invasión soviética a Checoslovaquia. Eso exacerbó la rivalidad entre los aparatos respectivos en los centros y federaciones y aceleró la politización estudiantil, al compás de la lucha contra la dictadura y la represión.

Durante esos años el peronismo y el radicalismo empezaron a crear sendos espacios propios en el movimiento estudiantil, ambos crecientemente separados de los comunistas. Los primeros por fuera de los centros de estudiantes y los segundos en el interior de éstos, de conformidad con sus respectivas tradiciones. Los radicales, firmemente aferrados a las agrupaciones reformistas, no integradas por los comunistas. Los peronistas en el seno de las agrupaciones humanistas, ateneístas e integralistas, aunque algunos de ellos reivindicaban nostálgicamente a la Confederación General Universitaria, la corporación que durante el primer peronismo (1946-1955) sirvió a las autoridades como brazo oficialista frente a un movimiento estudiantil masivamente opositor. Los dos núcleos tendrían un fuerte desarrollo posterior.

Cuando ocurrió el Cordobazo, la revuelta popular de 1969, para tomar un punto de referencia bien ilustrativo, había una baja correlación entre los partidos políticos de más envergadura que integraban el por entonces ilegalizado sistema político y el espectro de las agrupaciones estudiantiles. Es decir que los partidos más grandes y representativos estaban apenas expresados en el movimiento estudiantil, cuyas corrientes más fuertes y dinámicas pertenecían a partidos o grupos con escasa o nula figuración en la política nacional.

Pocos años después, al asumir en 1973 el fugaz gobierno constitucional del presidente Héctor Cámpora, el panorama ya había cambiado. Las agrupaciones que expresaban más o menos formalmente a los partidos radical y peronista tenían un peso significativo en el movimiento estudiantil. Esa gravitación se pondría de manifiesto durante las elecciones de centros de estudiantes de 1974 y 1975, las primeras en las que los estudiantes peronistas (de la Tendencia Revolucionaria vinculada con Montoneros) resolvieron participar.

Los conflictos políticos y los debates ideológicos de esos años, trágicamente cancelados por el golpe militar de 1976, podrían reconstruirse alrededor de un eje por el cual se habilitaba o se rechazaba el empleo de la violencia en la lucha política, y concretarse en dos grandes discrepancias: universidad autónoma versus universidad nacional y popular, por una parte, y democracia constitucional versus patria socialista.

A pesar de que se presentaron como irreductibles y que fueron ciertamente profundas, aquellas diferencias tuvieron sin embargo un punto de conciliación que merece destacarse. Durante el corto lapso de su tercera presidencia el general Juan D. Perón tuvo gestos de acercamiento hacia la oposición. La cuestión universitaria era prioritaria para el radicalismo. Por eso en 1974 la por algunos llamada Ley Taiana y por otros Ley Balbín (en reconocimiento a Jorge Taiana, ministro de educación y Ricardo Balbín, presidente de la Unión Cívica Radical), N ° 20.654, fue una norma que, aunque nunca implementada, marcó la convergencia de posiciones en pos de fórmulas institucionales que posibilitaran la autonomía universitaria.

Quizás reside allí la clave para entender cómo la normalización universitaria de los ochentas logró una legitimidad inscripta en la tradición reformista que, transcurrida una generación, todo el espectro de partidos y sus expresiones intra universitarias se avienen a respetar. A la vez debe considerarse esencial el rol adquirido por los militantes de partido en la conducción de las universidades, al protagonizar en el sistema universitario y en el plano interno de muchas de ellas, un microcosmos que tiende a reproducir los rasgos de la política nacional.

Durante el transcurso de las dos dictaduras militares (1966-1973 / 1976-1983) y del interregno constitucional, la política estudiantil se estructuró, entonces, en un doble carácter: fue parte de la vida universitaria, en cuyo gobierno gravitó apenas durante 1973 y hasta mediados de 1974, pero fundamentalmente se erigió en un mecanismo de influencia sobre los partidos políticos, relacionándose con sus movimientos internos y organizando un canal de incorporación de nuevos dirigentes. Es decir que, a la vez que expresaba gremial y políticamente a ese estamento en el mundo académico, la política estudiantil, funcionalmente analizada, pasó a ser un engranaje del sistema de reproducción de los partidos políticos.

La evolución institucional de los partidos, por imperio de la circularidad del mecanismo, afecta de lleno a las universidades. En especial, durante lo que va de trayectoria democrática, los partidos argentinos se distinguen por su persistencia cultural y su vigencia electoral pero también por su débil institucionalidad, la preponderancia de sus facciones y el poco prestigio de que gozan. Sus exponentes universitarios no pueden ser, en consecuencia, mirados como nexos con organizaciones modélicas, sino con partidos tenuemente estructurados y habitualmente colonizados por intereses de caudillos o fracciones. (PANEBIANCO, A., 1990)

Así descrita, esta particularidad argentina, como sucede con otros aspectos de nuestras instituciones y prácticas académicas, se ha asimilado hasta volverse natural, tanto que suele no ser reconocida en la vida cotidiana de las universidades como un resultado histórico, contingente, generado por causas y condiciones muy específicas, y cuya continuidad seguramente depende, por lo tanto, de su aptitud de adaptación y respuesta a nuevos ambientes y contextos.

III. EL PESO DE LA CANTIDAD

Esa poderosa influencia de la política, dentro y fuera del movimiento estudiantil, sirve también para explicar, en parte, cómo a partir de 1984, fueron procesadas las presiones de los aspirantes para ingresar a las carreras de grado y de qué manera las respuestas académicas consiguieron estabilizar un modelo de universidad de masas bastante singular.

La gratuidad y el ingreso irrestricto no son proposiciones originarias del movimiento reformista. Más bien encuentran su origen en época del peronismo (1946-1955), cuando fueron suprimidos los aranceles y exámenes de ingreso. Ambas consignas se extendieron entre

las más diversas corrientes estudiantiles durante la década de los setentas (CHIROLEU, A., 1999).

La dictadura instaurada en 1976, a raíz de su sistema de persecución, represión y censura, produjo una disminución del número de estudiantes universitarios. Curiosamente, los partidos que compitieron en las elecciones de 1983 no incluyeron en sus plataformas promesas de liberar el ingreso. Aún teniendo la más firme determinación de satisfacer las demandas estudiantiles y sociales en pos de la apertura, eran concientes de las dificultades financieras y educacionales que traería aparejadas. (STUBRIN, A., 1996)

La propia dinámica de los reclamos ocurridos durante el verano de 1984, la sensibilidad de la dirigencia política y el peso de las autoridades normalizadoras así como del movimiento estudiantil, condujeron a implantar el sistema de ingreso directo sin que ley alguna lo estableciera taxativamente.

En 1985 las autoridades normalizadoras de la UBA pusieron en marcha el Ciclo Básico Común, pensado como el primer paso de una reforma académica destinada a remodelar la Universidad, adecuándola a las exigencias de la masividad, pero también promoviendo una planificación de sus facultades y carreras que mejorara su eficiencia y actualizara su calidad.

Tres lustros después de instaurado el régimen de autonomía, se advierte que el cambio estructural promovido por aquellas ideas ha quedado trunco y que su única trascendencia fue la consolidación del nuevo ciclo destinado a admitir durante un año a todos los aspirantes, poniéndolos a prueba en un intensivo régimen de estudios para encaminar a los sobrevivientes a cursar el segundo y posteriores años en las carreras elegidas.

A mediados de los noventas la UBA hizo un nuevo intento de reforma general de su estructura académica, propiciando un ciclo intermedio de entre dos y tres años, a certificarse bajo el título de bachiller con orientaciones al estilo norteamericano. La propuesta preveía la supresión del CBC para aquellas facultades que optaran por aplicar el nuevo esquema. Oficializado como una estrategia endógena de cambio estructural, el contenido del Documento de Colón fue sancionado por amplia mayoría en el Consejo Superior, pero hasta 2000 sólo una de sus trece facultades, la de ciencias económicas, lo puso relativamente en práctica. (ARGUMEDO, M., 1999)

Por otro lado, el Consejo Superior de la UBA libró una larga batalla administrativa, política y judicial alrededor de la vigencia del CBC contra su propia Facultad de Medicina, que había creado un curso de

ingreso corto y selectivo para limitar el ingreso. A pesar de contar con la simpatía y el apoyo del gobierno nacional la Facultad tuvo que reconocer, varios años después que, jurídicamente, la Universidad tenía razón y el CBC mantuvo su vigencia para los ingresantes a medicina.

Pese a todo, la UBA es la universidad nacional que más padece el problema de la masividad, la única que ha ejecutado parcialmente, o concebido sin implementar, ciertos proyectos ambiciosos para canalizar grandes caudales de alumnos en estudios de grado. Además la UBA es, efectivamente, una institución abierta y democratizada en todas sus carreras.

Las universidades nacionales del interior, por su parte, se adaptaron a esta cuestión mediante una diversidad de respuestas, generalmente delegando en las propias facultades la capacidad de decisión. Casi todas han asimilado el impacto del ingreso masivo mediante arreglos más o menos explícitos de la organización académica de las carreras implicadas. Unas pocas universidades abandonaron formalmente el compromiso con el ingreso directo invocando razones académicas, como es el caso de la Universidad Nacional de Cuyo. Otras, lo vienen sosteniendo contra viento y marea, como la Universidad Nacional de Rosario. Muchas lo mantienen discursivamente pero admiten que sea dejado de lado en casos críticos.

