

La política universitaria argentina de los 90: Los alcances del concepto de autonomía

Adriana Chiroleu

Oswaldo Iazzetta

Claudia Voras

Claudio Díaz

National University of Rosario (Argentina)

Resumen

Aunque la autonomía universitaria fue aparentemente preservada durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), en la práctica, experimentó cambios sustanciales, pergeñándose desde el Poder Ejecutivo, dispositivos de “intrusión” que limitaron sus alcances. De todas formas estas modalidades de intervención estatal asumieron un carácter menos explícito que en el pasado, y se asocian al establecimiento de un régimen de premios y castigos que supedita el financiamiento de las universidades a sus "rendimientos" evaluados según los parámetros definidos por los organismos multilaterales de crédito. En el presente trabajo abordaremos el modo en que esta tensión se manifestó bajo el gobierno de Menem, contrastando los alcances atribuidos a la idea de autonomía por el gobierno y las instituciones públicas adoptando como punto focal, la postura asumida por la Universidad Nacional de Rosario. (Nota 1)

Abstract

Although university autonomy was apparently protected during Carlos Menem's government (1989-1999), actually it was gradually undergoing substantial changes. “Intrusive” devices had been prepared by the executive power, thus causing the restriction of its objectives. This kind of state participation was less explicit than in the past, being now associated with the establishment of a system of "punishment and reward," in which financing is subordinated to “performance," evaluated according to the parameters of multilateral credit organizations . In this work, we analyse the way in which this conflict took place under Menem's government, contrasting the meanings given to the idea of autonomy by the government and by the public institution; attention focuses on the case of the National University of Rosario.

Introducción

Si bien la universidad argentina conoció etapas de fuerte cercenamiento de su autonomía (especialmente desde que a partir de 1930 se suceden diferentes gobiernos militares) en un régimen democrático como el vigente, no parecen viables formas explícitas de intervención que no resulten finalmente asociables con aquéllos. Aunque no debe computarse como un mérito –pues resulta esperable en un régimen democrático no abusar de herramientas discrecionales- tampoco resulta indistinto señalar que, en abierto contraste con los períodos autoritarios, las intervenciones a las universidades no han sido

más que expresiones aisladas durante la etapa democrática abierta en 1983.

Frente al temor de quedar identificados con el pasado autoritario, los gobiernos de la etapa democrática han asignado especial cuidado al respeto de la autonomía universitaria. En el caso del gobierno del radicalismo conducido por Raúl Alfonsín (1983- 1989), ese respeto estaba además fundado en la adhesión al ideario reformista que introdujo el principio de autonomía en 1918, bajo otro gobierno radical, el de Hipólito Yrigoyen.

Durante la década siguiente, representada en los dos gobiernos del justicialista Carlos Menem (1989-1999), si bien el concepto de autonomía es aparentemente preservado, en la práctica, fue experimentando cambios sustanciales, pergeñándose desde el Poder Ejecutivo, dispositivos de “intrusión” que limitaron sus alcances.

De todas formas estas modalidades de intervención estatal asumieron un carácter menos explícito y se asocian al establecimiento de un régimen de premios y castigos que supedita el financiamiento de las universidades a sus "rendimientos" evaluados según los parámetros definidos por los organismos multilaterales de crédito. De manera que las "condicionalidades" que caracterizan a la política de asistencia crediticia de dichos organismos encuentra en el estado una correa de transmisión que luego es trasladada a las universidades, vía financiamiento. (Nota 2)

Existe por tanto, un sistema de "doble condicionalidad" que somete a las universidades: los organismos multilaterales de crédito sujetan la renovación del financiamiento al Ministerio a la marcha de sus reformas y éste a su vez, condiciona su apoyo a las universidades en función de los "ajustes" que realicen internamente en sintonía con las exigencias de los primeros.

Dichos ajustes invocan una supuesta “racionalidad técnica” que, sorteando la “espuria interferencia de la política”, permite al Ministerio operar cambios sin intervenir universidades, disponiendo de una efectiva capacidad de modelar su vida interna al canjear reformas por financiamiento.

Aunque, por las razones expuestas inicialmente, ningún gobierno democrático se atreva a desafiar o a cuestionar la legitimidad de la idea de autonomía, ello no ha impedido, en la práctica, la redefinición de sus alcances. Este escenario es por cierto complejo y hasta cierto punto híbrido, pues en el nivel declamativo el gobierno nacional se muestra respetuoso de una autonomía que luego es contrariada por los lineamientos de la política universitaria implementada.

En el presente trabajo abordaremos el modo en que esta tensión se manifestó bajo el gobierno de Carlos Menem, tomando como caso focal la respuesta que esta redefinición de la autonomía asumió en la Universidad Nacional de Rosario (U.N.R.).

Nuestra hipótesis de trabajo sugiere que el concepto de autonomía asumido por el gobierno nacional y las universidades bajo su jurisdicción fue distanciándose gradualmente, de tal suerte que el primero le asignó un carácter restringido - reduciéndolo a autonomía académica e institucional-, en tanto las segundas persisten otorgándole -al menos en el plano discursivo- un alcance más abarcativo e incluyente que entra en tensión con la primera.

