

CRISTIAN COX (editor)

JOSE JOAQUIN BRUNNER / HERNAN COURARD

ANGEL FLISFISCH / OSCAR GARRIDO / LUIS IZQUIERDO

DANIEL LEVY / HUMBERTO MATURANA / LUIS SCHERZ



**F**ORMAS **DE** **G**OBIERNO  
EN LA  
**E**DUCCACION  
**S**UPERIOR: **N**UEVAS  
**P**ERSPECTIVAS

COLECCION FORO DE LA EDUCACION SUPERIOR

## FORO DE LA EDUCACION SUPERIOR

Al iniciar la década de 1990, los desafíos que la Educación Superior del país enfrenta requieren de un debate nacional que, en la forma más rigurosa y plural posible, aproveche la experiencia y conocimiento acumulados sobre su situación presente, y discuta los cambios de su desarrollo futuro.

La creación del *Foro de la Educación Superior* busca responder a este imperativo de discusión y reflexión nacional informada sobre nuestras instituciones de educación de tercer nivel, proporcionando una instancia permanente de estudio, discusión y encuentro. Su objeto es generar diagnósticos y promover el análisis de los temas considerados decisivos, así como aportar a los procesos de formulación de políticas referidas a la Educación Superior.

El *Foro de la Educación Superior* es un órgano académico, de carácter técnico, abierto a todas las corrientes de pensamiento, creado conjuntamente por tres centros académicos, con el patrocinio de un grupo de personalidades y el apoyo de la Fundación Ford. Concurren a formar el *Foro* el *Centro de Estudios Públicos (CEP)*, la *Corporación de Promoción Universitaria (CPU)*, y la *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)*.



FORMAS DE GOBIERNO EN LA EDUCACION SUPERIOR:  
NUEVAS PERSPECTIVAS

CRISTIAN COX (Editor)

JOSE JOAQUIN BRUNNER / CRISTIAN COX  
HERNAN COURARD / ANGEL FLISFISCH / OSCAR GARRIDO  
LUIS IZQUIERDO / DANIEL C. LEVY  
HUMBERTO MATURANA / LUIS SCHERZ

©FLACSO  
Inscripción N° 76.958  
I.S.B.N. 956-202-038-2

Diseño de portada y diagramación interior:  
Ximena Subercaseaux

Producción Editorial:  
Dario Oses

Primera edición 1 mil ejemplares, Santiago de Chile, Noviembre de 1990

Impreso por Andromeda S.A. Fonos 774556-774974

FORMAS DE GOBIERNO  
EN LA EDUCACION SUPERIOR:  
NUEVAS PERSPECTIVAS

©FLACSO

Inscripción N° 76.958

I.S.B.N. 956-205-038-5

Diseño de portada y diagramación interior:

Ximena Subercaseaux

Producción Editorial:

Darío Osses

Primera edición 1 mil ejemplares, Santiago de Chile, Noviembre de 1990

Impreso por Andrómeda S.A. Fonos: 2746564-2749774



FORMAS DE GOBIERNO  
EN LA EDUCACION SUPERIOR:  
NUEVAS PERSPECTIVAS

---

---

PRESENTACION

CRISTIAN COX (Editor)

JOSE JOAQUIN BRUNNER / CRISTIAN COX  
HERNAN COURARD / ANGEL FLISFISCH / OSCAR GARRIDO  
LUIS IZQUIERDO / DANIEL C. LEVY  
HUMBERTO MATURANA / LUIS SCHERZ

FORO  
DE LA  
EDUCACION  
SUPERIOR





## PRESENTACION

### INDICE

Estos ensayos, plurales en sus perspectivas disciplinarias y puntos de vista sobre la universidad, giran sobre una pocas preguntas fundamentales: ¿cuál es la mejor forma de gobierno en instituciones dedicadas a la producción y transmisión de conocimiento? ¿Qué significa la democracia en instituciones ordenadas de acuerdo a las jerarquías del saber?

¿Cómo se regula un sistema de educación superior, de importancia crecientemente crítica en los procesos de desarrollo económico y modernización de la sociedad? ¿Qué nos enseñan las últimas dos décadas en términos de organización de la autoridad en la universidad?

En Chile estas preguntas han sido discutidas al interior de análisis globales sobre la universidad y las más de las veces en términos de las metáforas propias del sistema político: democracia y dictadura; participación y autoritarismo; régimen presidencial o parlamentario como modelo de división de poderes. Los trabajos aquí reunidos, en cambio, establecen una discusión especializada en la temática del gobierno universitario, que busca reemplazar los términos normativos de la disputa ideológica por nuevas categorías de análisis que recuperando la historia reciente, se revelan a la vez más compartidas y discriminadoras que las del pasado, y cuyo foco es la especificidad de la estructuración del poder y de las relaciones de autoridad en organizaciones nucleadas en torno al manejo del conocimiento. El resultado es una interpretación más completa del pasado y una forma renovada de concebir el poder y la disputa por su control en la universidad.

#### CAPITULO 1

POLITICA Y GOBIERNO UNIVERSITARIO:  
METAFORAS INADECUADAS Y AJUSTES NECESARIOS

Angel Hájek

111

#### CAPITULO 4

GOBIERNO UNIVERSITARIO

Luis Zamudio

137

#### CAPITULO 5

GOBIERNO COMO CONSPIRACION

Humberto Martínez

165





INTRODUCCION	11
PARTE I. CATEGORIAS DE ANALISIS E HISTORIA.	27
CAPITULO 1. GOBIERNO UNIVERSITARIO: ELEMENTOS HISTORICOS, MITOS DISTORSIONADORES Y EXPERIENCIA INTERNACIONAL. <i>José Joaquín Brunner.</i>	29
CAPITULO 2. AUTORIDAD Y GOBIERNO EN LA UNIVERSIDAD CHILENA (1950-1989): CATEGORIAS DE ANALISIS Y DESARROLLO HISTORICO. <i>Cristián Cox, Hernán Courard.</i>	51
PARTE II. GOBIERNO UNIVERSITARIO: DIAGNOSTICOS, INTERPRETACIONES Y PROPUESTAS.	109
CAPITULO 3. POLITICA Y GOBIERNO UNIVERSITARIO: METAFORAS INADECUADAS Y AJUSTES NECESARIOS. <i>Angel Flisfisch.</i>	111
CAPITULO 4. GOBIERNO UNIVERSITARIO. <i>Luis Izquierdo.</i>	137
CAPITULO 5. GOBIERNO COMO COINSPIRACION. <i>Humberto Maturana.</i>	165

CAPITULO 6.  
EL COGOBIERNO UNIVERSITARIO:  
ANTECEDENTES HISTORICO-SOCIOLOGICOS.  
*Luis Scherz.*

181

CAPITULO 7.  
EL REGIMEN UNIVERSITARIO DE JUNTAS DIRECTIVAS.  
*Oscar Garrido.*

231

PARTE III.  
GOBIERNO DE LA EDUCACION SUPERIOR:  
ELEMENTOS DE ANALISIS. 267

CAPITULO 8.  
EL GOBIERNO DE LOS SISTEMAS  
DE EDUCACION SUPERIOR:  
ALTERNATIVAS A LA COORDINACION CENTRAL.  
*Daniel C. Levy.*

269

CAPITULO 9.  
ESTADO E INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR  
EN AMERICA LATINA: TRES MODELOS DE RELACIONES.  
*José Joaquín Brunner.*

299



## I

Durante el último cuarto de siglo la educación superior chilena ha experimentado cambios radicales en la organización del gobierno de sus instituciones, así como también esquemas singularmente opuestos de regulación del sector por la autoridad política. Los cambios en las universidades han sido acordes con los cambios en la marcha de la sociedad y su sistema político. La figura resultante es la del zig-zag entre modelos contrastantes, el conflicto y, por períodos largos, el 'descentramiento' de las instituciones respecto a su núcleo íntimo, la producción y la transmisión del conocimiento. Al iniciarse la década del 90, sin embargo, parece haberse alcanzado una nueva etapa, en que las visiones son más compartidas, a la vez que más ricas y complejas. Al mismo tiempo, la mejora cualitativa del quehacer interno de las instituciones es la orientación común tal vez más importante. Este libro expresa tales re-orientaciones. Con ello busca contribuir a establecer formas de pensar la competencia por el poder y su ejercicio en las universidades, así como formas de organizar su gobierno, que son nuevas y más adecuadas que las que en el pasado dividieron a las comunidades académicas y a la sociedad.

¿Cómo deben gobernarse las instituciones dedicadas a la producción y transmisión del conocimiento superior? ¿Qué significa la democracia en tales instituciones? ¿Cómo se regula un sistema de educación superior (SES), de importancia crecientemente crítica en los procesos de desarrollo económico y modernización de la sociedad? Desde fines de la década de 1960, en el país ha imperado el conflicto sobre las respuestas a estas y similares interrogantes, y un recuento de las formas de gobierno que se han sucedido en el escenario de la educación superior revela la profunda discontinuidad contra la cual reaccionan, y sobre cuyas enseñanzas se erigen los análisis y propuestas de cambio del presente. Como es sabido, la década de los años sesenta culminó con la instauración de formas de co-gobierno en el arreglo interno de poder de las universidades, y la mayor de las autonomías en su ordenamiento externo o de relaciones respecto a un estado benevolente que las deja hacer y financia. Al mismo tiempo, los conflictos que entonces dividen al sistema político terminan por dividir también a las universidades. El quiebre institu-

cional de 1973 significa la intervención de la universidad por el poder político, con el término, por la fuerza, de toda forma participativa de generación y gestión de su gobierno. Las instituciones son enajenadas de su autonomía y sus autoridades impuestas desde fuera. Un tercer momento de cambio se inaugura con la legislación sobre educación superior del año 1981, que intenta institucionalizar una nueva figura en la estructura de gobierno de las universidades, las Juntas Directivas. Estas, compuestas en parte por personas ajenas a la universidad, se suponen funcionales tanto a la despolitización de la competencia por el poder dentro de las universidades, como al propósito de ligar más sólidamente a éstas con la sociedad y sus demandas. La década, sin embargo, no ve realizarse el nuevo principio, al ser las Juntas Directivas privadas por el propio Gobierno de ejercer la más importante de sus facultades, la elección de rector, al interior de un esquema autoritario de relaciones. Por otro lado, desde mediados de los 80', académicos y estudiantes recuperan en forma parcial, pero gradualmente creciente, la capacidad de control sobre sus instituciones. La década de los 90 se inicia con nuevos signos. La transición del autoritarismo a la democracia define la sustitución de la exclusión por la búsqueda de acuerdos como ánimo central en el sistema político y en la sociedad, y el pensamiento emergente sobre la educación superior sitúa el núcleo del quehacer de ésta —la producción y la transmisión del conocimiento—, en el centro del análisis y de la búsqueda de respuestas a las interrogantes de base sobre las formas de gobierno.

Frente al transcurso histórico bosquejado, y desde el punto de vista comparativamente privilegiado de una generación de académicos que respecto al gobierno de sus instituciones 'lo ha visto todo', los trabajos aquí reunidos ofrecen balances, nuevas herramientas conceptuales, y propuestas.

## II

En Chile no puede afirmarse que exista una literatura especializada en la temática del *gobierno* de las instituciones universitarias. El área ha sido usualmente discutida al interior de análisis globales sobre la Universidad Tradicional, el proceso de la Reforma, o la Intervención, y la discusión hasta ahora no ha aprovechado de las distinciones y matices que posibilita un tratamiento específico del problema. Asimismo, ésta se ha caracterizado por su carácter normativo, lo que en general ha contribuido no solo a la rigidización de posiciones sino también a simplificacio-



nes mayores sobre la naturaleza del problema. Por último, la forma usual de pensar el gobierno de nuestras instituciones de educación superior ha sido singularmente *externa* al quehacer específico de ellas. Desde el período de la Reforma y la estructuración político-partidaria de la competencia por el control de la institución, a la imposición de autoridades y estatutos por el gobierno militar, la constante que articula las formas en que se discute sobre el tema gobierno universitario en el sistema de educación superior y en la sociedad, es la del predominio de las metáforas propias del sistema político. Democracia y dictadura; participación y autoritarismo; régimen presidencial o parlamentario como modelo de división de poderes, etc. El conjunto de artículos aquí reunidos intenta superar estas limitaciones, estableciendo un análisis específicamente referido a la problemática del gobierno, y procurando relativizar los análisis normativos con historia y sociología de las formas de gobierno universitario. Al mismo tiempo, en contraste con la forma tradicional de pensar los temas del gobierno en la educación superior, los trabajos reunidos en este volumen son expresión de una mayor sensibilidad al 'adentro' de las instituciones, es decir, a su especificidad en cuanto organizaciones nucleadas en torno al manejo del conocimiento.

Los trabajos fueron convocados con un triple propósito. Primero, interpretar el camino que han recorrido nuestras instituciones de educación superior en el último cuarto de siglo en términos del problema de la distribución y organización de la autoridad. Al respecto, como es fácil de inferir a partir de la historia de cambios de los últimos veinticinco años, la memoria acumulada es vasta y el reunir trabajos que la interpretan es sin duda importante para los debates sobre el futuro del gobierno de las instituciones y del SES como un todo. Segundo, traer a la discusión sobre el poder en la educación superior, los conceptos o distinciones con que diferentes especialidades de las ciencias sociales dan hoy en día cuenta del fenómeno. Por último, introducir también en el horizonte de la discusión, la experiencia de otros sistemas nacionales de educación superior. Así, se ha intentado reunir trabajos que, en su conjunto, integran distintos abordajes disciplinarios e ideológicos, la visión histórica con avances conceptuales, y la experiencia chilena con la de sistemas de educación superior de otras sociedades.