Varias facultades de medicina han levantado como bandera la supresión del ingreso directo. Afrontando una clamorosa protesta de los interesados y sus familias, unas cuantas facultades de medicina tomaron exámenes de ingreso o dictaron cursos eliminatorios muy intensivos. La cultura disciplinar de los médicos ha sabido crear amplios consensos en esa comunidad acerca de que la formación académica en condiciones de masividad había venido diplomando profesionales sin las destrezas y competencias exigibles.

Un segundo modo de abordaje lo constituyen, por ejemplo, las facultades de ciencias económicas de universidades públicas del interior. A través de una organización escolar estricta en el primer año, en el que se concentran contenidos de matemáticas u otras asignaturas básicas, han conseguido efectos parecidos al del CBC de la UBA, sólo que en la pequeña escala de sus propias necesidades.

Un tercer conjunto de facultades, entre las que se destacan las de derecho, arquitectura y humanidades asumen la masividad con estoicismo. Los desgranamientos se producen inexorablemente pero ningún filtro explícito está previsto para provocarlos. Tampoco se suelen desplegar efectivos mecanismos pedagógicos para evitar los fracasos o para entrenar a los profesores para que los eviten. Impera sí una pauta cultural por la cual la estadía universitaria de los que abandonan es vista

paternalmente como un aporte, al fin y al cabo, para la continuidad de su vida en otros rumbos.

El panorama se completa con las facultades de ingeniería y ciencias básicas, entre otras, que atravesaron durante el período bajo análisis por el problema inverso, una merma marcada de las vocaciones. Muchas se han dedicado a crear carreras cortas o novedosas para atraer estudiantes, defendiendo así su instalación frente a la amenaza de que las facultades masivas obtuvieran transferencias presupuestarias a sus expensas.

Si la precedente clasificación fuera aproximadamente fiel a la realidad, el panorama de las universidades públicas del interior permitiría

la formación de nuevos graduados pueda estar estructuralmente regulada (es decir, sin que alcancemos a discernir las acciones intencionales que la manifiestan) desde las corporaciones y mercados profesionales, en los cuales los profesores están ocupados por lo menos la mitad de su tiempo.

No hay dudas, por otra parte, de que el número de estudiantes ha jugado un papel decisivo en la realidad universitaria y más aún en el imaginario de los propios protagonistas. Al contar con un sistema de distribución presupuestaria basado en criterios históricos e incrementales, todos los directivos de universidades y facultades sabían que había pocas estrategias eficaces para saltar posiciones en el ranking.

Desde 1984 el Poder Ejecutivo y los legisladores han retocado el presupuesto ante situaciones sensibles de opinión pública o bajo la presión de hechos consumados. Un puñado de las universidades nacionales estuvo privilegiado porque heredó un presupuesto alto o una retribución adicional a su personal por zona desfavorable o porque su área de influencia es poco poblada. Para el grueso de esas universidades el número de alumnos ofrecía el mejor argumento para respaldar gestiones de aumento presupuestario o para bloquear la amenaza de sufrir recortes o de quedar rezagadas.

El estilo de crecimiento de la universidad pública en la Argentina estuvo marcado por esta estrategia instrumental que suponía que el agregado de acciones individualmente racionales condujera a una casi perfecta irracionalidad en la composición nacional de las decisiones de gasto. Esta tendencia a la expansión abarcaba a las nuevas universidades nacionales y también a carreras, facultades, investigación, extensión, servicios, subsedes y filiales, entre otras actividades y funciones. No obstante que las decisiones expansivas eran tomadas a puro riesgo y, por lo general, en un contexto de escasez notorio, existió siempre la creencia de que los nuevos establecimientos o programas vendrían “con un pan abajo del brazo”.

La militancia política de los cuadros directivos de las universidades pareció no ser ajena a esta inclinación. Solía haber carreras políticas en juego que explicaran, en parte, esta clase de emprendimientos pero, independientemente de aquéllas, la sentida necesidad de recibir calor popular, la extrema sensibilidad a los valores justicia social e igualdad caracterizaron a nuestras universidades.

Merced a inspiraciones de ese género los dirigentes pusieron a las universidades en un tren de aumento a veces exagerado de sus actividades y servicios y de la cantidad de alumnos en sus carreras de grado, abriendo la vía a intereses diversos que las desequilibraron, no pocas veces, en desmedro de los otros valores irrenunciables: la calidad y la competencia.

IV EL CRECIMIENTO DE LAS FUNCIONES

Desde 1984 la universidad en la Argentina se ha venido descompensando en la medida en que se expandía. Fue, por un lado, dinámica y, por otro lado, conservadora. Se caracterizó por desarrollar nuevas funciones, actividades y sectores sin dedicar un esfuerzo proporcional a la actualización y perfeccionamiento de los ya establecidos.

Una característica saliente y positiva de la política del primer gobierno democrático fue recuperar la condición de universidades con investigación. Frustrada la continuidad de una reforma académica integral de sus facultades, la UBA –seguida por las universidades públicas medianas, primero, y después por las más pequeñas- creó la secretaría de ciencia y tecnología, encargada de fomentar esa función en todos los niveles de la institución.

Durante la dictadura la investigación no era considerada una función propia de las universidades. Los institutos científicos que dependían formalmente de algunas universidades operaban desentendidos de la marcha de las carreras y el personal respectivo no se mezclaba.

La nueva etapa cerró esa brecha y lanzó mecanismos competitivos para distribuir fondos en proyectos de investigación y desarrollo que podían ser optados por profesores y docentes que no provenían de la carrera científica. A lo largo de las sucesivas ediciones las convocatorias fueron delineando suertes de carreras de investigador propias de cada universidad, ofrecidas en paralelo a la tradicionalmente administrada por el CONICET.

Esas políticas fueron un eje de continuidad durante los sucesivos gobiernos nacionales, sólo que con sesgos diferentes. El gobierno radical prefirió premiar a los investigadores de carrera que dictaran clases en las facultades; el gobierno justicialista se inclinó por pagar incentivos a los docentes de las facultades para que se dedicaran a la investigación.

La tesis subyacente era que esta nueva característica de las instituciones y de sus profesionales iba a redundar en un mejoramiento de la enseñanza. Otros procesos, como el desarrollo de la extensión y de las transferencias al medio o el de los postgrados, siguieron la misma lógica. En contraste con el nudo de complicaciones propio de las carreras de

grado, las nuevas áreas constituyeron un espacio de fuertes ventajas comparativas.

La decisión de los equipos directivos siguió ese camino porque presentaba menores resistencias a la innovación, permitía concretar una obra de gobierno visible en plazos razonables, y sus resultados podían exhibirse como principio de ejecución de una reconversión general de las instituciones.

La estructura confederativa de la mayoría de las universidades dificulta que los equipos centrales puedan diseñar y realizar reformas en el ámbito de las facultades. Por lo tanto, constituidos como actores internos pujantes, con fuertes imbricaciones en el sistema político y una activa vocación por insertarse en la comunidad territorial, los equipos centrales volcaron su capacidad de trabajo hacia los contornos, combinando elementos intra-institucionales con elementos externos para crear nuevas realidades.

La descompensación que enunciáramos más arriba califica, entonces, a este desarrollo desperejo que combinó un cierto estancamiento e inercia de las políticas en las facultades, con expansión y dinámica en las nuevas funciones universitarias. Esta fórmula se tradujo en una división del trabajo entre los líderes de las diferentes instancias:

1. Los equipos directivos de las facultades fueron responsables de compatibilizar la presión de ingreso con plantas de personal de baja dedicación y escasa retribución y de manejar implícitamente la relación con las corporaciones profesionales, a través del número y las competencias de los graduados. Esos arreglos tendieron a conformar un status-quo de largo plazo.

2. Los equipos centrales fueron responsables de que el financiamiento y los apoyos externos, incluido el prestigio de la institución alimenten su sistema. Las áreas nuevas admitieron una administración centralizada o por lo menos una firme coordinación y reglamentación. La legitimidad interna de ese rol se correspondió con una incumbencia leve, casi nula, en la enseñanza de las carreras.

V LA BATALLA METROPOLITANA

Durante los gobiernos justicialistas aquel mecanismo se vería reconfirmado en lo fundamental pero, a la vez, tensionado por la intervención de otros actores. La Secretaría de Políticas Universitarias, creada en 1993, se sumó al juego con instrumentos contundentes. Uno de

ellos fue el dinero fresco para inversiones universitarias, proveniente en general de una situación fiscal más equilibrada y en particular de un préstamo del Banco Mundial denominado Programa de Reforma de la Educación Superior. El otro, una fuerte vocación de realizar planeamiento centralizado y de utilizar el poder del gobierno como palanca de una modernización académica acelerada.

El nuevo protagonista entró en colisión con las conducciones universitarias, desatando el conflicto político sobre la vida académica. Sin embargo, las estrategias de desarrollo universitario que, cada uno a su turno, ambos adversarios desplegaron no eran del todo antagónicas y registraron, por el contrario, algunas coincidencias significativas.

El área metropolitana fue el centro de la contradicción. Los cultores de las tradiciones reformista y antirreformista se alinearon detrás de cada contendiente. Una vez que la educación superior entró en la prioridad de los financistas externos, no faltaron razones para que escalara posiciones en la agenda gubernamental. El todopoderoso equipo económico de entonces iba a manifestar interés en el sector desprendiendo cuadros para gerenciar la iniciativa.

Ese personal aportó al gobierno, además, una trayectoria en el peronismo universitario de la década de los setentas y un desempeño académico o profesional en el exilio. A esas múltiples conexiones debe agregarse su soltura para negociar expeditivamente y trabajar en conjunto con los técnicos del Banco Mundial y del BID. Y, en general, su percepción de que había valiosos trofeos que conquistar como resultado de una faena que, bien ejecutada, permitiría enarbolar banderas de modernidad y excelencia y resistir, si hiciera falta, las críticas de los que agitaban la divisa de la justicia social.

