La universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado?

Pedro Krotsch

Revista *Sociedad*,
Facultad de Ciencias Sociales (UBA)

Director: Juan Carlos Portantiero

Buenos Aires, noviembre de 1993

Este material se utiliza con fines exclusivamente didácticos

ÍNDICE

Artículos

La universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado?,
Pedro Krotsch 5

Investigación social y decisiones políticas,
José Joaquín Brunner 31

La universidad argentina, investigación y creación de conocimientos,
Enrique Oteiza 45

Notas sobre la relación entre el Estado y la universidad,
Mónica Abramzon-Carlos Borsotti 77

El rol de la universidad: distintos enfoques y sus implicancias, especialmente referidas al financiamiento universitario,
Juan Carlos Hidalgo 99

La ciencia política en el fin de siglo. Aportes para (re)iniciar una discusión,
Luis Tonelli-Luis Aznar 119

Notas de investigación

Algunos problemas teórico-metodológicos en una investigación sobre luchas obreras,
Inés Izaguirre 139

Seguridad y defensa en la Argentina. Nuevo contexto internacional y cambio en la política interna a partir de 1989,
Rut Clara Diamint 148

Textos

El "problema de Durkheim" (en la formación de la sociología argentina),
Carlos Barbé 157

Reseñas 181

Revistas 213

Informaciones 217

LA UNIVERSIDAD ARGENTINA EN TRANSICIÓN: ¿DEL ESTADO AL MERCADO?

Pedro Krotsch[*]

Asediada durante más de dos décadas por regímenes militares que concentraron sobre la cultura y la ciencia todas las sospechas, heredera a la vez de una de las más ricas tradiciones científicas de América latina, la universidad argentina reconstruye ahora con dificultad su identidad. Simultáneamente comienza a enfrentarse con nuevos problemas que devienen tanto de las cuestiones irresueltas que se arrastran del pasado como de los nuevos desafíos que le plantean las nuevas políticas universitarias que se despliegan en América latina. Otros desafíos provienen de la modificación profunda de la lógica económica sobre la que se construyó el imaginario de varias generaciones. El derrumbe de la previsibilidad tradicional de los procesos sociales y tecnológicos modifica el modo en que se imaginó que la universidad y la educación podrían ajustar sus procesos a los de la sociedad. Algunos claman por apurar el ajuste a las nuevas condiciones prevalecientes sin haber dado cuenta de las particularidades y características –propias de la institución universitaria. Trabajos pioneros de los últimos años han dado cuenta de los procesos globales y las principales características de la evolución del sistema, pero carecemos de intuiciones respecto de sus principales rasgos organizacionales y de las estructuras de poder que la caracterizan. No podemos por lo tanto reconocer el ritmo y el tiempo que constituyen la marca particular de esta institución milenaria. Ha predominado y predomina hasta ahora entre los responsables de la educación superior una perspectiva de la universidad por lo general normativa y una marcada inclinación a una aproximación totalizante que no permite reconocer su complejidad. Al mismo tiempo la universidad, en el sentido clásico de la universidad-idea, parece ser un hecho del pasado. El modelo napoleónico, humboltiano, la universidad de los abogados en América latina, la universidad de la construcción de la nacionalidad, la universidad ecuménica ha desaparecido sin que esto haya modificado sustancialmente nuestro modo de pensarla. Posiblemente sea esta toma de conciencia la condición para la construcción de un nuevo discurso desde el modelo de universidad que construyó la Reforma.

En primer lugar consideraremos el pasaje de la universidad de elite a la universidad de masas, con lo que esto ha significado en términos de proliferación institucional, enfatizando el contexto de previsibilidad en el que este desarrollo tuvo lugar a partir de la década del 50, durante la cual la "aparición de la cantidad" da lugar a una modificación cualitativa de la realidad universitaria. Es a partir de ese momento cuando se produce un desfasaje entre el discurso de los actores universitarios y las nuevas condiciones materiales asociadas a la diversificación institucional. La emergencia de los nuevos sistemas de educación superior vinculados a formas no explícitas de mercado, requieren el desarrollo de una nueva reflexión así como nuevas herramientas conceptuales. Se hace necesario, ahora, reconocer los procesos propios que hacen a la identidad de las instituciones individuales así como la posición de éstas en el entramado de instituciones existentes. Es en relación con el surgimiento de la institución como producto de una interacción muchas veces no visible que planteamos la necesidad de abordar los problemas de la organización y la toma de decisiones.

1. La expansión universitaria en un contexto de previsibilidad

A partir de la década del 50 emerge en América latina un fenómeno nuevo que ha de modificar las condiciones estructurales de la universidad. La proliferación de instituciones de educación superior generará condiciones de producción y reproducción del sistema de las que aún los actores, especialmente en la Argentina, no han podido dar cuenta debido a las particulares condiciones políticas en las que esta expansión tuvo lugar y que limitaron sin duda el desarrollo de la conciencia y comprensión de los grandes problemas actuales de la universidad. Durante las décadas pasadas se ha producido casi de manera imperceptible el pasaje de la universidad de elite tradicional a un sistema complejo, diverso en su composición e intereses, desmonopolizado en términos de las condiciones de igualdad con la cual atendía tradicionalmente a un conjunto limitado de fracciones sociales. A partir de los 50 en Argentina y en América latina la creación de nuevas universidades nacionales y el desarrollo del sector privado multiplicó la oferta y diversificó la demanda social de educación terciaria, dando lugar a un sistema cada vez más segmentado y diferenciado sobre la base de lo que Burton Clark

[*] Secretario de Posgrado, Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

denomina sectores.[1] Brunner ha caracterizado este proceso para el conjunto de América latina como determinado por el peso de los números, cuyos componentes fundamentales serían: 1) la ampliación de la base institucional, 2) la masificación de la matrícula, y 3) la expansión del cuerpo docente.[2] Este proceso que se observa en el conjunto de la región tuvo particularidades vinculadas con los distintos puntos de partida en relación con la conformación de los sistemas educativos tradicionales y las orientaciones y estrategias que los distintos actores y grupos sociales utilizaron en cada situación nacional. Sin embargo la emergencia de los modernos sistemas de educación superior fue relativamente coincidente en el tiempo y similar en los trazos generales. Las particularidades nacionales se expresarán en la forma y el peso diferencial que adquirirán los componentes del sistema, en la base de cuya expansión están las transformaciones socioeconómicas que se desarrollan en la región después de la Segunda Guerra Mundial: modernización del aparato productivo, urbanización, crecimiento de la oferta de educación primaria y media, etc.

El elemento dinamizador de todo este proceso fue la expansión espectacular de la matrícula y, asociada a la misma, la proliferación institucional. Durante la época colonial se crean treinta y tres universidades. En el período que va de la independencia hasta 1955 se crean aproximadamente otros cincuenta establecimientos. En 1975 se registraban ya unas cuatrocientas universidades sobre casi más de mil instituciones de nivel superior de la región, 40 por ciento de las cuales eran de carácter privado, aunque en términos de matrícula su participación era bastante menor. Sin embargo esta situación había introducido un hecho relativamente inédito como fue la aparición de la elección y la opción particularista frente a una tradición ecuménica, en la mayoría de los casos de carácter laico, sobre la que se habían construido las universidades nacionales.

MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA (EN MILES)

	1950	1960	1970	1980	1985	2000
Matrícula educación superior	279	567	1640	4852	6419	
Estimación máxima						9692
Estimación mínima						8006
Porcentaje en instituciones privadas		15,4	29,6	34,4		
Población 20-24 años		17.933	24.034	33.705	39.173	48.878
Participación de la matrícula en el grupo de educación		3,16	6,82	14,40	16,38	
Estimación máxima						19,83
Estimación mínima						16,38

Fuente: Donald R. Winkler, "Higher Education in Latin America. World Bank Discussion", Papers, pp. 77-199. Sobre la base del UNESCO Statistical Yearbook, 1987.

