

LAS HUELLAS DE LA REFORMA EN LA CRISIS UNIVERSITARIA ARGENTINA

MARCELA MOLLIS*

LOS SUJETOS DE LA REFORMA UNIVERSITARIA ANTE UNA NUEVA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR

En Argentina, a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional 26.206 –en reemplazo de la Ley Federal de Educación 24.194 promulgada bajo la administración neoliberal de Carlos Menem–, los diputados del Congreso de la Nación comenzaron a trabajar intensamente en la elaboración de proyectos para una nueva Ley de educación Superior que reemplace a la actual Ley 24.521. Hasta ahora se han presentado alrededor de 8 proyectos por parte de diputados de diferentes bloques (oficialistas y de la oposición) que respetan los ejes del contenido de la Ley vigente (autonomía, gobierno, regulación, evaluación, acreditación, financiamiento). Según el

análisis comparativo del especialista Daniel Galarza, existe cierta similitud entre los proyectos presentados y la ley que se pretende reformar. La mayor parte de los cambios se realizan en base al texto de la Ley vigente y no se han recuperado todavía otros diagnósticos producidos por otros actores. También pueden reconocerse cambios políticamente significativos en torno a la consideración de la educación superior como un derecho y la definición de la gratuidad del sistema (Galarza, 2008). Ante el escenario que plantea la promulgación de una nueva Ley de Educación Superior, emerge una pregunta tan urgente como necesaria: ¿hasta qué punto una nueva Ley de Educación Superior transforma y promueve cambios que benefician a la ciudadanía y al futuro de la nación argentina?

Partimos de la creencia de que toda nueva ley responde a la *necesidad de reformar* lo que la legislación anterior no pudo solucionar, o inversamente, resolver aquellos problemas que la misma hubiera generado. Por lo tanto, el fundamento de

* Profesora de Historia de la Educación y Educación Comparada. Directora del Programa de Investigaciones en Educación Superior Comparada, IICE, UBA.

mayor peso para propiciar legalmente una nueva Reforma –a 90 años de la histórica que celebramos– es *el reconocimiento de una tremenda crisis de identidad y de sentido que afecta a los actores y a las instituciones superiores*.

Esta crisis se ha vuelto dramáticamente visible y cuantificable con posterioridad a las reformas educativas consecuentes con las políticas públicas de fin de siglo de cara al nuevo milenio, reconocidas como *neoliberales*, tal como se ha descrito en diversos estudios diagnósticos al respecto (Mollis, 2001, 2006, 2007). Parafraseando al reconocido rector de la Universidad de California Clark Kerr, *la educación superior no puede escapar a la Historia con mayúscula*.

La crisis universitaria argentina tampoco puede escapar a las huellas de las mentalidades de los sujetos protagonistas de las reformas. El historiador francés George Duby (2001), en un maravilloso libro de imágenes sobre las huellas de nuestros miedos, muestra cómo la humanidad durante el primer milenio experimentaba

el miedo a la miseria, el miedo al desarraigo, el miedo a la herejía, el miedo al marginal, el miedo al Otro. De un modo legítimo y asombroso, la humanidad del segundo milenio experimenta esos miedos con un paralelismo preocupante. No porque defendamos la idea “nada nuevo bajo el sol”, sino porque el modelo salvaje de acumulación capitalista del segundo milenio imprime huellas semejantes a las de las mentalidades de los sujetos que atravesaron la transición feudal al capitalismo moderno.

Como consecuencia de las observaciones y entrevistas sobre la práctica docente realizadas en universidades públicas masificadas (Mollis, 2006), hemos reconstruido un diagnóstico sobre los jóvenes estudiantes que, ante la pregunta por su futuro, se muestran descreídos, habitados por el escepticismo y conquistados por la imposibilidad de cambiar. Viven un presente continuo. Los jóvenes y sujetos de una nueva Reforma ya no Universitaria sino de la Educación Superior, son testigos del abandono de las

utopías por parte de los adultos y dan testimonio de la desesperanza, de la sistemática destrucción de las creencias en un mundo mejor, más justo, en definitiva, en un mundo más feliz.

Por otra parte, los sujetos no tan jóvenes de una deseable reforma, están encorsetados en la filosofía de lo posible o de lo conveniente. Todos, finalmente, se sienten ajenos a los procesos de transformación y cambio que deben anticipar o acompañar cualquier reforma que fundamente una nueva ley educativa.

Sin estas convicciones, ¿quiénes y cómo son los sujetos de las reformas que tanto necesitamos?

Los estudiantes, los funcionarios, los profesores, los investigadores, los empleados administrativos son sujetos portadores y hacedores de la identidad de las instituciones educativas a las que asisten y son ciudadanos de la nación argentina. A estos actores les afecta la crisis de la educación superior de modo diferencial, segmentado y subjetivo, acorralados cada uno por los intereses en disputa. El diagnóstico que hemos elaborado en diversos estudios (Mollis, 2003, 2006 y 2007) comprueba que las reformas de la educación superior de los noventa no tuvieron en cuenta ni las políticas del conocimiento, ni al conocimiento *per se*, ni siquiera las necesidades de los actores, como eje de las transformaciones.

