

Reforma Universitaria y Democracia

Por Luis MÁNTICA*

Resumen

La reforma universitaria del 1918 significó la construcción de un nuevo sistema universitario basado en los principios de la democracia representativa y la autonomía de las universidades, como los pilares que permiten la apropiación y producción de conocimiento científico de excelencia que resuelvan los problemas de los ciudadanos y se presente como el motor del progreso de la sociedad en su conjunto.

La democracia representativa reclamada por los reformistas se materializa mediante el llamado cogobierno. El «demos universitario» es una expresión que aparece en el Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria de 1918, que apunta al reco-

nocimiento de todos los actores como capaces de deliberar en conjunto acerca de la Universidad y de tomar decisiones comunes, en una suerte de democracia deliberativa y colegiada, junto con la idea de una solidaridad con la nación.

La universitaria participa necesariamente de los valores democráticos de la sociedad a la que pertenece y, en buena medida, es una de las agencias a través de las cuales se difunden dichos valores; pero también tiene valores propios, los cuales persigue a través de sus funciones básicas. En el presente artículo intentamos una aproximación a los aspectos fundamentales que caracterizan y determinan la democracia y el gobierno universitario.

* Abogado; Especialista en Derecho Administrativo; Docente de las cátedras de Derecho Administrativo, Derecho Público Provincial y Municipal de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL.

Como afirma B. Clark la universidad es un universo simbólico, con mitos que contribuyen a otorgar sentido a la realidad, pero que a la vez la construyen y la cristalizan, gobernando el pensamiento y estructurando la vida cotidiana⁽¹⁾ (Clark, 1991, Weick, 2000).

El universo simbólico construido a partir de la reforma universitaria no solo le da sentido y legitimidad a las principios y prácticas universitarias públicas argentinas, sino que se transforma en definición política del estado a partir de la nueva constitución sancionada en 1994 tal como surge de las definiciones de los propios convencionales constituyentes: “lo que hacemos es dar rango constitucional a los principios de la Reforma Universitaria”⁽²⁾.

Cogobierno universitario: el corazón de la Reforma

La reforma significó la construcción de un nuevo sistema universitario basado en los principios de la democracia representativa y la autonomía de las universidades, como los pilares que permiten la apropiación y producción de conocimiento científico de excelencia que resuelvan los problemas de los ciudadanos y se presente como el motor del progreso de la sociedad en su conjunto.

La democracia representativa reclamada por los reformistas se materializa mediante el llamado co-gobierno, es decir el derecho de todos los actores institucionales de participar libremente en la vida interna y con capacidad para decidir los destinos de la institución universitaria.

El Manifiesto Liminar, síntesis del ideario reformista, afirma: “La federación universitaria de Córdoba se alza para luchar contra este régimen y entiende que en ello le va la vida. Reclaman un gobierno estrictamente democrático y sostiene que el demos universitario, la soberanía, el derecho a darse el gobierno propio radica principalmente en los estudiantes... La juventud ya no pide. Exige que se le reconozca el derecho a exteriorizar ese pensamiento propio en los cuerpos universitarios por medio de sus representantes”⁽³⁾.

De esta manera se conforma lo que Del Mazo llamó la república de estudiantes: “La nueva Universidad se enuncia como República de todos sus Estudiantes. Son Estudiantes, todos los copartícipes en la Comunidad de estudios. Sus miembros van recibiendo graduación sucesiva: alumnos, licenciados, profesionales, doctores, maestros... Alumno es, originariamente, ‘el que se nutre’; maestro es, originariamente, ‘el mayor’. En la intimidad educativa, por cultura de reunión se identifican los que aprendiendo enseñan y los que enseñando aprenden. No sólo nadie hay que a la vez no puede ser en su medida alumno y maestro, sino que todo acto de comunión educativa, al conjugar autoridad y libertad, lleva en sí los posibles de un cultivo cada vez más extenso, penetrante y fecundo. Noble y activa concepción que a nadie excluye; que a todos incorpora, que a todos anima) La Universidad queda planteada como hermandad de Estudiantes”⁽⁴⁾.