Se trata de un tema que sólo ha merecido hasta el momento, análisis unidimensionales;

en este sentido, la propuesta se basa en la adopción de una perspectiva interdisciplinaria que permita la producción de nuevo conocimiento sobre el funcionamiento del cogobierno en una universidad pública. (Nota 3)

La política universitaria del gobierno de Carlos Menem

A mediados de 1989 se inicia en Argentina el primer gobierno de Carlos Menem en un contexto de descontrol de las variables macroeconómicas que estrechaba el grado de libertad para elegir rumbos a la par que aumentaba su espacio político y su legitimidad para introducir cambios sensibles en las políticas públicas. (Nota 4)

Se registraba entonces un enorme desequilibrio fiscal, masiva fuga de capitales y rápida desmonetización. La opción por introducir reformas estructurales en el funcionamiento de la economía y el estado fue pues, impuesta bajo un contexto de "crisis galopante" dominado por la urgencia hiperinflacionaria. Esta, al poner en cuestión la continuidad misma del estado y la capacidad de gobierno, tuvo un efecto altamente "persuasivo" sobre el nuevo gobierno.

La reforma del estado y administrativa formaban además parte de condicionalidades -explícitas o no- para la concesión de préstamos por parte de los organismos de financiamiento internacional (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), y al representar una señal de adhesión al *Consenso de Washington*, aumentaba su credibilidad y posibilidades de acceso a nuevos créditos e inversiones extranjeras.

Por su parte, el estilo político del gobierno de Menem muestra tempranamente ciertos rasgos autoritarios, observables especialmente en la absorción de recursos de gobierno a expensas de otros poderes; la autonomización del Poder Ejecutivo, el abuso en el dictado de "decretos de necesidad y urgencia" y la subalternización de la Justicia y el Congreso Nacional.

Sin embargo, el gobierno logra paulatinamente reunir una considerable capacidad de gobierno -liderazgo político, mayoría parlamentaria, disciplinamiento del partido gobernante, sindicatos desmovilizados y una oposición desarticulada e inhabilitada- mostrando como contrafaz una inquietante desinstitucionalización del régimen democrático que se expresa en un debilitamiento de la *accountability* y en la "politización del estado" que termina confundándose con el partido gobernante.

En el ámbito universitario, en 1989, la mayoría de las instituciones nacionales era conducida por expresiones políticas ligadas al principal partido opositor, el radicalismo. La mutua desconfianza existente entre el gobierno nacional y las universidades signa desde un comienzo las relaciones entre ambos, inaugurándose así un período marcado por tensiones y enfrentamientos. Los nuevos rumbos de la política universitaria delineados bajo esta gestión buscaron legitimarse invocando el sentido de "urgencia" creado por el contexto de crisis económica dentro del que asumió. En efecto, el gobierno se apoyó en un diagnóstico que entendía a los problemas coyunturales como parte de una crisis estructural más amplia que, dada su profundidad, demandaba reformas de fondo que implicaban una redefinición del vínculo estado-sociedad. Sin embargo, en el plano universitario el gobierno no definió en los comienzos de su gestión, ejes organizadores que logran traducirse en una política explícita para el sector.

Desde los primeros discursos oficiales se aprecia, en cambio, cierta desconfianza hacia la institución, y hacia las formas en que desenvuelve sus funciones, enfatizando sus

déficits, especialmente en lo que atañe a su escasa inserción en el medio social. (Nota 5) Entre los objetivos manifiestos de la gestión figura la jerarquización de la temática universitaria y su tratamiento como cuestión de estado, la búsqueda de transparencia en el funcionamiento del sistema, y sobre todo la aplicación de criterios objetivos y racionales. (Nota 6)

Para cumplir con el primer objetivo, se crea la Secretaría de Políticas Universitarias (1993), en reemplazo de la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios. La misma asume como funciones, definir los lineamientos de políticas y estrategias referidas a la enseñanza universitaria, supervisar el cumplimiento de la legislación vigente, diseñar políticas para el análisis, y la evaluación y seguimiento del sistema educativo universitario.

Sin embargo, una lectura integral de la gestión, permite apreciar que la temática universitaria quedó gradualmente comprendida dentro de la política general de reducción del gasto público, convirtiendo a la educación superior en un capítulo más de un proyecto global de achicamiento del estado. Desde esta lectura que privilegiaba la “razón fiscal de estado”, la universidad pasó a ser concebida primordialmente como un gasto, persiguiéndose la disminución de su monto según los lineamientos generales establecidos por el Banco Mundial. (Nota 7)

En el Informe elaborado sobre Argentina en 1988, este organismo multilateral definía como zonas críticas de la universidad, la enorme expansión de su matrícula, el ingreso directo, la gratuidad de la enseñanza y el uso ineficiente de sus recursos. Estas mismas cuestiones, serán abordadas e invocadas como cruciales en el transcurso de la década menemista, siendo luego recogidas por la Ley de Educación Superior de 1995.

La incidencia y predicamento del Banco Mundial en la esfera oficial se torna evidente cuando en 1991 se formaliza un acuerdo entre el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Ministerio de Educación, destinado a desarrollar el Subproyecto 06 de *Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria* que, con financiamiento de aquel organismo de crédito, procuraba elaborar un modelo de evaluación aplicable a todo el sistema universitario argentino. (Nota 8)

De todas maneras, una vez asumidos estos lineamientos estratégicos, el gobierno va graduando el *timing* para su implementación, de acuerdo al espacio político disponible y a su fortaleza para instrumentarlos. Es así como pueden reconocerse dos etapas diferentes: una, hasta 1991, y otra, a partir de ese año, cuyos hitos salientes son: la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias en 1993 y la sanción de la Ley de Educación Superior en 1995. En estas dos etapas se pasa del enfrentamiento abierto entre las universidades públicas y el gobierno, a la imposición de formas de intervención indirecta, mecanismos “indicativos” del modelo de desarrollo institucional que privilegiaría el gobierno nacional.