Las reformas de la última década del milenio que pasó instalaron una agenda de cambios que impactaron la difícil identidad de las instituciones educativas públicas en su tránsito global. Las reformas de la educación superior en el mundo durante la década de los noventa –sobre todo en los países de América Latina y los del ex bloque socialista– se parecen en su forma, en su aplicación y en sus legislaciones en función de dos premisas básicas: por un lado el corrimiento del Estado como garante del servicio y principal responsable del financiamiento educativo y, por el otro, el protagonismo del mercado como fuente de innovación o de satisfacción de las demandas de los nuevos consumidores educativos.

En función de lo dicho, resulta oportuno preguntarse por los aspectos que se han transformado o alterado (Mollis, 2003) del modelo reformista, como consecuencia de la aplicación de las políticas mencionadas más arriba.

LA REFORMA DE LOS NOVENTA, ¿FUE ANTI-REFORMISTA?

Uno de los dispositivos de las políticas públicas de educación superior de los noventa fue la promulgación de la *Ley de Educación Superior* 24.521 el 7 de Agosto de 1995, con disenso de

parte del movimiento estudiantil, de rectores y profesores universitarios, e incluso de parte de algunos representantes del poder legislativo. La Ley comprende a las instituciones de formación superior, universitarias y no universitarias, nacionales, provinciales o municipales, tanto estatales como privadas, todas las cuales forman parte del Sistema Educativo Nacional. Consta de cuatro Títulos, subdivididos en Capítulos y Secciones con un total de 89 Artículos. Introduce cambios sustantivos en lo que respecta a los *históricos conceptos de autonomía, financiamiento y gobierno universitario herederos del proyecto reformista*. A modo de ejemplo, autoriza a las instituciones universitarias a establecer el régimen de acceso, permanencia y egreso de sus estudiantes en forma autónoma (en las universidades con más de 50.000 estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción puede ser definido por cada facultad); autoriza a cada universidad a que fije su propio régimen salarial docente y de administración de personal, asegurándoles el manejo descentralizado de los fondos que ellas generan; pueden promover la constitución de “sociedades, fundaciones u otras formas de asociación civil” destinadas a apoyar la gestión financiera y a facilitar las relaciones de las universidades y/o facultades con el medio; los órganos colegiados tienen funciones de defi-

nición de políticas y de control, en tanto que los unipersonales tienen funciones ejecutivas; modifica la integración del claustro de profesores autorizando al conjunto de los docentes (auxiliares inclusive) para ser elegidos como representantes de dicho claustro; y finalmente, aumenta el número de cuerpos representados en los órganos colegiados. En los acuerdos producidos para la aprobación de ley, se reconocen intereses corporativos y partidarios que no están intrínsecamente vinculados a la anhelada excelencia para la educación superior (Mollis, 2001 y 2007).

Ante la pregunta por las innovaciones producidas en el conglomerado de educación superior en la última década, creemos necesario presentarlas de acuerdo a una periodización histórica que permita ordenar dichas tendencias de cambio.

En la historia de las universidades argentinas, pueden reconocerse distintos períodos (que llamaremos etapas) que ayudan a comprender el sentido de las transformaciones producidas como consecuencia de la aplicación de la legislación que se aspira reemplazar. Reconocemos, en primer lugar, la larga *Etapas Fundacional Reformista* (1613-1970), que se distingue por la creación de las universidades que configuraron el sistema universitario heredero del Movimiento Reformista.

En segundo lugar reconocemos la etapa llamada *Expansión Universitaria* (1971-1990), en la que se consolidaron además de las universidades nacionales, otras universidades privadas tradicionales en la Argentina.

Por último presentamos la tercera etapa, denominada *Expansión Privatista* (1991-2007) regulada por la actual Ley Universitaria 24.521 en la que se crearon nuevas universidades públicas y privadas, e institutos universitarios públicos y mayoritariamente privados, con un modelo organizacional alternativo al de la tradición Reformista.

A partir de la década del cincuenta se produjo la ampliación y masificación de la matrícula post secundaria, la cual se distribuyó en función de la oferta educativa universitaria existente. Desde entonces, las universidades fueron creciendo en sucesivas oleadas. De las 7 universidades públicas que Argentina tenía en 1956, pasó a tener 30 en 1970. Una segunda oleada de creación de instituciones públicas entre 1971 y 1990 dio lugar a la creación de 19 universidades nacionales (incluidas algunas provinciales que fueron nacionalizadas) y 12 universidades privadas en distintas regiones del país. A partir de 1991, comenzó una tercera ola de expansión de carácter mixto con un claro predominio del sector privado.