El cogobierno se presenta como una estructura de poder político, como normas, procedimientos que determinan cómo y quiénes toman las decisiones políticas en esta república de estudiantes; entorno a él se expresan las prácticas concretas de los distintos actores institucionales, las formas, los modos de participación y los factores que condicionan

⁽¹⁾ Clark, Burton (1991) El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica, Universidad Autónoma Metropolitana, Nueva Imagen. México.

⁽²⁾ Rodríguez, Jesús: versión taquigráfica oficial de la Convención Nacional Constituyente, p. 3183.

⁽³⁾ Manifiesto Liminar: La Gaceta Universitaria. Año 1, N° 10, 21 de junio de 1918, Córdoba.

⁽⁴⁾ Del Mazo, Gabriel (1955) Reforma Universitaria y Cultura Nacional, Raigal, Buenos Aires.

su accionar. Es en el espacio colegiado donde se concreta el ejercicio del poder político que ejerce funciones no sólo legislativas sino también ejecutivas y administrativas.

Estas primeras reflexiones nos llevan al concepto mínimo de democracia que nos plantea Bobbio: “la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Todo grupo social tiene necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos los miembros. Así pues, con el objeto de que una decisión tomada por individuos (uno, pocos, muchos, todos) pueda ser aceptada como una decisión colectiva es necesario que sea tomada con base en reglas (no importa si son escritas u consuetudinarias) que establecen quiénes son los individuos autorizados a tomar las decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo y con qué procedimientos”⁽⁵⁾.

Luego de esta primera aproximación es necesario profundizar en el análisis ya que como estructura organizativa forma parte de una estructura política (gobierno federal, gobierno estatal) y, en función de su cercanía con el fenómeno estatal, en la organización universitaria se genera, distribuye y se lucha por el poder; pero si bien esta afirmación de Naisthat es naturalmente correcta, esto no nos tienen que llevar a replicar los requisitos y elementos de la democracia social en el ámbito de la universidad.

Coincidimos con Pallán Figueroa que afirma que la democracia, como forma de gobierno del estado determina quien detenta el poder legítimo que le permite imponer, aún mediante la coacción, su voluntad por sobre todos los hombres que lo integran independientemente de su voluntad y de la cual no pueden escapar porque el Estado es una institución de integración forzosa ya que el ciudadano no deja de pertenecer a él (normalmente por voluntad propia) y, cuando lo hace, cae bajo el imperio de otro Estado. En cambio la universidad es integrada voluntariamente y algunos de los actores que la integran tienen por característica la de “pasar” por la institución o por lo menos su integración en el estamento es por naturaleza provisoria.

Para Beatriz Sarlo, “la universidad sólo sostiene su legitimidad en la jerarquía del mérito. Porque gasta muchos recursos sociales, debe asegurarle a la sociedad que con ellos produce resultados que puedan juzgarse por los patrones del conocimiento, la cultura y educación. Sin duda, en el caso de los estudiantes, esta jerarquía no puede ser ciega a otras razones y, por eso, durante las últimas décadas se han inventado en todas partes sistemas que permitan entrar en la carrera del mérito en condiciones más o menos similares (aunque, se sabe, las condiciones culturales de origen nunca son similares y toda política universitaria deberá hacerse cargo de este dato)”⁽⁶⁾.

La universidad encuentra su razón de ser en su especificidad: la gestión del conocimiento. Los “medios coactivos” en una universidad solo tienen sentido cuando se aplican a un sujeto que resuelve seguir perteneciendo a la institución y en materias relacionadas con los fines esenciales de la docencia, la investigación y la transferencia de conocimiento por ella generado.

“La universitaria participa necesariamente de los valores democráticos de la sociedad a la que pertenece y, en buena medida, es una de las agencias a través de las cuales se difunden dichos valores; pero también tiene valores propios, los cuales persigue a través de sus

⁽⁵⁾ Bobbio, Norberto (1996) *El futuro de la democracia*, FCE, México.