Como podemos observar en el cuadro anterior, la matrícula pasa de 279 mil matriculados en 1950 para el conjunto de América latina a 6.419.000 en 1985, a la vez que la participación del sector privado aumenta pasando de 15 por ciento en 1960 a 34 por ciento en 1980, con una aparente tendencia a la estabilización. Al mismo tiempo vemos que la participación de la matrícula en el grupo de edad alcanza 16 por ciento en 1985, considerada como indicador de masificación, situación que en Argentina se había presentado con anterioridad. De cualquier manera este indicador merece especial cuidado en la medida en que para su ponderación social también deberían tomarse en cuenta elementos como el tiempo en que se alcanza la participación mencionada, el grado de concentración de la misma, la relación con otros niveles, la eficiencia interna del nivel, los mecanismos de acceso, la distribución en el espacio, etc.

Los procesos anteriores fueron acompañados por un desarrollo significativo de la planta docente con la aparición de la profesión académica, la feminización de la matrícula, la modificación del perfil curricular de la

[1] Burton Clark denomina sectores a aquellas formas de distinción horizontal que permiten agrupar tipos de universidades. La forma más evidente es la diferenciación entre público y privado. *El sistema de educación superior*, Nueva Imagen, México, 1992, p. 89.

[2] José Joaquín Brunner, *Educación superior en América latina. Cambios y desafíos*, FCE, Chile, 1990.

universidad con la creación de nuevas carreras y la modificación en la distribución de la matrícula respecto de las tradicionales, como Medicina y Derecho (en este último aspecto el proceso de modernización en la Argentina ha sido menor).

También comienza a observarse en Argentina ya en 1955 como un proceso complementario al anterior, caracterizado por la emergencia de lo que Levy ha denominado falencias, es decir, formas de insatisfacción de la demanda en relación con el tipo de oferta provista por la universidad, falencias que pueden ser consideradas de manera distinta por los actores pero que en nuestro caso fueron, fundamentalmente, políticas y sociales.[3]

La universidad que se desarrolla a partir de 1955 es una institución que combina desarrollo científico y efervescencia política. Frente a ello, sectores importantes de las elites, fuertemente influenciadas en Argentina por un tradicionalismo cultural de corte antisecular, optaron por la salida del sistema tradicional, promoviendo la construcción de regiones de refugio en un subsector privado que les permitiera diferenciar sus procesos de socialización al tiempo que garantizar el acceso a una formación profesional tradicional, tanto en sus orientaciones como procesos.

El contexto socioeconómico en el que se desarrolla la universidad de masas en América latina estuvo condicionado por la idea de ajuste a un modelo económico cuya estructura en términos de requerimientos ocupacionales y de formación se consideró calculable y proyectable en el largo plazo. La teoría del capital humano remplazó a la idea de derecho y ciudadanía del anterior liberalismo, así como al ideal de igualdad que se propusieron los denominados populismos. El planeamiento y la prospectiva construyeron el andamiaje técnico e ideológico de aquel proyecto en el que aún la previsibilidad recorría el conjunto de las alternativas, tanto de aquellas provenientes de los nuevos centros de construcción de cosmovisiones educativas globales que comenzaban a producir los organismos internacionales, como las contenidas en múltiples y fecundas propuestas alternativas que a partir de los 80 comenzarán a constituirse en un discurso subordinado.[4]

Lentamente la posibilidad de previsión a largo plazo se diluirá, mientras que la proliferación institucional pondrá en cuestión las viejas identidades construidas sobre la base de un potencial sujeto o actor universitario. Los 80 constituyen un período de redefinición de los enfoques y discursos que intentan dar cuenta de esta nueva realidad objetiva, que ha roto con la posibilidad de construir una identidad universitaria desde los patrones tradicionales de identificación con el Estado, la nación o la clase social. Lo que pudo haber sido de alguna manera la universidad napoleónica y humboltiana, de carácter ecuménico y central, articuladora de elites en cada uno de los países de América latina (salvo posiblemente Brasil entre los países grandes de la región), se fragmentó en múltiples instancias de formación superior sobre la base de una lógica en la que se impuso cada vez más la diferenciación y jerarquización de las instituciones.

Esta nueva situación ha modificado las condiciones de producción tradicionales del discurso sobre la universidad, observándose en algunos países como Argentina el predominio de un discurso que no se condice con las nuevas circunstancias, en tanto que en otras regiones se impone de manera unilateral un nuevo discurso cuyos referentes ya no se derivan de la expansión lineal de la estructura técnica de la producción sino de las señales a descifrar en el mercado y en los requerimientos imprevisibles de la empresa. Imprevisibilidad y opacidad posmoderna de las que emergerá el perfil profesional ambiguo del (ahora denominado por Robert Reich) analista simbólico.

2. La emergencia del sistema en argentina: las coyunturas expansivas

2.1 La Iglesia como constructora del sector privado

La emergencia del sistema universitario argentino fue producto de un proceso que, si bien caracterizó al conjunto de América latina, tuvo modalidades específicas. Así he señalado en otro lugar[5] que el golpe militar que termina con el gobierno peronista en 1955 puede caracterizarse como nacionalista y liberal, laico y católico, dadas las fuerzas sociales y políticas que participaron en él y a partir del cual se inicia una paulatina retracción

[3] Daniel Levy, *Higher education and the state in Latin America*, University of Chicago Press, 1986, pp. 45-52.

[4] Adriana Puiggrós ha analizado pormenorizadamente la construcción de un modelo educativo global y el papel que desempeñaron en esta tarea las distintas organizaciones internacionales, en *Imperialismo y educación en América latina*, Nueva Imagen, México, 1980.

[5] Pedro Krotsch, "Política educativa y poder social en dos tipos de régimen político: la Iglesia en *Propuesta Educativa*, FLACSO, N° 2, mayo de 1990.

del papel del Estado en la educación. Desde este momento comienza a hablarse de descentralización. El Decreto-ley 7977 (15/5/56) restituyó la vigencia de la Ley 1420 de enseñanza común, en el cual se introdujo el concepto de descentralización, cuyo desarrollo tuvo marchas y contramarchas, siendo finalmente implementado en 1979 en la enseñanza primaria y sólo a partir de 1991 en la enseñanza secundaria.

En el ámbito universitario se restituye la Ley Avellaneda y se dicta el Decreto 6403 (23/12155), referido a la regularización de los claustros, que introduce con el artículo 28' la posibilidad de crear universidades privadas, reclamadas paradójicamente como universidades libres según la tradición de la Reforma. Los argumentos de autonomía y libertad eran ahora asumidos por el sector privado liderado por una Iglesia que intentaba abandonar sus tradicionales orientaciones corporativistas. La promulgación de la Ley 14557 en 1958, que regula el funcionamiento de las universidades privadas y da lugar a enfrentamientos entre los defensores de la educación laica y la libre, es un parteaguas en la historia del laicismo pero también en el rol desempeñado por el Estado en la educación argentina. Si bien el proceso de creación del sector privado se ha iniciado en casi toda América latina a partir de un primer movimiento de universidades católicas, es importante señalar que en el caso argentino este acontecimiento se inscribe claramente en la articulación de la masificación con las denominadas falencias políticas y sociales que transforman al sector privado en una región de refugio que preserva los procesos de socialización de determinadas fracciones sociales.