En forma adicional a los criterios señalados, los autores han sido seleccionados de modo de obtener visiones tanto de especialistas como de 'practicantes'. Estos últimos en un doble sentido: el de académicos destacados, líderes reconocidos tanto en sus disciplinas como en sus instituciones, así como el de actores responsables de medidas de políticas respecto a la educación superior.

La mayoría de los trabajos fueron expuestos por los autores en



reuniones y seminarios del Foro de la Educación Superior, durante el segundo semestre de 1989.

### III

El libro está organizado en tres partes. La Primera, *Categorías de Análisis e Historia*, reúne dos trabajos dedicados a establecer herramientas conceptuales y una cierta base histórica sobre las preguntas en torno al gobierno en la organización universitaria. La Segunda Parte, *Gobierno Universitario: Diagnósticos, Interpretaciones y Propuestas*, reúne cinco trabajos referidos a la situación universitaria chilena, en los que, desde perspectivas ideológicas, disciplinarias y metodológicas distintas, se establecen interpretaciones sobre el pasado reciente, diagnósticos sobre el presente, y criterios y propuestas de acción para el futuro. En la Tercera Parte, *Gobierno de la Educación Superior: Elementos de Análisis*, dos trabajos abordan la pregunta por el gobierno, ya no de la universidad, sino del sistema de educación superior desde una perspectiva internacional comparada.

#### PRIMERA PARTE

Los dos trabajos de la Primera Parte del libro tienen un objetivo común: replantear la visión sobre la problemática del gobierno universitario, desde una matriz normativa a un modo de ver el problema que es sensible a su vasta variación histórica, que des-dramatiza las alternativas y que establece categorías conceptuales capaces de dar cuenta de su complejidad y especificidad.

El trabajo de José Joaquín Brunner, *Gobierno universitario: elementos históricos, mitos distorsionadores y experiencia internacional* busca establecer ciertas "piezas para la construcción de un modelo que (...) nos permita pensar los problemas del gobierno universitario y operar sobre ellos". La primera de ellas la provee la perspectiva histórica, la segunda la desmitificación de ciertas ideas que entraban el análisis, y la tercera la visión que aporta la evidencia internacional comparada sobre el problema.

En la primera parte del trabajo se aportan algunos antecedentes históricos sobre la cuestión del gobierno universitario, abarcando desde aspectos de las instituciones europeas medievales, a la institución universitaria en la Nueva España, y el Movimiento de Córdoba. El artículo se

refiere luego a la distorsión que genera la existencia de dos mitos que prevalecen en el pensamiento sobre el gobierno de la universidad: "el mito de Córdoba" y el "mito de la politización". Según el primero de ellos, los problemas actuales de la universidad latinoamericana tendrían su causa en el desgobierno que habría comenzado con la proclamación democratizadora de los estudiantes en Córdoba en 1918. El hecho, sin embargo, señala Brunner, es "que la crisis en que hoy se encuentra la enseñanza superior en América Latina poco tiene que ver con los estudiantes, y resulta difícil endosársela a ellos". Además, las universidades pueden encontrarse en crisis con independencia de las formas de gobierno que posean. El otro mito que pena en la discusión latinoamericana sobre la universidad es el de la politización. Según éste, una vez que la universidad se politiza —esto es, que los partidos intervienen en ella— se impone una presión demagógica que lleva necesariamente al cogobierno, y, acto seguido, al desgobierno. Para solucionar este problema, sería necesario 'despolitizar' a la universidad, y dotarla de formas de gobiernos altamente centralizados y bajamente participativos. El mito continuaría afirmando que la politización conduce necesariamente al cogobierno, lo cual para el autor carece de toda base empírica. Ambos mitos reducen el problema del gobierno de las universidades a una mera cuestión en torno al cogobierno y la participación estudiantil, lo cual equivale, según Brunner, a un empobrecimiento radical de la problemática del gobierno, que es múltiple, compleja, y de naturaleza a la vez política y técnica. El trabajo de Brunner concluye abordando tendencias y modelos de gobierno universitario en la experiencia comparada y su relación con la variedad de formas institucionales existentes a fines del año 1989 en la educación superior del país.

El trabajo de Cristián Cox y Hernán Courard, *Autoridad y Gobierno en las Universidades Chilenas (1950-1989): Categorías de Análisis y Desarrollo Histórico*, tiene un doble objetivo. Por una parte, establecer un conjunto de categorías que permitan recuperar para el análisis del gobierno universitario, las implicancias de la especificidad de la institución como organización especializada en la producción y transmisión de conocimiento. Por otra, aplicar estas categorías al desarrollo del sistema universitario del país en las últimas tres décadas, interpretando sus resultados.

De acuerdo a la perspectiva organizacional adoptada por los autores, la universidad es una institución articulada en torno a dos ejes: por un lado, posee un conjunto de características propias de toda organización compleja moderna. Se trata de la dimensión empresa, con los elementos que caracterizan a ésta en términos de administración y burocracia. Pero la universidad no es una empresa común, sino que combina esta dimensión con otra que le es también inherente, y a través de la cual en-



cuenta su especificidad: la de la producción y transmisión de conocimientos articulados en disciplinas. Las universidades son organizaciones especializadas definidas por la articulación dinámica de la dimensión *empresa* y la dimensión *disciplina*. "La 'cara' disciplinaria, abierta al descubrimiento y comunicación de conocimiento, genera continuamente "desorden". La 'cara' empresa o establecimiento cumple funciones de conducción y coordinación continuamente orientada a la producción de "orden". Este doble carácter de las universidades se expresa, en términos del problema de los regímenes de autoridad, en dos tipos fundamentales de ésta: la autoridad *colegial*, asociada a la dimensión disciplina, o el control de los académicos sobre sus áreas de saber, y la autoridad *burocrática*, asociada a la dimensión empresa y las necesidades de gestión de recursos. Mientras la primera tiene a la participación en comités de pares deliberantes su forma típica, la segunda tiene a la administración burocrática y sus líneas de comando ejecutivo unipersonal, como su forma característica. Junto al examen de estos tipos de autoridad y su articulación, el trabajo diferencia cuatro niveles que el análisis de las formas de gobierno debe distinguir, por jugarse en cada uno de ellos 'apuestas' distintas y relaciones de autoridad también específicas. Estos son: el nivel de base (equivalente a la cátedra o el departamento); el nivel intermedio (facultades); el nivel del establecimiento (rector, consejo superior) y el nivel del sistema de educación superior (consejo de rectores, políticas nacionales sobre educación superior).

Basados en las categorías mencionadas, Cox y Courard abordan el análisis de los sistemas de autoridad y gobierno en las universidades chilenas entre 1950 y 1989. De éste se desprende que el patrón principal de desarrollo habría contemplado, sucesivamente, las siguientes etapas: incremento de la autoridad colegial en la década del año 50 y comienzos de los años 60, apoyada en los procesos de profesionalización académica y, en general, modernización universitaria; autoenajenación por los académicos de esta autoridad durante el período de la Reforma; pérdida plena de ella durante el período de la Intervención; finalmente, en los últimos años de la década de 1980, gradual recuperación del poder colegial por los académicos, a pesar de los esfuerzos en sentido contrario de la autoridad política.

El trabajo concluye señalando tres factores de dinamismo en la educación superior, que tendrían efectos sobre las relaciones internas de poder en las instituciones en el futuro inmediato: las nuevas formas de organización de la investigación, los fenómenos de sindicalización al interior de la profesión académica, y las necesidades de coordinación del sistema de educación superior como un todo.



## SEGUNDA PARTE

Esta sección del libro se caracteriza por su diversidad, que es tanto disciplinaria, como metodológica e ideológica. Los tres primeros trabajos, de Flisfisch, Izquierdo y Maturana, plantean, desde diversos puntos de vista, los desafíos del futuro del sector y criterios respecto a gobierno de las universidades, y son, en este sentido, artículos propositivos. Los artículos de Scherz y Garrido, en cambio, se centran en reconstrucciones históricas y se refieren a los dos principios de gobierno universitario que han tensionado al sector desde los años sesenta en adelante: el cogobierno y las juntas directivas, respectivamente.

En un artículo que quiere ser intencionalmente provocativo, *Política y Gobierno Universitario: Metáforas Inadecuadas y Ajustes Necesarios*, Angel Flisfisch plantea algunos problemas fundamentales que enfrentan las universidades y las lógicas de incentivos y desincentivos 'sistémicos', que hacen, a los ojos del autor, difícil el que éstos sean abordados en forma satisfactoria, favoreciendo en cambio la "política del avestruz". De acuerdo a Flisfisch estos problemas fundamentales son:

a. La exclusión ideológica, según la cual, desde 1973 en adelante en especial, no ha regido en las universidades del país el principio universalista y meritocrático de la excelencia académica en el reclutamiento de su personal.

b. La insuficiencia de recursos financieros del sector, lo cual pone a las universidades ante la necesidad de redefinir sus relaciones con el 'afuera' y ajustar sus prácticas de administración de recursos en forma acorde con exigencias de *accountability* por parte del Estado y de la sociedad que en el pasado no existían.

c. El problema del gobierno y la necesidad de instaurar una institucionalidad estable, donde el desafío principal es el dar con fórmulas institucionales que "logren combinar equilibradamente y de manera estable la existencia de autoridades ejecutivas unipersonales dinámicas y eficientes con la existencia de sistemas colegiales de tomas de decisión que favorezcan el desarrollo de la profesión académica en los diversos dominios del saber".

d. Por último, el problema de la gobernabilidad, o la pregunta por si las universidades tendrán la capacidad por sí mismas de generar cursos de acción eficaces en la solución de los problemas mencionados. El tema de la gobernabilidad es particularmente relevante por el hecho de que el tránsito desde la situación actual hacia soluciones satisfactorias de largo plazo, demandaría pasar por una etapa intermedia, de considerables sacrificios para la gran multiplicidad de intereses que coexisten al interior

de la universidad. "La interrogante que se abre –plantea el autor– es si hay una capacidad *endógena* dentro de las mismas universidades, para generar gobiernos universitarios provistos de suficiente apoyo y recursos de poder como para adoptar y ejecutar la decisión de transitar por ese valle de lágrimas, condición necesaria sino de un paraíso posterior, por lo menos de universidades dinámicas y vitales".

Específicamente respecto al problema *gobierno*, Flisfisch plantea que se hace necesaria una evaluación crítica del concepto de democracia aplicado a la universidad. "La dificultad central de la noción de una *democratización* del gobierno universitario reside en que el concepto de democracia es inaplicable al ámbito académico universitario, dada la naturaleza misma de la institución". De hecho, sostiene el autor, incluso en el período de la Reforma hubo un rechazo implícito al principio democrático de *un hombre, un voto*, lo cual expresaría el carácter ajeno de la institucionalidad democrática –con sus instituciones específicas de elecciones periódicas, el principio referido de un 'hombre, un voto', libre acceso a la competencia electoral, etc.– al tipo de realidades sobre las que tiene que descansar una forma de gobierno universitario. Realidades que refieren a la necesidad de articulación de formas de autoridad colegial, propias del cuerpo académico, con la autoridad burocrática, propia de la dimensión 'empresa' de toda organización universitaria compleja.

La contribución de Luis Izquierdo, *Gobierno Universitario*, plantea que no tiene mayor provecho discutir sobre el tema definido en el título si no es en estricta relación con las funciones específicas de la institución universitaria –la generación y transmisión de conocimientos con un objetivo de desarrollo individual y social–. Puesto que las funciones específicas señaladas deben expresarse en una estructura académica, el autor procede a identificar la estructura diferenciada de funciones y organismos que caracterizan a una institución universitaria moderna coherente, y las formas de gobierno adecuadas a cada una de sus instancias orgánicas. El autor de hecho ubica las preguntas sobre gobierno como subordinadas a las interrogantes sobre formas de organización. "Gobernar la universidad, sostiene, es organizarla desde el conocimiento, para su generación y transmisión".

La tesis de Izquierdo es que los problemas de gobierno que viven nuestras instituciones de educación superior son fruto de la indefinición de las funciones académicas, es decir, de una inadecuada *diferenciación* entre y dentro de órganos de política universitaria, y órganos de ejecución académica. Dentro de los primeros están el Consejo Superior y las Facultades; dentro de los segundos, las Escuelas, Departamentos e Institutos. El trabajo analiza la situación típica actual del arreglo organizacional de algunas importantes universidades chilenas –"engendro que se



desarrolló inadvertidamente cuando las universidades chilenas comenzaron a contratar profesores que les dedicaban todo su tiempo sin que su estructura se hubiera reordenado para acogerlos", y propone criterios de diferenciación de funciones para cada uno de los cinco órganos referidos. Las formas de gobierno de cada organismo son luego especificadas en sus rasgos básicos a partir de criterios que se infieren de las necesidades de desarrollo de esas funciones específicas. El planteamiento general se inspira en una analogía de la universidad con un organismo, en que la diferenciación entre funciones se articula en relación a la realización de su objetivo esencial: el desarrollo social e individual por medio de la generación y la transmisión de conocimientos.