⁽⁶⁾ Sarlo, Beatriz (2008) “La universidad y su esencia meritocrática”, *Revista La Universidad Hoy*, N° 255.

funciones básicas. Entre ellos pueden contarse: lealtad a la ciencia, libertad de cátedra, formar profesionales capacitados en su especialidad y con responsabilidad social y política, otorgar igualdad de oportunidades a los estudiantes, etcétera. Los valores propios de una democracia política, como libertad e igualdad, están definidos de manera específica en cada legislación universitaria, y otorgan pesos y valores diferentes a cada uno de los actores políticos que participan dentro de esa estructura. En resumen: si la naturaleza del poder que se ejerce en la vida política es diferente a la de la vida universitaria, los valores que preside cada uno de esos dos órdenes son también diferentes⁽⁷⁾.

Esta especificidad de sus fines es el dato más significativo de esta institución, en ella la sociedad delega la generación y gestión del conocimiento, “la riqueza más importante en el mundo de hoy” y en razón de esta trascendental función se le otorga su especial status y posición en el ámbito institucional. La vinculación con el conocimiento no solo establece su status jurídico sino que además determina los derechos y obligaciones de quienes integran la institución. En otras palabras la ciudadanía universitaria, su contenido y alcances se determinan en función de la relación del individuo con el conocimiento, la posición que este ocupa en el fenómeno que le da origen y razón de ser a la universidad, la generación y distribución de conocimiento.

Como afirma Altbach⁽⁸⁾ en el centro de toda institución académica se encuentran los docentes y los alumnos: “El cuerpo de profesores está en el corazón del emprendimiento académico”, mientras que los estudiantes “son la razón de ser del emprendimiento académico”, abarcando bajo el término de “emprendimiento académico todas las funciones universitarias.

Esta situación es la que, desde un punto de vista estático, el órgano de gobierno debe reflejar. Y desde una mirada posada en la dinámica del funcionamiento del cogobierno suscribimos las palabras expresadas por Naisthat en el diario La Nación: “El ‘demos universitario’ es una expresión que aparece en el Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria de 1918, que apunta al reconocimiento de todos los actores como capaces de deliberar en conjunto acerca de la Universidad y de tomar decisiones comunes, en una suerte de democracia deliberativa y colegiada, junto con la idea de una solidaridad con la nación (...) Si interpretamos democracia como democracia deliberativa, la universidad lo es por excelencia⁽⁹⁾”.

Desde Habermas a Nino, la doctrina define a la Democracia deliberativa como un proceso de discusión pública en la que los participantes están informados y conscientemente buscan el bienestar colectivo, superado las barreras entre lo individual y lo colectivo. Se parte de la idea de que muchas personas tienen parte de la respuesta para solucionar el problema y entre ellas, mediante la deliberación se llega a un acuerdo común para la acción, se trata de encontrar las bases necesarias para una política consistente que permita alcanzar los objetivos institucionales mediante el “uso racional de la capacidad de juicio”.

La deliberación democrática es una comunicación normativamente regulada que pretende cambiar las razones de preferencia, creencia, acciones o interpretaciones de nuestro interlocutor por materias de interés público.

⁽⁷⁾ Pallán Figueroa, Carlos; “Democracia Y Gobernabilidad En La Educación Superior: La Búsqueda Del Equilibrio”, Revista de la Educación Superior, ANUIES N° 108.

⁽⁸⁾ Philip Altbach, Revista Pensamiento Universitario N° 8, noviembre de 1999.

⁽⁹⁾ Naisthat, Francisco, “Con las tomas, la UBA va al suicidio”. Enfoques Diario La Nación, Domingo 23 de julio de 2006

Según la doctrina los principios de “inclusividad”, “publicidad”, “información”, “racionalidad comunicativa” son los que determinan el funcionamiento y la legitimidad de la democracia deliberativa.

El principio de inclusivita hace referencia a la capacidad para incluir todas las perspectivas existentes en la sociedad, reflejar el derecho de todos a participar en el debate público introduciendo sus razones, necesidades, valores e intereses (graduados, no docente, estudiantes, profesores y auxiliares).