La UBA, por su parte, estaba firmemente conducida por cuadros del partido adversario, con un apoyo interno considerable. Los cuestionamientos que recibía tenían que ver con la manera en que se había estabilizado el tratamiento de la masividad, con respecto tanto a los alumnos cuanto a los docentes: una fórmula que, al menos en apariencia, sacrificaba calidad por cantidad.

1. La UBA ha sido, históricamente, un monopolio en la constitución de las elites profesionales e intelectuales en la Ciudad de Buenos Aires y, por ende, en lo que se llama eufemísticamente el “orden nacional”.

2. También fue por varias décadas, junto con la Universidad Nacional de La Plata, el componente hegemónico de un vasto sistema de educación superior del área metropolitana y de la Provincia de Buenos Aires.

3. Adicionalmente, la UBA es el principal centro de referencia para el conjunto de las universidades argentinas, en lo que hace al modelo organizativo y en lo atinente a cada una de las disciplinas o profesiones; una suerte de nave insignia de la flota.

Por largos años la UBA debió desatender esos tres roles. Consagrada a la democratización de la enseñanza y sitiada por la exigüidad de su presupuesto, algunas de sus facultades estaban manejadas por sectores académicos débilmente articulados o que competían con las elites profesionales o científicas más rancias.

Las remuneraciones y condiciones de trabajo que la UBA ofrecía eran inaceptables para círculos con roce internacional, inclinados a la formación de cuadros selectos y relacionados con corrientes intelectuales o grupos de interés dotados de sus propios mecanismos de financiamiento. A la vez, las posibilidades que esos grupos tenían de conducir los procesos académicos de la UBA eran remotos en vista a la composición democrática, políticamente impregnada, de su esquema de gobierno.

Por otra parte, el proyecto de las autoridades normalizadoras de dividir la UBA, al estilo de la Universidad de París en los setentas, fue desestimado para sustituirlo por una propuesta de descentralización geográfica de las carreras que emplazara servicios en red en distintos puntos del conurbano bonaerense. Con excepción de los locales de Avellaneda y San Isidro en los que se imparte el CBC y de los centros UBA XXI de educación a distancia, la idea no fue implementada.

Entonces, esa inacción favoreció la lucha de los movimientos localistas de las ciudades del Gran Buenos Aires, encabezadas por Quilmes, para que fueran creadas universidades nacionales en su jurisdicción.

La participación de las universidades nacionales en el Consejo Interuniversitario Nacional, fundado por un decreto de 1985, es fundamental para su coordinación interna y para sus relaciones políticas. Verdadero *organismo de amortiguación*, sus sesiones son esenciales para un cúmulo de temas que tienen que ver con el financiamiento y la administración de regímenes centralmente instituidos.

La UBA es una participante protagónica en el CIN. Pero su doctrina con respecto a la autonomía limita su capacidad de liderazgo. La UBA no ha sido partidaria de institucionalizar y profesionalizar el CIN o cualquier otra instancia intermedia dedicada a crear bienes comunes para el conjunto de las universidades. Resistió, también, la inclusión orgánica

como cuerpos asesores en el CIN de las asociaciones nacionales de decanos de facultades de la misma especialidad.

Un movimiento asociativo de esa envergadura requiere que cada institución miembro transfiera a la entidad confederativa atribuciones y capacidades propias. La UBA ha sido reacia a que el CIN funcione bajo lo que se dio en llamar paraguas de autonomías o sea una autonomía agregada o de segundo grado.

Si las tres grandes funciones latentes, más arriba enumeradas, estaban en crisis, el conflicto político la agudizó y el grupo en el gobierno nacional jugó sus cartas para disputar esos espacios y alzarse con el triunfo:

-Desde 1989 se venía autorizando la creación de un conjunto de universidades privadas en el área metropolitana, proceso que se extendió hasta casi colmar las ansias competitivas de grupos de elite, en pos del terreno que ocupaban la UBA y las universidades privadas más tradicionales.

-Se crearon, entre 1991 y 1996, seis nuevas universidades nacionales en el Gran Buenos Aires, constituyendo un cinturón de ofertas alternativas, independientes de la UBA. Adicionalmente, se alteró la composición numérica en el CIN, a favor del bloque de rectores simpatizantes con el partido gobernante, que neutralizaron la mayoría hasta entonces ejercida por el bloque de rectores rival.

-Se montó en el Ministerio de Educación una fuerte capacidad técnica, en condiciones de dar servicios a las universidades nacionales, constituyendo un poder central que llenara el vacío que había creado el funcionamiento vacilante de la red de relaciones horizontales.

La paradoja del despliegue exitoso de esa triple estrategia es que dio lugar a un nuevo acomodamiento de fuerzas, como resultado del cual la UBA -su esquema de poder interno y su fórmula de organización académica- se tornó monolítica. El constante apresto defensivo de la UBA demostró la capacidad de resistencia de sus cuadros, sus apoyos políticos y sociales, su simbología y la tradición reformista con la que está consustanciada.

Sólo que las políticas reformadoras que la UBA insinuó en los momentos de crisis quedaron, en general, en los documentos y proclamas y el rector y su equipo no fueron renovados sino reelegidos por cuarta vez en 1998 con una mayoría más holgada que la obtenida en 1994.

Esa hegemonía interna es explicable porque los sectores académicos adversarios tuvieron oportunidades de sobra para trasladarse

con ventaja a las nuevas instituciones. La energía competitiva se desplazó desde el interior de la UBA hacia el mercado de instituciones. Pareciera que, gracias al crecimiento del número de participantes en el sistema, ambos contendientes salieron ganando o, al menos, hicieron tablas. Resta reflexionar acerca de cual fue el cuadro de resultados para el sistema de educación superior y sus destinatarios.

VI EL CAMBIO DESDE ARRIBA

Volvamos ahora sobre el eje central de la estrategia del gobierno: la creación de un centro nacional de recursos técnicos y financieros que hiciera orbitar a su alrededor a las instituciones y emitiera políticas para gobernar el sistema.

La estabilidad monetaria había fortalecido fiscalmente al gobierno a partir de 1991. La idea de establecer políticas sociales que arrimaran adhesión político social se había adoptado con la aprobación en 1993 de la Ley Federal de Educación N° 24.195 y con la obtención del préstamo sectorial del Banco Mundial para financiar la denominada transformación o reforma educativa.

En la Conferencia Mundial de Educación de Tailandia de 1990, organismos internacionales y estados habían acogido en una solemne declaración una prédica del Banco Mundial acerca de la prioridad a favor de la educación básica. Los consejos para una aplicación inteligente de fondos para el desarrollo indicaban que los países debían invertir en la educación de los más pobres y era ineficiente e inequitativo dedicar el esfuerzo público a la educación superior. Las clases medias que, en algunos países, recibían estos beneficios eran presentadas como usufructuarias que se enriquecían a expensas de los desposeídos.

En sintonía con esta proposición se acentuaba el mensaje de las corrientes de teoría económica que consideran que el costo de la educación universitaria debe ser afrontado por quienes la reciben puesto que se trata de un bien privado y no de un bien social, conforme sostienen las teorías rivales. Recién en 2000 los organismos del Banco Mundial reconocerían su error (CORAGGIO, J., 2000).

Pero, entre tanto, en el caso argentino, la aprobación de un préstamo para educación superior significaba una flexibilización de la doctrina que atendía a la clasificación de la Argentina como país de mediano desarrollo. No obstante, los fondos servían para aumentar la presión en pos del arancelamiento de los estudios fundamentada en una

forzada argumentación sobre la equidad social, que el gobierno adoptó como una de la muletilas de su política.

Concientes de que las universidades no son susceptibles de reformas duraderas impuestas desde arriba en un contexto de tensión y desconfianza política, un conjunto de auto designados *analistas simbólicos* venía acompañando la oportunidad ofrecida por los préstamos del Banco Mundial con la tesis de que las universidades latinoamericanas constituían una excepción. (TENTI, E., 1999)

Esa relativización de conceptualizaciones universalmente usadas, se basaba en que, entre nosotros, el poder político es más fuerte, la base académica es menos pesada y el elemento de integración burocrático (más permeable al influjo externo) prevalece sobre las jerarquías académicas (en cambio, más refractarias).

La justificación de una intervención gubernamental, masiva y enérgica, pasaba también por el diagnóstico: bajos niveles de calidad, eficiencia y equidad, los tres parámetros divulgados por la modernización tecnocrática durante los ochentas. El mundillo de las decisiones económicas y financieras, con el cual la comunidad académica tenía las líneas cortadas, apoyaba con entusiasmo la iniciativa.

Si una parte mayoritaria de los actores internos de la universidad estaban abrazados al valor igualdad, esa vocación era descalificada como una politización morbosa. Y en forma diametralmente opuesta se esgrimía el valor calidad, como una factura que las universidades eran impotentes para solventar por sí mismas.

Durante la década de los ochentas la universidad pública argentina había sufrido las restricciones presupuestarias, pero su expansión cuantitativa pudo efectuarse gracias a algunos factores. Primero, un cierto apoyo en las construcciones de aulas, compra de equipamiento liviano y aumento de las plantas docentes; segundo, un deterioro del salario real y una acentuación de la tendencia a las bajas dedicaciones; tercero, política centralizada de ingreso con objetivos democratizadores y ejecución descentralizada.

El cambio de gobierno de 1989 encontró una universidad pública atascada, que podía movilizar sus apoyos sociales, culturales y políticos para defenderse, impidiendo nuevos ajustes, pero no era suficientemente autónoma para encarar reconversiones académicas que hubieran requerido inversiones significativas.