Cada una de estas etapas representa un periodo significativo en la consolidación de las políticas de expansión de la educación superior y tendencias del cambio promovido por los órganos de gobierno. De este modo se fue conformando un conglomerado institucional altamente heterogéneo y diverso en el que coexisten universidades tradicionales reformistas y nuevas, públicas y privadas, católicas y seculares, de elite y masivas, profesionalizantes y de investigación. Sin embargo, las universidades públicas concentran el 83,5% de la matrícula total de estudiantes y gran parte de ellas aspira cumplir las tres misiones institucionales reformistas a la vez: enseñanza, investigación y extensión. Llama la atención que en los sistemas de educación superior en el mundo desarrollado, las universidades satisfacen cada una de esas misiones de modo diferenciado, algunas universidades sólo se dedican a la enseñanza, otras exclusivamente a la investigación y ninguna satisface las tres misiones con excelencia a la vez.

Sabemos que el modelo universitario reformista tuvo como principales reivindicaciones la autonomía, el gobierno tripartito a través de los representantes de los claustros de profesores, estudiantes y graduados, la libertad de cátedra y las cátedras paralelas, el régimen de concursos para la designación de profesores y

la periodicidad de su renovación, la extensión de la actividad universitaria a la sociedad, la libertad de la elección en la fórmula de juramento de los graduados, el ingreso irrestricto a la universidad, la gratuidad de la oferta educativa, etcétera. Uno de los propósitos de la creación de nuevas universidades públicas en el conurbano bonaerense (Universidad de Quilmes, Universidad de Tres de Febrero, Universidad de General Sarmiento, Universidad de General San Martín, Universidad de Lanús, etc.) *fue cambiar el modelo reformista de las universidades públicas tradicionales, transformando criterios clave de funcionamiento*. Reemplazaron el tradicional gobierno universitario por un órgano de gestión universitaria comprometido con la obtención de recursos alternativos, el ingreso irrestricto por un ingreso selectivo, la gratuidad por el cobro de cuotas voluntarias, los docentes auxiliares por profesores temporarios por contrato, profesores con dedicación simple por profesores con máxima dedicación a la enseñanza e investigación y responsabilidad tutorial (seguimiento de estudiantes, horarios de oficina para atención de consultas), salarios diferenciados, carreras cortas con salida laboral, diplomas intermedios, carreras a distancia y aplicación de tecnologías virtuales, orientación profesionalizante y poca o ninguna

oferta en las áreas de ciencias básicas o aplicadas. Si bien estas características están asociadas con los nuevos modelos universitarios, no se presentan en todos los casos del mismo modo y con la misma intensidad.

Lo que se puede concluir sobre el funcionamiento diferente de estas instituciones es que, por su tamaño organizacional, existe una relación más directa entre la gestión de la universidad y el sector académico (el profesor está más “supervisado” por el sector que gestiona o administra la universidad), se produjeron convenios o acuerdos con los municipios o gobiernos locales en las jurisdicciones donde funcionan dichas universidades para ampliar las fuentes de financiamiento y satisfacer necesidades de la comuna, la oferta de posgrados profesionales resultó clave para la obtención alternativa de recursos, hay menor número de estudiantes por profesor en los cursos de grado, y menor porcentaje de deserción estudiantil debido a la incidencia de las pruebas de admisión. Entre las desventajas observadas, podemos mencionar la superposición de la oferta de carreras de grado en áreas cercanas a otras universidades públicas, con un número de alumnos tan escaso que no justifica la existencia de la oferta, pocos profesores con perfiles de excelencia y baja inversión en los

recursos bibliotecarios (pocos libros y colecciones de revistas científicas). De cualquier modo, medir el impacto de este modelo universitario “alternativo al reformista” respecto de la calidad de los nuevos egresados es todavía una tarea pendiente para poder evaluar las ventajas o desventajas de sus características modernizadoras.

LA IDENTIDAD PÚBLICA DE LAS UNIVERSIDADES: DEPENDENCIA ESTATAL Y AUTONOMÍA ACADÉMICA

Cuando los historiadores reflexionan sobre la cuestión de la identidad de la institución universitaria desde una dimensión temporal y fundadora, inmediatamente hacen referencia al poder de las corporaciones medievales y de los profesionales que se formaban en esas instituciones, subordinadas al control y a las licencias de la Iglesia romana o al control del Imperio, como lo atestiguan las universidades de París y Bolonia respectivamente de la mano de historiadores como Perkin (1984), Le Goff (1983, 1986) y Rüegg (1994).

Desde esta perspectiva y en contextos feudales, afirmamos que la Universidad de naturaleza cosmopolita y ecuménica ayudó a cons-

truir el orden feudal cristiano y a consolidar el poder terrenal de la Iglesia Católica junto al de su competidor, el Imperio, a través de la formación de los abogados-jurisconsultos laicos del norte de Italia. Cuando las universidades fueron reconocidas por los fueros papales o imperiales que les otorgaron protección de los otros poderes públicos y privilegios a sus miembros, se convirtieron a los ojos de las otras corporaciones medievales en “instituciones permanentes de enseñar”. El poder celestial (el modelo de la Universidad de París) y el poder terrenal (el modelo de la Universidad de Bolonia) fueron representados por dos profesiones: los teólogos y doctores en derecho canónico y los doctores en derecho civil o de “gentes” devenidos en administradores del Imperio, el reinado o municipio. Las consecuencias institucionales resultaron de máxima envergadura eclesiástica y mundana, y le importaban a los que monopolizaban el poder, quienes a su vez construyeron el monopolio del saber. Es así cómo se fue institucionalizando la fórmula “saber es poder” acuñada en el siglo XIII por Roger Bacon, intelectual medieval de la orden franciscana.