La interpretación de Levy[6] sobre el modo de desarrollo del sector privado en América latina se ajusta en términos generales al caso argentino. Así, a una primera ola de creación de universidades privadas de tipo confesional le sigue una segunda de carácter empresarial. Lo que ha sido denominado por el autor como alternativa privada no elitista orientada a la satisfacción de la demanda, no se ha desarrollado en Argentina con el mismo impulso que ha tenido en Brasil y Colombia –dentro del ámbito de América latina–, países en los cuales el sector privado se hizo cargo en gran medida de los procesos de masificación. A esta primera expansión que significó la ruptura del tradicional modelo unitario de universidad pública se le sumará un segundo movimiento expansivo que alterará el número, los canales de reclutamiento, la cobertura del sistema, etc., pero que no modificará ni el patrón organizacional ni el perfil de formación tradicional prevalecientes en el sistema argentino. La primera expansión de carácter privado tendrá como consecuencia que de las siete universidades nacionales que Argentina tenía en 1956 se pase a treinta (hasta 1970), de las cuales veintiuna fueron creaciones privadas en lo que fue la primera expansión universitaria significativa luego de un largo período de creación esporádica de universidades públicas. El segundo movimiento de creación de instituciones tuvo carácter público (1971 y 1974) dio lugar a la creación de diecinueve universidades en distintas regiones del país. Esta situación permanecerá prácticamente inalterada hasta la presente coyuntura en que se observa el desarrollo de una tercera expansión de carácter mixto cuyo perfil no puede ser aún claramente definido, dada la incapacidad que manifiesta el Estado para modelar la demanda de creaciones públicas y privadas.

2.2 Expansión y regionalización sin innovación: las universidades regionales (1971-1974)

Se puede señalar que la segunda expansión universitaria en Argentina se desarrolló a partir del sector público en el contexto del régimen burocrático autoritario implantado en 1966, penetrado a la vez por diversos intereses privados, ninguno de los cuales pudo constituirse en hegemónico. Así como la emergencia del sector privado en 1955 fue posible por la confluencia de factores estructurales y actores interesados en promover un nuevo sector en un- marco político que hacía posible la negociación con el sector laico, esta última expansión se realizó bajo condiciones histórico-políticas similares. Ambos, se desplegaron inicialmente en coyunturas de crisis políticas que permitieron introducir iniciativas y forjar alianzas que hubiesen sido imposibles bajo condiciones de estabilidad política.[7]

---

[6] Véase Levy, *op. cit.*, pp. 53-60.

[7] El período de gestación y formación de esta política universitaria se inicia formalmente en 1968 (en el marco del gobierno militar del 66) en una reunión que el Seminario del Plata organizó en Samay Huasi, Chilecito, y cuyo tema convocante fue la “Modernización de las Instituciones Políticas”. Inicialmente el proyecto de creación de universidades estará orientado por una ideología nacionalista con fuertes connotaciones geopolíticas, perspectiva que se irá modificando una vez producido el “cordobazo”, en 1969.

Además de reconocer los problemas de eficiencia interna y externa del sistema universitario controlado en ese momento por la Ley 17245 de 1967 así como los problemas de articulación entre niveles, la centralidad e importancia de la ciencia, el tamaño óptimo de los establecimientos, etc., el proyecto inicial señala algunos objetivos que coincidían con las propuestas

El modelo inicial reproducirá en América latina las reformas e innovaciones desarrolladas en Europa en el mismo período. A pesar de que en todos los casos la creación fue acompañada de un intenso debate educativo y político, en todas ellas predominará, como lo ha mostrado Vladislav Cerych,[8] el interés político de los gobiernos y un grupo de actores capaces de incluir la problemática educativa en la agenda política nacional.

Durante la última etapa del gobierno militar que se había iniciado en 1966 la política presidencial se concentró en la búsqueda de aliados regionales. Este fue el marco en el que la formulación de una política dio lugar a la implementación de la misma. De este modo, entre 1971 y 1974 se crearon diecinueve universidades y el sistema tendrá de ahora en más una cobertura nacional, cuestión que no había sido resuelta por la primera expansión de carácter privado. Como en el resto de la región la universidad tradicional se había transformado en un sistema diferenciado, habían aparecido nuevos sectores y actores, diversificado la estructura tradicional de prestigio, segmentado la matrícula, acrecentado el cuerpo docente, ampliado la cobertura nacional, iniciado la construcción de un sistema científico. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en la mayor parte de los países de la región, el proceso de diferenciación por especialización de funciones y tareas que complejizará el sistema en términos de niveles y sectores (como diferenciaciones horizontales del terciario) no alcanzará la complejidad que se suponía en el modelo inicial de las universidades regionales. No se desarrollarán nuevos niveles como el posgrado[9] ni se llevarán a cabo las iniciativas de departamentalización que se proyectaron para los nuevos establecimientos, que por otro lado se estaban generalizando en la región siguiendo el modelo norteamericano. En términos generales se puede afirmar que el paradigma propuesto fue lentamente reabsorbido por el patrón de universidad tradicional. A pesar de que algunas universidades tuvieron en su origen una partición o división de universidades prexistentes, en su conjunto no pusieron en cuestión intereses constituidos. Esta expansión, que no incrementará significativamente la diversidad del sistema, sentará sin embargo las bases de una creciente diferenciación del mismo en términos de sectores y jerarquías vinculadas al prestigio que completan el proceso de expansión anterior y sienta las bases de una potencial jerarquización.

Con la creación de diecinueve universidades y la nacionalización de algunas provinciales se llega en 1975 a cuarenta y siete número que se mantendrá estable hasta 1989, momento en que comienza un nuevo proceso de creación de universidades públicas y privadas, fenómeno que seguramente continuará dada la presión política que se ejerce sobre el Poder Legislativo desde distintos niveles de representación sectorial.

3. La recuperación de la autonomía y la democracia: emergencia del mercado

3.1 Los antecedentes

En términos de las categorías que Germán Rama ha adoptado para caracterizar los procesos universitarios en la región, podemos decir que el período que se extiende entre 1976 y 1983 puede ser incluido dentro del modelo de congelación política. Las características de este proceso hacen referencia a la reimposición del orden social por la vía del autoritarismo, lo que en la universidad significó la intervención directa del gobierno militar a través de rectores interventores, proceso de control ideológico, político, educativo y cultural que ya había comenzado en 1975. En el artículo 12° de la Ley 21276 (1976) se consagra la intervención y subordinación de las universidades al control del estado. Durante este período que posiblemente sea uno de los más oscuros de la historia universitaria argentina se observa: a) el descenso abrupto de la matrícula; b) la aplicación de aranceles y cupos de ingreso; c) la del financiamiento universitario; d) la desvinculación de la política científica del ámbito universitario; e) la inmovilización del sector en términos de expansión de la

---

llevadas adelante en América latina pero que sólo parcialmente pudieron desarrollarse en el país: a) redistribución regional de las universidades; b) necesidad de modificar el perfil profesionalista de la universidad; c) desarrollar carreras cortas y títulos intermedios vinculados con las actividades productivas; d) promover los estudios de posgraduación para la actualización permanente de los egresados; e) la organización académica debía responder tanto a la figura física del *campus*, como a la lógica académica de la departamentalización; f) el departamento como unidad de disciplinas afines de docencia e investigación y la dedicación exclusiva como elemento fundante de esta organización; g) el tamaño óptimo considerado sobre los extremos de 10 mil a 20 mil estudiantes.

[8] Vladislav Cerych, "Policy perspectives", en *Perspectives on Higher Education*, editor Barton Clark, University of California Press, Berkeley, 1984.

[9] Pedro Krotsch, "El desarrollo del posgrado en la Argentina", en *Formación docente e innovaciones educativas*, Ana Ezcurra (comp.), Aique, Buenos Aires, 1991.

matrícula, creación de nuevas carreras, creación de nuevas universidades públicas o privadas; f) jerarquización de las condiciones salariares; g) realización de concursos sobre el final del régimen bajo condiciones de control y vigilancia político-ideológica; h) debilitamiento del campo científico por efecto de la emigración y represión de los docentes, con repercusiones catastróficas en las disciplinas vinculadas a las ciencias sociales y humanas; i) articulación de la universidad con el Estado sin que se observara la pretensión de crear organismos competentes y modernos de gestión central, como sucedió en alguna medida durante el régimen militar de 1966;[10] j) el sistema se integró sobre la base de las reglas del juego que elaboró el centro burocrático y un Consejo de Rectores de Universidades Nacionales vinculado con el mismo.