La colaboración de Humberto Maturana, *El Gobierno Universitario como Co-Inspiración*, aborda la problemática del gobierno desde una perspectiva diferente, que apunta a las raíces de la acción humana y la naturaleza última de las organizaciones. Para el autor las instituciones son redes de coordinaciones de acciones y emociones en el lenguaje, y las distintas instituciones no son más que distintas redes de conversaciones. El gobierno de una institución es una red de conversaciones entre el gobernante y los gobernados dirigida por el gobernante de modo que las emociones que esas conversaciones traen consigo seduzcan, y lleven a realizar las conversaciones que constituyen a la institución. De acuerdo a Maturana, "el gobierno de una institución es efectivo sólo si las conversaciones que lo constituyen son efectivas en seducir a los miembros de ella a actuar en la red de conversaciones que la definen y realizan según los deseos del que la gobierna, ya sea espontáneamente, u obedeciendo. (...) El gobierno de una institución es constitutivamente una tarea conspirativa, es decir, es una tarea de co-inspiración".

El autor distingue dos tipos fundamentales de gobierno: el que lleva a los miembros a participar en forma consciente y reflexiva haciéndose cargo de su participación en las acciones que la constituyen, y otro que los lleva a participar en forma obediente y no reflexiva, sin hacerse cargo de lo que hacen: "en el primer caso el gobernante invita, en el segundo exige". En el primer caso "el gobernante co-inspira, en el segundo ordena".

Si el propósito de la universidad es el de "crear un espacio experiencial particular que permita a los habitantes de un país ampliar su preparación en la acción y reflexión como ciudadanos conscientes de su responsabilidad social, ética y ecológica" —y este *desideratum* Maturana lo especifica en diez propósitos que debe realizar la 'red de conversaciones' que constituye a la institución—, el gobierno universitario debe ser de intención democrática (en el sentido co-inspirativo), y no autoritaria.

Los últimos dos trabajos de esta sección del libro se refieren a for-



mas de gobierno universitario que se han identificado con posiciones antagónicas del espectro político, y con los períodos de conflicto y división del sector: el cogobierno, durante el período de la Reforma (1967-1973), y el régimen de juntas directivas durante el período autoritario. Al primero de ellos se refiere Luis Scherz en su trabajo *El Co-Gobierno Universitario: Antecedentes Histórico-Sociológicos*.

El artículo se inicia con una historia del concepto de cogobierno y de sus principales aplicaciones, hasta desembocar en el período de la reforma universitaria en Chile. Constata el autor que fórmulas de cogobierno dominaron en la universidad medieval, en Córdoba a comienzos de este siglo, en la República Federal Alemana en la década de los sesenta, y en Chile durante el período de la Reforma, y concluye que el cogobierno es "parte intrínseca e irrenunciable de una clásica y respetable tradición universitaria". Scherz aborda luego el análisis del cogobierno y su génesis en las dos principales universidades del país —la Universidad de Chile y la Universidad Católica—, reconstituyendo el período de la Reforma y sus antecedentes inmediatos con datos primarios y la experiencia de haber sido actor clave en la formulación de las ideas que influyeron en ese período.

El autor observa que "reforma y cogobierno suelen ser piezas inseparables de un todo. Diríase que el cogobierno concurre a agregar un "plus" de energía juvenil a la difícil tarea de vencer la inercia de un sistema embancado en la maraña de prácticas que se han tornado ineficaces e inaceptables. Reforma y cogobierno se necesitarían mutuamente".

El período que va de 1973 a la década de los 80, Scherz lo llama período de la Contrarreforma, donde "se impone una universidad heterónoma y heterocéfala, con normas y autoridades impuestas desde afuera", situación que vendría a ser sancionada con la legislación de 1981.

El trabajo finaliza intentando una evaluación sobre las posibilidades de que en la actualidad sean revividas fórmulas de cogobierno. Luego de pasar revista a las diversas posiciones que han ido asumiendo los actores principales, Scherz concluye que "no hay mucho ambiente en esta hora para el regreso a una forma coparticipativa de gobierno universitario a la usanza de la Reforma", y que "en el itinerario de recuperación democrática del país la línea de decisiones registra un resurgimiento del valor de los académicos en materias de gobierno interno". Pero la intensidad del espíritu democratizante no alcanzaría para que los estudiantes aspiren a gobernar. Más allá de Chile sin embargo, y tomando en consideración los principios culturales profundos que parecen estar anunciándose para el futuro, el autor visualiza un nuevo clima cultural en el que aparece como eje central la relación del hombre con la naturaleza. Y en una universidad con preocupación 'ecológica' que "emprendiera la aven-

tura de sentar las bases cognoscitivas y éticas de una nueva convivencia con "socios" que otrora fueron ignorados, se acortaría la distancia entre maestros y discípulos, pues en un terreno casi ignoto (...) cualquiera podría tener una oportunidad semejante para dar testimonio de un nuevo camino de vida". En ese tipo de universidad, enfatiza Scherz, que persigue ser fiel a su misión de Alma Mater del ser humano, y que hoy tiene la tarea de formación de la conciencia ecológica y de una cultura fraternal, "el cogobierno no sería un concepto forastero".

Desde un punto de vista opuesto, Oscar Garrido, quien fuera redactor principal del Proyecto de Estatuto que el Ministerio de Educación intentó implantar en las universidades públicas luego de la legislación de 1981, explica y defiende el origen y características de la fórmula Juntas Directivas, en el trabajo *El Régimen Universitario de Juntas Directivas*.

El trabajo examina en detalle los principios del modelo 'Juntas Directivas', argumentando que el carácter externo a la universidad de sus miembros, es la mejor forma de impedir la politización en los procesos de elección de sus autoridades -mal endémico en las universidades del país-, así como de acrecentar la relevancia de su quehacer con respecto a su medio inmediato y la sociedad en general. El autor argumenta que el gobierno de las Juntas Directivas tenía antecedentes importantes en Chile (casos de las Universidades Técnica del Estado, Austral, Santa María, y de Concepción), y agrega antecedentes sobre esta modalidad de gobierno en los SES más desarrollados del mundo.

Garrido resume luego los contenidos principales del Proyecto de Estatuto planteado por el Ministerio de Educación para las universidades públicas. El artículo principal se refiere a la formación de una Junta Directiva en la cima del gobierno de la organización. El Proyecto proponía que los integrantes de esta Junta fuesen 16 personas -cuyo nombramiento lo harían los diferentes poderes del estado (Ejecutivo, Parlamento y Poder Judicial)-, sin relación contractual alguna con la universidad que dirigirían. El Proyecto de Estatuto planteaba, además, el principio de que ninguna autoridad fuese elegida a través de procedimientos electorarios, los que inevitablemente llevan, de acuerdo al autor, a la politización de la universidad. En vez, se proponían mecanismos de designaciones por la autoridad con consulta al nivel respectivo (departamentos, facultades), así como la idea de 'comités ad hoc de búsqueda'. El Proyecto de Estatuto del Ministerio de Educación, sin embargo, se encontró con una reacción adversa hacia varias de sus proposiciones, de parte de diversos sectores: para algunos representaba la enajenación definitiva de la autoridad de los académicos; para las universidades privadas significaba una disminución de su autonomía; en fin, para los rectores delegados, implicaba una disminución sustancial de su poder. El impasse entre Ministerio



de Educación y Rectores Delegados llevó al Gobierno a emitir una Directiva Presidencial sobre los Estatutos de las Universidades Públicas, que en concreto significó diluir el perfil de las Juntas Directivas planteadas en el Proyecto de Estatuto, al pasar a tener en ellas una fuerte representación el cuerpo académico de las universidades.

Garrido concluye destacando que si bien la aplicación del régimen de gobierno de las Juntas Directivas se aplicó en forma sólo parcial, sin que haya habido aún oportunidad de apreciar sus ventajas, los estatutos promulgados han hecho importantes contribuciones al desarrollo de las universidades regionales.

### TERCERA PARTE

Hasta 1981, la educación superior en Chile era sinónimo de educación universitaria impartida por ocho instituciones que se habían ido fundando y desarrollando a lo largo de casi siglo y medio de historia. En la década siguiente el sistema experimentó una transformación radical, multiplicándose las instituciones hasta alcanzar casi tres centenas entre universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. La regulación de este crecimiento, la coordinación interinstitucional de la diversidad existente, y la relación del estado con el sector, entre otras áreas de interrogantes de política, se plantean ahora sobre nuevas bases. Los dos artículos de la sección final del libro tienen al *sistema de educación superior* como objeto, y la relación del estado y sus políticas con tal sistema como foco.

El trabajo de Daniel C. Levy, *El Gobierno de los Sistemas de Educación Superior: Alternativas a la Coordinación Central*, propone una perspectiva heterodoxa respecto al gobierno de los SES, consistente en una coordinación del sistema sin hacer uso de mecanismos *pesados* de autoridad central. De acuerdo a este análisis, basado en la experiencia de los sistemas de educación superior de países desarrollados, son aspectos negativos intrínsecos a la 'Coordinación de Gobierno Centralizada' (CGC), el que la búsqueda formal de acuerdo entre las partes es tedioso y frecuentemente frustrado; el que la CGC involucra un grado significativo de coerción (incluso en sociedades democráticas); y el que tiende a ahogar la capacidad de respuesta, la innovación y la iniciativa. Alternativamente, una forma de coordinación limitada o 'liviana' maximizaría la libertad de las instituciones, así como también su *accountability* y eficiencia. En el trabajo se identifican varias rutas de coordinación entre partes de un SES que son alternativas a una Coordinación de Gobierno Centralizada —acuerdos voluntarios entre partes, ajustes mutuos, mercados, pautas establecidas por las profesiones, etc.— y se analiza el caso de uno de los medios más im-



portantes de coordinación de un SES: la acreditación. Al respecto el autor compara las experiencias contrastantes del sistema norteamericano, donde las instancias acreditadoras son privadas y múltiples, y de algunos SES europeos, donde la función descansa en una instancia de gobierno centralizado del sistema.

En suma, Levy considera que los sistemas pueden ser adecuadamente gobernados sin un gobierno central muy activo: "Creo que se puede lograr la coordinación sistemática con un gobierno central mínimo –si uno concibe la coordinación en términos de relaciones adecuadas que involucran interacciones por medio de las cuales el comportamiento y el destino de las partes individuales se halla afectado de manera significativa por las acciones de las otras partes". Su propósito es el de hacer un contrabalance a lo que visualiza como una inclinación común a la Coordinación de Gobierno Centralizada. Su postura no implica que se deba abandonar la coordinación centralizada en todos los niveles y plantea como necesario distinguir entre áreas de los SES que requieren coordinación de tipo más centralizado y directo que otras. Por ejemplo, el sector de instituciones públicas, así como el nivel de los postgrados, requerirían mayor coordinación centralizada que el sector de instituciones privadas.

El autor concluye abogando por una visión más equilibrada que la existente sobre el problema en América Latina, que tiende a identificar la coordinación de gobierno de tipo centralizado como espontáneamente más racional, más democrática y más orientada al interés público, a pesar de cierto desencanto que estas formas han producido en los SES más avanzados de Europa, y el balance no muy claro de las experiencias al respecto en la misma América Latina.

El problema que aborda José Joaquín Brunner en el artículo de cierre, *Estado e Instituciones de Educación Superior en América Latina: Tres Modelos de Relaciones*, es el de las cambiantes relaciones entre el Estado y las instituciones de educación superior en la región. Observa Brunner que, tradicionalmente, tales relaciones han estado regidas por una lógica perversa, entre el modelo del Estado-Benevolente, donde éste les otorgaba a las universidades un apoyo incondicional, sin preocuparse por ninguna consideración de costo-beneficio, y en el otro extremo, la intervención política y policial de las universidades. Pero al iniciarse los 90, mientras el Estado-Benevolente ha perdido en la actualidad su base política y económica de sustentación, el renacimiento de los regímenes democráticos en la región ha terminado también con el Estado-Policial. ¿Cuáles son, pues, las alternativas que se abren en la nueva situación en que nos encontramos? En forma acorde con los planteamientos de Levy, Brunner propone que lo que probablemente está en la agenda de nuestro sistema de educación superior es un nuevo tipo de relación, ya recorrida por va-

rios países europeos, y que denomina Estado-Evaluativo. Se trata de "un Estado que parte por reconocer la autonomía y diversidad de las instituciones de enseñanza superior y el carácter de bien público de los servicios que ellas ofrecen, y que por tanto contribuye a su financiamiento, pero que a la vez se hace cargo —por medios diversos— de promover la evaluación y autoevaluación de las acciones y los resultados obtenidos por las universidades y de orientarlas 'desde la distancia'". Esta coordinación 'a distancia' contemplaría el uso de incentivos financieros, la pactación de metas y contratos de trabajo, la emisión de señales por parte del Estado y la programación conjunta del crecimiento y de los desafíos que la universidad enfrenta en el mediano plazo. Este nuevo tipo de regulación permitiría reconocer la autonomía del sistema de educación superior, junto a la coordinación subyacente proporcionada por el movimiento del mercado, pero permitiría a la vez corregir las distorsiones provocadas por éste, así como implementar procedimientos de evaluación y autoevaluación entre los académicos.

#### IV

¿Tras la diversidad varias veces aludida del pensamiento reunido en este libro, hay una unidad que trascienda la de su referencia a un objeto común? Nos parece evidente que sí. Tal unidad, además, dice relación directa con la novedad de las perspectivas que los materiales en su conjunto establecen. Ella es visible en al menos tres supuestos o puntos de partida que, en medida diversa y bajo distintas modalidades, operan en la mayor parte de los trabajos.