Esta rica ecuación histórica se encuentra visiblemente alterada en los tiempos que corren. En el siglo XXI, el poder global y local deviene

de las corporaciones económicas, sus agencias internacionales y por último, de los debilitados estados. A las primeras les interesan las universidades para formar profesionales que sepan desempeñar con lealtad y eficacia (sin patriotismo) su “ser empleado” en relación de dependencia. A las agencias internacionales les interesan las universidades como dispositivos portadores de una identidad homogénea, básicamente imitadora del modelo institucional norteamericano. A los estados periféricos dependientes de la credibilidad internacional, les resultan atractivas las universidades públicas, en la medida en que formen parte de una agenda crediticia con financiamiento externo o resulten objeto de control de una “*intelligentia* tecno-burocrática” asalariada.

De esta manera, el sentido de la medieval institución, reavivado en el siglo XIX e incorporado a la estética facial de los noventa, se recrea como un crisol de expectativas muy distantes de los saberes que le dieron poder o de los poderes que creían en el saber. Así se fue alterando la identidad pública de las universidades. Para ejemplificar la actual *identidad alterada* de las universidades, es necesario reconstruir el sentido histórico de la autonomía universitaria fundacional, recuperada por los jóvenes reformistas del 18.

CUANDO LA INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL GARANTIZÓ LA AUTONOMÍA

Entre las múltiples paradojas que condicionan el histórico concepto de autonomía, se encuentra la idea del subtítulo: *hubo un tiempo cuando la intervención del Poder Ejecutivo garantizó y promovió la autonomía universitaria*. Ése fue el tiempo de la Reforma Universitaria, fue el tiempo del estallido de un movimiento que recuperó la tradición feudal corporativa de Bolonia, a la vez que gestó la nueva historia de las universidades latinoamericanas.

La *autonomía académica* pasó a ser un principio fundamental para las instituciones reformistas, ya que se propuso romper el círculo vicioso de los “mediocres” (académicos vitalicios) del tradicional gobierno a cargo de la enseñanza, y se proyectó en la cultura universitaria a través de la participación de los tres cuerpos colegiados (profesores, estudiantes y graduados) en la toma de decisiones pedagógicas, académicas y científicas. Ello significó que la selección y el nombramiento de los profesores a través de *concursos públicos* –antecedentes y clase pública–, la libertad de cátedra, la elaboración de los planes de estudios, las condiciones de admisión y de cursada, quedó en manos de

los Consejos Directivos de cada Facultad y de los Consejos Superiores de cada Universidad, representados por los tres estamentos.

Este movimiento organizó el gobierno pedagógico y académico en torno a los actores universitarios, como lo hiciera la Universidad de Bolonia siete siglos antes.

La autonomía académica se logró a través de la intervención del Poder Ejecutivo (Decreto del PE, 1919: 81), de las sucesivas reformas estatutarias de las universidades y de la dependencia financiera del Estado. No podían sustanciarle los concursos de profesores, implementar las cátedras paralelas y otro tipo de estrategias promovidas por los renovados estatutos, sin un “socio” –como aquellos poderes públicos feudales– que financiara estos procedimientos. ¿Qué mejor socio que el Estado, representante político de la clase media, la cual “ley de sufragio universal” mediante, había conquistado el poder central?

AUTONOMÍAS EN PLURAL E IDENTIDAD PÚBLICA EN SINGULAR

Se ha señalado hasta aquí que el concepto de “autonomía” presenta múltiples dimensiones: por un lado la dimensión académica, por el otro la financiera (legalmente reconocida

como *autarquía*). Si bien ambas dimensiones están imbricadas en el concepto de autonomía, no deben confundirse.

Otra dimensión vinculada a estas dos es la administrativa. A partir de los setenta, cuando se produce la explosión matricular, aumentó la tensión entre las dos lógicas que coexisten al interior de las universidades públicas. Nos referimos a la *lógica burocrático-administrativa* –es decir, la lógica burocrática piramidal que, de algún modo, proviene del concepto de universidad como organismo estatal o institución pública–, cuya administración recuerda más a un Ministerio que a un centro de actividad intelectual; versus la *lógica académica* corporativa de los “académicos” (profesores, intelectuales, investigadores) que deviene de la historia de las universidades medievales e incluso del modelo humboldtiano de universidad alemana.

Al interior de las instituciones universitarias coexisten espacios para la confrontación, cuando se trata de describir o entender el concepto de *autonomía institucional*. Por ejemplo en función de la diversidad de funciones e intereses se pueden describir algunos pares antinómicos (aunque no siempre lo sean):

- el claustro de profesores versus el cuerpo de no-docentes o administrativos;

- el cuerpo de profesores investigadores versus un conjunto mayoritario de docentes *part-time* (agremiados o no);
- el cuerpo de profesores regulares/ordinarios versus los docentes-administradores, o los funcionarios docentes, etcétera.