Posiblemente esta política, a la que hemos denominado de congelamiento político, fue el resultado (muchos ejemplos de esto se observan en el régimen militar anterior) de la preeminencia en el sistema educativo de orientaciones asentadas en grupos de poder académico y educativo renuentes a la introducción de innovaciones. Entre estos elementos podríamos señalar los siguientes: a) la relativa madurez de los campos disciplinarios tradicionales en términos de desarrollo científico, prestigio y capacidad de negociar intereses particulares frente a regímenes de fuerza. Estos grupos vinculados con las profesiones tradicionales de temprano desarrollo en Argentina que han localizado sus intereses en el ámbito académico e instituciones representativas de las profesiones tradicionales como academias, colegios y asociaciones, así como en el sistema científico, constituyen al mismo tiempo las bases del cambio y la resistencia a innovaciones generadas fuera de su campo específico; b) por otro lado, la Iglesia como actor educativo fundamental, sobre todo durante los regímenes militares, se opuso y opone aún hoy al desarrollo de un mercado educativo de corte neoliberal; c) por otro lado, la baja presión demográfica sobre el sistema, no obliga a la expansión y transformación del mismo, como ha sido usual en América latina. La confluencia (que distingue a Argentina) de estos factores permitió la implantación y mantenimiento del congelamiento de la vida universitaria, así como la reabsorción de las innovaciones iniciadas durante la segunda expansión universitaria en el país.

3.2 La Reforma bajo condiciones de mercado: el peso del número y la autonomía

El triunfo en 1983 del partido Radical permitió recuperar la tradición universitaria argentina que se remonta al proceso de la Reforma del 18 y a sus antecedentes porteños y positivistas de 1905 y 1907, al tiempo que en el imaginario de los actores reaparecía el período 55-66 como el período en el que el modelo de cogobierno tuvo su expresión más fecunda en materia de desarrollo, innovación y cambio universitario. En diciembre de 1983 se intervienen las universidades a través del Decreto 154, por el cual se reimplantan los estatutos con los que se gobernaban las casas de altos estudios antes de 1966. A mediados del año siguiente se establece que en el plazo de un año se han de normalizar los claustros, lo que supuso revisar los concursos realizados durante el régimen militar y proceder a nuevos concursos que normalizaran las universidades. Actor central de este proceso fue el partido Radical, que siguió una política benevolente hacia una universidad que se normalizaba sobre la base de actores y orientaciones históricas provenientes de ese partido, y en los que la Federación Universitaria Argentina cumpliría un papel central en el conjunto de las universidades públicas del país. Entre las características fundamentales del período caben señalar las siguientes: a) el crecimiento acelerado de una matrícula que contenida en el período anterior constituyó el eje de la controversia universitaria. La masificación sin embargo no caracterizará a todas las universidades ni al conjunto de las unidades institucionales; b) la regularización de los concursos y el restablecimiento del funcionamiento de los claustros bajo el régimen de gobierno tripartito; c) casi todas las universidades crearon secretarías de Ciencia y Técnica así como oficinas de transferencia, al mismo tiempo que el Consejo de Ciencia y Técnica articuló su política con las universidades, rompiendo con la política de aislamiento que se había desarrollado durante el régimen militar; d) predominio de los problemas internos de las instituciones, vinculados en gran medida con la construcción de reglas y recursos para regular los conflictos que generaban los nuevos modos de estructuración del poder, el gobierno y el sistema de toma de decisiones; e) al desaparecer el Estado como factor integrador del sistema se abren paso nuevas formas de interacción y coordinación que si bien no son suficientemente comprendidas sientan las bases objetivas de un mercado de educación superior. Proliferación institucional y autonomía constituyen el fundamento estructural de este proceso; f) acrecentamiento de la masa docente y desarrollo

[10] Gran parte de la información ha sido tomada de Jorge Balán en *Política de financiamiento y gobierno de las universidades nacionales bajo un régimen democrático: Argentina 1983-1992*, CEDES, y Augusto Pérez Lindo en *La batalla de la inteligencia*, Cántaro, Buenos Aires, 1989.

incipiente de un mercado académico, en un contexto de crecientes reclamos salariales; g) multiplicación de actores así como actualización de sus orientaciones educativas y pedagógicas, las que habían permanecido cristalizadas y desvinculadas de los procesos de modernización universitaria que se llevaron a cabo en la región durante las últimas décadas; h) en 1985 se crea el Consejo Interuniversitario Nacional con el objetivo de generar un proceso autorregulador del sistema. Sin embargo la importancia de este organismo como instrumento de cambio y transformación no fue suficientemente comprendida. La prevalencia de los problemas internos a las instituciones, las diferencias en términos de su peso relativo, los intereses particularistas, la afinidad prevaleciente con la orientación del gobierno que facilitaba la comunicación y el diálogo, pueden haber contribuido entre otros factores a la subutilización de un organismo que fue creado para sustituir al Estado en la elaboración de políticas.[11]

La reestructuración de los mecanismos de producción de poder académico y administrativo, la multiplicación de nuevos actores académicos y no académicos incorporaron junto a una creciente masificación, una pluralidad de intereses que obligaron a construir procesos de negociación horizontal acerca de los cuales no había reglas ni rutinas establecidas. En este sentido podríamos decir que el retorno de la autonomía, en el contexto de un sistema ahora también complejo, obligó a la internalización de las perspectivas y a un proceso de autorreconocimiento institucional así como de construcción de identidades que estaba requiriendo simultáneamente la construcción de un horizonte común al conjunto de instituciones universitarias nacionales.

3.3 La morosa construcción del Estado Evaluador y el nuevo contrato

El proceso que se abre en 1983 cumple una primera etapa en 1989, cuando asume el gobierno el Partido Justicialista. Hasta entonces el proceso podría ser caracterizado, en términos de Brunner, como una etapa en la que se restableció la vieja relación benevolente entre Estado y universidad que caracterizó a la relación de los regímenes democráticos con sus universidades durante la vigencia del Estado de Bienestar. A pesar de que el tema de la deuda externa, el ajuste y el nuevo discurso de los organismos internacionales ya estaban presentes en el período anterior, sólo en 1989 esta perspectiva comienza a desplegarse en toda su variedad. Esta será la función del nuevo equipo que asume la conducción de la política universitaria en ese momento, en un contexto en el que ahora el Ministerio de Educación no coincide con la orientación política mayoritaria de las universidades nacionales.