La publicidad se presenta como un principio esencial, por cuanto que un espacio público abierto constituye la garantía de la racionalidad del debate; es en el espacio público (sesiones públicas del consejo) donde deben justificarse las posiciones individuales, de manera que todos puedan participar juzgando los argumentos expuestos.

La información se conceptúa como “interacción comunicativa no distorsionada”. La existencia de los consejos como espacio público abierto y transparente permite que la información fluya con mayor libertad, reduciendo las posibilidades de que pueda ser restringida o manipulada contribuyendo a reforzar la racionalidad de la argumentación y posibilitando la igualdad política al tiempo.

Otro de los principios que los autores señalan es la llamada “racionalidad comunicativa”, aquella que se encuentra orientada hacia el entendimiento intersubjetivo, aquella que trata de encauzar el diálogo hacia un acuerdo con el resto de interlocutores sobre aquello que racionalmente deba ser el fin digno de perseguir.

No cabe dudas que los principios que guían la democracia deliberativa son aquello que los reformistas tuvieron en el horizonte a la hora realizar la demanda por la democratización de los órganos de gobierno poniendo el acento en la racionalidad de las posiciones y el debate como forma de llegar a la decisión.

Desde lo que muchos llaman “ingeniería institucional” podemos favorecer el funcionamiento de la democracia deliberativa, tanto desde la definición de la estructura y composición de los órganos colectivos, como desde la definición de los sistemas electorales aplicados para la designación de los integrantes de los distintos órganos de gobierno de la universidad.

La estructura y composición de los órganos colegiados debe reflejar entonces la responsabilidad y los roles otorgados a cada actor en el fenómeno de producción y distribución del conocimiento. Debe garantizar la mayor participación de los alumnos y docentes, otorgándoles la representación mayoritaria de estos últimos, evitando que este estamento la mayoría absoluta y la posibilidad de veto de los acuerdos logrados por los otros estamentos que conforman el co-gobierno, como condición fundamental para que no exista la tentación de renunciar a la deliberación racional imponiendo posiciones corporativas o estamentales. De esta manera se alienta la discusión plural como camino para lograr el consenso necesario para la toma de decisiones.

Otro de los aspectos de gran relevancia y que hacen al funcionamiento democrático es el sistema de elección de autoridades. En el último tiempo se ha escuchado reiteradamente que es necesario modificar el sistema electoral para afrontar la crisis de legitimidad y de gobernabilidad existente en el sistema universitario.

Cuando hablamos de crisis de legitimidad y gobernabilidad debemos analizar cuales son los aspectos que determinan la legitimidad de los actores universitarios y si el sistema universitario carece efectivamente de gobernabilidad, entendida esta como eficacia institucional. En este sentido debemos coincidir con que prácticamente todas las universidades del país están cumpliendo con sus fines institucionales de docencia, investigación

y extensión, independientemente del juicios de valor que sobre cada gestión en particular se pueda realizar.

En general cuando se analiza la cuestión de la legitimidad universitaria, la mira esta puesta sobre las universidades “grandes”, en particular la UBA y más específicamente en la legitimidad de los representantes dentro del estamento docente.

El problema se encuentra en las dificultades que se tienen para agregar al sistema político a un número más que importante de personas que no encuentran que su situación se ve reflejada dentro del sistema institucional.

El problema puede abordarse desde la imposibilidad de estos actores de constituirse en ciudadanos universitarios y ya que los concursos, instancia de legitimación política y académica, no funcionan.

Ante esta situación muchos, en miras de logra la relegitimación deseada, promueven la modificación del sistema electoral en dirección a establecer la elección directa de rector y decano.

La modificación del sistema electoral planteada no parece ser la solución más adecuada si es que se quiere preservar los principios reformistas. El resultado más previsible de un sistema electoral de esta naturaleza es el fortalecimiento de los órganos unipersonales de gobierno en desmedro de los órganos colectivos. De esta manera se emprende un camino en sentido contrario al modelo colegiado de gobierno propio de la reforma, consolidando los efectos que en materia de órganos de gobierno tuvieron las políticas de los '90. Como consecuencia de la creciente complejidad, la desfinanciación y la necesidad de salir a buscar recursos, el fortalecimiento de criterios empresariales en la gestión de lo público y la idea del gerenciamiento; sumado a la presunta necesidad de construir liderazgos fuertes para conseguir la eficacia que el sistema demandaba y que los órganos colegiados (por su complejidad y lentitud) no lograban, se fortalecen los órganos unipersonales.