Cada uno de estos actores tiene una identidad institucional diferente que lo remite al poder del Estado bajo distintas fórmulas: empleado público (no docentes y docentes tiempo parcial), funcionario público ad-honorem (autoridades universitarias), corporación profesional (profesores investigadores), corporación estudiantil (grupos gremiales estudiantiles). Lo que implica intervención para unos, puede significar control para otros, supervisión para unos, avasallamiento de la libertad de cátedra para otros, etcétera. Finalmente, se produce en torno a la autonomía institucional *un conjunto de verdades condicionadas al ejercicio de las funciones (diferentes) y al desarrollo de las identidades institucionales (también diferentes)*, que agregan mayor complejidad a la descripción que venimos desarrollando.

Hemos historizado el modo en que se complejizó el concepto de *autonomía* al punto de hacerla dependiente de los poderes públicos, de asociarla a la intervención del Estado y a los

intereses de una clase política determinada, al juego de una variedad de actores institucionales y, por lo tanto, a la necesaria referencia en plural a *las autonomías*. El encanto de la autonomía se encuentra prisionero del “encantador” que la promueve.

Los estados latinoamericanos “reinventados” en los noventa, orientaron su reestructuración hacia los “mercados”, produjeron un severo achicamiento del aparato estatal y de sus tradicionales funciones en aras del bienestar “público”, al mismo tiempo que las elites civiles dirigentes impusieron restricciones en el conjunto organizado de los trabajadores, y fortalecieron y extendieron la autoridad gubernamental a través de la regulación del aparato económico y cierto disciplinamiento social. Estas significativas tendencias aplicadas a las instituciones de educación superior, en particular a las universidades, generan que las autonomías actúen en escenarios complejos y paradójicos dominados por las tensiones que van desde el control a la autorregulación, de la liberalización a la supervisión, de la globalización a la regionalización, de las condicionalidades externas a la autoevaluación institucional, de las políticas sistémicas a las culturas institucionales.

El capitalismo globalizado transformó las condiciones sobre las que opera la democracia

política. A comienzos del siglo XXI, se está definiendo qué tipo de democracia es compatible con el capitalismo globalizado. En cuanto a los gobiernos democráticos universitarios, la histórica idea de una “comunidad universitaria” que se autogobierna y es capaz de determinar su propio futuro de manera autónoma, es poco compatible con el mandato del mercado internacional y las universidades corporativas (Mollis, 2003). Por lo tanto consideramos que los grandes desafíos de las reformas de la educación superior (especialmente de las universidades públicas) ante la globalización están orientados por dos preguntas centrales:

- ¿Cómo se recrea el sentido “público” de las instituciones de educación superior sin el poder y la legitimidad de los “poderes públicos del Estado”? El poder público de las universidades, desde su etapa fundacional, estaba asociado al poder público de los poderosos que le dieron identidad, Papado e Imperio; ambos le otorgaron sus fueros para defensa de sus propios intereses y sobre todo, para protegerse. Más adelante, el Estado-nación del siglo XIX con el poder público que encarnaba, le otorgó a las universidades –leyes nacionales mediante– la autonomía y, a su vez, las financió como instituciones

nacionales garantes de la formación de las elites políticas, intelectuales, científicas y de profesionales para el desarrollo económico del Estado

- ¿Son necesarias las universidades públicas para los grupos de poder que crean, y recrean los significados de la globalización?

En esta transición capitalista pos-industrial, el poder de lo público no está representado en la gente ni tiene sentido por la gente, sino que es entendido por el poder de medición del público como audiencia, o potencial consumidor.

Las nuevas tecnologías han suplantado las percepciones anteriores respecto de la función social de las universidades y su participación en la configuración de la ciudadanía democrática. La globalización y el internacionalismo han acelerado la difusión de valores *fordistas* de la cultura empresarial extendida a las instituciones sociales y culturales (Yúdice, 2003). Desde el punto de vista de las doctrinas que sustentan el “mercado” como única fuente de innovación posible, el valor de la “competencia” aumenta y a su vez intenta reproducir la lógica del sector corporativo-empresarial. Roberto Rodríguez Gómez (2006), experto mexicano en los procesos de transnacionalización universitaria y los nuevos proveedores, afirma:

[...] la universidad transnacional involucra procesos de internacionalización con un sentido eminentemente comercial, es decir, la oferta de servicios educativos a cargo de empresas o universidades con fines de lucro en países distintos al de origen. La tendencia avanza gracias a los tratados de apertura comercial (ejemplo: GATT-GATS), a los esquemas de inversión extranjera directa y las plataformas de comunicación global [...] La transnacionalización universitaria ocurre en un contexto de globalización de los mercados y constata dos hechos relacionados entre sí: el capital transnacional consigue eliminar barreras para la exportación de bienes y servicios y las nuevas tecnologías informáticas facilitan el flujo de provisión.

Rodríguez Gómez analiza con precisión la coexistencia de dos formas contrastantes de internacionalización. Junto a la transnacionalización universitaria descrita, reconoce además la *internacionalización cooperativa*. Se refiere a los acuerdos de intercambio científico-académico, la movilidad de profesores y de alumnos de grado y posgrado en base a convenios de cooperación, como el MERCOSUR educativo, la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), y la Red de Macrouiversidades de América Latina y el Caribe.