El tratamiento en boga prescribía un cambio en el sistema de relaciones entre las universidades y el gobierno:

- introducir racionalidad técnica donde imperaba la arbitrariedad política;
- cambiar la actitud hasta entonces benevolente del estado por una nueva posición evaluadora;
- proporcionar financiamientos por contrato, con objetivos preestablecidos, en lugar de partidas presupuestarias de libre disponibilidad (BRUNNER, J. J., 1993).

La figura del estado evaluador pasó repentinamente al estrellato. Fue un caso típico de “idea fuera de lugar” porque en su entorno originario, Europa continental, el estado evaluador sustituyó al estado administrador de los sistemas universitarios. Consistió en la creación de funciones gubernamentales de contrapartida frente a la delegación de nuevas atribuciones y responsabilidades a las autoridades académicas. Se trató, en consecuencia, de una solución liberalizadora mientras que en América Latina, dadas nuestras tradiciones institucionales, su instauración fue interpretada como un control destinado a coartar la autonomía.

Una constelación de fuerzas, dotadas de argumentos a la moda, intereses políticos y recursos financieros y de poder quedó entonces formada para impulsar una reforma providencialista de las universidades, gustara o no a los interesados directos. Ellos consiguieron que la reforma de las universidades fuera un *issue* incorporado a la agenda de las políticas oficiales.

Los sedicentes analistas simbólicos, los funcionarios del Banco Mundial y los políticos peronistas se coaligaron estrechamente pero conservando cada cual su propia identidad. La unidad en la acción fue lograda como consecuencia de un enlace pragmático por el que cada grupo instrumentaba el rol de los demás:

1. Los políticos eran comprendidos en sus necesidades de desplazar a sus opositores de las conducciones universitarias, confinarlos a posturas conservadoras con las que quedaran desacreditados, o crear nuevas instituciones en las que colocar a sus partidarios y ejercer la cooptación de académicos independientes. También en su fidelidad al proyecto del presidente de prolongar todo lo posible su estancia en el poder, aportándole políticas sociales activas en un espacio tan emblemático como la universidad.

2. Los funcionarios del Banco Mundial eran comprendidos en sus necesidades de introducir cambios visibles, cuyos resultados pudieran contarse, medirse y, si fuera posible, pesarse en plazos ciertos y que absorbieran un desembolso de fondos al ritmo que exige una gestión financiera diligente. Debían

seguir la doctrina de su institución basada en visiones economicistas, naturalmente ligadas a la realidad de la educación superior norteamericana como un paradigma, y apoyada en ejemplos de proyectos de inversión exitosos en países del tercer mundo.

3. Los analistas simbólicos son un personal en tránsito, de manera que sus necesidades son cambiantes. Su ruta los lleva desde los gabinetes de investigación hacia los despachos de mando; desde la crítica social hacia la modernización tecnocrática; desde la formación ideológica de izquierda hacia la impugnación implacable de esa misma cultura; desde el análisis neutral comprometido con la igualdad y la modernización hacia el enrolamiento con gobiernos determinados. Algunos de ellos se propusieron la proeza de superar las particiones weberianas unificando en sus propias trayectorias al científico, al político y al burócrata.

Los tres grupos se reconocían recíprocamente la determinación de hacer algo importante, visible y rápido. En tren de establecer estrategias, seleccionaron algunos cursos de acción. En todos los casos sería una cura sintomatológica que simplificara la decisión de ir al ataque. No había motivos para definir los males mediante una comprensión socio-genética de sus orígenes. Bastaba describirlos funcionalmente a través de un puñado de indicadores.

Si se detectaba bajo rendimiento de la enseñanza medida en graduados por ingresantes había que restringir el ingreso; si se registraba escaso número de posgraduados en el cuerpo académico había que lanzar una carrera de reconversión apuntando a alterar la estadística; si se encontraba un bajo promedio de dedicación a la docencia había que obtener puntos docentes para crear y distribuir cargos; si los planes de estudio eran largos había que acortarlos reduciendo el número de materias y así, sucesivamente, variable tras variable, hasta renunciar a cualquier conocimiento serio, ocultando la complejidad de las instituciones tras una serie de tautologías apenas hilvanadas.

Tampoco era conveniente considerar al sistema universitario desagregado según los tipos de instituciones que lo componen, la época de su creación, el contorno socio-geográfico o el contenido de conocimientos disciplinares o profesionales; cada universidad analizada según sus propios antecedentes nacionales y regionales y su propio grado de desarrollo. Alcanzaba y sobraba con presentar los indicadores a bulto, y armar *rankings* con ellos para uniformar las recetas.

Si el discurso de las dirigencias universitarias apelaba a una reforma desde las bases, modificando condiciones estructurales a través

de consensos amplios y avances parsimoniosos que dieran resultados al cabo de un esfuerzo prolongado, la réplica debía consistir en medidas drásticas que fueran rectamente al grano.

VII UNA ESTRATEGIA FILOSA

La Argentina tenía pocos postgraduados en sus planteles docentes. Había que aumentar esa proporción moviendo el indicador con la proa puesta en el primer mundo. Mediante la coacción legal se impondrían nuevas exigencias formales en plazos cortos: los rangos académicos (magíster, doctor) serían indispensables para desempeñar determinados puestos y funciones (profesor en el posgrado y, después, en el grado, director de proyecto, las categorías superiores de investigador). Entretanto, a través del préstamo del Banco Mundial, se otorgarían becas para financiar maestrías y doctorados. Las carreras de las universidades argentinas podrían captar esos becarios y consiguientemente financiarse sí obtuvieran una cierta calificación.

Esa fue la idea central del Fondo para el mejoramiento de la calidad, una de las unidades ejecutoras del PRES, nombre oficial del convenio de préstamos de la Argentina con el Banco Mundial. La historia del FOMECA es muy ilustrativa de la manera en que los grupos participantes intercambiaron influencias y se aliaron en el proceso de gestación de las decisiones.

Originalmente, en 1993, durante la fase preparatoria del proyecto de inversión, un pelotón de universidades nacionales preparó documentación técnica consistente en estudios diagnósticos y proyectos de factibilidad para una inversión de carácter institucional. Adelantados esos proyectos otro grupo de instituciones fue invitada a sumarse a principios de 1994. Aparentemente los fondos iban a desembolsarse en tramos, favoreciendo a algunas universidades primero, para luego extenderse a las demás.

Durante 1994 la estrategia cambió. Los testimonios informales indican que se debió a una determinación del grupo político, que los funcionarios del Banco Mundial aceptaron. Los proyectos institucionales fueron depositados en un cajón. En su lugar se convocaron comisiones de especialistas por disciplina / profesión, que deliberaron durante varios meses y elaboraron formulaciones detalladas a modo de diagnóstico de las carencias que experimentaban y como justificación para aplicar fondos que las subsanasen.

Aún cuando los equipos directivos de las universidades nominaron a los académicos que las integraron, las comisiones reflejaron las líneas

verticales con que las disciplinas cortan, a escala nacional, a las instituciones que las alojan.

Por exigencia de los funcionarios del Banco Mundial , aceptada por las autoridades nacionales, las inversiones serían aplicadas a las ciencias básicas y las ingenierías. Los dos argumentos esgrimidos eran absurdos, casi pueriles.

Se decía, primero, que las ciencias sociales y humanas estaban sobredimensionadas en la Argentina. Esa fantástica afirmación se respaldaba con un clasificador por el cual carreras como las de abogado o contador eran incluidas, sin otra consideración, en las ciencias sociales.

Segundo, que la graduación de científicos básicos e ingenieros era *per se* el signo de avance de las sociedades. Un somero estudio comparativo realizado por entonces en el CEDES (Centro de Estudios del Estado y la Sociedad) refutó esa ocurrencia. Las grandes potencias industriales, entre ellas las europeas, Japón, Estado Unidos y la ex Unión Soviética mostraban una proporción de cuadros universitarios en ciencias y profesiones “blandas” mucho más alta que los países subdesarrollados o del tercer mundo y los emergentes.

La rectificación no se hizo esperar. Como resultado de ciertas presiones y negociaciones informales fueron declaradas elegibles las ciencias de la salud y las ciencias sociales y humanidades en cuotas que, juntas, alcanzaban al cuarenta por ciento del total. La gafe quedó disimulada.

Así sucesivamente, ante cada rendición de cuentas, el FOMECE se veía en aprietos porque la magnitud de las inversiones era inferior a la prevista y el ritmo de desembolso exasperaba por su lentitud. La mala concepción original hizo sufrir a los autores varios desencuentros. El monitoreo de expertos y auditores, sumado a las repercusiones en la arena de la política universitaria, impartió lecciones. Con el tiempo, los resultados positivos que iban divulgándose podían atribuirse progresivamente más bien a las modificaciones, aperturas y agregados que a los términos de referencia iniciales.

Era desconcertante escuchar a los comisionados del Banco Mundial lamentándose por el bajo nivel de ejecución del préstamo y protestando, sorprendidos, contra la debilidad institucional de las universidades que no podían asistir a sus grupos disciplinares en la formulación de proyectos, que no dominaban con fluidez los procedimientos de gestión y que carecían de las contrapartidas estipuladas.

El costo de oportunidad de la estrategia FOMEC fue enorme aunque quedara relativamente encubierto por un proceso de flexibilización de los requisitos en cuanto a destinos de aplicación, modos de ejecución y finalidades de la inversión. Esas enmiendas en cuotas no eran, huelga decirlo, públicas pero llevaron a recuperar, fragmentaria y tardíamente, algunos ejes de acción desperdiciados con el precoz abandono de los proyectos de desarrollo por universidad: el fortalecimiento de la gestión central, las bibliotecas, las reformas curriculares de carreras de grado, entre otros.