Didrikson afirma: “Las formas actuales de gobierno universitario tienden a subordinar la participación activa de los cuerpos colegiados, reducir la autonomía académica de la institución y concentrar más niveles de poder a partir de la lógica de profesionalización de la administración académica... Los cambios que han venido ocurriendo en las forma de gobierno de la universidad moderna... han fortalecido la centralización del poder en la administración institucional y en la figura de sus autoridades, sobre todo de los presidentes, vicescancilleres o rectores... han propiciado un proceso de sustitución de los cuerpos colegiados y de la toma de decisiones de las comunidades académica y ampliando el poder del cuerpo de autoridades universitarias”⁽¹⁰⁾.

De esta manera se pasa de una democracia deliberativa propia del sistema universitario reformista a una democracia plebiscitaria o delegativa el los términos de O’Donell.

Según este autor la democracia delegativa es fuertemente mayoritaria, es fuertemente individualista y significa para el presidente la ventaja de no tener prácticamente responsabilidad horizontal, se trata de liderazgos que compiten por el libre voto, votantes que en el período entre elecciones no participan de la “cosa pública”, liderazgos que son elegidos para decidir (incluso decidir sobre qué temas se tomarán decisiones), liderazgos libres de controles tanto verticales como horizontales. Recordemos, a modo de ejemplo, las siguientes

⁽¹⁰⁾ Didriksson, Axel, (1994) “Gobierno universitario y poder. Una visión global de las formas de gobierno y la elección de autoridades en los actuales sistemas universitarios”, Perfiles Educativos, N° 64, UNAM, México.

afirmaciones de O'Donnell: “el que gana una elección presidencial está autorizado a gobernar el país como le parezca conveniente; (...) después de la elección se espera que los electores/delegantes retornen a la condición de espectadores pasivos”⁽¹¹⁾.

De esta manera la democracia se reduce sólo a un método electivo mediante el cual el pueblo crea un gobierno eligiendo a un líder que toma las decisiones cotidianas, en definitiva el que gobierna es el líder. En estas respuestas parece aflorar el diagnóstico elaborado, a principios de los 90, por el Banco Mundial que afirmaba lo negativo del cogobierno y la necesidad de un fuerte liderazgo que garantice el eficaz funcionamiento de la Universidad.

En relación a las medidas adoptadas Didriksson afirma que “la confusión que ha prevalecido durante años, entre la forma y el contenido, entre el instrumento (por ejemplo: el voto) y el proceso de las decisiones, ha producido una serie de distorsiones.

La mayor de ellas es que ha permitido la sustitución de la decisión de las comunidades para dejar sólo el derecho formal al voto”⁽¹²⁾.

En instituciones como las universidades públicas, cuyo mayor capital y virtud se encuentra en la elaboración de proyectos y propuestas a partir del debate enriquecedor que en un plano de igualdad aportan las miradas de las distintas disciplinas, la adopción de un sistema de elección directa promueve la desigualdad de las distintas unidades académicas que la integran ya que la elaboración del proyecto político institucional y la gestión y gobierno cotidiano serán determinados por la primacía de la lógica política que dará una preponderancia mayor las “miradas” que provienen de facultades con mayor peso electoral.

De esta manera encontraremos que el peso de la decisión no recae sobre el argumento desarrollado por actores que representan a “unidades” se encuentran en un plano de igualdad, sino que la decisión esta marcada por la lógica y racionalidad política. Esta lógica esta determinada por la lucha y conservación del poder y en ella mayor cantidad de electores otorgan mayor cantidad de razones a una posición.

Por otro lado las iniciativas que postulan la modificación del sistema electoral, en ningún momento toman como propias aquellas propuestas que encuentran el camino hacia la mayor democratización en el establecimiento de la igualdad de los distintos estamentos a través del principio de “una persona un voto”. Todos aquellos que encuentran la solución de los problemas de las Universidades públicas la elección directa de los órganos unipersonales, todos ellos establecen el voto ponderado como sistema.