El pasaje entre las dos etapas coincide aproximadamente con el ingreso al Ministerio de Educación de Juan Carlos Del Bello, cuyo traslado desde el área de Economía (aún en manos de Domingo Cavallo) expresa la introducción de una lógica tecnocrática equiparable a la que se instaló en la cartera económica con el desembarco de la Fundación Mediterránea. Su transferencia debe ser leída por lo tanto, como parte de un intento por conformar una red que, bajo la coordinación de Economía, integrara a otros ministerios dentro de aquella lógica.

La racionalidad tecnocrática sin embargo, actúa a menudo como un dispositivo de legitimación que mantiene afinidades inesperadas con prácticas clientelísticas y particularistas. (Nota 9) Es así como, en un marco de estrechez económica en el que se estudia la implementación de formas alternativas de financiación que alivien la presión de las universidades sobre el estado, se crearon sin embargo nuevas instituciones públicas. Estas creaciones respondieron a presiones políticas del partido oficialista (Nota 10) y se efectuaron al margen de la normativa existente que establece la intervención directa del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). (Nota 11)

Se autorizó además el funcionamiento de nuevas universidades privadas, lo cual no ocurría desde 1974. En este caso las mismas surgen a pesar de la oposición directa en algunos casos del Consejo de Rectores de Universidades Privadas y en otros, debido a la falta de participación de este cuerpo en las decisiones adoptadas. (Nota 12)

Por otra parte, la *eficiencia* que se reclama a las instituciones, está en buena medida relacionada con la entronización de la idea de mercado en ciertas áreas centrales de la política estatal. Aplicada a las distintas áreas de gobierno, su significado parece asociarse en este caso a una extrapolación de los mismos criterios cuantitativos, esta vez aplicados al aumento del rendimiento de las instituciones, utilización *a full* de las instalaciones y personal, mejoramiento de la calidad, etc.

En la documentación oficial aparecen permanentes referencias al tema desde distintos abordajes mientras en la política universitaria comienzan a delinearse los "beneficios" de la adopción del criterio oficial. En este sentido, en 1991 se conoce un nuevo proyecto de Ley Universitaria, esta vez elaborado por el Ministerio que es conocido como *Proyecto De Imaz*. El mismo, establece por primera vez la distribución entre las instituciones de una parte de los recursos fiscales (25%) "en función de criterios que premiaran la eficacia y eficiencia en la gestión y la calidad de la oferta universitaria, medida en función de indicadores de cualificación debidamente publicitados" (Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario Argentino, 1991, art.49). (Nota 13)

Es decir, la obtención de un financiamiento superior estaría ligado a la consecución de la *eficiencia*. Pero ¿cuándo es una institución eficiente? Del análisis de la documentación oficial se desprenden algunos ejes de especial relevancia:

- En materia de *financiamiento*, se alienta la participación de aportes privados como una forma de aumentar los ingresos universitarios. Esta contribución podría asumir distintas modalidades, contemplando entre ellas, el cobro de contribuciones a los alumnos, lo cual suponía suprimir el principio constitucional de gratuidad de la educación;
- El *rendimiento* se mediría en la relación ingreso-egreso, duración real de las carreras, deserción, etc.; en este punto, la limitación del ingreso y la imposición de formas más severas de control académico permitirían mejorar los índices de rendimiento;
- La *calidad académica* sería evaluada a partir de criterios uniformes para todas las instituciones con un sesgo fuertemente cuantitativo.

En lo que respecta a la política de financiamiento universitario establecida por el gobierno de Menem, ésta estuvo claramente orientada desde un inicio al estímulo del crecimiento de los aportes privados en las universidades. Esto se lograría a través de una

flexibilización normativa de dichas instituciones que las autorizara por ejemplo a vender servicios. En una primera fase se estudia también la posibilidad de crear cooperadoras de padres a efectos de recaudar aportes voluntarios y se esboza la idea de que las universidades reciban apoyo económico por parte de fundaciones o empresas privadas a cambio de beneficios de carácter impositivo y participación en el manejo administrativo de las instituciones. Finalmente, ninguna de estas propuestas se concreta. (Nota 14)

A partir de 1993, en una segunda parte de la gestión, el proyecto de modificación del régimen económico-financiero que el Poder Ejecutivo envía al Congreso plantea entre otras cuestiones, la posibilidad de arancelamiento y de asignación al Ministerio de una suma global a distribuir entre las universidades de acuerdo a parámetros de eficiencia. Ambas medidas quedarán finalmente plasmadas en la Ley de Educación Superior sancionada en 1995.

La concepción de la educación superior predominante está relacionada con la idea de que la misma es un bien mixto o semipúblico que permite beneficios sociales e individuales. Por lo tanto si bien el estado debe financiarla, es el mercado el que regulará su funcionamiento.

Los nuevos alcances de la autonomía

La revisión de los documentos oficiales da cuenta de que el encuadre general de las políticas universitarias, al menos en el discurso, se da en el marco del “respeto a la autonomía de las instituciones universitarias, promoviendo una mayor responsabilidad por parte de ellas frente a la sociedad”. Sin embargo, es necesario distinguir entre el nivel discursivo y el operativo a los efectos de echar luz sobre la aparente contradicción oficial.