El tradicional contrato social entre las universidades públicas y el Estado se ha quebrado

en nombre de un “mínimo Estado y un máximo mercado”, y al mismo tiempo en un contexto de ajuste estructural y encuadre regulatorio, lo que da por resultado un Estado débil frente a un gobierno fuerte. Este cuadro de situación nos lleva a preguntarnos:

- ¿Quiénes se hacen cargo del control de la calidad, expertos-técnicos, académicos o políticos?
- ¿Qué debe financiar el mercado y qué el Estado?
- ¿Cómo se relacionan las condicionalidades externas de la globalización con las intrínsecas “libertades de cátedra, de enseñar y de aprender”?

Las tensiones que se producen en torno al problema de la autonomía se pueden sintetizar a través de dos modelos: 1) el modelo del control gubernamental o del estado intervencionista; y 2) el modelo de supervisión estatal o del estado evaluador. El primero concibe a la educación superior como una empresa homogénea con la intención gubernamental de regular y controlar todos los elementos de la dinámica del sistema: ingreso, curriculum, requerimientos para otorgar los diplomas, reclutamiento del personal, calidad de la oferta, etc. No reconoce la cul-

tura organizacional de la educación superior como “flojamente acoplada y multidimensional”. La segunda reconoce la necesidad de que el Estado establezca los parámetros básicos de funcionamiento, pero deja en manos de las instituciones las decisiones académicas fundamentales, señaladas en el modelo 1. Clark Kerr, mirando al siglo XXI, reclama un nuevo significado para el concepto de autonomía dado por la *convergencia y la construcción del consenso* institucional (Kerr, 1994).

CONCURSOS ACADÉMICOS Y CIUDADANÍA UNIVERSITARIA: TRADICIÓN Y TRAICIÓN AL REFORMISMO

Pocos pensamientos de los reformistas resultan tan ejemplares respecto del perfil pedagógico y anti-conservador del movimiento, como lo fue el de Deodoro Roca con respecto al valor de una nueva pedagogía para desarrollar la inteligencia de los alumnos. En *Palabras sobre los exámenes* (1930), Deodoro Roca escribía:

Exámenes a la vista: bolilleros, bolilleros, más bolilleros [...] El alumno acude con su número. No siempre saca premio. Hay que pasar de alumno

a médico, abogado, ingeniero. [...] Todo esto será tuyo si me respondes a estas preguntas, si tienes suerte con estas bolillas desde donde te miro [...].

¡Menos loterías, señores profesores! Las verdaderas pruebas no deben cifrarse en las respuestas del discípulo sino en sus preguntas. De la desnuda y oportuna pregunta del discípulo debe inferirse su curiosidad, su capacidad, su aptitud, la calidad de su espíritu, su grado de saber y su posibilidad. La única relación legítima y fecunda que debe trasuntar un examen que aspire a salvarse es la de un discípulo que pregunta y la de un “tribunal” que responde. ¡Son ustedes los que deben “rendir”, señores profesores! Mientras eso no ocurra, se seguirán oyendo en escuelas, liceos, colegios y universidades las dramáticas y fatídicas palabras del “croupier” docente: ¡¡¡No va más!!!”.

El espíritu innovador de esta imagen de un profesor respondiendo a las preguntas de sus discípulos, sometido a la lógica del interrogatorio, de la prueba, es el que está presente en los concursos públicos que reproducen parte de los rituales de obtención del grado de *Magister* de las universidades medievales. Uno de los rasgos que caracterizaba la calidad de la enseñanza en las universidades públicas tradiciona-

les herederas del legado reformista fue el modo de reclutamiento de sus profesores, a través de los llamados *concursos públicos*.

¿Cómo se realizan los concursos, o más bien cómo se realizaban? El sistema básico de reclutamiento del personal docente en las universidades nacionales argentinas es el concurso de antecedentes y oposición (Mollis y Feldman, 1998). Los concursos son instancias públicas y abiertas de selección de aspirantes evaluados por expertos. Cuando existen fondos suficientes se invitan expertos internacionales. En los últimos años, en función del ajuste presupuestario, se suprimió la invitación a expertos extranjeros, con el consecuente correlato de pérdida de internacionalización de los parámetros de reclutamiento.

La evaluación del candidato se realiza sobre la base de un análisis de los antecedentes académicos y profesionales y para las dedicaciones exclusivas y semiexclusivas se tiene en cuenta el plan de investigación presentado. La Prueba de Oposición consiste en una entrevista y una clase preparada en torno a un tema definido por el jurado. Los cargos ganados por concurso son periódicos y se renuevan cada siete años para profesores y cada tres para docentes auxiliares.

La estructura del co-gobierno universitario tiene una decisiva importancia en el resultado final del concurso, ya que los dictámenes

del jurado son de carácter consultivo. Los consejos directivos son los que, en definitiva, realizan las propuestas de designación y actúan como órgano revisor en caso de apelaciones a los dictámenes. El consejo superior de la universidad es el que toma la decisión final. Es así cómo, en la estrategia de los concursos públicos, se combinan permanentemente instancias administrativas, académicas y políticas para la gestión de las decisiones.