Volviendo a Didriksson este autor analiza como positivo el paso de las formas de elección directas hacia la elección en manos del Consejo Universitario de las Universidad Autónoma de Sinaloa y la Universidad de Guadalajara y afirma que el desafío es generar “una mayor participación en la toma de decisiones para el cambio académico, y no se refuerce una estructura centralizada”⁽¹³⁾.

Las ideas que conforman los principios de la democracia delegativa parecen no ajenas al pensamiento reformista del '18. Los estudiantes agrupados en el comité pro-reforma sostenían: “entendemos –dice– (que la Asamblea) debe estar formada no sólo por los académicos de las Facultades, sino por todos los profesores, titulares y suplentes en ejercicio,

⁽¹¹⁾ O'Donnell, Guillermo (1992) “¿Democracias Delegativas?”, Cuadernos del CLAEH, N° 61, Año 17, Montevideo.

⁽¹²⁾ Didriksson, Axel (1994) “Gobierno universitario y poder. Una visión global de las formas de gobierno y la elección de autoridades en los actuales sistemas universitarios”, Perfiles Educativos, N° 64, UNAM, 1994.

⁽¹³⁾ Didriksson, Axel (1994) “Gobierno universitario y poder. Una visión global de las formas de gobierno y la elección de autoridades en los actuales sistemas universitarios”, Perfiles Educativos, N° 64, UNAM, 1994.

por una representación de los estudiantes y por los profesionales egresados de la Universidad y residentes en la República”. Esta fórmula, surgida a comienzos de 1918, representa en embrión todo el desarrollo posterior de la concepción reformista sobre gobierno universitario... “Del libre juego de estos intereses (profesores, estudiantes y graduados), debidamente representados, ha de surgir seguramente, la selección a que todos aspiramos”.

La elaboración e implementación de “un sistema de gobierno universitario” debe definirse, conforme a lo establecido por los constituyentes del '94, siguiendo los principios de la Reforma Universitaria de 1918. El modelo de gobierno reformista de gobierno encuentra su centro en órgano colegiado, no solo para el ejercicio cotidiano del gobierno, sino también para la selección de los órganos unipersonales cuya mayor responsabilidad pasa por la ejecución de las políticas institucionales definidas por los representantes de toda la comunidad universitaria y por lo tanto el sistema electoral, como todo el sistema de gobierno, debe materializar y fortalecer estos principios.

Bibliografía

Bobbio, Norberto (1996) El futuro de la democracia, FCE, México.

Clark, Burton (1991) El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica, Universidad Autónoma Metropolitana. Nueva Imagen. México.

Del Mazo, Gabriel (1955) Reforma Universitaria y Cultura Nacional, Raigal, Buenos Aires.

Didriksson, Axel (1994) “Gobierno universitario y poder. Una visión global de las formas de gobierno y la elección de autoridades en los actuales sistemas universitarios”, en Perfiles Educativos, N° 64, UNAM, México.

La Reforma Universitaria y la Universidad Latinoamericana (Tres conferencias y un mensaje). Compañía Editora y Distribuidora del Plata SRL, Buenos Aires, 1957.

Manifiesto Liminar. La Gaceta Universitaria. Año 1, N° 10, 21 de junio de 1918, Córdoba

Naishtat, Francisco. “Con las tomas, la UBA va al suicidio” en Enfoques Diario La Nación, Domingo 23 de julio de 2006.

O'Donnell, Guillermo (1992) “¿Democracias Delegativas?”, en Cuadernos del CLAEH, N° 61, Año 17, Montevideo.

Philip Altbach, Revista Pensamiento Universitario, N° 8, noviembre de 1999.

Rodríguez, Jesús. Convención Nacional Constituyente, Diario de sesiones, Santa Fe, 1994.

Sarlo, Beatriz. “La universidad y su esencia meritocrática”; Revista La Universidad Hoy, N° 255, 24/1/2008.