Es así como, por una parte se proclama la plena vigencia del principio de autonomía, mientras por la otra, se introducen mecanismos que la limitan desde el estado, pero también desde el mercado. (Nota 15) En relación a aquél, se enfatiza en el sometimiento de las instituciones a procesos de evaluación y en la exigencia de *accountability* como una forma de aumentar su racionalidad técnica. Sin embargo, este planteo se inscribe en el contexto de una gestión signada por prácticas neo- patrimonialistas y particularistas que promovieron un sistemático e indiscriminado debilitamiento de las *accountabilities* en el resto de las esferas de la vida social, política y económica.

En el orden jurídico por su parte, especialmente en los primeros años de la gestión dos decretos del Poder Ejecutivo, tienden a limitar la esfera de autonomía de las instituciones, fijando nuevas reglas de convivencia. Es así como, a través del *Decreto 1111/89*, el gobierno sostiene que es el Poder Ejecutivo, a través de la cartera ministerial correspondiente, el órgano revisor de las decisiones del Consejo Superior de la Universidad. Apelado este decreto ante la Justicia, la Corte Suprema reconoce la competencia del Ministerio de Educación para entender en los recursos de alzada que se interpongan contra las decisiones de los órganos supremos del cogobierno universitario. (Nota 16)

Por su parte, el *Decreto 160/91* establece la obligación de todas las universidades nacionales de elevar al Ministerio de Educación y Justicia, todos los recursos que contra sus actos hubieran sido o fueran interpuestos. En los considerandos del mismo se establece que “la llamada autonomía universitaria se refiere a la posibilidad de poder realizar libremente su tarea propia, en tanto las decisiones adoptadas respeten los

derechos y garantías constitucionales (...) La autonomía de las universidades en el orden científico y docente no impide que el Poder Ejecutivo, y otros órganos a quienes se les hubiere atribuido competencia al efecto, controlen la legitimidad de sus actos y que el Estado les exija el cumplimiento de las leyes”.

En estos decretos parece pues plantearse un recorte particular del concepto de autonomía; se daría un reconocimiento pleno de la autonomía académica e institucional y un sometimiento de la institución al Poder Ejecutivo como órgano de apelación de sus decisiones administrativas.

Existen sin embargo, otros mecanismos de intervención en las universidades públicas como las formas a través de las cuales se ha encarado la evaluación de calidad académica de las carreras de grado y posgrado, la acreditación y habilitación de títulos, o el financiamiento diferencial según los patrones de eficiencia logrado por las instituciones.

El caso de la Universidad Nacional de Rosario: defensa y ejercicio de la autonomía

Desde 1983, y durante el período analizado, la Universidad Nacional de Rosario (U.N.R.) (Nota 17) es gobernada por Rectores identificados con el radicalismo, situación que comparte con muchas otras universidades nacionales. Esta filiación le permitió mantenerse en sintonía con el gobierno nacional durante la presidencia de Raúl Alfonsín, pese a que no faltaron ciertas controversias sobre cuestiones que no formaban parte del núcleo duro del ideario reformista, en las que ambas partes coincidían. A partir de la gestión de Carlos Menem en cambio, la U.N.R. -como otras universidades nacionales-, asume posiciones claramente opuestas a la política universitaria delineada desde el gobierno nacional.

Una de las formas de reconstruir las posturas asumidas por la U.N.R. frente a los lineamientos del gobierno nacional respecto a la concepción de autonomía, es analizando la agenda de sus órganos colegiados de gobierno. (Nota 18) En este sentido el Consejo Superior, por su relevancia institucional, representatividad política y la periodicidad de sus sesiones, constituye un espacio privilegiado para identificar y reconstruir esas posturas.

Entendemos por agenda del C.S. de la U.N.R. (Nota 19) al conjunto de problemas, demandas, cuestiones o asuntos que este órgano de gobierno de la Universidad define como tales, los cuales pueden ser clasificados de acuerdo a ciertos criterios operativos. Conviene resaltar que la conformación de tal agenda, no es ajena a ciertas correlaciones de fuerza y lógicas político- académicas que permiten convertir o no una cuestión en problema.

Las Actas del C.S. engloban cuestiones y planteos vinculados a aspectos más rutinarios del funcionamiento de la Universidad y del cuerpo propiamente dicho como así también excluyen temas que ingresan en un “espiral de silencio”. Si bien el Estatuto de la Universidad establece que la Asamblea Universitaria - máximo órgano de gobierno- fija la política universitaria, en la práctica ésta no ha cumplido acabadamente con el rol que le compete y ha quedado reducida a un mero espacio de legitimación de las políticas implementadas desde el Rectorado de la Universidad o bien, en un órgano destinado a cumplir funciones electorales, eligiendo Rector y Vice-Rector cada cuatro años.

La clasificación propuesta reconoce cuatro grandes líneas o ejes en la conformación de

la Agenda del C.S. de la U.N.R.:

1. *Temas generales*: se vinculan con declaraciones, homenajes, comunicaciones sobre distintos eventos. En estos temas generalmente no hay debate y se cumple con los pasos reglamentarios de proponerlos y aprobarlos.
2. *Temas de funcionamiento del cuerpo*: son aspectos relacionados con el funcionamiento del propio Consejo y comprenden justificaciones de inasistencias, pedidos de licencias, aprobación de Actas anteriores, giro de los temas a las Comisiones, constitución de las Comisiones Internas.
3. *Temas rutinarios*: en este ítem encontramos temas relacionados con el mundo estudiantil: ingresos fuera de término, pases de carrera, prórroga para la presentación de títulos de estudios secundarios, reválida de títulos extranjeros; tanto como con el mundo de los docentes: llamados a concursos, designación de docentes, impugnaciones de concursos, transformación o transferencia de cargos docentes, aprobación de planes de estudio y, por último, aspectos que tienen que ver con el patrimonio de la Universidad: por ejemplo, aceptación de donaciones.
4. *Problemas particulares*: definimos así aquellos temas que recurrentemente vuelven al seno del Consejo Superior ya que, por su importancia, muchas veces ameritan discusiones de fondo que no se agotan en las distintas sesiones del Consejo. Aquí incluimos temas relacionados con el presupuesto educativo, aspectos salariales, problemas de infraestructura y defensa de la autonomía (Chiroleu e Iazzetta, *ob.cit*).