El Protocolo para la Concertación universitaria firmado entre el nuevo Presidente de la Nación y los rectores, que apela a una nueva racionalidad, la creciente participación del Ministerio de Educación en la búsqueda de consenso y aliados en un entramado universitario que presenta fisuras ideológicas e intereses diversos así como fracturas en la comprensión del destino y función de la universidad, van desbrozando el camino de la nueva conducción educativa del Ministerio de Educación en dirección a la construcción de puentes invisibles entre el Estado y las universidades públicas. Sistema de tensiones del que por ahora las universidades privadas se mantendrán relativamente al margen pues se está construyendo un escenario cuyo actor principal es aún el sector público, en un contexto en el que la política del gobierno apresura y profundiza el proceso de privatización de los organismos y empresas del Estado. Simultáneamente se establecen las nuevas condiciones materiales y administrativas que han de permitir la estructuración de nuevos mecanismos de coordinación, control o supervisión, según sea la perspectiva que se utilice para nombrarlos. La ampliación de las jerarquías administrativas del Ejecutivo vinculadas con la gestión universitaria, la pérdida por parte del Ministerio de sus funciones tradicionales en relación con los otros niveles y modalidades educativas, la creación reciente de

[11] El primer antecedente en materia de coordinación universitaria puede remontarse a la Ley 13031, de 1947, por la que se crea un Consejo Universitario Nacional dependiente del Ejecutivo. En 1955 se incluye en el Decreto 6043 la existencia de un Consejo cuya autonomía puede considerarse un predecesor del actual. Sin embargo el antecedente más inmediato en materia de coordinación interuniversitaria es el Consejo de Rectores de Universidades Nacionales (CRUN). Creado inicialmente durante el régimen militar de 1966 (Ley universitaria 17245 de 1967) interrumpirá su funcionamiento con el advenimiento del régimen constitucional de 1973. En la Ley universitaria 20654 del 74 se establece un mecanismo de coordinación que por el artículo 52° dependerá del Ministerio de Cultura y Educación. Posteriormente bajo el último régimen militar se recrea el CRUN como órgano asesor del Ejecutivo. Finalmente, en 1985 por el Decreto 2461 se crea el Consejo Interuniversitario Nacional al que, en virtud de su autonomía, las universidades pueden adherir libremente. El Sistema Universitario de Cuarto Nivel vinculado con el anterior tendrá una función similar al anterior pero a nivel de posgrado.

organismos de consulta como el Consejo Nacional de Educación Superior fundado en competencias aún ambiguas pero que ha de expedirse en determinados temas fundamentales de la política universitaria como mecanismos de ingreso, habilitación, financiamiento, etc. y la mejor articulación entre el Ministerio de Educación y el de Economía a partir de 1992, se agregan al Comité de Concertación creado en 1991 que vincula los distintos ámbitos de la gestión oficial que entienden en los problemas universitarios con la comisión del Consejo Interuniversitario Nacional. Por otro lado, los actores tradicionales como la CONADU, que agrupa a los docentes, y la Federación Universitaria Nacional, se encuentran en este segundo período frente a iniciativas más articuladas que reposan sobre un piso presupuestario insuficiente pero superior al de 1990. Se asiste así a la conformación de un nuevo campo de fuerzas y tensiones donde se dirime la política universitaria, cuya configuración se ha modificado ahora rápidamente. Al tiempo que el gobierno crea tres nuevas universidades públicas y ha oficializado seis nuevas universidades privadas y se acumulan nuevos pedidos en ambas direcciones, se está construyendo una agenda variada en tomo de un Ejecutivo que ha asumido la iniciativa, promoviendo políticas más que una política explícita o una estrategia global para el sector. Algunos de los temas que están en proceso de negociación entre el Estado y las universidades son los siguientes: la gestión del presupuesto universitario, la gratuidad de la enseñanza de grado, la gestión administrativa, la evaluación de la calidad, la capacidad habilitante de los títulos, el estímulo a la investigación científica, el sistema de acreditación de nuevas universidades, los mecanismos de evaluación,[12] mayor autonomía para el sector privado, etc. Si bien se ha aprobado la Ley federal de educación que fortalece las posiciones tradicionales del reformismo, falta aún aprobar la Ley universitaria que ha sido postergada en función del contexto político y la repercusión que éste pueda tener en el Legislativo.

En este marco la evaluación vinculada con el discurso sobre la eficiencia y la calidad jugará el papel de racionalizador formal de procesos de negociación, cuyos objetivos estratégicos en relación con el sistema universitario y al sistema de ciencia y técnica no aparecen aún explicitados, así como no aparecen transparentes los trazos fundamentales de la política en términos de funciones y responsabilidades de los distintos sectores y actores que componen la educación superior en Argentina.

En tal sentido se podría conjeturar a partir del modelo global de los organismos internacionales y del gobierno, que lo que se está diseñando es un sistema de reglas para la regulación a la distancia de un mercado universitario en el que posiblemente se tiendan a suprimir algunas de las barreras que distinguían tradicionalmente lo público de lo privado.

4. De la integración del sistema y los procesos institucionales

Los resultados de este período universitario que se inicia en 1983 podrían sintetizarse tomando en cuenta la perspectiva teórica que introduce Burton Clark en la reflexión sobre la universidad. La distribución de la autoridad en el sistema se ha localizado en la base del mismo. Podríamos decir que se pasa de un sistema universitario largamente dependiente de la autoridad burocrático-estatal (a partir de 1966 hasta 1983, salvo el breve período del 73 al 74) a un sistema asentado en la base del mismo. Estudiantes y docentes constituyen los agentes concretos de este proceso de apertura y renovación de los espacios disciplinarios y de gobierno de las instituciones. Allí donde los paradigmas disciplinarios están consolidados y son legítimos, la política que alienta este movimiento en la base del sistema es sometida a la lógica de las distinciones académicas. En las instituciones más blandas, desde la perspectiva organizacional o disciplinaria, las reglas del juego se modifican y se alteran según quienes logran imponer sus criterios, subordinando en muchos casos a las de la disputa académica. Burton Clark[13] habla de un trípode de control e integración de los procesos universitarios: el mercado, la burocracia y la oligarquía académica. Caben agregar otras formas de autoridad como la política, la de las corporaciones profesionales, las academias, etc. En el caso argentino podríamos aventurar que el modelo actual expresa en lo fundamental una combinación de dos formas de coordinación: la integración virtual del mercado y la proveniente de la política, en una coyuntura en la que el Estado y la burocracia central retoman la

[12] Es preciso considerar el impacto que este instrumento puede tener sobre la lógica que preside la estructuración de las instancias de consagración de los campos disciplinarios y científicos. Sobre este aspecto y aquellos que hacen a la vinculación no ponderada con la empresa se están ya formulando nuevos reparos que tienen que ver con el carácter crítico, universal y de largo plazo que es tarea y misión esencial de la universidad. Véase Allan Bloom, *El cierre de la mente americana*, Plaza & Janés, España, 1989.

[13] Burton Clark, *op. cit.*, pp. 199-254.

iniciativa desde una perspectiva orientada a regular y explicitar el mercado. En este sentido lo que caracteriza al sistema universitario argentino es la inexistencia de un poder académico visible. Es decir, el poder académico mediatizado hacia el interior de las instituciones no se hace presente como tal a nivel de las negociaciones con el Estado, por lo cual podríamos en principio caracterizar al modelo argentino prevaleciente como un modelo de empate, como una configuración borrosa en el cual el sistema de tensiones fluctúa sin que ninguno de los tipos de integración logre prevalecer de manera explícita y franca sobre los demás.

El proceso que abre la democratización de la vida del país se expresa en el sistema universitario como descentralización y desconcentración del sistema de toma de decisiones y de gobierno. La característica de la tradición universitaria argentina radica en su notable autonomía. Al sumarse a ella un número significativo de instituciones públicas y privadas se acrecientan las potenciales áreas de competencia y conflicto así como la necesidad de cooperación y construcción de reglas y normas. Retomando a Elias podríamos decir que el aumento del número de jugadores hace no sólo que la marcha del juego sea cada vez más impenetrable e incontrolable para cada uno de los jugadores, sino que poco a poco determina que los jugadores sean conscientes de ello. Tanto la propia figuración del juego como la imagen que el jugador individual tiene de esa figuración, van cambiando conjuntamente en una dirección específica. Cambian en interdependencia funcional como dos dimensiones inseparables de un mismo proceso.[14]