El primer supuesto es que el problema del gobierno en las universidades debe ser pensado 'desde abajo hacia arriba' y no al revés. Es decir, desde los procesos de trabajo de producción y transmisión de conocimiento que definen la especificidad de la organización universitaria, hacia formas de organización de la autoridad y el gobierno que sean funcionales a tales procesos y su crecimiento, y no a partir de definiciones normativas que las más de las veces derivan de referencias al sistema político y sus propias metáforas ordenadoras.

El segundo supuesto dice relación con la sensibilidad del análisis a procesos de *diferenciación* o, más precisamente, a la identificación del crecimiento y la modernización de las instituciones de educación superior, así como del sector en su conjunto, con procesos de autonomización y 'autorreferencia' crecientes de las instituciones y los procesos de trabajo



en torno a los cuales operan. Desde otro punto de vista, este supuesto refiere al reconocimiento por los distintos análisis de los nuevos niveles de *complejidad* socioinstitucional involucrados. Esto se manifiesta en cuatro dimensiones de análisis, que aparecen en forma recurrente tanto en los diagnósticos –donde se destacan las limitaciones provenientes de la ‘mezcla’ de dominios–, como en las secciones más propositivas. En primer término, la diferenciación entre gobierno en la educación superior, y organización de la competencia por el poder y su ejercicio en el sistema político de la nación, que conlleva a un cuestionamiento de la democracia en su sentido estricto –*un hombre, un voto*– como metáfora orientadora de la organización de la autoridad en la universidad. En segundo lugar, la diferenciación de niveles organizacionales con características distintivas en las instituciones de educación superior, niveles que se ordenan verticalmente (departamentos, facultades, rectoría, sistema), y en los que los tipos de autoridad y las formas de organización del gobierno adquieren características específicas. Lo cual implica concebir como inadecuadas aquellas formas de pensamiento respecto a gobierno universitario que operen a partir de un principio ordenador único. Una tercera dimensión de diferenciación se refiere a estructuras u órganos universitarios *dentro* de niveles, como es el caso de las distinciones planteadas respecto a departamentos, institutos y escuelas, y sus implicancias para la organización de sus estructuras de autoridad. Una cuarta dimensión de diferenciación, planteada como necesaria en cada uno de los trabajos que aborda el tópico, se refiere a la jerarquización del cuerpo académico de las instituciones.

Por último, un tercer supuesto es que en relación al gobierno del sistema de educación superior, se debe pensar en formas de regulación y coordinación a la vez ‘livianas’ y ‘mezcladas’. Es decir, que operen a través de mecanismos que no inhiban la capacidad de iniciativa de las instituciones, pero que al mismo tiempo impidan la atomización y pérdida de recursos asociadas a una educación superior des-regulada del todo. Los mecanismos planteados mezclan principios de regulación estatal y de mercado, y tienen como su pivote central procesos de evaluación de las instituciones y su trabajo.

Estos, a nuestro parecer, son los nuevos parámetros de la discusión sobre formas de gobierno en la educación superior, y dentro de ellos se ubica la mayor parte del contenido propositivo de los trabajos aquí reunidos.

Al iniciarse la última década del siglo la educación superior del país presenta una fisonomía marcada por la multiplicación y diversificación de sus instituciones, la creciente complejidad de sus estructuras y de sus relaciones con la sociedad, y el valor crecientemente estratégico para

ésta de lo que constituye el núcleo interno de las universidades: la generación y transmisión de conocimientos. Al mismo tiempo, junto a esta imagen estructural, está la experiencia histórica de estar dejando atrás un período marcado por cambios contradictorios y conflictos agudos sobre los modos de organizar el trabajo y la autoridad en la universidad. Nuestra educación superior está así ingresando a una nueva fase. Este libro busca establecer herramientas para ser contemporáneos con el período que se abre.

Cristián Cox D.

Santiago, Julio 1990.



## GOBIERNO UNIVERSITARIO:

CATEGORIAS DE ANALISIS  
MITOS Y HISTORIA  
Y EXPERIENCIA INTERNACIONAL(\*)

José Joaquín Brunner(\*\*)

(\*) Artículo preparado para la reunión del Foro de la Educación Superior realizada en la Universidad Católica de Valparaíso, el 17 de julio de 1988.

(\*\*) Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), cuya Dirección ejerció entre 1980 y 1988. Se ha especializado en estudios sobre educación superior y el desarrollo cultural. Es miembro del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y Presidente de la Comisión de Estudio de la Educación Superior, creada en 1990 por el Gobierno de Chile. Sus más recientes libros son: *Chile: transformaciones culturales y conflictos de la modernidad* (con Carlos Catalán y Alicia Berríos) (1989); *Recursos Humanos para Investigación en América Latina* (1988); y *Un Espejo Trizado. Ensayos sobre Cultura y Políticas Culturales* (1986).





GOBIERNO UNIVERSITARIO:  
ELEMENTOS HISTORICOS,  
MITOS DISTORSIONADORES  
Y EXPERIENCIA INTERNACIONAL(\*)

José Joaquín Brunner(\*\*)

En la primera parte del documento se aportan algunos antecedentes históricos sobre la cuestión del gobierno universitario en su doble fase, interna y externa, para mostrar la continuidad de una problemática y la variedad de las soluciones que se han encontrado para abordarla. Revisamos brevemente la implantación de la institución universitaria en la Nueva España y el temprano papel que desempeñó en nuestra propia tradición la presencia activa de los estudiantes en el gobierno de las universidades. Asimismo, pasamos revista al Movimiento de Córdoba que tan intensamente ha marcado los debates que sobre estas materias tenemos en esta región del mundo.

En la segunda parte exploramos el rol que juegan dos mitos —el de Córdoba precisamente y el de la politización—, los cuales a nuestro entender distorsionan la percepción de los problemas del gobierno universitario e impiden pensar con mayor rigor las soluciones más adecuadas para ellos.

En la tercera parte intentamos ofrecer un primer marco de análisis para la cuestión del gobierno universitario en Chile. Para ese efecto mostramos primero la diversidad del sistema institucional de la educación superior chilena; en seguida revisamos algunas tendencias (internas) y modelos (externos) de gobierno universitario en la experiencia comparada, tomando como base la literatura sobre los países desarrollados, para terminar, en un tercer momento, ubicando a Chile dentro de esa perspectiva.

(\*) Artículo preparado para la reunión del Foro de la Educación Superior realizada en la Universidad Católica de Valparaíso, el 17 de Julio de 1989.

(\*\*) Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), cuya Dirección ejerció entre 1980 y 1988. Se ha especializado en estudios sobre educación superior y el desarrollo cultural. Es miembro del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y Presidente de la Comisión de Estudio de la Educación Superior, creada en 1990 por el Gobierno de Chile. Sus más recientes libros son: *Chile: transformaciones culturales y conflictos de la modernidad* (con Carlos Catalán y Alicia Barrios) (1989); *Recursos Humanos para Investigación en América Latina* (1989); y *Un Espejo Trizado. Ensayos sobre Cultura y Políticas Culturales* (1988).





El presente artículo tiene un objetivo limitado. Pretende proporcionar esos elementos de discusión que los anglosajones llaman *building blocks*; es decir, piezas para la construcción de un modelo que, en este caso, nos permita pensar los problemas del gobierno universitario y operar sobre ellos.

Por gobierno universitario entendemos aquí un fenómeno de dos caras: el arreglo institucional *interno* que adopta cada establecimiento de enseñanza superior de modo de asegurar la existencia de autoridades legítimas y eficaces, y el ordenamiento *externo* a cada institución que permite regular sus relaciones como parte dentro del sistema de educación superior y entre éste, el Estado y la comunidad.

En la primera parte del documento se aportan algunos antecedentes históricos sobre la cuestión del gobierno universitario en su doble fase, interna y externa, para mostrar la continuidad de una problemática y la variedad de las soluciones que se han encontrado para abordarlo. Revisamos brevemente la implantación de la institución universitaria en la Nueva España y el temprano papel que desempeñó en nuestra propia tradición la presencia activa de los estudiantes en el gobierno de las universidades. Asimismo, pasamos revista al Movimiento de Córdoba que tan intensamente ha marcado los debates que sobre estas materias tenemos en esta región del mundo.

En la segunda parte exploramos el rol que juegan dos mitos —el de Córdoba precisamente y el de la politización—, los cuales a nuestro entender distorsionan la percepción de los problemas del gobierno universitario e impiden pensar con mayor rigor las soluciones más adecuadas para ellos.

En la tercera parte intentamos ofrecer un primer marco de análisis para la cuestión del gobierno universitario en Chile. Para ese efecto mostramos primero la diversidad del sistema institucional de la educación superior chilena; en seguida revisamos algunas tendencias (internas) y modelos (externos) de gobierno universitario en la experiencia comparada, tomando como base la literatura sobre los países desarrollados, para terminar, en un tercer momento, ubicando a Chile dentro de esa perspectiva comparada.

## I. ANTECEDENTES HISTORICOS

### UNIVERSIDAD Y PODER: LA VISION DEL HISTORIADOR

Desde su origen, las universidades debieron luchar por su autonomía y trataron de establecer un pacto de relaciones con los poderes externos a ellas. Según el historiador francés Jacques Le Goff, primero ellas tuvieron que enfrentar a los poderes eclesiásticos. A fin de cuentas, entonces la cultura era cuestión de la fe y el Obispo pretendía conservar su control. Sin embargo, ya en 1213, en París, el *canciller* —el delegado del Obispo en materias de enseñanza— pierde su capacidad de conferir *licencia*, o sea, la autorización para enseñar. Tras la gran huelga universitaria de 1229-1231, la universidad es sustraída a la jurisdicción episcopal. En Oxford, por esa misma época, la universidad adquiere el derecho de elegir a su *canciller* y éste se convierte en funcionario de ella.

Simultáneamente, las universidades tuvieron que enfrentar a los poderes laicos y, en primer lugar, al poder real. Como dice el mismo Le Goff, "los soberanos trataban de dominar (estas) corporaciones que aportaban riqueza y prestigio a su reino, que constituían lugares de formación de funcionarios reales". En París, durante los sucesos de 1229, los estudiantes se enfrentan con la policía real. Muchos estudiantes mueren. La universidad se declara en huelga. Dos años después, el Rey reconoce la independencia de la universidad. En Oxford la universidad conquista sus primeras libertades en 1214, y tras los sucesivos conflictos de la década de 1230, Enrique II capitula finalmente en favor de la universidad. En Bolonia, la lucha entre la universidad y el deseo de la comuna de intervenir en sus asuntos internos es más larga, y se prolonga hasta comienzos del siglo XIV.

Hacia su propio interior, las universidades encontrarán desde temprano dificultades para establecer sus propias formas de gobierno. La corporación universitaria parisiense sirve a Le Goff como arquetipo para analizar esta dimensión del problema. Durante el siglo XIII, la universidad es una reunión de facultades. Las denominadas facultades superiores (Derecho canónico, Medicina y Teología) son dirigidas por sus profesores titulares con un decano a la cabeza. La facultad de Artes, la más numerosa, se funda según el sistema de las naciones. Profesores y estudiantes se agrupan en ella según una distribución que corresponde aproximadamente a su lugar de origen. Cada nación es presidida por un procurador, elegido por los profesores titulares. Los procuradores, a su vez, asisten al



rector, que es la cabeza de la facultad de artes. La universidad no tiene un *campus* común; las facultades y naciones se reúnen en iglesias o conventos que las reciben como huéspedes. A fines del siglo, aparece por primera vez un jefe de la universidad: el rector de la facultad de artes. ¿Por qué él entre sus pares? Seguramente porque preside la facultad más numerosa y, quizás más decisivo, porque controla las finanzas de la universidad. El presidirá pues la asamblea universitaria y actuará como su líder. Su autoridad es sin embargo limitada: desempeña la función de rector sólo por tres meses, aunque puede ser reelegido.

En Oxford, el canciller —elegido por sus colegas— es el jefe de la universidad. Pero no hay un rector único, debido al creciente poder de cada uno de los *colleges*. En Bolonia, como se sabe, la corporación no está formada por los profesores sino exclusivamente por los estudiantes. La universidad misma está compuesta en la práctica por varias corporaciones, cada una organizada como una facultad. Al frente de la institución está un rector, elegido por las diversas naciones de estudiantes, las cuales se dividen en secciones que se hacen representar por los *conciliarii* que acompañan al rector en un papel importante.

Los problemas relativos a la organización y distribución del poder interno de la universidad afectaron desde el comienzo su destino institucional. Veamos un ejemplo.