Pese a toda la presión ejercida por los funcionarios externos e internos, para defender el diseño y el estilo de ejecución del proyecto, y a los mayores costos financieros irrogados al país por el atraso en las metas, la utilización del préstamo fue muy imperfecta. La evaluación política de los objetivos, su grado de cumplimiento e impacto, esperan otros estudios.

De cualquier manera, el afianzamiento de la estrategia de aplicación por disciplinas a nivel nacional, mediante fondos competitivos y con eje en el postgrado, sustituyó a los proyectos de desarrollo de las universidades como tales, en los cuales habría tenido cabida seguramente el apoyo a las disciplinas, sólo que al lado de una inversión en otros factores institucionales clave para una transformación.

La intención de capitalizar políticamente los contactos derivados de la gestión del préstamo y la gloria de sus realizaciones hizo que los grupos académicos de base fueran contactados en forma directa para sugerir que, si fuera necesario, saltaran por encima de los directivos institucionales en pos de los financiamientos.

En contraste, los sueldos de la gran mayoría del personal académico eran bajos, casi simbólicos, porque, frecuentemente las universidades aprovechaban la vocación docente de profesionales para facilitarles su incursión como amateurs en la vida académica y porque, casi siempre, explotaban a un proletariado intelectual cuyo afecto por la vida y el roce universitarios los convertía en donantes de su trabajo, mientras fuera de ellas se ganaban la vida en quehaceres que, ocasionalmente, podían ser afines.

Con esa multitud desmotivada nada mejor que una dosis homeopática de incentivos. Un suplemento salarial desconectado del sueldo al que los profesores y docentes tuvieran derecho siempre y cuando le rindieran a las autoridades una prueba adicional de su vocación. Así surgieron pagos de carácter trimestral para quienes desearan convertirse –auto-didácticamente, claro- en investigadores, formulando los respectivos proyectos.

Por otro lado se exponía el efecto de demostración de unos cuantos casos ejemplarizadores: las nuevas universidades del conurbano bonaerense contarían con margen financiero y capacidad legal para diseñar políticas de personal caracterizadas por retribuciones razonables, muy por encima de las de la plaza universitaria. Las nuevas universidades privadas de elite hicieron lo propio, conmoviendo el mercado de profesionales académicos, y segmentándolo.

En gran parte las nuevas instituciones fueron fundadas de la nada. Su masa crítica, si alguna tuvieron, fue alcanzada repentinamente, sin inversión significativa, simplemente extrayendo parte de la crema de las universidades públicas de Buenos Aires y La Plata.

La decodificación política de estos cursos de acción es sencilla. El gobierno necesitaba hacer viable su reforma “desde arriba” y su recompensa sería el desplazamiento de sus adversarios políticos tanto de las conducciones universitarias cuanto de la orientación nacional de los organismos de coordinación. En la lucha por conservar ambas ciudadelas los radicales tenían una ventaja fundamental: el contacto cotidiano con las comunidades académicas, esas clientelas ilustradas cuya representación ejercían ante potenciales amenazas del gobierno, a la sazón a cargo de una vertiente política sobre la que pesaba históricamente un estereotipo: que era contraria al principio de autonomía y poco interesada en el de calidad.

Los concursos competitivos para proyectos, organizados conforme lineamientos aprobados por los referentes de las disciplinas, y gestionados con la asistencia de los analistas simbólicos, bajo el patrocinio de una tecnocracia internacional ávida de colocar los fondos, servía como maniobra de triangulación. Ofrecía a los líderes disciplinares el contacto directo con un centro de poder igualmente amigable, pero mejor provisto de recursos y más dispuesto al intercambio. Recíprocamente, esa relación daría acceso directo a la base pesada, la movilizaría tras metas centralmente trazadas y dibujaría para ella un horizonte tal que la interposición de cualquier obstáculo político, situado afuera o aún adentro de sus establecimientos, hiciera ejercer a sus miembros el “voto castigo”.

Las comunidades disciplinares se convertían en una especie de centro del tablero en el ajedrez de la confrontación política alrededor de la universidad pública. Los comités de pares académicos, convocados sistemáticamente para el asesoramiento y la legitimación de decisiones, directa o indirectamente ligadas a reparto de fondos, se transmutaban desde el tradicional jurado de concursos, puesto en acción por los delegados normalizadores durante los ochentas, en estas nuevas instancias evaluativas. El saber, definitivamente, daba poder.

VIII LA FUERZA DE LA LEY

La máxima aspiración de quienes gobiernan es orientar un cambio. El diagnóstico de crisis de los sistemas y la postulación de un programa alternativo son las dos herramientas usuales a través de las cuales un área de la realidad es colocada como prioridad por la opinión pública y el gobierno.

Un préstamo de organismos financieros internacionales o una ley ofrecen esas oportunidades, porque confieren un poder excepcional. En nuestra experiencia ambas cosas se dieron pocas veces. Nuestro análisis trata de un episodio que tuvo a las dos juntas. Haberlas tenido puede ser simplemente resultado del azar y, probablemente, de la acumulación de causas anteriores; haberlas aprovechado requirió un talento político indiscutible.

Pero, la crítica debe ser ejercida sobre los diversos contenidos que pudieron imprimirse, a través del contraste entre las opciones tomadas y las opciones desechadas.

Dada la cultura política en la que se inscribían, caracterizable como economicista, decisionista y tecnocrática, las autoridades educacionales concibieron aquellas dos grandes palancas para impulsar su proyecto. Semejante conjunción dio una fuerza apreciable: una fue el préstamo del Banco Mundial como potenciador de una coyuntura fiscal desahogada que, además, propiciaba contraer deuda externa de manera vertiginosa; otra, la sanción de una ley.

En nuestra tradición republicana la ley es una fuente de poder y de organización extraordinaria. Suele dictarse en coyunturas singulares, por eso mismo desprende sus efectos durante muchas décadas hasta convertirse en un mito.

La Ley Avellaneda N ° 1.597, efectivamente, fue aprobada en 1885 y rigió hasta 1948; más aún porque fue repuesta por los decretos-leyes N ° 6.403/55 y N ° 10.775/56 de la autoproclamada Revolución Libertadora y subsistió hasta 1967.

La crónica de la sanción de las leyes educacionales describe verdaderas epopeyas, que insumen ingentes energías sociales y políticas, y en su transcurso los diferentes interesados imaginan una precipitación de consecuencias triunfales o trágicas, que confieren a esos procesos un sostenido dramatismo.

Lo que iba a llamarse Ley de Educación Superior N ° 24.521 confirmó esos rasgos. Con mayoría en ambas cámaras del Congreso, el gobierno había ya obtenido la denominada Ley Federal de Educación N °

24.195 en 1993. Desde esa posición hegemónica el debate sectorial en torno a la legislación universitaria tuvo visos de una farragosa negociación entre el gobierno y las conducciones universitarias.

La búsqueda de consensos preliminares era aconsejable para el gobierno por la probable impopularidad de imponer unilateralmente la norma y para los dirigentes universitarios por la inexorabilidad de su aprobación. Paralelamente, la intransigencia en un conjunto de temas revelaba la tesitura íntima de la estrategia de poder del gobierno, mientras corrían los diálogos.

A las entrevistas formales y las conversaciones reservadas, las complementaba la circulación de borradores que, sucesivamente, se distribuían en el CIN y el CRUP y en los Consejos Superiores y Directivos de las universidades.

En ellos se manifestaban estados de la negociación que como en un banco de pruebas guiaban a los redactores, a la vez que se descomprimían tensiones, para acostumar a los interesados a la idea de aceptar disposiciones que despertaban su resistencia.

La normalización universitaria había sido realizada a partir de un decreto presidencial ratificado (y parcialmente modificado) por una ley de 1984, la N ° 23.068. La estrategia organizacional y jurídica del primer gobierno constitucional consistió en restablecer la validez de los estatutos universitarios anteriores a la brutal intervención de “la noche de los bastones largos” en julio de 1966.

Desde entonces, varias tentativas de regularizar la institucionalidad universitaria mediante leyes orgánicas y procesos organizativos habían fracasado (Ley N ° 17.245 de 1967, ley N ° 20.654 de 1974 y ley N ° 22.207 de 1980). Adoptar como modelo una época en la que la autonomía, el co - gobierno y los concursos habían funcionado correctamente fue acertado. La ley fijó un plazo de 18 meses para devolver la autonomía al gobierno de los claustros y así ocurrió. A principios de 1986 las universidades nacionales estaban plenamente a cargo de las autoridades autónomas, elegidas por los claustros.

El problema técnico-jurídico sobreviniente fue que la Ley de normalización era temporaria y como tal había caducado. El vacío debía ser llenado con una nueva norma que ratificara la institucionalidad lograda, relacionara a las universidades entre sí y las articulara con las funciones del gobierno. La situación de minoría que el presidente Alfonsín padecía en el Senado impidió a su gobierno la superación de esa falencia.

El anteproyecto y luego el proyecto preparados por el gobierno de Menem durante 1993 y 1994 excedían la satisfacción de esas necesidades “marco” para incursionar en detalles organizativos y formales que los estatutos tenían plenamente resueltos. Ese montaje en paralelo no era inocente. Se trataba de alterar las normas para manipular la ecuación interna de poder de la mayoría de las universidades. Todas las cuestiones de representación de sectores universitarios fueron modificadas tras el sonsonete de que eran causa de diversos males. El imaginario del grupo en el gobierno era que las autoridades universitarias dependían de aquellos detalles y que se derrumbarían si se los modificara.