La repentina desaparición de un centro rector y articulador que confería al sistema público la apariencia de un sistema estatal dejó inerme a las instituciones que ahora debían regular por sí mismas la lógica del conflicto y la estructuración del poder sin los recursos que sólo la rutina, la costumbre o la consolidación de los intereses en conflicto suministran. A pesar de la introspección a que la vida universitaria se vio abocada es posible detectar la existencia de franjas y regiones de interacción interinstitucional constitutivas de potenciales mercados. Lo anterior se manifiesta en la creciente competencia por recursos del presupuesto global, la necesidad de construir nichos curriculares en relación con nuevas ofertas, el peso y la incidencia que la matrícula tiene en la distribución del poder, la competencia por la creación de orientaciones en áreas contiguas, la incidencia de la política y el poder económico en la creación de nuevas universidades, la reciente aparición de anillos privados que ofertan excelencia en tomo de estructuras públicas, la posible derivación de fondos públicos al sector privado en la medida en que se destrabe la segmentación actualmente existente, la modificación de la cultura juvenil en relación con la generalización de la opción y elección entre diversas instituciones y circuitos, la conformación de un mercado académico, etc. Sin embargó hablar de mercado en el caso de la universidad argentina no significa que se pueda concebir a estos mecanismos como un elemento coordinador en el sentido de la economía o como una forma de regulación o coordinación por el intercambio. El señalamiento tiene que ver con el hecho de que el mercado universitario no puede ser simplemente supuesto como un mercado económico debido a la estructura institucional y las orientaciones prevalecientes en los actores. El no reconocimiento del mismo de manera explícita, la inexistencia de instituciones que lo supongan, el carácter segmentado de los mercados educativos complica tanto su funcionamiento como la comprensión del mismo.

De cualquier manera se puede pensar que las tres formas de movilidad y elección que caracterizan al mercado universitario que propone Burton Clark: el de consumidores, el ocupacional y el institucional, están determinando de manera significativa la nueva realidad universitaria argentina.[15]

A diferencia de las universidades o los sistemas fuertemente articulados por el control estatal o regulados por la oligarquía académica, el mercado requiere mecanismos de autorregulación institucional que permitan tanto procesar las necesidades y los conflictos internos de la institución como las condiciones ambientales en las que desarrollan su actividad. En este contexto los problemas de organización, gobierno y toma de decisiones comienzan a tener una importancia que sólo el control burocrático autoritario de los regímenes militares impidió predecir.

La universidad como objeto de reflexión teórica supone reconocer la distancia que separa a este tipo de organización de otras como la organización estatal o las empresas. En este sentido, cabe observar en nuestro contexto una verdadera confusión acerca de qué es la universidad en cuanto modelo organizacional. Los centros rectores de las instituciones no logran reconocer aún el entramado en el que están insertos, en tanto que no pueden dar cuenta de las características internas de la institución que dirigen y representan. Dos son los referentes presentes en el imaginario de los actores universitarios en Argentina. Por un lado se la asimila a la

[14] Norbert Elias, *Conceptos Sociológicos Fundamentales*, Gedisa, Barcelona, 1982.
[15] Burton Clark, *op. cit.*, p. 233.

empresa, con lo que se diluyen no sólo los particulares mecanismos de estructuración del poder y toma de decisiones de las universidades sino todo aquello que tiene que ver con la complejidad y los tiempos diferenciales que imponen las disciplinas. Por otro lado en el discurso tradicional vinculado a la idea de universidad es posible percibir aún la nostalgia por una comunidad universitaria concebida como comunidad de pares. No está ausente tampoco una concepción que asimila los problemas de organización universitaria a los modelos tradicionales de la burocracia estatal. Desde esta perspectiva, que además está naturalizada en el sentido común de las sociedades occidentales, la universidad se reproduce a través del universo de las disposiciones y criterios de autoridad que se derivan del reglamento y la jerarquía de tipo weberiano. Sin embargo la universidad ha construido en su devenir una estructura de poder, resolución de conflictos y toma de decisiones bastante particular.

Desde distintas perspectivas se ha intentado dar cuenta de las características que distinguen a esta organización. Por un lado Bourdieu ha tratado de comprender desde la teoría de los campos y el poder simbólico el particular carácter de esta institución: espacio legitimado para hablar acerca de la verdad del mundo social y natural, es también el lugar de una lucha por saber quién, en el interior de este universo, está bien fundado para decir la verdad. Esta lucha por la hegemonía de los criterios de verdad, opone no solamente a los distintos campos disciplinarios sino que moviliza la disputa y el conflicto en el interior de cada uno de ellos.[16] Burton Clark desde una perspectiva sistémica la considera como el encuentro entre el tramo vertical de los procesos burocráticos constructores de orden y la disciplina, matriz y motor del caos y el desarrollo del conocimiento. Por otro lado Kent[17] señala que la complejidad de una organización está en el hecho de que en su interior se constituyen diversos mercados, concebidos como estructuras de oportunidades y circuitos institucionalmente configurados con formas organizativas y *ethos* propios que conformarán redes de fronteras difusas.

Hemos señalado que construir una reflexión teórica sobre la universidad ha de pretender captar sus rasgos específicos aquellos que la definen y la diferencian de otras organizaciones. Como las empresas, la universidad tiene jerarquías, tiene objetivos, un sistema de obligaciones y derechos, un conjunto de reglas que orientan los procesos de tomas de decisiones y un cuerpo burocrático encargado de las funciones administrativas. Baldridge[18] ha reseñado los aspectos que, sin embargo, permiten distinguirla: a) ambigüedad de los objetivos; b) servicio centrado en la clientela; c) tecnología problemática y difusa; d) profesionalismo de sus cuadros; e) vulnerabilidad ambiental.

Como resumen obtenemos la imagen de una así denominada “anarquía organizada”, producto paradójico de la disolución de los objetivos en la multiplicación de funciones; de la capacidad que las demandas introducidas por los sujetos que la universidad procesa tienen para reorientar la toma de decisiones y el resultado de los procesos educativos; de la escasa formalización de los saberes que sostienen los procedimientos organizacionales; de la autonomía que demandan los profesionales que protagonizan la vida universitaria, divididos en sus lealtades y reticentes a todo control que no sea el de sus pares. Por otro lado la universidad se encuentra en una situación intermedia entre la libertad organizacional de la empresa, que sólo obedece al mandato impersonal del mercado, y la sujeción reglamentaria de la escuela. El resultado de sus procesos sólo esporádicamente coincide con las expectativas a partir de las cuales los actores diseñan sus estrategias y surgen, en general, como producto de la negociación y el conflicto, es decir, como resultados no esperados. Los responsables de este tipo de organización parecen ser apenas catalizadores o facilitadores de procesos cuyo elemento dinamizador los excede. No comandan, sino que negocian. No planifican, sino que adecuan recetas a la particularidad de una circunstancia determinada. Esta interpretación extremadamente política de la universidad de Baldridge será luego modificada cuando descubra rutinas y modos de construcción de la autoridad y el poder que no había considerado. Por otro lado, Karl Weick advierte que a diferencia de la imagen de la permanencia de los vínculos que se derivan de la idea de comunidad universitaria, lo que caracterizaría a esta organización es su débil articulación a la que caracteriza como acoplamiento laxo. Este concepto alude a la existencia de un conjunto de elementos o ámbitos que, interdependientes, mantienen sin embargo, su identidad y cierta evidencia de su separación lógica y física, al tiempo que su interaccción es circunstancial y débil en sus efectos mutuos. Sin embargo habría que subrayar las características organizacionales, los espacios y estructuras que sostienen este tipo de interacción en una universidad de masas. En la base de esta organización compleja cuyo estilo en la

[16] Véase Pierre Bourdieu, “Objetivar el sujeto objetivamente”, en *Cosas dichas*, Gedisa, Barcelona, 1987, p. 100.
[17] Rollin Kent, *Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM*, Nueva Imagen, México, 1990, pp. 68-90.
[18] Victor Baldridge y otros, “Alternative models of govermance in Higher Education”, en *Ashe Reader on organization and govermance in Higher Education*. Editor Marvin Peterson, Gin Press, 1986.