A fines de la Edad Media, las universidades entran en crisis. Sus ingresos se debilitan junto con la depresión que experimentan las rentas feudales y los bienes raíces, y cuando son convertidos en plata, ésta se devalúa rápidamente. Las universidades se ven obligadas a buscar "otros ingresos": los estudiantes deben pagar a sus profesores y éstos cobran por los exámenes. Pero, además, las corporaciones universitarias intentan aproximarse hacia los nuevos centros de riqueza: las cortes de los príncipes y el ambiente de los mecenas laicos y eclesiásticos. Los profesores, por su parte, cierran filas e introducen una serie de prácticas que a poco andar resultarían nefastas para la calidad de la enseñanza y el prestigio de sus universidades. En algunas partes se impone la sucesión hereditaria de la cátedra. En otras se autoriza el ingreso libre a la universidad de los hijos y sobrinos de los catedráticos, o se les exime del pago de los exámenes. Se constituye así una verdadera oligarquía profesoral que adopta todas las formas externas de la aristocracia. No es raro que la cátedra aparezca ahora coronada por un palio de aspecto señorial. Los catedráticos se visten con los símbolos del rango social y el poder: el capuchón de marta, el hábito talar y los largos guantes. Según precisa un texto boloñés de fines del siglo XIV, antes de rendir su examen, el candidato a doctor "deberá depositar en manos del bedel un número suficiente de guantes para los doctores del colegio", los que debían ser "de buen cuero

de gamuza". Los rectores de Bolonia son obligados estatutariamente a llevar "vida noble", reciben el derecho de portar armas y de ir acompañados por una escolta de cinco hombres. En fin, los problemas del gobierno universitario aparecen desde un comienzo ligados no sólo a las estructuras de autoridad sino, además, al comportamiento y los valores detentados por los académicos, los cuales varían en el tiempo y son afectados por los elementos del contexto social, político y económico.

En suma, existe una historia del poder universitario que arranca con el propio origen de esta institución. Desde sus inicios, dicha historia ha estado marcada por los conflictos. Las huelgas universitarias no son un fenómeno contemporáneo. Choques entre estudiantes y policías se producían ya en París en el siglo XIII y en Oxford se hablaba ya entonces de las batallas de *town and gown*; o sea, de los burgueses y los universitarios. Desde el comienzo, asimismo, los problemas que podemos llamar "políticos" de las universidades se han organizado en torno de dos ejes: uno que mira hacia fuera de la corporación, a sus relaciones con los poderes establecidos (el poder real, de la Iglesia, del Estado); otro que mira hacia dentro y que tiene que ver con las relaciones de poder dentro de la institución, con las formas de participación de profesores y alumnos, y con las modalidades de organización y designación de las autoridades. Nunca ha existido una sola forma para resolver esos problemas. Desde el origen de las corporaciones universitarias, éstas han buscado y encontrado diversas formas, adaptadas a su variedad y a los diversos momentos que les ha correspondido vivir en su larga historia.

#### UNIVERSIDAD Y PODER: LA REVISION DE LA HISTORIA

Un historiador británico de la enseñanza superior, Harold Perkin, ha mostrado cómo la universidad fue en su nacimiento el producto de una sociedad altamente descentralizada y dividida de arriba a abajo por el dualismo entre el poder temporal y el poder espiritual<sup>2</sup>. Ambas características habrían sido condiciones funcionales para la emergencia de las corporaciones universitarias. La descentralización basada en gremios y comunidades de oficios permitió que los profesores y estudiantes se reunieran y crearan sus propias corporaciones; la inexistencia de un fuerte poder central, su dualismo y fragmentación en la sociedad, habría hecho posible, por su lado, que las corporaciones negociaran un estatuto de autonomía y pudieran desarrollarse orgánicamente en el tiempo.

Las variadas formas en que dichas corporaciones se organizaron y establecieron sus relaciones con los poderes exteriores reconocen sin



embargo dos matrices fundamentales de organización. El modelo laico, centrado en los estudiantes y orientado hacia el mercado propio de la universidad italiana (Bolonia), donde el gremio estudiantil pagaba el salario de los profesores y poseía amplio poder sobre éstos; y el modelo más ortodoxo, magisterial, clerical y centralista de París, donde el profesor controlaba a los estudiantes y a la institución y donde llegaría a establecerse como regla la sucesión corporativa del aprendiz o estudiante de pregrado, el bachiller y el maestro. Con el tiempo, es este segundo modelo el que tendería a persistir, mientras el primero daba lugar a una larga tradición de participacionismo estudiantil, todavía vigente en diversos países y universidades.

A la Nueva España las universidades llegaron trasplantadas desde sus tierras de origen en la Europa medieval. En la península ibérica, las corporaciones universitarias no habían tenido el lento desarrollo orgánico de Bolonia, París u Oxford. Nacen por iniciativa de los monarcas, tras los progresos de la reconquista y la afirmación de la autoridad real. Así se crean sucesivamente las universidades de Salamanca, Lisboa, Coimbra, Lérida, Perpiñán, Huesca, Barcelona, Zaragoza, Palma de Mallorca, Sigüenza, Alcalá y Valencia, esta última creada en 1500<sup>3</sup>.

De hecho, la Universidad de México —como otras novohispánicas— se funda adoptando los estatutos de la Universidad de Salamanca y bajo estrecha vigilancia de la corona y, en nombre suyo, de la audiencia. Sólo quedaba entregado a la corporación el derecho de llevar escuelas y el monopolio para la concesión de grados superiores<sup>4</sup>. Su organización de autoridad, sin embargo, se acercaba al modelo italiano, aunque éste no se avenía con la formación de las universidades desde arriba y bajo estrecho control administrativo del poder real. Efectivamente, el primer estatuto de la Universidad de México contemplaba la existencia de un claustro de doctores y maestros, presidido por un rector. Pero este último procedía —al menos en principio— de los estudiantes representados en un claustro distinto, llamado de *consiliarios*, el cual regulaba la designación de los catedráticos, elegía anualmente al rector y nombraba a los *consiliarios* que lo acompañarían en su gestión. Es interesante observar que los *consiliarios* a que hacemos mención eran, en su mayoría, estudiantes maduros. Casi todos los primeros de entre ellos fueron clérigos de cierta jerarquía<sup>5</sup>.

El claustro de *consiliarios* tenía dos funciones principales: la elección del rector y de los *consiliarios* que debían acompañarlo; y la provisión de las cátedras. Los primeros rectores, sin embargo, fueron designados por el virrey y la audiencia. Los *consiliarios* son invitados a participar en el juramento de la autoridad, pero su presencia es puramente ceremonial. En los años siguientes se regulariza el procedimiento electoral y

los *consiliarios* participan en él decisivamente. En cuanto a la provisión de cátedras, la situación fue igualmente fluida durante esos primeros años de la Universidad de México. En ella participan el rector, los doctores y los *consiliarios*, produciéndose esporádicos conflictos, dentro de un cuadro general de extrema fragilidad de las cátedras y de dificultad para proveerlas. Como puede verse, la posición de los *consiliarios* fue inicialmente débil y de poca incidencia real en los arreglos internos de autoridad, a pesar de sus derechos estatutariamente consagrados. Lo anterior se debía seguramente al escaso número de ellos, a la inestabilidad de las cátedras y de toda la universidad, y a la tendencia inevitable —en ese medio— de los estudiantes a estar más preocupados por su futuro laboral, siempre estrecho e incierto, que por las materias internas de la universidad, las cuales irían quedando progresivamente en manos del claustro de doctores y del rector.

En suma, la relación que observábamos antes entre universidad y sus instancias internas de poder y poderes externos acompaña también al establecimiento de la universidad americana. En dicho proceso se combinan rasgos del modelo centralista, magisterial y de intervención del poder real "desde arriba", con rasgos del modelo italiano, de participación de los *consiliarios* en la elección del rector y en la provisión de las cátedras. Sólo que esta vez dicha participación ocurre dentro de un medio de extremada pobreza financiera, de fragilidad institucional, de escasez de personal calificado y de continua presencia de los poderes real y eclesiástico que, más allá de la autonomía nominal de las instituciones, intervienen activamente en ellas para modelarlas y regularlas.

#### UNIVERSIDAD Y PODER: EL MOVIMIENTO DE CORDOBA

El movimiento de Córdoba (iniciado en 1918) representó seguramente un giro en la historia de las universidades del continente. Pues aquellas primeras universidades novohispánicas que, como la de México, habían nacido con la idea del cogobierno de los *consiliarios* fueron dando paso con el correr de los años a una autoridad centralizada, donde intervenían el Gobierno o la Iglesia y, bajo una u otra forma de consulta o votación, los profesores catedráticos. Paralelamente, las instituciones existentes se habían consolidado y a veces anquilosado. Los estudiantes crecían lentamente en número y provenían en su mayoría de los sectores medios deseosos de ascender socialmente y de afirmar su identidad cultural. Así, mientras las universidades, especialmente las más tradicionales —muchas católicas entre ellas— se hallaban todavía ancladas en la



sociedad estamental y respondían a los valores e ideales de los sectores más tradicionales de la sociedad, los profesores jóvenes y los estudiantes aspiraban a un cambio y soñaban con una mayor injerencia en la decisión de los asuntos universitarios.

Córdoba simboliza una ruptura con ese orden universitario al que los estudiantes y egresados atacarán en su eslabón más débil; esto es, en su estructura de autoridad. Como señaló en su encendida retórica el *Manifiesto liminar*, "la Federación Universitaria de Córdoba reclama un gobierno estrictamente democrático y sostiene que el *demos* universitario, la soberanía, el derecho a darse el gobierno propio radica principalmente en los estudiantes. El concepto de autoridad que corresponde y acompaña a un director o a un maestro en un hogar de estudiantes universitarios no puede apoyarse en la fuerza de disciplinas extrañas a la sustancia misma de los estudios". La otra meta del Movimiento sería la instauración de la "docencia libre", modalidad de enseñanza que debía hacer posible que, junto al catedrático, se contrataran profesores (especialmente jóvenes) que, dotados de todos los derechos, tendrían la facultad de dictar cursos y de tomar exámenes.

El Movimiento iniciado en Córdoba obtuvo el primer triunfo en su universidad de origen, donde los nuevos estatutos consagraron la fórmula según la cual "los consejos directivos nombrarán sus miembros a propuesta de una asamblea compuesta de todos los profesores titulares, igual número de profesores suplentes e igual número de estudiantes". Desde allí el impulso nacido en Córdoba se difundió al resto de la Argentina y alcanzó expresión latinoamericana durante el Congreso Internacional de Estudiantes reunido en México en 1921. Este último proclamó la necesidad de la participación de los estudiantes en el gobierno de las universidades y la implantación de la docencia libre y la asistencia libre. La onda expansiva del Movimiento de Córdoba pasó luego de Argentina a Perú, después a Chile, más tarde a Cuba, Colombia, Guatemala, Uruguay y, en una segunda oleada, llegaría a Brasil, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Venezuela y México. En algunos países los objetivos del Movimiento pudieron cumplirse, aunque frecuentemente sólo por un breve tiempo; en otros, la reforma impulsada fracasó y los estudiantes se lanzaron a la lucha política. De allí surgieron algunos de los líderes que luego irían a organizar los nuevos partidos latinoamericanos: Haya de la Torre el aprismo peruano, Betancourt Acción Democrática en Venezuela, Oscar Creydt el comunismo paraguayo, Mella el comunismo en Cuba.

En Chile, la FECH reunió en 1920 a la Primera Convención Estudiantil y declaró, respecto de la universidad, la necesidad de que ella estuviera formada no sólo por escuelas profesionales "sino también de institutos de altos estudios científicos, literarios y filosóficos". Reclamó la

autonomía económica de la universidad y la formación especial del profesorado de instrucción especial. Y concluyó sus resoluciones afirmando: "Para cooperar al triunfo de estas aspiraciones, la Federación luchará por obtener representación de los estudiantes en los organismos directivos de la enseñanza".

En suma, parece ser cierto que no pueden discutirse en América Latina los problemas del gobierno de la universidad sin hacer una mención al Movimiento de Córdoba. Independientemente del hecho que su éxito fuese a la postre muy relativo, medido por sus propios objetivos, no cabe duda que marcó la conciencia de una generación y creó un contexto dentro del cual habrían de discutirse en adelante varios asuntos relacionados con la universidad, el gobierno universitario y el movimiento estudiantil. Allí tuvieron origen, en su versión moderna, las figuras del cogobierno universitario, de la participación estudiantil, la crítica a la cátedra, el anhelo de las Federaciones estudiantiles por modernizar a sus universidades y dar cabida en ellas a las ciencias y la ideología de la solidaridad obrero-estudiantil (proclamada asimismo por los estudiantes de Córdoba).

Por otro lado, no cabe duda de que dicho movimiento representó mucho más que una mera expresión de descontento universitario. Fue, en realidad, un "movimiento de época", con su exaltado tono americanista, pacifista, revolucionario y su sueño de una humanidad emancipada. Esos estudiantes hablaban, a fin de cuentas, a pocos años de la revolución mexicana y bolchevique, al final de la primera gran guerra europea, en un momento en que las estructuras tradicionales de autoridad parecían ceder por todos lados y en que surgían nuevos grupos sociales, especialmente sectores medios urbanos y de obreros ligados a la naciente industria. La ciencia y la técnica aparecían por primera vez en América Latina como un horizonte que era posible y necesario incorporar a la sociedad y a las universidades, y los jóvenes sentían la urgencia de hacerlo.

Según la fórmula usada por Juan Carlos Portantiero, uno de los más lúcidos analistas de este Movimiento, "humanismo utópico, socialismo liberal, nacionalismo: éstas son las claves ideológicas con que expresó su conciencia histórica el ala más avanzada de la pequeña burguesía intelectual latinoamericana a comienzos de los años veinte. Era el lenguaje ideal de su irrupción social y no podía tener mejor vocero que la juventud: por más de dos décadas esos sonidos construyeron historia, la más vasta empresa de reforma ideológica que ha conocido el continente en este siglo"<sup>6</sup>.