En general la ley falló como estrategia de poder. Prácticamente ninguna universidad cambió la orientación política de su conducción con motivo de la adecuación estatutaria forzada por las nuevas reglas. Sí, esa adaptación insumió mucho tiempo y esfuerzo, restado a otras funciones y debates seguramente más importantes. En cambio, se impuso un segundo modelo de organización interna basado en la elección directa del Rector por medio del voto ponderado de los miembros de la universidad. Ese dispositivo, grato a la cultura política del peronismo, compite con el tradicional sistema colegiado, más deliberativo, y ha merecido la adhesión de algunas universidades que instauraron “ejecutivos” fuertes, casi plebiscitarios, en la persona de sus rectores con el acompañamiento de asambleas y consejos devenidos en órganos “legislativos”, es decir competentes para dictar normas generales y ejercer actos de control, pero privados de poder efectivo sobre la dirección de las instituciones.

Entre tanto, en 1994, se celebró la Convención Reformadora de la Constitución Nacional. Se dio allí un paso extraordinario en materia de legislación educacional. La autonomía y autarquía de las universidades figura ahora como una garantía de las universidades públicas que (junto con la gratuidad y equidad de los estudios) el Congreso debe respetar al dictar “los planes de instrucción general y universitaria”, fórmula clásica del texto de 1860 que sigue vigente y ahora se amplía con un nuevo fraseo: “sancionar leyes de organización y de base de la educación” (Artículo 75 Inciso 19). (STUBRIN, A., 2000)

Pero las garantías constitucionales se encuentran seriamente afectadas por la Ley de Educación Superior a través de un mecanismo de aprobación del texto de los estatutos universitarios que le otorga al Poder Ejecutivo una insólita atribución de supervisar su legitimidad y, en caso de apreciar que están desviados, demandar a las universidades ante la Cámara Federal de Apelaciones competente en pos de un texto determinado que ese tribunal podrá imponer a la universidad.

Ese control rebaja la autonomía universitaria a la categoría de un mero régimen descentralizado y permite que sea vulnerada. Así ocurrió reiteradas veces en que las universidades fueron judicialmente

condenadas a introducir en sus estatutos frases exigidas por el poder ejecutivo y les fue impedido adoptar un régimen de ingreso directo o la gratuidad de sus estudios de grado. La Corte Suprema ha sentado jurisprudencia el 27 de mayo de 1999 en el caso Universidad Nacional de Córdoba c/ Estado Nacional, por votación dividida de 5 jueces a favor y 4 en contra, a favor del Ministerio de Educación.

El revés de la trama de la suposición de que las normas organizacionales impondrían la transformación universitaria la constituyó la omisión total de los contenidos de base en la Ley de Educación Superior. El plan nacional de desarrollo universitario, incluida la expansión de establecimientos y carreras, las inversiones en equipamiento y edificios y las políticas de personal, entre otros aspectos sustanciales, fue materia de pacto con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo a raíz de la gestión de los préstamos respectivos para el subsistema universitario y no universitario, pero el Congreso de la Nación fue soslayado. El diseño y manejo unilateral de esos programas, verticalmente impuestos a las universidades, importó una lesión al dispositivo constitucional de autonomía universitaria, porque pasó por alto la prohibición expresa de legislar que recae en el Poder Ejecutivo (Artículo 99) y de no delegar esas atribuciones que alcanza al Congreso (Artículo 76). (BRAVO, H. F., 1998)

La Ley de Educación Superior oficializó la implantación de los sistemas de evaluación y acreditación universitaria. La Comisión Nacional respectiva (CONEAU) es un organismo descentralizado, compuesto por doce miembros propuestos por las Cámaras del Congreso (6), el Consejo Interuniversitario Nacional (3), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (1), la Academia Nacional de Educación (1) y el Ministerio de Educación (1).

Se configuró así un sistema de análisis público de la sustancia de la actividad universitaria, con tres componentes que toman como modelos, respectivamente, al sistema brasileño de acreditación de posgrados, al sistema francés de evaluación de establecimientos y al sistema norteamericano de acreditación de programas profesionales. (MIGNONE, E., 1995)

Acerca de la acreditación de carreras, antes de la instalación de la CONEAU en 1996, funcionó a instancia del Ministerio de Educación la denominada Comisión de Acreditación de Posgrados cuya misión era, explícitamente, asignar calificaciones que permitieran acceder a becas u otros beneficios distribuidos por el FOMECE. Con respecto a la evaluación institucional de universidades, éstas fueron promovidas por medio de convenios con el Ministerio de Educación y se concretaron tres casos entre 1995 y 1996, mientras que el CIN había formulado a través de una serie de jornadas y congresos nacionales una doctrina (Acuerdo 50)

que contestaba críticamente al enfoque paramétrico aprobado en el marco del préstamo del Banco Mundial (Subproyecto 06).

La secuencia de apertura de las diversas actividades de la CONEAU estuvo correlacionada con la prioridad asignada por el gobierno al desarrollo de los posgrados, la importancia decreciente de la evaluación institucional y la postergación de las acreditaciones de grado, en la medida en que éstos énfasis estaban coordinados con las oportunidades de financiamientos adicionales e iban despertando alternadamente el interés de las universidades públicas y pautando su estilo de gestión. La superposición e inconsistencia interna de esas funciones a cargo de la CONEAU, hicieron del desarrollo de cada nueva actividad un proceso entrabado cuya contribución no fue todo lo relevante que cabía esperar para la organicidad del sistema, sus articulaciones con el gobierno y la racionalización de su planeamiento.

No obstante, la CONEAU consiguió una aceptación casi total para su tarea, en lo que respecta a sus convocatorias a la acreditación de los posgrados. En 2000 la Universidad de Buenos Aires después de haber participado en una primera etapa, retiró sus carreras de la CONEAU, basándose en un fallo judicial que había declarado la inconstitucionalidad a su respecto de la Ley de Educación Superior en materia de normativas dictadas y administradas por fuera de la Universidad. Se rebeló también contra una resolución ministerial (del gobierno de De la Rúa) que le imponía la publicidad de las calificaciones de las carreras. La actitud de la UBA se hacía consecuente con las políticas institucionales que históricamente la hicieron reacia a aceptar, por ejemplo, la autoridad ministerial en materia de validez nacional de los títulos, así como con muchas otras aspectos de la gestión rectoral iniciada en 1986, que entendió la autonomía como una prerrogativa individual de cada universidad, sin contrapartida alguna a favor de la educación superior como sistema nacional público.

El episodio del retiro de la UBA es representativo de las difíciles condiciones existentes para establecer en el país una política pública en materia universitaria y más en general en la educación superior, que pueda reafirmar el carácter estatal de las instituciones nacionales y el régimen de orden público que regula la creación y funcionamiento de las instituciones privadas. Implícitamente ese hecho, protagonizado por la conducción radical de la universidad más importante del país, en disonancia con un gobierno ejercido por un presidente de ese mismo partido, suscitó interrogantes acerca de la efectividad de la política de partidos para articular intereses en la educación superior. Indica, además, la aparición eventual de una crisis que podría amenazar la funcionalidad de ese mecanismo.

IX LA SIGNIFICATIVA COINCIDENCIA

A los ojos de los comparatistas extranjeros la universidad argentina ha sido descrita como un sistema darwiniano, dado el notable consenso social con que sobrelleva las penurias materiales, siembra la ilusión de la movilidad social entre centenares de miles de jóvenes y deja en el camino a la gran mayoría de ellos, que desertan voluntariamente (ALTBACH, Ph., 1999).

Independientemente de la mayor o menor percepción socio-histórica de los académicos y expertos, el quid de la configuración original de la universidad argentina puede encontrarse en su capacidad de respuesta frente a las demandas de ingreso. Cuando en los años sesenta y setenta el proceso de secundarización de la educación en Europa se había completado como consecuencia de las décadas doradas posteriores a la segunda guerra mundial, las predicciones señalaban que en el período siguiente se produciría un crecimiento vertical del sistema universitario. Si esos pronósticos fallaron fue porque los académicos soportaron la presión de ingreso sobre las universidades anteponiendo sus necesidades y visiones acerca de la calidad y convenciendo a la sociedad que un alto nivel de exigencia, aunque restrictivo para un amplio número de jóvenes, era conveniente para el interés general (TROW, M., 1979).

La presencia de la política de partidos en la universidad fue una de las variables concatenadas que determinó en la Argentina una respuesta inversa a la europea. El tejido académico, formado mayoritariamente por personal de baja dedicación y escasa remuneración se sumó, en general, a las posiciones democratizadoras de los estudiantes y sus delegaciones en los consejos universitarios y de los equipos político-técnicos de rectorados y decanatos, vinculados a aquellos, de abrir las puertas para que crecientes contingentes de jóvenes accedan a su oportunidad, bien que moderados serían los esfuerzos pedagógicos para apoyarlos y retenerlos más allá de su incorporación formal (ROMERO BREST, G., 2000).

La tradición reformista y el legado populista del peronismo y el radicalismo ayudaron a esa tendencia, característica de la universidad pública argentina, que es la vehemente influencia del valor justicia social e igualdad frente a la proporcionalmente menor gravitación del valor competencia o calidad.

Las dos corrientes político - educativas que signaron sucesivamente la política universitaria desde el retorno de la democracia en 1983 tuvieron estrategias diferentes, pero ambas coincidieron en favorecer el crecimiento (de instituciones, funciones, docentes,

estudiantes) en detrimento de una transformación profunda (STUBRIN, A. L., 1998).