toma de decisiones y formas de organización ha sido denominada también como anarquía organizada encontramos una particular estructuración de las jerarquías y de los poderes que tiene que ver con la existencia y articulación de campos y espacios relativamente independientes. Kent habla así de mercados. Siguiendo a Weick concibe a la universidad contemporánea como una organización flojamente acoplada. El autor complejiza la comprensión de la universidad moderna concebida como entrecruzamiento de disciplinas y estructuras burocráticas y propone analizarla como un conjunto de mercados, como estructura de oportunidades y circuitos de relación e intercambio en las que desestructuración y masividad juegan un rol importante. Así, identifica varios mercados: el de la profesión académica, el de la carrera politicoburocrática, el de las ocupaciones administrativas manuales, los mercados simbólicos (de conocimientos, valores, prestigio) y el mercado de certificados escolares. Para el autor este racimo de mercados que constituyen la organización universitaria es el contexto del concepto de acoplamiento laxo introducido por Weick,[19] a la vez que posiblemente lo latinoamericaniza. En la base del sistema están las disciplinas como señala Clark y éstas definen los tiempos y los modos y maneras de trabajo y retribución simbólica de los mismos. La institución es pobre frente a la disciplina en términos de producir cultura e identidad sobre todo en, la universidad de masas. La creciente especialización, el desarrollo de nuevas funciones y espacios a que da lugar la permanente división del trabajo, no parece poder controlarse desde el centro burocrático del establecimiento. El crecimiento del número en todos los órdenes ya sea en el interior de la institución como en el conjunto del sistema, plantea nuevos problemas hacia adentro y hacia afuera de la institución que fundamentalmente remiten a la temática del gobierno de las partes y el conjunto.

La reflexión universitaria en América latina comienza a incorporar los aspectos organizacionales y desde aquí procura construir un nuevo discurso que supere las concepciones totalizantes que permitían remitirse a un discurso articulado sobre la base de un sujeto. Sus propios paradigmas de distinción y consagración (disciplinarios e institucionales) obligan a repensar la universidad desde sus procesos internos al tiempo que requieren concebirla como parte de una configuración compleja de instituciones articuladas disciplinariamente y en competencia desde la perspectiva institucional. Implicación en los procesos propios de cada una de las realidades particulares en tanto que distanciamiento de las mismas para comprender las reglas del juego en la que se inserta, parece constituir el reto más difícil para la universidad pública en Argentina y posiblemente también en América latina.

La universidad como organización pesada en la base integra un sinnúmero de actores: la estructura burocrática, los estudiantes, los docentes, la estructura de conducción académica, los sindicatos docentes y las organizaciones estudiantiles. Como en las universidades en general, el poder en la universidad pública argentina está concentrada en la base (institutos, cátedras, departamentos). Tiene lugar allí un tipo de interacción poco sujeto a control jerárquico de modo que resulta difícil ubicar un núcleo del poder universitario dentro del sistema. Modelo que se destaca comparativamente respecto de otros sistemas universitarios, en los cuales el poder de alguna manera es identificable. Así, el modelo norteamericano está fuertemente influido por la cúpula institucional, el modelo continental concentra poder en la cúspide del sistema burocrático educativo del Estado y en la cátedra, en el caso alemán sucede algo parecido pero sobre la base de la dependencia a las estructuras estatales regionales.

La universidad pública argentina no ha podido a partir de 1984 estructurar un núcleo de poder hegemónico. Sin embargo esta afirmación es aventurada por cuanto no distingue entre universidades y disciplinas, en cada una de las cuales y de acuerdo al peso de distintos factores el poder se distribuye de manera diferente.

De todos modos se puede afirmar que a las características generales de la universidad como organización compleja que hemos reseñado más arriba se agregan elementos que apuntan a fortalecer las características de la fragmentación organizacional. Heteronomía, poderosos atravesamientos institucionales, debilitamiento estructural de las comunidades disciplinarias, labilidad de las reglas y recursos legítimos, así como desestructuración de los viejos referentes desde los cuales se construían las identidades universitarias, se añaden a la crisis de función que caracterizan hoy a las universidades de todos los países. En el caso argentino el reto más difícil de asumir teórica y prácticamente es el de la construcción de un discurso y un imaginario educativo que no parta de la negación de las nuevas condiciones estructurales prevalecientes.

---

[19] Karl Weick, "Educational organizations as loosly coupled systems", en *Ashe Reader on organization and govermance in Higher Education*. Editor Marvin Peterson, Gin Press, 1986.

5. Fragmentación institucional y toma de decisiones: la difícil comprensión de la interioridad institucional

Existen diferentes razones para seguir concibiendo a la universidad como una comunidad de pares o como una organización unitaria en la cual los objetivos estratégicos pueden ser alcanzados de acuerdo con determinados caminos o recorridos de política explícitos. En algunos casos se trata, como ya hemos visto, del resabio de una universidad esencializada como la universidad nacional, la universidad bandera en la construcción de diferentes naciones; en otros existe una cierta resistencia a concebir el ámbito del conocimiento y la cultura como un espacio cuya lógica responde a intereses y estrategias de poder específicas. También están aquellos para los cuales una concepción unitaria de la universidad les permite suponer la vigencia de una administración vertical orientada a fines. Como hemos visto muy rápidamente, desde distintas vertientes de análisis del fenómeno universitario se admite el carácter conflictivo y altamente fragmentado y heterogéneo que preside las rutinas organizacionales de la universidad. Admitiendo estos nuevos desarrollos en relación con los arreglos de poder que estructuran la vida universitaria, Van der Graaff[20] trata de incursionar en los procesos decisionales que permiten definir estilos de gobierno de la institución. Construye así un modelo de seis casilleros sobre la base de dos dimensiones: a) la relación entre los objetivos y la elección de políticas y la vinculación manifiesta o latente entre ellas y b) el grado de fragmentación o unidad en el funcionamiento de la universidad. Del entrecruzamiento de estas dimensiones obtiene seis modelos de formulación de políticas, de los cuales nos interesan fundamentalmente los últimos cuatro.

MODELO PARA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

	Relación entre el objetivo total y la elección de políticas	
	Directa-Manifiesta	Indirecta-Latente
Grado de fragmentación: Unitaria	Toma de decisiones: racional	Toma de decisiones: organizacional
Grado de fragmentación: Cohesivamente pluralista	Regateo ideológico	Regateo pluralístico
	Mercado	Anarquía organizada

Tomado de John van der Graaff, "Rectores de Universidades", en *Universidad contemporánea*. Editor Iván Lavados, CPU, Santiago, Chile, 1980.

Los modelos de toma de decisiones que resultan de las relaciones antes mencionadas se encuentran combinados en todos los sistemas, de manera que en realidad se trata de descubrir cuál de ellos es el dominante en un espacio universitario determinado. También cabe caracterizar, como lo hace el mismo van der Graaff a distintos modelos nacionales según la preeminencia de algunos de los rasgos. En el modelo unitario se supone que la organización es una entidad homogénea en la formulación de sus políticas y que las opciones pueden ser tomadas contra objetivos explícitos, mientras que en el organizacional los objetivos estratégicos se diluyen, pero la formulación de políticas se unifica a partir de una comunidad de pares que comparten orientaciones de política similares. Con los modelos de regateo ideológico y regateo pluralístico nos acercamos un poco más a una posible comprensión de nuestra propia realidad. En el primero de ellos el objetivo estratégico es compartido entre grupos que negocian la formulación de políticas, al tiempo que se dividen de manera esperable en tomo de posiciones ideológicas explícitas, lo que permite la configuración de alianzas en torno del gobierno y a la formulación de políticas. En este caso la ideologización de la discusión universitaria puede constituirse en un elemento de orden en tanto los contendientes cumplan con la prosecución de objetivos comunes y las divergencias sean explícitas. Este tipo de formulación de políticas parece haber sido típico de cierto período de politización de la universidad alemana en la década del 60. El siguiente modelo denominado regateo pluralístico se correspondería con el predominante en universidades norteamericanas: los objetivos institucionales no son explícitos y los grupos de