## II. MITOS DISTORSIONADORES

Demos un gran paso en el tiempo y sin olvidar la historia tratemos de entender, ahora, cómo se discuten en la Nueva España de hoy los problemas del poder en relación con las universidades.

### EL MITO DE CORDOBA

De acuerdo a una interpretación bien difundida, todo haría pensar que los problemas de la universidad latinoamericana tienen básicamente que ver con su desgobierno y que éste comienza desde el momento que los estudiantes de Córdoba proclamaron su pretensión de cogobernar la universidad conjuntamente con los profesores y egresados.

El hecho es, sin embargo, que la crisis en que hoy se encuentra la enseñanza superior en América Latina poco tiene que ver con los estudiantes, y resulta difícil endosársela a ellos. Incluso allí donde los problemas aparentemente tienen que ver con las formas de gobierno adoptadas resulta difícil imaginar que ellas serían el resultado de una imposición estudiantil. Estos últimos, en efecto, nunca han tenido la capacidad de imponer por sí solos una forma de gobierno universitario e incluso en Bolonia, donde llegaron a ejercer el máximo de poder y control, debieron contar con el consentimiento de los profesores, puesto que de otra manera no habría existido la universidad.

Además, todo indica —y la información empírica existente lo confirma— que las universidades pueden hallarse en crisis con independencia de las formas de gobierno que ellas posean. Las hay, en efecto, que cuentan con participación estudiantil extendida y que funcionan bien, y existen otras que, en esas condiciones, apenas pueden funcionar. En el otro extremo, conocemos universidades completamente centralizadas, incluso intervenidas por el poder gubernamental, que tampoco logran funcionar y son una mera caricatura de orden universitario, en tanto que podría uno encontrar otras, igualmente centralizadas y no-participativas, que logran sin embargo operar adecuadamente, sin provocar una resistencia inmanejable entre sus miembros.

En breve, el "mito de Córdoba" no puede explicar las deficiencias del gobierno universitario ni parece razonable imputarle los efectos de cualquiera forma de cogobierno meramente a los estudiantes.

De hecho, cada vez que alguna forma de cogobierno se adopta ella cuenta, por lo general, con el respaldo de sectores del cuerpo académico y de sectores de la opinión pública. Y cuando son adoptadas "traumáticamente", en medio de conflictos intensos al interior de la comunidad universitaria, ellas reflejan, habitualmente, una de dos situaciones:

- o una crisis en los patrones existentes de autoridad al interior de las respectivas universidades, o
- un clima de opinión hostil —que puede ser más o menos generalizado— entre los sectores cultos de la sociedad, especialmente entre aquellos emergentes, respecto a las formas de gobierno de la universidad, por considerar que ellas ya no responden a los valores imperantes en la sociedad o a las aspiraciones que en un momento dado pueden haberse vuelto mayoritarias en cuanto a cómo organizar la autoridad en este tipo de instituciones.

Creo que no resultaría difícil mostrar que, en el caso chileno, alrededor del año 1967, ambos factores estuvieron presentes y alimentaron la adopción relativamente "traumática" de formas limitadas de cogobierno estudiantil. Existió una crisis de autoridad al interior de algunas universidades (especialmente las Católicas) y varias de las instituciones universitarias se apartaban seguramente del clima predominante en la opinión pública, que era favorable a la adopción de formas más democráticas de participación en diversos sectores e instituciones de la sociedad.

#### EL MITO DE LA POLITIZACION

Tal vez corresponda al hecho de que en Chile vivimos esa experiencia, mezclado con el desenlace que posteriormente tuvieron muchos de los impulsos nacidos en la segunda mitad de la década de los sesenta, lo que ha llevado a que entre nosotros se cultivé el "mito de la politización" como un elemento clave para explicar el destino de las formas del gobierno universitario.

El argumento movilizado por este mito podría formularse así: una vez que la universidad se politiza —esto es, que los partidos intervienen en ella— se impone una presión demagógica que lleva necesariamente al cogobierno y, acto seguido, al desgobierno. Para solucionar este problema de raíz, sería necesario "despolitizar" a la universidad y dotarla de formas de gobiernos altamente centralizados y bajamente participativos.



La realidad parece ser, sin embargo, que el problema de la politización de la universidad es universal y no necesariamente se halla ligado a las formas del gobierno universitario ni éstas conducen inevitablemente al desgobierno. Como ha mostrado Joseph Ben-David, el primero y mayor de los sociólogos de las instituciones de educación superior, la universidad posee un *potencial de politización* que es inseparable de su propia naturaleza contemporánea<sup>7</sup>, incluso en los países desarrollados.

Según Ben-David hay elementos empíricos en favor de este argumento:

- (i) la vida universitaria pone en contacto a un número significativo de jóvenes, los cuales llevan un tipo de existencia particularmente permeable al compromiso político. Ellos viven en continua relación entre sí, pueden fácilmente reunirse en pequeños grupos o en manifestaciones multitudinarias, no poseen casi responsabilidades familiares, tienen mucho tiempo libre y cuentan con mejor acceso a ideas e información política que la mayor parte de los sectores adultos de la población.
- (ii) Debido a su propio número es posible que los estudiantes se sientan ahora en condiciones de asumir la representación de toda su generación y del futuro de la sociedad en su conjunto.
- (iii) Por último, es altamente probable que exista entre los estudiantes un sector que en verdad siente poco interés por la universidad y sus tareas, y que por eso se rebela fácilmente contra ella.

A esos elementos podrían agregarse otros que están frecuentemente presentes en el contexto latinoamericano y chileno:

- (i) un constante malestar entre diversos grupos de académicos, los que buscan aliarse con los estudiantes en sus afanes de reivindicación o en su lucha por mejorar posiciones;
- (ii) la existencia frecuente de conflictos políticos entre el Gobierno y las universidades, conflictos que ofrecen a los estudiantes una arena ampliada de activismo y de participación política;
- (iii) la inestabilidad y fluidez del propio sistema político que permite a los estudiantes desempeñar papeles políticos de repercusión nacional;
- (iv) la tendencia de muchos partidos a concebir su rol en la sociedad como uno de ocupación de "espacios sociales e institucionales", donde la universidad es percibida como uno de prestigio e importancia.

Que el *potencial de politización* de la universidad sea alto no significa sin embargo que ella tenga que politizarse inevitable y continuamente.

El mito que comentamos consiste en afirmar que la politización es un hecho inducido desde fuera de la universidad, no reconociendo su *potencial (interno) de politización*, e inevitable toda vez que actúen los partidos diferentes a aquel con el cual se identifica el analista.

El mito prosigue cuando se afirma que la politización conduciría necesariamente al cogobierno o se vería facilitado por éste. Lo primero no tiene base empírica alguna, puesto que así como existen casos en que la politización de la universidad se traduce en formas participativas, incluso extremas, hay en cambio otros en que ella lleva a la adopción de formas extremadamente no-participativas y autocráticas de gobierno universitario. La segunda parte de la afirmación tampoco se sostiene, puesto que procesos de politización han ocurrido con frecuencia en universidades sin cogobierno, a veces justamente como una manera de imponerlo. Por otro lado, universidades altamente centralizadas y no participativas han sido frecuentemente politizadas, ya bien en el sentido de volverse políticamente dependientes del Gobierno central, ya bien en términos de verse llevadas a adoptar una única ideología, caso en el cual la "homogeneidad" alcanzada no alcanza a ocultar el hecho de que la universidad se halla politizada.

En suma, los fenómenos llamados de politización de la universidad tienen más que ver con el *potencial de politización* que éstas poseen por sus propias condiciones de existencia y con la actualización de ese potencial bajo circunstancias internas y de contexto específicas, sin que las formas de gobierno existentes en la universidad jueguen necesariamente un rol crucial en esos procesos de actualización.

## LA FUNCION DISTORSIONADORA DE LOS MITOS

Los mitos, como el de Córdoba y el de la politización, tienen una función distorsionadora en la medida que hacen aparecer como reales argumentos que no lo son o que implican causalidades que a lo más son circunstanciales y que, en cualquier caso, se hallan determinadas por múltiples otros factores de contexto, los que el mito precisamente no deja percibir.

Nuestro argumento es que la cuestión del gobierno universitario no debería discutirse sobre la base de mitos o de percepciones escasamente fundadas, por arraigadas que ellas se encuentren en experiencias anteriores pero que no han sido suficientemente analizadas.



La historia larga de la universidad, y nuestra propia experiencia nacional en estas materias, nos enseña que los problemas del gobierno universitario son en cambio múltiples, complejos y de naturaleza a la vez política y técnica. Ellos no pueden ser reducidos, sin riesgo de empobrecerlos hasta casi vaciarlos de contenido, a una mera cuestión en torno al cogobierno y la participación estudiantil. Tampoco pueden ser tratados bajo la óptica del mito de la politización, puesto que sobre la base de ese argumento no es posible llegar demasiado lejos y se termina, en el mejor de los casos, imaginando fórmulas de "despolitización" que son otras tantas formas encubiertas de politizar a la universidad.

### III. DIVERSIDAD NACIONAL Y EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Para explorar nuestro tema en su complejidad creemos necesario, primero que todo, dar cuenta de la *diversidad* de nuestro propio sistema de educación superior, única forma de esquivar las trampas del simplismo y las generalizaciones excesivas. Pues a la hora de discutir las formas del gobierno universitario es preciso tomar en cuenta esa diversidad y considerar, a la vez, la diferenciación del propio sistema de gobierno de las instituciones de enseñanza superior.

#### DIVERSIDAD INSTITUCIONAL

Contamos en Chile, efectivamente, con una gran variedad de instituciones de enseñanza superior que son extraordinariamente diversas entre sí.

Existen, para partir por lo más simple, tres jerarquías institucionales que, de acuerdo a la actual legislación, integran el sistema de enseñanza superior: el nivel de las universidades, el de los institutos profesionales y el de los centros de formación técnica. Los tres están dispuestos jerárquicamente desde el punto de vista de los grados que otorgan y de los derechos de que han sido dotados por la ley.

El nivel superior, el de las universidades, está compuesto a su vez por una variedad de distintos tipos de instituciones según el criterio que se elija para clasificarlas. Hay universidades antiguas y nuevas; existen universidades públicas y privadas, tanto antiguas como nuevas; hay universidades con y sin financiamiento fiscal, independientemente de que ellas sean públicas o privadas; existen universidades públicas originales y derivadas; privadas de diversa denominación, católicas y laicas; universidades completas y especializadas; de gran tamaño y pequeñas; que realizan investigación o casi exclusivamente docencia; que cuentan sólo con el nivel de pregrado o también con programas de postgrado.

Desde el punto de vista puramente formal, las modalidades existentes de gobierno universitario (interno) reconocen en Chile por lo menos cinco grandes tipos, que dan cuenta de esa gran diversidad institucional:

- el tipo de gobierno de las universidades públicas derivadas, trazados todos ellos sobre una matriz común proporcionada en su momento



- por el Ministerio de Educación e incluida en los respectivos estatutos de estas universidades;
- el tipo de gobierno de las universidades públicas metropolitanas, semejante al anterior pero con características específicas en cada caso, el de la Universidad de Chile y el de la Universidad de Santiago de Chile;
- el tipo de gobierno de las universidades católicas, regido por normas especiales que cuentan con la aprobación de la Santa Sede;
- el tipo de gobierno de las restantes universidades privadas antiguas, cada uno sujeto a modalidades propias que consagran un gobierno autónomo a partir de la respectiva fórmula establecida por la ley que las crea y que instituye, separadamente de su consejo académico superior y rector, un órgano de los socios propietarios;
- el tipo de gobierno de las universidades privadas nuevas, regulado por el propio estatuto que consagra la tuición del grupo de propietarios o sus representantes o delegados y modalidades internas variables de gobierno y designación de las autoridades.

En la práctica los tipos enunciados admiten grados relativos de variabilidad interna y, en el caso de las universidades públicas metropolitanas y derivadas, esos tipos se hallan en diversas fases de evolución, producto de normas especiales (como en el caso de la Universidad de Chile), de la aplicación incompleta de sus estatutos o de su adaptación a las circunstancias que vive cada comunidad.

En suma, se agrega actualmente a la gran diversidad de instituciones existentes dentro del sistema de enseñanza superior, cada una de las cuales cuenta con su propio ordenamiento y con su propia tradición y evolución, una enorme diversidad práctica, nacida de las circunstancias por las que atraviesan las universidades dentro del complejo proceso de transición de régimen político que está experimentando el país.

Desde ya podría uno imaginarse la dificultad que existe, o la imposibilidad casi, de establecer una sola modalidad de gobierno para todas esas instituciones, especialmente en el nivel de las universidades. De hecho, no existen hoy normas comunes en esta materia que afecten a todas las universidades, con la excepción de aquella que establece la prohibición de adoptar formas de participación estudiantil.

#### EL SISTEMA DE GOBIERNO UNIVERSITARIO EN PERSPECTIVA COMPARADA

Es un hecho que las organizaciones complejas, como las universi-

dades y el sistema que ellas forman, pueden ser estudiadas como sistemas políticos, caso en el cual el énfasis se pone en "los intentos (conscientes y organizados en cierto grado) por influenciar los *inputs*, procesos y resultados de la educación, sea por medio de la legislación, grupos de presión o la acción sindicalizada, experimentación, inversión privada, transacciones locales, innovaciones internas o propaganda"<sup>8</sup>.