Sobre este último aspecto nos detendremos a analizar, desde el concepto de autonomía universitaria, la posición asumida por la U.N.R. en dos registros que consideramos relevantes: uno declarativo, el segundo concerniente al ejercicio efectivo de la autonomía.

1- El C.S. asume, en distintas ocasiones, posturas tendientes a señalar sus profundas discrepancias con relación a medidas que implementa el gobierno nacional, ya sea desde un plano legislativo como son los *Decretos 1111/89 y 160/91 del Poder Ejecutivo*, como también desde un plano de ejercicio netamente político, por ejemplo las propuestas sobre evaluación institucional, el proyecto correspondiente al Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA), etc.

Estas posturas permiten visualizar una noción de autonomía mucho más abarcativa que la que reconoce el Poder Ejecutivo, negándole a éste competencia para restringir el poder de decisión de las universidades no sólo en el ámbito estrictamente académico sino también en ámbitos de índole administrativo y organizacional que, hasta ese momento, no habían encontrado límites tan precisos.

La U.N.R. delinea dos caminos de acción para diferenciarse explícitamente de las medidas oficiales: uno de los ámbitos escogidos es estrictamente político e incluye tanto las declaraciones de rechazo emanadas del C.S. como acciones concertadas con otras fuerzas políticas afines, fuera del ámbito de la propia universidad; el segundo asume un carácter técnico, en tanto se delega en la asesoría legal de la universidad, la fundamentación jurídica de su postura.

Como expresiones de la primera alternativa destacamos la Resolución C.S. N° 235/92 que establece “Rechazar todo intento de reglamentar y limitar la autonomía universitaria”. En sus considerandos, esta Resolución señala “que la Autonomía

Universitaria ya ha sido cuestionada por el actual gobierno a través de los decretos N°s. 1111/89 y 160/91; que es requisito indispensable que sea la propia Comunidad Universitaria la que democráticamente fije las políticas tendientes a la consecución de los fines que la misma Universidad se propone; que es garantía de la preservación de la Universidad del tutelaje de los gobiernos de turno y permite la formación democrática y crítica de las jóvenes generaciones”. Pero, al mismo tiempo, el visto de la Resolución resulta elocuente ya que la misma responde a un Proyecto de Comunicación elaborado por el Bloque de Senadores Nacionales de la Unión Cívica Radical, en el que expresan su profunda preocupación ante la intención del Poder Ejecutivo Nacional de cercenar la autonomía universitaria a través de su reglamentación.

La Resolución siguiente, N°236/92, cuestiona aquellos aspectos que definimos como de ejercicio netamente político y rechaza distintos documentos (Nota 20) elaborados desde los equipos oficiales con relación a la evaluación universitaria, adoptando como propia la concepción de evaluación de la calidad universitaria expresada por el Consejo Interuniversitario Nacional (C.I.N.).

La reivindicación de autonomía formulada por la U.N.R. también se amalgama con el rechazo a ciertos instrumentos de política universitaria impulsados desde el gobierno nacional. Es preciso recordar en este sentido que ya en 1990, a través de un protocolo que el Poder Ejecutivo hace suscribir a las distintas universidades, se garantiza la plena autonomía, fijando como contrapartida el cumplimiento de algunas obligaciones como la racionalización de los recursos y la introducción de procesos de evaluaciones internas sobre la eficiencia de la universidad. Estas son algunas de las manifestaciones acerca de las condicionalidades que le permiten al P.E. interferir en la vida interna de las universidades.

En este mismo sentido, se delinearon otros instrumentos que trascienden el ámbito de la U.N.R. tendientes a fortalecer un abanico opositor nacional. Como parte de esa estrategia se conformó una Asamblea Universitaria Nacional, de carácter declamativo, pluralista, multisectorial pero, quizás, poco eficaz a la hora de formular propuestas alternativas. También se realizaron reuniones con legisladores nacionales de la provincia de Santa Fe con el objeto de involucrarlos en la problemática universitaria y demandarles una mayor participación y responsabilidad en el ámbito legislativo.

El otro sendero que adopta la U.N.R. como respuesta a la política universitaria nacional presenta un perfil “técnico”, vinculado al papel asignado a la Asesoría Legal, tanto desde el C.S. como desde el mismo Rectorado, delegando en el cuerpo de asesores letrados decisiones trascendentes que delinearon acciones concretas contra el cercenamiento de la autonomía a través del Decreto 160/91, que, como ya dijimos, le otorga competencia como Tribunal de Alzada al Ministerio de Educación, sobre aquellas Resoluciones que adopte el C.S.. El mismo estilo primó frente a la Ley de Educación Superior que obligaba a la U.N.R. a reformar sus Estatutos para adecuarlos a la misma, sobre todo en el punto de la conformación del co-gobierno, violando la autonomía declamada.