Una serie de reivindicaciones, logros e innovaciones, casi todas ellas valiosas e importantes, como la investigación, la extensión, la transferencia, los servicios, los postgrados, las subsedes, la educación a distancia y no formal, las pasantías laborales, la articulación con los terciarios, la evaluación institucional, los proyectos de mejoramiento, los incentivos a la investigación, la cooperación internacional, entre otras que aparecieron en el panorama durante el lapso democrático, coinciden en eludir el núcleo problemático de las carreras de grado, postulándose como eternas promesas de derramar sus beneficios sobre la enseñanza, a la que habrían de transformar y mejorar indirectamente en el mediano plazo.

A la baja prioridad de las carreras de grado y de su calidad cabe agregarle la operación de efectos paradójales que las perjudicaron. La creación de intereses e incentivos fuera de los puestos habituales de desempeño, centrifugaron a buena parte de la masa de profesores hacia tareas mejor remuneradas, comúnmente no formales o a destajo, en tanto las tareas propiamente pedagógicas de atención de la masa de alumnos era poco reconocida y peor retribuida. La misma perversidad de consecuencias opera entre instituciones: las más antiguas y venerables (casi siempre públicas) dan prestigio y por eso los puestos de baja dedicación fueron buscados y conservados como trofeos, pero las más nuevas e impetuosas (privadas o públicas), sin renombre, proveen sueldos u honorarios razonables y por eso captan progresivamente el aporte real de los profesores.

El desorden de la expansión universitaria adquirió características alarmantes, también, en los dispositivos de distribución presupuestaria. En todo el período fracasaron los estudios para generar una “pauta” que permitiera distribuir los recursos públicos entre las universidades. Por ende la suerte de cada casa de estudios depende, en principio, de los antecedentes. No hay una contabilidad racionalizada que permita discernir las partidas para gastos corrientes de las partidas para inversiones, al punto que algunas universidades que recibieron transferencias para instalación física dispusieron después libremente esos importes durante dos décadas.

La democratización fue, conviene resaltarlo y apreciarlo debidamente, una barrera contra el elitismo académico, o por lo menos contra sus manifestaciones más egoístas. Aunque, cabe reflexionar que ha transcurrido demasiado tiempo sin que los procesos democratizadores se plasmen en una mayor calidad de la enseñanza y un incremento de las graduaciones.

La presión de los beneficiarios actuales o potenciales de servicios universitarios y la fuerza del argumento democrático que esgrimen gravita frente a quienes deciden sobre el presupuesto, en especial sobre los legisladores. Por eso ciertas destrezas de una gestión universitaria consisten en arriesgar la fundación de nuevos establecimientos o la iniciación de nuevos servicios a cuenta de que las respectivas coaliciones de intereses sociales movilicen sus influencias ante los órganos de decisión. Suele haber, por lo tanto, objetivos electorales que forjan proyectos comunes entre la clase política, los partidos, sus corresponsales académicos y diferentes sectores sociales en torno a la expansión universitaria.

Probablemente el éxito en la difusión de la planeación estratégica como procedimiento formal para dirigir organizaciones entre nuestros directivos de universidades esté relacionado con las afirmaciones precedentes. Sin perjuicio de su adaptación al medio académico, la planeación estratégica se origina en la teoría de la administración y ofreció los mejores resultados en su aplicación a la empresa privada. No es de extrañar que el análisis situacional elaborado mediante el señalamiento de fortalezas y debilidades, propias y ajenas, estimule un espíritu competitivo y disponga para la lucha en pos de objetivos externos. Tampoco que el viejo estilo republicano de la universidad pública argentina sea poco aprovechable para estos modos de gestión, efectivos, ágiles pero eminentemente gerenciales. (ARGUIN, G., 1988)

Cuesta imaginar que estas doctrinas aconsejen dar prioridad a problemas rebeldes y enredados como los de la deserción o la desactualización en las carreras de grado, que requieren esfuerzos pacientes, múltiples coordinaciones, investigaciones participantes, diagnósticos descarnados, deliberaciones pluralistas y cursos de acción innovadores y democráticos. Las más osadas de las propuestas de cambio organizacional, la “reingeniería” por ejemplo, incluye enfoques y técnicas que quedan cortos frente a la magnitud de los desafíos y que son improcedentes en una comunidad académica. El nudo gordiano de la realidad universitaria es, por su importancia, un problema público que excede al buen arte de la administración y es abordable solamente a través de la labor de gobierno.

Es apremiante, por lo tanto, la construcción de una “agenda de los gobiernos” (nacional, provincial y universitario) que conecte entre sí los diferentes problemas, recursos y enunciados de solución, reconociendo la complejidad que realmente tienen, para que los impulsos políticos dejen de ser reactivos y voluntaristas y se organicen como una formulación convincente, que cree una imagen del futuro deseable y contemple la viabilidad de su construcción.

Esa agenda oficial puede y debe abreviar en una ya existente “agenda de la sociedad” que se compone de múltiples preocupaciones, dilemas, debates e iniciativas que surgidas en estos años, no fueron estimulados, articulados y unidos en una lógica transformadora. Una agenda así formulada dará pie a un impulso sostenido de transformación que ponga a funcionar las decisiones democráticas, desde el Congreso de la Nación hasta los consejos superiores de las universidades, los ministerios nacionales y provinciales, los organismos intermedios nacionales y regionales, haciendo e implementando una acción sistemática que merezca el nombre de política pública de educación superior. (AGUILAR VILLANUEVA, L. F., 1994)

X- CONCLUSIÓN

Para bien o para mal, la política de partidos habrá dejado su marca indeleble en los modelos de universidad y de sistema de educación superior de la Argentina. Su principal contribución debiera buscarse en la gobernabilidad, el crecimiento del sistema así como de muchas de las universidades públicas, la institucionalización y democratización de las mismas, la diversificación de roles y funciones y su articulación con el sistema político.

Su déficit, curiosamente, reside en la falta de visión para construir políticas profundas de transformación que equilibren democratización con calidad y en la reticencia a reconocer y plantear con sinceridad algunos problemas centrales. La política de partidos en la universidad no puede ser, en promedio, mucho mejor o mucho peor que la del país mismo y sus provincias. Pero allí, en la necesidad de pensarse a sí misma y de reflejarse en otros pensamientos y experiencias, de depurarse e ilustrarse está, por qué no, la clave para recobrar el sentido de su presencia en los claustros, con funciones dirigentes.

Toda formulación realista de una agenda de transformación imponía mejorar el gobierno universitario al interior de cada universidad pública y a escala del sistema nacional. Durante el lapso bajo análisis, se hizo sentir la necesidad de abordar la coordinación pan-universitaria, intra e inter - regional, la articulación y cooperación con el sistema escolar y el sistema científico, el fortalecimiento de los organismos intermedios y de evaluación, así como también la estructuración de la oferta de educación superior sobre el principio de una amplia diversificación, dotada de “puentes y pasarelas” que permitan circular a los alumnos y aseguren igualdad de oportunidades.

Si a futuro no se pusiere el acento en estos aspectos, eminentemente político-educativos, antes que académicos, técnicos o de

gestión, puede conjeturarse que las universidades agudizarán la hipertrofia de tareas en la que ya están incursas y pospondrán indefinidamente las reformas internas indispensables. El modo en que las universidades asumen e internalizan problemas y demandas externas no puede seguir siendo el crecimiento competitivo de todas ellas, sino la creación de sujetos institucionales colectivos que, preservando la autonomía, la recreen en nuevas competencias y recursos comunes para cubrir, por esa vía, los objetivos más generales.

Como interfase entre el sistema político y el sistema académico, sobre los grupos pertenecientes a los partidos políticos recae, antes que en nadie, esa misión. Ellos se manifiestan en la universidad y en el sistema político a través del desempeño de una función bisagra. Surgidos del movimiento estudiantil y las juventudes partidarias, pero mixturados con académicos, militantes y burócratas, su desenvolvimiento depende de una doble inserción, como equipos técnico-políticos en las casas de estudio y como fracciones político-técnicas en las ciudades y provincias en que se ubican. En estos territorios compiten por puestos legislativos o por los gobiernos, compartiendo e intercambiando con las universidades personal y conocimientos técnico-académicos y otros recursos para aplicarlos a campañas, desempeños legislativos, programas y políticas gubernamentales.

En el estadio actual de su desarrollo es claro que la política de partidos soporta severos cuestionamientos y tensiones. Algunos tienen que ver con los modales organizativos, el clientelismo, el caudillismo, los vicios de financiamiento y el faccionalismo exacerbado. Esos problemas han sido importados a la universidad pública en dosis variables por los militantes de partido, produciendo en ocasiones conflictos artificiales o potenciando las frecuentes y apasionadas querellas que caracterizan a la vida académica por sí propio.

Pero otras deudas contraídas por la política de partidos con la sociedad consisten en su errática y descaminada manera de gobernar, la pobreza estructural en la que el modelo económico adoptado durante los años noventa ha metido a amplios sectores, la recesión prolongada y la indefinición en materias tan elementales como un buen funcionamiento institucional o un inteligente diseño de las políticas públicas.

Ambas vertientes críticas son reproducidas reiteradamente contra las expresiones partidarias en las universidades, por lo cual es en relación a su eventual superación que el vínculo entre la academia y la política debiera despertar nuevas esperanzas, como las siguientes:

-La universidad situada como ámbito de formación y aprendizaje de las elites políticas que comandan los partidos con acceso al poder, configura un tema interesante.

-El conocimiento científico y sus cultores profesionales conectados con los ámbitos decisorios del estado a través de cuadros político-técnicos que sucesiva o simultáneamente prestan servicios en ambos sistemas, se convierte en una perspectiva auspiciosa.

-Los partidos políticos ensayando en las universidades, a través de grupos especializados, formas de convivencia, debate y lucha democrática alrededor de programas palpables y realistas de transformación académica, como parte de una política pública concertada y operativa sobre la educación superior, es una alternativa promisoría.