Desde su inicio hasta su culminación, el proceso de concursos ofrece a los aspirantes mecanismos de apelación y revisión en cada una de las instancias: la inscripción, la formación del jurado, el dictamen del jurado y la resolución del consejo directivo de cada facultad. El consejo superior, que concentra todas las funciones del gobierno universitario, es el organismo máximo de apelación dentro de la universidad aunque, eventualmente, pueda existir el recurso a la justicia civil. Si bien el mecanismo se torna lento, esto representa, para algunos, una garantía de transparencia en el proceso por la existencia de diversidad de controles y supervisión y por la posibilidad de objeción fundamentada en los distintos pasos del proceso. *Sin embargo, la vinculación directa que existe entre los concursos de profesores y el gobierno universitario (sólo los profesores concursados regulares vo-*

tan para elegir sus representantes en el consejo superior) genera sospechas sobre la eficacia del mecanismo para lograr la excelencia.

Este relato sobre la tradición de los concursos confronta con el necesario relato acerca de la traición a muchos de los saludables principios aquí descriptos. En la UBA, falta sustanciar entre un 70% y 30% de los concursos según se trate de auxiliares o profesores. Algunos protagonistas suponen que la falta de concursos está vinculada a mecanismos político-clientelares semejantes a los partidarios, para evitar que haya una mayor cantidad de votantes en la elección de autoridades. Entre los hechos enrarecidos se encuentran: el proceso de elección de los jurados favorables a grupos que apoyan a las autoridades, que da lugar a un número cada vez más elevado de recursos legales interpuestos y observaciones a los procedimientos y hacia las formas que se llevan a cabo. Las apelaciones, el clima adverso y sospechoso en el que se desenvuelven los rituales otrora orientados por los méritos de los candidatos, han desvirtuado en muchos casos, el fundamento académico que le dio sustento al procedimiento de elección.

El fundamento pedagógico reformista del concurso está en el pensamiento de Deodoro Roca y Alfredo Palacios fundamentalmente para seleccionar al mejor, el que más sabía, el que me-

yor podía enseñar. Hoy, la ciudadanía universitaria (esto es el derecho a voto) y los concursos están interpelados por una lógica clientelar, corporativa y en algunos casos partidaria ajena al espíritu de la Reforma Universitaria, que habrá que volver a considerar. El tipo de ciudadanía universitaria que defendieron los reformistas dejaba en manos de los profesores que enseñaban y accedían por sus méritos a sus cargos, el derecho a votar sus autoridades y ser elegidos, en modelos institucionales que funcionaban para pocos alumnos con pocos profesores, completamente distantes de las universidades masivas del presente. La situación actual es opuesta a la histórica de la Reforma del 18. Unos simples datos lo demuestran: del total de docentes universitarios en el año 2005, 41% tiene la categoría de Profesor (adjuntos, asociados y titulares) y el 59% restante pertenece a la categoría de docentes auxiliares; del 41% de los profesores de las universidades nacionales, sólo el 20,2% tiene dedicación exclusiva (dedicación exclusiva a las tareas de enseñanza e investigación con 40 horas semanales), el 25,3% tiene dedicación semi-exclusiva (20 horas semanales) y el 54,5% tiene dedicación simple (menos de 10 horas semanales). A su vez entre los auxiliares docentes, sólo el 8% tiene dedicación exclusiva y el 20% semi-exclusiva, en tanto que el 72% restante tie-

ne dedicación simple (Mollis, 2006). Desde el punto de vista de las estrategias de enseñanza estos indicadores sugieren que la mayor parte del tiempo de clase de nuestros jóvenes universitarios está en contacto con jóvenes profesionales, sin experiencia profesional ni pedagógica pocas horas a la semana. Aparece una tendencia en nuestro sistema universitario muy clara: en aquellas unidades académicas donde recae la responsabilidad docente en los profesores más que en los auxiliares, donde hay mayor dedicación horaria y mayor número de docentes con diplomas o certificados de posgrado, se eleva la calidad de la enseñanza de los cursos. Sin embargo la masividad de la matrícula privilegia el reclutamiento de docentes jóvenes prácticamente recién graduados quienes, en mayor proporción que los Profesores, son responsables de la función docente. Toda una paradoja desde el punto de vista del espíritu meritocrático de la histórica Reforma Universitaria.