2- Si contrastamos aquellas posturas analizadas en el primer registro con el ejercicio efectivo de la autonomía que la U.N.R. mostró en algunas cuestiones que pondrían a prueba aquella declamación, pueden observarse visibles signos de inconsistencia. Si de acuerdo a la Resolución del C.S. N° 235/92, la autonomía debe ser entendida como la capacidad de la comunidad universitaria para fijar democráticamente las políticas que permitan concretar los fines que la misma universidad se propone, ello presupone una conducta responsable, que aunque en ocasiones puede estar sesgada por organicidades

políticas, exige un compromiso institucional que las trascienda para poder gobernarse a sí misma.

Las indefiniciones en cuestiones que resultan medulares en la vida académica de la institución, ponen de manifiesto las dificultades cotidianas para ejercer de manera efectiva la autonomía. Uno de los casos paradigmáticos lo constituye las demoras para la implementación de la denominada *Carrera Docente*, aprobada por Asamblea Universitaria en 1988. La misma establecía la exigencia de concursos para el acceso al cargo docente y su promoción a la categoría superior. Al mismo tiempo contemplaba mecanismos de evaluación continua que garantizaran la calidad docente resguardando su estabilidad. En cierto modo, se privilegiaba ésta en desmedro del principio de periodicidad de la cátedra pese a ser éste uno de los pilares fundamentales de la Reforma Universitaria.

Debió transcurrir algo más de una década para que esta norma obtuviera una reglamentación que permitiera ponerla en práctica. Durante ese lapso se intentaron en vano, distintas instancias de compatibilización de criterios, se trató el tema en plenarios, pasó a comisiones, hasta reunir finalmente el consenso necesario para su aprobación en el año 2000. Por consiguiente, desde fines de 1988 los docentes que habían accedido a sus cargos por concurso, continuaron en sus funciones sin ningún tipo de evaluación o rendición de cuenta que les permitiera revalidar sus aptitudes para seguir desempeñando dichas actividades.

Este ejemplo, especialmente asociado a un tema tan caro al ideario reformista, ilustra acerca de las dificultades que la institución enfrenta para disponer en forma efectiva de su autonomía y para ejercer la libertad de auto-gobernarse de manera responsable.

A modo de cierre

Mediante el análisis de la experiencia de la U.N.R. intentamos ilustrar sobre ciertas limitaciones que exhiben nuestras universidades para asumir con sentido responsable y creativo la autonomía que por definición les cabe. Conviene resaltar en este sentido, que la ausencia de iniciativas por parte de las mismas resultó especialmente notoria frente a un gobierno que –como el de Carlos Menem- impulsó una agresiva política de reformas que reconocían como contracara, falta de escrúpulos y consideración por su autonomía.

La gestión justicialista de Carlos Menem se caracterizó por el abismo existente entre el plano discursivo y el propiamente operativo, en el cual se verificaba constantemente un recorte de aquélla y un consiguiente avance del Poder Ejecutivo en ámbitos propios de la institución. En este sentido, la asignación del presupuesto en función de índices de eficiencia institucional, nunca totalmente clarificados, se constituyó en un mecanismo coercitivo eficaz. En la práctica, el hecho de no haber apoyado las posturas gubernamentales, le significó a la U.N.R. permanentes sanciones en el reparto y acceso a fondos oficiales.

Frente a este avance, ejecutado de manera sostenida e incremental durante una década, la universidad no ofreció respuestas que le permitieran defender la autonomía tanto en un sentido *positivo* - generando consensos internos sobre cuestiones académicas cruciales que perfeccionaran su desempeño- como en un sentido *negativo*, fijando vallas frente a las tentativas de avance provenientes del Ejecutivo.

La universidad asumió una postura meramente reactiva ante las iniciativas reformistas

“exógenas” pero esa resistencia no estuvo acompañada de un esfuerzo por generar una renovación de los temas domésticos sobre otras bases y supuestos. Es indispensable que la universidad procese reflexivamente esta experiencia del pasado y retome la iniciativa para motorizar autónomamente las innovaciones que exigen estos tiempos. De lo contrario, permanecerá aprisionada dentro de los límites de las políticas reformistas impulsadas desde el gobierno nacional, lo cual no sólo es reprochable por el renunciamiento de autonomía que expresa, sino porque esa actitud involuntariamente deviene en una defensa de lo existente, pese a haber un extendido reconocimiento de que su estado actual no es satisfactorio.

Nada indica que, concluido ya el gobierno de Menem, cesen las tentaciones por coaccionar y condicionar exógenamente el funcionamiento autónomo de las universidades. Para enfrentarlo, ésta deberá recrear su capacidad para generar nuevas respuestas a los desafíos de su tiempo antes que otros lo hagan empleando criterios que siempre les serán hostiles.