Todo lo anterior es positivo no sólo porque podría beneficiar a la universidad sino también sustentar al sistema de partidos con personal y conocimientos que mejoraren sus desempeños.

Ninguna exploración de un problema tan complejo autoriza a emitir juicios de valor lineales. La idea ramplona de que la política de partidos es nociva está tan de moda que es fácil ceder a la tentación de condenarla también en la universidad y, de hecho, esta prédica tiene propagandistas y receptores sistemáticos. Pero, aunque sólo fuera por hipótesis, el retiro repentino de la política de partidos crearía un vacío y, tal vez, un aislamiento que a las universidades les costaría sobrellevar.

Los interrogantes sobre el estamento político-partidario y la universidad pública en la Argentina serán respondidos, principalmente, por los propios actores, entre los que se cuentan los simples votantes en las elecciones de cada uno de los estamentos universitarios. Poner el tema sobre la mesa es un primer paso, constructivo y clarificador. Luego, los representantes de la política de partidos tendrán que asumir su condición como una fuente de deberes adicionales para con la transformación de las realidades en las que actúan. Entiéndase bien: no ya deberes para con la reproducción de su inserción o con el cuidado de su herencia sino también y fundamentalmente con la eficaz puesta en práctica de una programática de cambio en la educación superior.

Para las agrupaciones estudiantiles de la universidad argentina hasta los años setenta la actividad académica no era un asunto en sí mismo relevante; la revolución, la liberación o el socialismo debían construirse afuera de la universidad y después se impondrían en ésta por su propio peso. De esa forma la universidad era una plataforma de aproximación al escenario de la lucha principal, un lugar donde ponerse en forma y por lo mismo un ámbito propicio que no importaba por sí mismo.

Treinta años atrás, la idea de una ciudadanía universitaria responsable que se probara en la contribución al mejoramiento y democratización de la propia universidad, cara a la tradición reformista, inspiró a los grupos universitarios que militaban en los partidos (en

especial en el radicalismo), cuya propuesta fue impulsar la Reforma en la universidad para aportar así al cambio en la política y en la sociedad. Debería ser tenida en cuenta aún hoy, cuando los puestos de gobierno universitario ofrecen serias oportunidades para lograrlo gracias, entre otras cosas, a las articulaciones y compromisos que se establecen con los partidos, gobiernos y parlamentos.

Por el contrario, la utilización de la militancia universitaria como pretexto para hacer carrera en la política externa, tendrá que ser corregida a tiempo para evitar la crisis y el desprestigio que, inexorablemente, traerá aparejados. La burocratización del movimiento estudiantil, la pérdida de su independencia intelectual y cultural en manos de estructuras jerárquicas que lo maniataren, sería lamentable. Está muy bien que el estamento político en la universidad levante los reclamos académicos y ponga en juego sus resortes de lucha para defender conquistas y trasladar demandas legítimas frente al estado. Pero, es negativo que los intereses propiamente partidistas o de facciones se encubran en la universidad para imponer al estado exigencias desmedidas. En fin, se tratará siempre de concebir a la Universidad como parte de la vanguardia en las luchas por la justicia social, no como una retaguardia en las carreras particulares hacia el poder.

La lucidez reformadora incluye entender cabalmente que la universidad pública en la Argentina es parte indisoluble del estado. Eso no implica subordinarla a los gobiernos de turno como intentan los partidarios de la Autonomía Restringida, así como tampoco supone aislarla en una torre de marfil como quisieran los partidarios de la Autonomía Absoluta, sino hacerla artífice de sus propias políticas, -como sostenemos los partidarios de la Autonomía Ampliada-, solidaria con las otras universidades y con el sistema educativo, y enlazada con una política pública nacional de modernización de la educación superior. Estas disyuntivas no son bizantinas: una parte de la doctrina jurídica sostiene que las universidades nacionales, autónomas y autárquicas según la Constitución Nacional reformada en 1994 son personas jurídicas de derecho público no estatales, categoría a partir de la cual sería posible, por ejemplo, excluirlas del presupuesto nacional (BIDART CAMPOS, G., 1995).

La definición política del *problema público complejo* que afecta al sistema de educación superior, implica una construcción social exigente, que depende del descubrimiento, a realizar por todos los interesados, de las condiciones desconocidas, ocultas o solapadas en que se desenvuelven las instituciones. La subsiguiente *agenda orgánica de gobierno* para ese verdadero sistema de problemas será lograda solamente y en la medida en que la investigación acerca del actual malestar existencial ilumine el camino del accionar reformador, reduciendo efectos imprevistos e indeseados.

En el sentido apuntado, el presupuesto cognitivo de la formulación de una política pública es, por definición, mucho más costoso (y valioso) que el que proviene de un análisis de situación, pensado como apresto de una estrategia organizacional, en especial cuando dicho ejercicio se limita a un balance entre puntos fuertes y débiles, como ocurre usualmente. Por eso una gerencia competente no sería idónea para idear, por sí sola, una reforma institucional como agenda de gobierno, ni en la universidad ni en el sistema de educación superior.

Engendrar a partir de la política de partidos una capa gerencial en la universidad, especializada en técnicas de gestión y administración no es malo en sí mismo, pero el aporte que cabe esperar es otro y más decisivo. Tiene que ver con la invención de la política en la universidad. Con afrontar los viejos y los nuevos riesgos corriendo los límites de lo posible. El valor agregado de la política de partidos en la universidad pública será ayudar a ejercer plenamente la autonomía y la autarquía, a través de un co - gobierno dotado de capacidad y recursos para concebir e implementar políticas públicas por iniciativa propia y cada vez que el Congreso de la Nación efectúe a su favor (o a favor de los órganos de coordinación) delegación legislativa, siguiendo las bases que se fijen para su cumplimiento (QUIROGA LAVIE, H., 1993).

Para quienes así procedieren la recompensa será alistar la universidad con los procesos de desarrollo, construir un sistema nacional de educación superior democratizado y de calidad, y elevar el nivel cognitivo y reflexivo de las prácticas político-institucionales de las que ellos participan. Podrá lograrse si no se pierde de vista que la fuente medular de alimentación de todas esas actividades y funciones sociales es, siempre, un núcleo sólido de vida académica especulativa, de saber desinteresado, que en el conocimiento mismo y en los claustros hace su profesión de fe y que los países que lo poseen toman ventaja para adquirir una posición destacada en el mundo globalizado.

Adolfo Luis Stubrin
Santa Fe, 5 de mayo de 2001

BIBLIOGRAFÍA

1. CLARK, Burton R.: "El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica.", Editorial Nueva Imagen, México, 1991.
2. COX, Cristian: "Políticas de Educación Superior. Categorías para su análisis" en "Políticas comparadas de Educación Superior en América Latina", FLACSO,¿1993?, pp 123 y 124.

3. PANEBIANCO, Angelo: "Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos", Alianza Editorial, Madrid, 1990.
4. CHIROLEU, Adriana: "El ingreso a la universidad. Las experiencias de Argentina y Brasil", UNR Editora, pp 50 y 51, Rosario, 1999.
5. STUBRIN, Adolfo: "El problema del acceso a la Universidad" en Serie documentos de trabajo 4, Centro de Estudios e Investigaciones, UNQ, Bernal, 1996.
6. ARGUMEDO, Manuel: "De entornos, planes de estudios y curriculum", en Pensamiento Universitario, Año 6, número 8, Buenos Aires, 1999.
7. CORAGGIO, José Luis: "La tecnocracia irresponsable", en Diario Clarín, Buenos Aires, 17 de mayo 2000.
8. TENTI, Emilio: "Del intelectual orgánico al analista simbólico", Revista de ciencias sociales, número 1, UNQ, pp 19-30, noviembre de 1994.
9. BRUNNER, José Joaquín: "Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato", FLACSO,, ¿1993?, pp 65-68.
10. BRAVO, Héctor Félix: "La educación en la constitución reformada", en Boletín de la Academia Nacional de Educación, número 35, Buenos Aires, 1998.
11. STUBRIN, Adolfo: "La Ley N ° 24.521 de Educación Superior", en Educación, Salud y Trabajo-Revista iberoamericana, número 1, UNR Editora, Rosario, 2000.
12. MIGNONE, Emilio Fermín: "Educación en los 90: el desafío de la calidad, la pertinencia, la eficiencia y la equidad", en Boletín de la Academia Nacional de Educación, número 19, Buenos Aires, 1995.
13. ALTBACH, Philip G.: "El modelo de la universidad de Buenos Aires para el futuro de la educación superior: una perspectiva descuidada", Web ¿?, 1999.
14. TROW, Martin: "Elite and Mass Higher Education: American Models and European Realities", 1979, citado en Burton Clark, op. cit., p. 265.
15. ROMERO BREST, Gilda: "Retener y graduar: misión olvidada de la gestión pedagógica de nuestra universidad", en Boletín de la Academia Nacional de Educación, número 44, Buenos Aires, 2000.
16. STUBRIN, Adolfo: "Universidades públicas: un sistema en contradicción", Revista Con Ciencia, año 6, número 9, UNL, Santa Fe, 1998.
17. ARGUÍN, Gérard: "La planeación estratégica en la universidad", Presses de l'Université du Québec, Québec, 1988.
18. AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., "Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio Introductorio", Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, D.F., 1994.

19. BIDART CAMPOS, Germán: “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, Tomo IV, EDIAR, pp 392, 393, Buenos Aires, 1995.
20. QUIROGA LAVIE, Humberto: “La potestad legislativa”, Zavalía Editor, pp 188 a 195, Buenos Aires, 1993.