[20] John Van der Graaff, "Rectores de universidades", en *Universidad contemporánea*, editor Iván Lavados, CPU, Santiago, Chile, 1980.

intervención son múltiples sin que se constituyan alianzas permanentes entre fracciones. Los dos últimos modelos parecerían los más cercanos al caso argentino a pesar de que se podría pensar que estamos, dada la identificación partidaria de muchos de los agrupamientos, ante el modelo de regateo ideológico. Lo que no permite remitirse a este modelo es la ambigüedad de los objetivos, que ha sido una característica de la universidad en general (salvo universidades pequeñas con orientaciones predeterminadas, empresariales y confesionales sobre todo privadas) y de Argentina en particular. En el caso del mercado pluralístico estamos en las antípodas de la toma de decisiones racional. La racionalidad aquí es agregada por la suma de acciones racionales con objetivos propios cuya suma se presume predecible. Por otro lado la anarquía organizada alude a una situación en la que problemas, soluciones y personas se intercambian permanentemente. Utilizando estos elementos conceptuales podríamos sugerir las siguientes hipótesis para el caso de la universidad argentina a partir de 1983.

En principio se podría afirmar que el período que se inicia a partir de 1983 se abre sobre la base de un modelo de regateo ideológico en la medida en que existe un proyecto universitario concreto como es el del restablecimiento del modelo de la Reforma, con todo lo que esto significó en términos de enfrentamiento con los restos del pasado (aunque estos elementos no alcanzarían para acercarse al modelo propuesto por Van de Graaff, pues en éste existen dos contendientes internos que negocian objetivos de manera explícita). Sin embargo, existe un actor relativamente homogéneo como el radicalismo, con aliados y con objetivos mínimamente compartidos, y un enemigo vinculado con los representantes de la situación anterior.

Debido a la activa participación que en Argentina tienen los actores colectivos es difícil pensar en el modelo de mercado y en la existencia de una racionalidad agregada en función de intereses particulares. En realidad esto también complica la aplicación del concepto de anarquía organizada en los términos que se propone tradicionalmente, pues este modelo también supone una referencia indirecta a la institución posiblemente más determinante incluso que el de la negociación ideológica. A pesar de lo anterior, habría que aceptar que gran parte de la descripción que se hace en la teoría organizacional sobre la intercambiabilidad de problemas, personas y soluciones está presente en la universidad argentina, aunque sea difícil detectar aquí núcleos permanentes de poder legítimo.

En principio y debido a la existencia de un protagonismo partidario importante en el caso de la universidad argentina, sería necesario pensar la coyuntura actual desde la perspectiva del modelo de regateo ideológico en términos de los nuevos protagonismos que este regateo supone. De este modo el actual enfrentamiento entre el Estado y la universidad en relación con cuestiones como la presupuestaria, la evaluación, los aranceles, constituyen una forma de confrontación entre posiciones que aún no se han definido de manera plena en términos de agenda y en cuanto a los contendientes en el interior del sistema. Por otro lado el modelo de análisis al que nos hemos referido supone actores con una fuerte pertenencia institucional y los casos analizados como el norteamericano, francés y alemán tienen un modelo de dominación relativamente establecido, sea éste el de la cúpula institucional, como en el primer caso, o la burocracia y docentes, en los otros. En nuestro caso es difícil hablar de un modelo para el conjunto del sistema pues la estructura de autoridad que está permeando los procesos decisionales es borrosa y opaca.

A modo de conclusión

En el presente artículo hemos considerado aspectos referidos al sistema y a la institución, con la intención de fortalecer una compresión integrada de los procesos universitarios actuales. Señalamos también que el desarrollo del sistema, y en gran medida de un mercado, requiere la construcción de nuevas identidades institucionales. Las instituciones universitarias exigen, cada vez más, dirigir y comandar conscientemente sus propios procesos, para lo cual es imprescindible un mayor y mejor conocimiento de los mecanismos a través de los cuales se reproducen como organizaciones. En este sentido falta una teoría de la universidad que se alimente de los distintos campos disciplinarios de las ciencias sociales. Poco desarrollados están los conocimientos acerca de la cultura de las comunidades científicas, la relación y la incidencia de las disciplinas y la institución en la estructuración del poder universitario, los procesos de selección social, los tiempos de la renovación y formación curricular, los mercados de trabajo en relación con el perfil de los egresados, etc. En otras regiones, la historia, la economía, la antropología, la teoría de las organizaciones, entre otras orientaciones tienen ya algo que decir acerca de esta particular institución que es la universidad. Esta precariedad en la capacidad de producir conocimiento básico da lugar a prácticas defensivas y una ausencia significativa de discursos alternativos.

La superación de los tradicionales discursos normativos y ecuménicos que respondían a otra realidad institucional no lo constituye el proyecto hegemónico. Este apela, hoy, a una racionalidad y a un modelo que reproduce el de la empresa con lo que esto implica en términos de pérdida del carácter universal, espíritu crítico, autonomía, así como con el compromiso de largo plazo que son finalmente las notas que distinguen los requerimientos de la ciencia y la cultura. El reto que significa sostener un proyecto universitario desde un impulso civilizatorio es por demás difícil en un momento en que otros juegos comprometen desde distintos lugares el juego específico y particular que garantiza la autonomía de la universidad. Por otro lado, como hemos tratado de mostrar en el trabajo, el sistema universitario argentino se desarrolla ya en términos de la lógica del mercado, al tiempo que el discurso hegemónico dibuja los trazos de un Estado Evaluador que enfatiza y fortalece estas tendencias. En este contexto cabe sólo emprender el esfuerzo que se nutre de una voluntad dirigida a retomar las marcas y la memoria de una reforma que construyó el modelo de universidad en nuestra región. Sin embargo no se trata de construir un mito sino más bien una utopía que solamente puede ser tal si expresa y proyecta las tensiones realmente existentes en el presente.

BIBLIOGRAFÍA

ALTBACH, P. y **BERDAHL, R**., Higher Education in American Society, Prometeus Books, USA, 1993.

BLOOM, A., *El cierre de la mente moderna*, Barcelona, Plaza & Janes, 1989.

CANO, D., *La Educación Superior en la Argentina*, FLACSO/CRESALC/UNESCO/GEL, Buenos Aires, 1985.

COURARD, H., *Política Comparada de Educación Superior de América Latina*. FLACSO, Santiago, Chile, 1993.

CROZIER, M. y **ERHARD, F**., *El actor y el sistema*, Alianza Editorial, México, 1990.

CUNHA, L. A., *A Universidade Reformada*, Francisco Alvez edit, Rio de Janeiro, 1988.

KROTSCH, P. y **PUIGGRÓS, A.** (Comp.), *Universidad y Evaluación*, Aique Rei Ideas, Buenos Aires (en prensa).

——: *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con equidad*, CEPAL/UNESCO, Santiago, Chile, 1992.

——: *Primer Encuentro Interuniversitario Nacional sobre evaluación de Calidad*, Universidad Nacional de Salta, Vol. 1, junio de 1991.

PÉREZ LINDO, A., *La Batalla de la inteligencia. Ciencia Universidad y Conocimiento*, Buenos Aires, Cántaro, 1989.

PUIGGRÓS, A., *Universidades, proyecto generacional y el imaginario pedagógico*, Paidós, Buenos Aires, 1993.

STEGER, H. A., *Weltzivilisation und Regional Kultur*, Eberhard Verlag, München, 1989.

TENTI FANFANI, E., *Universidad y Empresa*, Miño Dávila/CIEPP, Buenos Aires, 1993.

TOURAINE, A., *Université et Société aux Etat Unis*, Paris, Editions du Seuil, 1972.