Notas

1. Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación en curso financiado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Rosario, titulado Autonomía y Cogobierno Universitario. Sus alcances en la experiencia de la Universidad Nacional de Rosario bajo la dirección de la Dra. Adriana Chiroleu.
2. Una ampliación de este debate puede hallarse en Iazzetta, 2001.
3. Una visión sobre el funcionamiento del C.S. de la U.N.R. en el período 1986-1988 puede hallarse en Chiroleu e Iazzetta, 1998.
4. Para una ampliación y profundización de este tema puede consultarse Chiroleu, 1999.
5. Una profundización de este tema puede hallarse en Chiroleu, A. (1999), El ingreso a la Universidad. Las experiencias de Argentina y Brasil, Rosario, Universidad Nacional de Rosario Editora.
6. Ministerio de Cultura y Educación (1998), La Educación Superior en Argentina. Un proceso de transformación en marcha.
7. Sobre este punto pueden consultarse entre otros, Cano, 1995, 1996 y 1999, Chiroleu, 1999 y 2000, Chiroleu et al, 2001, Iazzetta, 2001, Mollis, 2000 y Waisman, 1999.
8. La metodología de evaluación propuesta en el Informe final del Proyecto fue rechazado por las universidades por cuestiones tanto técnicas como políticas.
9. Un buen ejemplo de esta situación puede darlo la inauguración de nuevas unidades de investigación dentro del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) cuyas sedes –Anillaco y Diamante- coinciden sospechosamente con las ciudades natales de dos connotadas autoridades nacionales. Al respecto, la ciudad Científica de Anillaco supuso una inversión de 52 millones de dólares. Se desconoce hasta el momento la lógica a partir de la cual se benefició de esta manera a la Universidad Nacional de La Rioja, institución que por otra parte fue nacionalizada recién en 1994.
10. Al respecto, señala Jorge Balán que tanto en el caso de la creación de la Universidad de Formosa, como en el de la Universidad de Quilmes y La Matanza, se involucraban intereses del partido justicialista que se comprometían a obtener aportes financieros autónomos de empresas locales o de contribuciones municipales (véase "Políticas de financiamiento y gobierno de las universidades nacionales bajo un régimen democrático: Argentina 1983-1992", en Autores

Varios, Políticas comparadas de Educación Superior en América Latina, Santiago de Chile, FLACSO, 1993:164).

11. Así surgen las Universidades Nacionales de Quilmes, Formosa, La Matanza, General Sarmiento, General San Martín, se nacionaliza la Provincial de La Rioja, la de Villa María, Lanús y la Provincial de la Patagonia Austral, cinco de las cuales se ubican en el Gran Buenos Aires.
12. En Septiembre de 1990 comienza a funcionar en el Ministerio de Cultura y Educación, la Junta de Planeamiento Universitario que se encargaría del estudio de las solicitudes de autorización para el funcionamiento de establecimientos privados. En 1990 se aprobó la creación de cinco nuevas instituciones, en 1991, de cinco más, en 1992, de tres, en 1993 de una, y en 1994 de tres más. En la actualidad funcionan cuarenta (40) universidades privadas las cuales deben ofrecer al menos tres carreras de grado. Se nota, sin embargo, un predominio de las ciencias sociales y las humanidades aunque también hay dos nuevas escuelas de medicina de alta calidad.
13. A fines del 91 renuncia José Luis de Imaz; para entonces se percibe como conveniente, calmar el enfrentamiento con el sector universitario, elaborando propuestas menos radicales pero con mayor factibilidad de ser aprobadas en el Congreso Nacional (Balán, J., ob. cit., 1993)
14. Durante esta gestión se repite en distintos planos de la órbita oficial este mismo recurso para instalar un determinado debate; esto es, se lanzan desde el ejecutivo "globos de ensayo" que consisten en formular propuestas audaces sobre temas controvertidos. Estas logran ocupar espacios sustantivos en los medios de comunicación durante algunos días y tras recibir críticas desde distintas corrientes de opinión, posteriormente son retiradas con la consabida desautorización de los funcionarios que las impulsaron y defendieron. Sin embargo, pese a esta aparente derrota, la discusión sobre el tema ya se ha instalado y ha ingresado a la agenda de debate público.
15. La relación universidad-mercado se ha visto transformada en los últimos años a partir de la crisis de financiamiento estatal que ha empujado a las instituciones a la búsqueda de recursos fundamentalmente a través de la venta de servicios a terceros, capacitación y entrenamiento, posgrados, etc, que en muchos casos la alejan de sus funciones de docencia e investigación. Una ampliación de este tema aplicado a la situación argentina puede hallarse en Bertoni, 2001.
16. La Corte sostiene que el principio de autonomía no supone que esté prohibido el control de la legitimidad de los actos administrativos, "ya que las decisiones universitarias no escapan al ámbito de aplicación de las leyes de la Nación y no confieren privilegios a los integrantes de sus claustros".
17. En 1983, la UNR contaba con casi 20.000 alumnos; entre 1984 y 1985 se produce un elevado crecimiento de la matrícula, producto del restablecimiento del ingreso directo que hace que la misma se duplique en 1988 alcanzando los 41.131 alumnos. El personal docente por su parte pasó de 3.955 en 1983 a 4.984 en 1985 y 5.929 en 1988. (Boletines Estadísticos de la Dirección de Estadística Universitaria, UNR, Secretaría General, varios años).
18. Con la Reforma del Estatuto de la UNR en 1988, el Consejo Superior pasó a contar con una representación paritaria entre docentes y estudiantes y otra igualmente paritaria entre no docentes y graduados, aunque de la mitad de la primera; estaba integrado además por los decanos de las diversas unidades académicas y era presidido por el Rector.
19. Esta temática ha sido ya abordada en el marco de una investigación más extensa sobre la U.N.R. que viene realizando el mismo equipo de trabajo. Con relación a la definición de agenda nos valemos de los significativos aportes efectuados en la

compilación de Aguilar Villanueva, L. F. (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel A. Porrúa.