RECREAR LA COMUNIDAD ACADÉMICA UNIVERSITARIA, UN IMPERATIVO NECESARIO

Por lo dicho hasta aquí, estamos en condiciones de asegurar que las universidades públicas,

frente a las transformaciones promovidas por la globalización, enfrentan el mayor desafío desde su etapa fundacional: *la supervivencia*. La mayor paradoja de la educación superior hoy en la Argentina es *la imperceptible terciarización de las universidades*, que como consecuencia de las políticas públicas de las últimas décadas, se han convertido en instituciones que otorgan diplomas profesionales más que instituciones del y para el saber. A su vez a las instituciones técnicas terciarias han ido desapareciendo y las de formación docente deben articularse con el circuito universitario para acreditarse (subsistir). Es posible aventurar que en pocos años la educación superior argentina –con excepción de las pocas universidades privadas de excelencia– se convierta en una sumatoria de *colleges* o instituciones terciarias al estilo norteamericano. Muchas universidades, fascinadas por la ilusión de una identidad homogénea global, han desnaturalizado sus históricas funciones sociales. La comunidad académica heredera de la tradición comunitaria medieval se ha desvanecido ante el *ultraindividualismo profesoral*. La heterogeneidad del cuerpo de profesores universitarios, se expresa en una gama que va desde el profesor investigador incentivado (que representa el 18% de la población nacional de

profesores universitarios) hasta el enseñante recién egresado (que representa una mayoría significativa de la población docente universitaria). La identidad de los profesores de las universidades públicas se encuentra en tránsito del *académico* al *consultor internacional* debido a que “prestigio y honorarios” provienen de *otras fuentes de financiamiento* como las agencias bancarias (nacionales o internacionales) o el gobierno central. Los desafíos del siglo XXI para las universidades argentinas –y probablemente latinoamericanas– se encuentran en la imposibilidad de combinar ambos modelos (intervencionista o evaluador) sin afectar las diferentes autonomías. El papel del estado minimizado en el contexto neoliberal expresó sus pactos de contratación del buen ciudadano por el del sujeto económico, global y consumidor racional, adoctrinado por la nueva religión del mercado, sin dejar espacio para *las labores científicas y la alta cultura intelectual* de la que hablaba Roca a principios de siglo.

Para sobrevivir y recrear el sentido fundacional, es necesario acordar una descripción de las urgentes prioridades. ¿Por dónde comenzar? Habrá que reconocerse para cambiar. Reconocer el déficit pedagógico de los planes de estudio para formar profesores universitarios que enseñan en los otros niveles del sistema

educativo. Reconocer la necesidad de reconstruir la misión institucional (animarse a diseñar la misión universitaria en singular más que en plural) y el valor del conocimiento para la formación de los grupos dirigentes que se orienten a la producción científica, cultural y tecnológica. Reconocer la crisis de representatividad de los cuerpos colegiados y la disfuncionalidad de la estructura administrativa. Reconsiderar la relación entre ciudadanía política universitaria y selección académica por concurso en base a méritos. Por último, habrá que pedagogizar los problemas de la universidad, politizarlos y despartidarizarlos; habrá que filosofar sobre el sentido, la misión y la praxis universitaria para conquistar *un proyecto soberano sustentado en una epistemología social del conocimiento local*. Habrá que reformar el legado de la Reforma que distorsiona el cumplimiento de las misiones emancipadoras de la educación superior: aprender para innovar, enseñar para recrear, e investigar para producir ciencia, tecnología y cultura. Todas estas prioridades, devenidas en urgencias institucionales, deberían formar parte de los diagnósticos que fundamentan la futura Ley de Educación Superior.

Nuestra propuesta es *reconstruir el sutil encanto de las autonomías, sobre la base de la integración de los poderes institucionales, los*

poderes público-sociales, los poderes políticos y los poderes económicos en un marco de negociación, consenso y construcción de capacidades institucionales para el mejoramiento de la cultura universitaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Duby, G. 2001 *Año 1000, año 2000. La huella de nuestros miedos* (Barcelona: Andrés Bello).
- Galarza, D. 2008 “¿La universidad en debate? Reflexiones a partir del análisis de los proyectos de Ley de Educación Superior presentados en la Cámara de Diputados” en Mollis, M. (ed.) *Memorias de la Educación. A 50 años de Ciencias de la Educación en la UBA* (Buenos Aires: Editorial del CCC), en prensa.
- Kerr, Clark 1994 *Higher Education cannot escape History* (Nueva York: State University of New York: New York Press).
- Mollis, M. y Feldman, D. 1998 “Accountability without tenure?” en Forest, J. (editor) *University Teaching, International Perspectives* (Nueva York/Londres: Garland Publishing Inc.).
- Mollis, M. 2003 “Un breve diagnóstico de las universidades argentinas: Identidades alteradas” en Mollis, M *Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero* (Buenos Aires: CLACSO).
- Mollis, M. 2006 “Geopolítica del saber: biografías recientes de las universidades latinoamericanas” en Teichler, Ulrich (comp.) *Reformas de los modelos de la educación superior* (Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras –Universidad de Buenos Aires–/ Miño y Dávila Editores).
- Mollis, M. 2007 “La educación superior en Argentina: balance de una década” en *Revista de la Educación Superior* (México DF) Vol. XXXVI, N°142, abril-junio.
- Roca, D. 1942 “Palabras sobre los exámenes” en *Educación - Revista del Instituto Pedagógico de la Escuela Normal Superior de Córdoba* (Córdoba) N°1, noviembre.
- Rosovsky, H. 1990 *The University. An owner's manual* (Nueva York/Londres: W. W. Norton Company).