Una perspectiva que aborda así a la institución universitaria coloca al centro de su enfoque los problemas del gobierno universitario, la distribución del poder y los recursos organizacionales dentro de cada institución y sus relaciones con el Estado. Una breve mirada comparativa en esa dirección, en particular hacia los países desarrollados, nos mostraría procesos en curso como los siguientes<sup>9</sup>, considerando exclusivamente la dimensión institucional de las universidades (y no sus relaciones con el Estado):

- un avance, algunos hablan incluso de "triunfo", de la tendencia participacionista, consistente básicamente en el acceso de un nuevo grupo de presión e intereses en el gobierno universitario, hasta ayer exclusivamente controlado por el gremio profesoral;
- mayor acceso a la decisión (formal e informal) de políticas institucionales por parte de los sindicatos o asociaciones de académicos;
- una creciente "judicialización" o "legalización" de las universidades, sujetas progresivamente a procedimientos judiciales y recursos legales que convierten a muchas de ellas en verdaderas "arenas" para conflictos de esta especie;
- tendencia a un incremento del poder de control ejercido por organismos externos de patrocinadores o financistas de las universidades;
- tendencia a un aumento de su poder de control por parte del segmento administrativo de estas instituciones y de los decanos o personas que controlan el acceso y la distribución de recursos que ahora provienen de fuentes más variadas;
- tendencia, resultante de las dos anteriores, a una disminución del poder de la autoridad rectorial (presidentes, rectores, vicescancilleres);
- reorientación de comportamientos individuales y colectivos dentro de las universidades por la necesidad en que se encuentran las instituciones de ajustarse a los mercados externos, sea por efecto de la competencia por alumnos, por profesores, por recursos, contratos de investigación, etc.

En la segunda dimensión, aquella que atañe a las relaciones de las universidades con el Estado, los estudios comparativos muestran la diversidad de modelos básicos que existen a nivel internacional, conside-



rando nuevamente sólo a los países desarrollados. Habitualmente se habla a este respecto de los modelos continental, británico, americano (EE.UU.) y japonés<sup>10</sup>.

El *modelo continental* se caracterizaría por una combinación de poderes radicados en la corporación (los profesores) y en oficiales del Ministerio de Educación. En este modelo no existe un organismo de "trustees" y la autoridad burocrática se encuentra localizada en los escalones superiores del aparato estatal, pudiendo encontrarse variaciones entre países, por ejemplo dependiendo si éstos tienen un gobierno nacional centralizado o descentralizado. En este modelo no se desarrolla una fuerte estructura de autoridad a nivel de los establecimientos y los recursos provienen por lo general del presupuesto público, muchas veces directamente a los profesores (como funcionarios públicos) o a las unidades de base de la universidad.

El *modelo británico*, que se halla en pleno proceso de cambio, descansó tradicionalmente en el poder corporativo radicado en los colleges (al estilo del sistema Oxbridge), con escasa autoridad administrativa a nivel del establecimiento (provista por los vicescancelleres) y poca participación de órganos de "trustees". Las universidades no se encuentran ubicadas bajo el comando de un órgano central del Gobierno nacional (este rasgo ha empezado a modificarse), aunque éste proveía la mayor parte del financiamiento para los varios establecimientos a través de un organismo intermediario (el University Grants Committee, UGC). En este organismo los académicos solían tener una alta cuota de control e influencia, al lado de los administradores universitarios. Ultimamente el modelo británico ha empezado a aproximarse al modelo continental; i. e., el Departamento de Educación y Ciencias (DEyC) ha adquirido un mayor peso y atribuciones, el UGC se ha institucionalizado y ha sido puesta en relación al DEyC y el Gobierno ha empezado a dictar políticas nacionales aplicándolas a través del DEyC y del UGC.

El *modelo americano (EE.UU.)*, combina el poder del profesorado con formas de autoridad de los administradores y de los órganos de "trustees". Estos últimos —los *boards of trustees*— tienen un grado de control desconocido en los otros modelos. Además, debido a la inexistencia de la cátedra y la temprana adopción de la forma departamental de organización del trabajo, el propio profesor ha gozado habitualmente de una menor autoridad personal. No existe una oficina central del Gobierno federal que cuente con extensas atribuciones sobre los establecimientos universitarios e incluso los Departamentos de Educación a nivel estadual nunca llegan a adquirir una influencia demasiado extensa. Las instituciones privadas funcionan autónomamente pero establecen mecanismos de autorregulación a nivel estadual mientras que las universidades públicas

más importantes poseen autonomía y cuentan con un órgano externo de control, a la manera de un *board of trustees*, que representa los intereses de la comunidad local.

Por fin, *el modelo japonés* aparece como una combinación idiosincrática de algunos de los rasgos pertenecientes a los anteriores. Se asemeja al modelo continental en tanto las principales universidades muestran un fuerte poder colegial de los profesores combinado con la presencia de funcionarios públicos superiores que intervienen en las políticas educacionales. Hay catedráticos de peso, como en el caso alemán, y fuerte presencia del ministerio nacional como en el caso francés. En cambio, el sector privado de universidades se establece de forma más cercana al modelo americano (EE.UU.), esto es, con "trustees", administradores de campus relativamente fuertes y organización departamental en la base. Con todo, este sector se encuentra más regulado por el poder central que el sector privado americano, quedando sujeto así a una variedad de influencias dispares.

En el *caso chileno* nos hemos movido durante las últimas décadas en la dirección de varias combinaciones de estos modelos sin identificarnos con ninguno de ellos. Originalmente, durante las primeras décadas de este siglo, desarrollamos un sistema universitario que tomaba elementos del modelo continental, en particular el francés, en tanto que el poder estaba radicado sustancialmente entre los profesores-catedráticos que elegían a sus decanos (cuyo poder era directamente proporcional al peso de su Facultad), y en el Estado y sus funcionarios que ejercían una cierta función de superintendencia, delegada a la Universidad de Chile. Pero, a la par, existió aquí desde temprano un sector privado crecientemente fuerte y sui generis, en la medida que era financiado casi íntegramente por recursos públicos. Algunas de esas universidades privadas dependían directamente de la Iglesia Católica mientras otras tenían nominalmente alguna forma de *board of trustees*, que sólo en unas pocas ocasiones funcionaba a la manera norteamericana. Todas las universidades gozaban de amplia autonomía y en la práctica no existían políticas nacionales de desarrollo del sistema, ni un órgano intermediario como en el caso del UGC británico, puesto que el Consejo de Rectores jamás desempeñó un rol semejante. El financiamiento público era negociado con cada universidad, dentro de unos ciertos patrones que fueron transformándose en pauta indicativa para las nuevas asignaciones.

Con la Reforma de 1967 este esquema básico no se altera, aunque el poder interno de los establecimientos se redistribuye como resultado de la adopción de modalidades de participación en que intervienen con peso principal los académicos (incluidos los no titulares), los estudiantes y los funcionarios administrativos.



El mismo esquema se mantiene también después de 1973, pero ahora bajo una modalidad de fuerte intervención gubernamental. El Gobierno se hace cargo de designar rectores-delegados y reduce a su mínima expresión el poder colegial de los profesores, poniendo término a las formas de cogobierno limitado instauradas después de 1967.

Con la reforma legislativa del año 1981, el sistema universitario se vuelve más complejo, introduciéndose en él elementos del modelo americano (EE.UU.), principalmente, en lo que aquí interesa, una forma de gobierno —en el caso de las universidades públicas y privadas nuevas— mediante *boards of trustees* que pasan a llamarse Juntas Directivas, cuya integración en el caso de las universidades públicas es esencialmente de delegación política y de representación de los académicos y, en el caso de las privadas nuevas, de representación de los dueños de la corporación. La injerencia del poder gubernamental se mantiene en el alto nivel alcanzado el año 1973, pero se va adaptando al cambio de las circunstancias y se refuerza en los últimos años mediante la introducción de un mecanismo de asignación de recursos contra "proyectos" o "planes" de racionalización, que dota a los funcionarios del Ministerio respectivo de una autoridad adicional.

Reforma Universitaria Siglo XXI, México, 1978, p. 23.

Ver Ben-David, Joseph, *American Higher Education: McGraw-Hill Book Company, Inc.*, 1972, p. 120 y ss.

Archer, Margaret: "Educational politics: a model for their analysis". En Broadfoot, F., Brock, C. y Tinkler, W. (eds) *Politics and Education*. Greenwich, Conn. Hein, London, 1981.

Ver el informe final de la Comisión de Reforma Universitaria (1973) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1974) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1975) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1976) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1977) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1978) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1979) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1980) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1981) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1982) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1983) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1984) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1985) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1986) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1987) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1988) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1989) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1990) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1991) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1992) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1993) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1994) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1995) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1996) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1997) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1998) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (1999) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2000) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2001) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2002) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2003) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2004) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2005) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2006) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2007) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2008) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2009) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2010) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2011) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2012) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2013) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2014) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2015) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2016) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2017) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2018) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2019) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2020) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2021) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2022) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2023) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2024) y el informe de la Comisión de Reforma Universitaria (2025).

F. HERRERA CARRERA, Sociólogo de la Universidad Católica de Chile, hizo presentaciones similares de doctorado en esta disciplina en la Universidad de Londres. Trabajó en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) desde 1984 en el Área de Educación y Cultura. Entre sus trabajos se cuentan: *Trabajo y Modernidad* (1980) y *El Desarrollo de las Ciencias Sociales en Chile* (1986).

Carrión, C., Sociólogo, Universidad Católica de Chile, obtuvo su Doctorado en esta disciplina en la Universidad de Londres. Fue investigador del Centro de Investigaciones y Documentación de la Educación (CIDE), donde publicó sobre políticas públicas educativas, el sistema escolar y temas de interés en sociología de la educación. Desde 1980 es investigador invitado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Entre sus libros se cuentan: *Hacia la Transición de Carreras en Políticas Educativas* (1980), *La crisis de la política en el área educacional: acciones y propuestas* (1982), y *La Formación del Profesional en Chile, 1880-1980* (1983). (Spring 1992).

## NOTAS

<sup>1</sup>Me guió en este capítulo por Le Goff, Jacques, *Los Intelectuales en la Edad Media*; Gedisa, Barcelona, 1986.

<sup>2</sup>Ver Perkin, Harold, "The historical perspective", en Burton Clark (ed.) *Eight Disciplinary and Comparative Views*; University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London, 1987.

<sup>3</sup>Véase al respecto, Le Goff, Jacques, *op.cit.*, pp. 129-31.

<sup>4</sup>Véase González, Enrique, "Los primitivos estatutos y ordenanzas de la Real Universidad de México". En CSIC, *Universidades Españolas y Americanas*; Generalitat Valenciana, Valencia, 1987.

<sup>5</sup>Al respecto véase Luna Díaz, Lorenzo y Pavón Romero, Armando, "El Claustro de Consiliarios de la Real Universidad de México, de 1553 al Segundo Rectorado de Farfán" en CSIS, *op. cit.*

<sup>6</sup>Portantiero, Juan Carlos, *Estudiantes y Política en América Latina. 1918-1938, El Proceso de Reforma Universitaria*; Siglo XXI, México, 1978, p. 29.

<sup>7</sup>Ver Ben-David, Joseph, *American Higher Education*; Mc-Graw Hill Book Company, Berkeley, 1972, p. 120 y ss.

<sup>8</sup>Archer, Margaret: "Educational politics: a model for their analysis". En Broadfoot, P., Brock C. y Tulasiewicz, W. (eds.) *Politics and Educational Change*; Croom Helm, London, 1981.

<sup>9</sup>Véase al respecto Kogan, Maurice, "The political view", en Clark, Burton (ed.) *op. cit.*

<sup>10</sup>Véase Clark, Burton, *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*; University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London, 1983.



AUTORIDAD Y GOBIERNO  
EN LA UNIVERSIDAD CHILENA (1950-1989):

CATEGORIAS DE ANALISIS  
Y DESARROLLO HISTORICO.(\*)

---



---

Cristián Cox, Hernán Courard(\*\*)

El propósito de este trabajo es presentar un conjunto de categorías de análisis y los resultados iniciales de su aplicación a las últimas cuatro décadas del desarrollo del sistema universitario del país.

En la parte primera se introduce un conjunto de categorías teóricas de análisis del poder y la autoridad en las instituciones de educación superior. Se intenta conceptualizar la especificidad del problema del gobierno en instituciones cuyos procesos de trabajo y formas organizacionales se articulan en torno a la producción y comunicación del conocimiento, así como distinguir niveles de organización en que operan tipos característicos de relaciones de autoridad.

La segunda parte del trabajo agrupa cuatro secciones correspondientes

(\*) Artículo preparado para la reunión del Foro de la Educación Superior que se celebró en la Universidad de Santiago los días 13 y 14 de noviembre de 1989. Los autores han aprovechado las discusiones sostenidas con sus colegas de Flacso, José Joaquín Brunner y Angel Flisfisch, y con los académicos Luis Izquierdo, Luis Scherz, Daniel Levy y Eugenio Cáceres.

(\*\*) *Hernán Courard*. Sociólogo de la Universidad Católica de Chile, hizo posteriormente estudios de doctorado en esta disciplina en la Universidad de Londres. Trabaja en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) desde 1984 en el área de Educación y Cultura. Entre sus trabajos se cuentan: *Tradición y Modernidad* (1980) y *El Desarrollo de las Ciencias Biológicas en Chile* (1986).