20. Entre esos documentos se destacan "Listado de funciones, dimensiones y variables," "Cuestionario para jueces," "Calidad de la enseñanza," "Metodología de evaluación de la calidad universitaria," elaborados por miembros directos del Ministerio de Cultura y Educación o por personalidades del mundo académico vinculadas políticamente al gobierno.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel A. Porrúa.

BALÁN, J. (1993), "Políticas de financiamiento y gobierno de las universidades nacionales bajo un régimen democrático: Argentina 1983- 1992", en Autores Varios, *Políticas comparadas de Educación Superior en América Latina*, Santiago de Chile, FLACSO.

BERTONI, M.L. (2001), "Argentina: Universidad- empresa, ¿una relación de mutua conveniencia?", en Adriana Chiroleu (org), *Repensando la educación Superior*, Rosario, UNR Editora (en prensa).

BRAVO, H (1993), "Autonomía Universitaria", en *Revista Argentina de Educación*, Año XI. M°19.

D. (1995), *El Fondo para el mejoramiento de la calidad universitaria (FOMEC). Una estrategia del Poder Ejecutivo Nacional y el Banco Mundial para la reforma de la Educación Superior*, Buenos Aires, CEPURU.

D. (1996), *Conversos, técnicos y caníbales o acerca de las desventuras de la pedagogía en el laberinto del Estado Malhechor*, Ponencia presentada en el Seminario *Internacional Políticas, Instituciones y Actores en Educación*, Buenos Aires, Centro de Estudios Multidisciplinarios, 29 y 30 de abril de 1996.

D. (1999), "Comparar: la opción entre 'comprender' y 'compeler'", Prólogo a Adriana Chiroleu, *El ingreso a la Universidad. Las experiencias de Argentina y Brasil*, Rosario, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

CHIROLEU, A. (1999), *El ingreso a la Universidad. Las experiencias de Argentina y Brasil*, Rosario, Universidad Nacional de Rosario Editora.

CHIROLEU, A (2000), "La Educación Superior en los países del Mercosur. El reconocimiento de las singularidades como punto de partida de la integración regional", en *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXIX, N° 115, México, ANUIES.

CHIROLEU, A. e IAZZETTA, O. (coord) (1998), "Consejo Superior de la Universidad Nacional de Rosario (1986-1988). Entre la construcción de las rutinas democráticas y la defensa de la autonomía", en *U.N.R. Propuesta*, Revista de la Secretaría de Extensión Universitaria del Rectorado, Año II, N° 4, Rosario.

CHIROLEU, A. et al, *Autonomía y cogobierno universitario. La experiencia de la Universidad Nacional de Rosario*, Informe de Avance del Proyecto de Investigación y

Desarrollo radicado en la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la U.N.R., Rosario, policopiado.

DURHAM, E (1989), *A autonomia universitária. O princípio Constitucional e suas implicações*, NUPES, Universidade de Sao Paulo, Documento de trabalho 9/89.

GARCIA LAGUARDIA, J (1977), *La Autonomía Universitaria en América Latina. Mito y realidad*, México, UNAM.

GROISMAN, E. (1968), *La universidad como problema jurídico*, Buenos Aires, Macchi.

IAZZETTA, O. (2001), “La recreación de la dimensión pública de la universidad”, en *Pensamiento Universitario*, N° 9, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1998), *La Educación Superior en Argentina. Un proceso de transformación en marcha*, Buenos Aires.

MOLLIS, M (1996), “El sutil encanto de las autonomías. Una perspectiva histórica y comparada”, en *Pensamiento Universitario* N° 4/5, Buenos Aires, UBA.

MOLLIS, M (2000), La geopolítica de las reformas de la Educación Superior. El Norte da créditos, el Sur se “acredita” (El caso de Argentina), en <http://www.unam.mx/roberto/he2000>.

NOSIGLIA, M. Y MARQUINA, M. (1996), “La política universitaria del Gobierno Nacional en el período 1989-1993”, en Norma Paviglianiti et al, *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*, Buenos aires, Miño y Dávila editores.

PAVIGLIANITI, N. (1996), “La autonomía y las formas de gobierno en los anteproyectos y proyecto de Ley de Educación Superior elaborados por el Poder ejecutivo Nacional”, en Norma Paviglianiti et al, *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*, Buenos aires, Miño y Dávila editores.

PINHEIRO, E (1987), *A autonomia e o desempenho da universidade segundo dirigentes universitários*, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Rio de Janeiro.

SANCHEZ VIAMONTE , C (1968), *Universidad, educación y laicismo*, Buenos Aires, Saga.

VALLE, H (1986), *Autonomía universitaria, tensiones y esperanzas*, Washington, O.E.A., Serie Universidad N° 11.

WAISMAN, C. (1999), “Problemas actuales y futuro de la universidad argentina”, *Pensamiento Universitario*, N° 8, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

VANOSI, Jorge (1976), *La universidad y sus problemas*, Buenos Aires, de. Macchi.

Acerba de los Autores

Adriana Chiroleu es Doctora en Sociología, docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, e Investigadora del CONICET. Coordinadora

Académica del Programa Interuniversitario de Posgrado en Política y Gestión de la Educación Superior (coorganizado por la Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional del Litoral y Universidad Nacional de Rosario) e-mail: achiroleu@arnet.com.ar

Oswaldo Iazzetta es Doctor en Sociología y docente e investigador de la misma Facultad.

Claudia Voras es licenciada en Ciencia Política y docente de la misma institución.

Claudio Díaz es abogado y docente de esta institución y de la Fac. de Derecho.