*Cristián Cox*. Sociólogo, Universidad Católica de Chile, obtuvo su Doctorado en esta disciplina en la Universidad de Londres. Fue investigador del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), donde publicó sobre políticas públicas referidas al sistema escolar y temas de teoría en sociología de la educación. Desde 1989 es investigador asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Entre sus libros se cuentan: *Hacia la Elaboración de Consensos en Política Educativa* (Editor, 1985), *La oferta de políticas en el área educación: actores y propuestas* (1989), y *La Formación del Profesorado en Chile, 1842-1987* (con J. Gysling) (1990).





## I. INTRODUCCIÓN

Por más de dos décadas la disputa por el poder en la universidad y la discusión sobre sus formas de gobierno han sido en términos estrictos a ella. Desde el período de la Reforma y la estructuración político-parlamentaria de la competencia por el control de la institución, a la imposición de autoridades y estatutos por el gobierno militar, la constante que atraviesa estos dos períodos, de signos antagónicos en casi cualquier otra dimensión, es la del predominio del 'afuera' de la institución en la estructuración de sus relaciones de autoridad. 'Afuera' democrático y realizado en el interior de las universidades por sus propios actores, en el primer caso;

El propósito de este trabajo es presentar un conjunto de categorías de análisis y los resultados iniciales de su aplicación a las últimas cuatro décadas del desarrollo del sistema universitario del país.

En la parte primera se introduce un conjunto de categorías teóricas de análisis del poder y la autoridad en las instituciones de educación superior. Se intenta conceptualizar la especificidad del problema del gobierno en instituciones cuyos procesos de trabajo y formas organizacionales se articulan en torno a la producción y comunicación del conocimiento, así como distinguir niveles de organización en que operan tipos característicos de relaciones de autoridad.

La segunda parte del trabajo agrupa cuatro secciones correspondientes a otros tantos períodos del desarrollo del sistema universitario y sus formas de gobierno: 1) el período de la Pre-Reforma, que hemos definido en forma aproximada como la década y media anterior a 1967; 2) el período de la Reforma, 1967-1973; 3) el período de la Intervención de las universidades por la autoridad militar, 1973-1980; y 4), el período que abre con la legislación universitaria del año 1981 y se extiende hasta el fin de esa década. El análisis en este caso intenta ofrecer los elementos y relaciones principales de los tipos de autoridad encontrados en los diferentes niveles de la organización de las universidades, en cada uno de los períodos mencionados, así como los tipos de gobierno que originan.

Cerramos con algunos alcances sobre el carácter de la evolución experimentada por las formas de gobierno de las universidades, y una mención a tres procesos con implicancias importantes para la consideración del futuro del gobierno universitario. Procesos que tienen su fundamento en el nivel de desarrollo de las organizaciones de educación superior, más que en los resultados del diseño explícito de un actor particular.





## I. INTRODUCCION.

Por más de dos décadas la disputa por el poder en la universidad y la discusión sobre sus formas de gobierno han sido en términos *externos* a ella. Desde el período de la Reforma y la estructuración político-partidaria de la competencia por el control de la institución, a la imposición de autoridades y estatutos por el gobierno militar, la constante que cruza estos dos períodos, de signos antagónicos en casi cualquier otra dimensión, es la del predominio del 'afuera' de la institución en la estructuración de sus relaciones de autoridad. 'Afuera' democrático y realizado en el interior de las universidades por sus propios actores, en el primer caso; 'afuera' autoritario e impuesto por la fuerza sobre las comunidades de la educación superior, en el segundo. En ambas modalidades, sin embargo, los límites entre sistema político nacional y sistema político de las universidades son extremadamente borrosos. Lo que equivale a afirmar la baja autonomía o "hegemonía sectorial" de éstas en el período.

Lo señalado contribuye, en forma a nuestro juicio importante, a que la discusión que se abre al fin del régimen autoritario sobre los problemas de diseño de las nuevas formas de gobierno universitario, tienda a plantearse en términos o metáforas propias de la arena política nacional, con sus oposiciones entre democracia y dictadura; participación y autoritarismo; sistemas electorales; régimen presidencial o parlamentario de gobierno; competencia entre partidos, etc. Al mismo tiempo, el dramatismo intrínseco a la intervención prolongada de las instituciones por el poder político ha contribuido a que la discusión referida tenga un carácter marcadamente normativo. Ambos factores influyen en que de hecho tienda a operar una simplificación drástica de la naturaleza del problema, y que se proyecten hacia el futuro principios de operación de las relaciones entre sistema de educación superior y sistema político de un período determinado. O que no se distingan, siguiendo la lógica de las definiciones de principios, procesos mezclados y ambiguos en sus implicancias efectivas sobre el quehacer de las instituciones.

En general, no hay en Chile una literatura especializada en la temática del *gobierno* de las instituciones universitarias. El área es discutida al interior de análisis globales sobre la universidad tradicional, el proceso de la Reforma o el de la Intervención, y la mirada se concentra en la cima jerárquica de las instituciones (aparato de gobierno propiamente) más que en el resto de los niveles de la organización<sup>1</sup>.

El objetivo primario de la primera parte del trabajo es intentar establecer una nueva perspectiva de análisis: sociológica antes que normativa; sensible al poder determinante del 'afuera' o del medio en que operan los sistemas de educación superior, pero centrada en el 'adentro' de éstas, la naturaleza de sus procesos de trabajo y las consecuencias organizacionales y de poder de éstos; que considere la problemática del gobierno no sólo en los términos de las instituciones y normas que regulan la toma de decisiones en la cima de la organización, sino que la amplíe al problema de las relaciones de autoridad en los distintos niveles de aquélla; por último, una perspectiva que ofrezca la posibilidad de explorar la naturaleza específica de la estructuración de las relaciones de poder en instituciones dedicadas a la producción y reproducción de conocimiento.

Las distinciones referidas orientan y ordenan, en la segunda parte del trabajo, la interpretación de cuatro modos de organización del poder en las universidades, correspondientes a otros tantos períodos del desarrollo de éstas, desde la década del 50 hasta el presente. En esta segunda parte no intentamos hacer una descripción histórica detallada, sino formalizar los rasgos fundamentales de la estructuración del poder en los diferentes períodos distinguidos. No se pretende, por razones de espacio, un análisis de los procesos de transformación de una forma a otra, contentándonos en cambio con cuatro imágenes sincrónicas que rescatan los elementos a nuestro juicio esenciales.

Concluimos esbozando lo que a juicio nuestro es el principio de la evolución de las formas de gobierno examinadas y señalando tres focos de nuevos desarrollos.



## II. CATEGORIAS PARA EL ANALISIS DE LA AUTORIDAD Y EL GOBIERNO EN LOS SISTEMAS DE EDUCACION SUPERIOR.

El enfoque analítico que procuramos bosquejar en esta sección y utilizar luego se sitúa en forma importante en el campo del *análisis organizacional*, que en relación a los sistemas de educación superior (s.e.s.) se caracteriza por su énfasis internalista y la prioridad que otorga a las funciones de producción-reproducción de conocimiento. Se sostiene también en el campo del enfoque *histórico-social*, cuyos focos son el 'afuera' de los sistemas, y más los actores en sus roles políticos que en los de productores o comunicadores de saber. Esta integración de paradigmas parece especialmente necesaria en el caso de análisis de sistemas de educación superior en América Latina<sup>2</sup>.

### SABER Y ORGANIZACION ACADEMICA: SISTEMAS DE 'BASE PESADA'

En contraste con la forma usual de abordar la problemática del gobierno universitario en nuestro país, que tiende, como señalamos, a examinar como prioritarios los contextos mayores que regulan a las instituciones de educación superior —el Estado, el sistema político, la Iglesia—, buscando en el "afuera" y en "la cima" de los sistemas los principios de estructuración del gobierno interno, nosotros abordaremos el problema a la inversa, buscando en el núcleo de los procesos de trabajo que definen la especificidad de la institución, los principios de estructuración de sus relaciones de autoridad. Ello por cierto no implica restar centralidad en su poder de determinación a los contextos externos. Como se argumentará en esta sección y se apreciará en el análisis posterior, los componentes de los s.e.s. son siempre de "doble cara"; interna y externa<sup>3</sup>.

En el núcleo de los procesos de trabajo de las instituciones de educación superior está el conocimiento.

"Desde que la educación superior ha estado formalmente organizada, ha sido una estructura social para el control del conocimiento y la técnica avanzados. Sus materiales básicos son los cuerpos de ideas superiores y habilidades conexas que comprenden la mayor parte de la cultura esotérica de las naciones.(...) Si puede decirse que un carpintero anda con un martillo buscando clavos que clavar, entonces puede afirmarse que un docente anda con un atado de conoci-

mientos buscando formas para aumentarlos o para enseñárselos a otros. Como quiera que sea definido, en forma amplia o restringida, el conocimiento es el material. La investigación y la docencia son las tecnologías principales<sup>4</sup>.

Esta 'materia prima' cuya producción, conservación, expansión y transmisión definen el núcleo de los sistemas de educación superior, posee en sus formas avanzadas modernas una serie de características que irradian sus efectos sobre la organización del trabajo y la estructuración de la autoridad. En primer lugar, tiene un carácter especializado: se compone de un número creciente de unidades, que están además en proceso permanente de división, y expansión por tanto del rango de 'saberes' cubierto. En segundo lugar, las unidades del conocimiento académico tienen una creciente autonomía, que las distancia unas de otras y que hace que cada campo de conocimiento sea intrínsecamente esotérico. Tercero, el descubrimiento de conocimientos es una tarea cuyo curso no tiene límites que la encaucen con precisión. La investigación

"es una tarea sobre lo desconocido, lo incierto, y como tal, difícil de sistematizar a través de estructuras organizacionales normales, que ostensiblemente se erigen como medios racionales de obtención de fines ya conocidos y definidos"<sup>5</sup>.

De estas características de los materiales con que trabajan los sistemas académicos se derivan aspectos organizacionales fundamentales para el análisis del poder y el control en las instituciones de educación superior. En primer lugar, las tareas y los 'trabajadores' se organizan de acuerdo a las disciplinas y subunidades pertinentes. La unidad organizacional sobre la que se articula todo el resto es siempre, en su base, una especialidad del conocimiento. Especialidad que es esotérica en términos de su saber o relativamente impenetrable tanto para los académicos de otras disciplinas como para los no-académicos, lo cual tiene consecuencias organizacionales importantes: la jerarquía de organización del trabajo académico es inusualmente *plana* y *flojamente acoplada*.<sup>6</sup> Más allá de variaciones nacionales y temporales de los sistemas, la estructuración del trabajo académico corresponde, en sus términos más simples, a la imagen gruesa de un conjunto de células correspondientes a distintas especialidades —química, literatura, economía— articuladas en forma "suelta" al nivel operacional y con pocas instancias superiores de coordinación. Se trata de células autorreguladas "en el punto de producción", que es intensivo en conocimiento y por tanto poco controlable en forma directa desde fuera de los equipos del caso, cuyo principio típico de funcionamiento interno es además, como veremos, el de un grupo de pares. Este funcionamiento en paralelo o "flojamente acoplado" de las especialida-



des, dinamizadas además por unos procesos de búsqueda que son abiertos, se encuentra a la base de la caracterización de las universidades como "anarquías organizadas".

Si se comparan los rasgos mencionados de la organización del trabajo académico con el mundo de las empresas productivas o las burocracias públicas o, incluso, con la dimensión 'empresarial' de una universidad —el dominio de los edificios, las finanzas, el equipamiento—, se verá que en todos estos tipos predomina una forma de organización piramidal, con numerosas instancias de coordinación vertical firmemente acopladas ("cadena del mando").

La estructura 'plana y flojamente acoplada' típica de la organización del trabajo de investigación y enseñanza en una disciplina, en su agregación al interior de una institución de educación superior, se asemeja más a una federación o una coalición que a lo que comúnmente se percibe como una burocracia. Esto nos remite directamente a los aspectos de control.

La configuración de las relaciones de control o autoridad en los sistemas académicos replica de alguna manera la configuración de la organización del trabajo. En comparación con empresas productivas y otros tipos de organizaciones burocráticas, las organizaciones académicas son *sistemas de base pesada*, es decir, arreglos donde el control sobre los procesos que constituyen la función esencial se encuentra localizado de modo fundamental en la base constituida por las unidades operacionales productoras-reproductoras de conocimiento. Si esta base es fragmentada en tantas instancias como disciplinas y subdisciplinas articula una institución dada, entonces el poder y la autoridad estarán, en la base del sistema, difundidos y fragmentados. Y esto, repetimos, más allá de culturas nacionales y regímenes políticos.

" La organización académica exhibe una relativa difusión del control, incluso en sistemas centralizados y en los que operan bajo regímenes autoritarios. ¿Por qué esto es así? Condiciones caracterizadas por habilidades intensivas en conocimiento en el punto de producción atraen el poder de la toma de decisiones hacia el nivel operacional. Si ese nivel está fragmentado en numerosos cuerpos, entonces el poder diseminado hacia abajo también estará extensamente fragmentado".

Pero las organizaciones de educación superior son más que conjuntos de docentes con sus atados de conocimiento. Son también *empresas* complejas. Necesitamos mirar más allá de las bases operacionales de estos sistemas para reunir los elementos mínimos que den cuenta de la extrema complejidad que en ellos cobra el problema de la autoridad.

## ORGANIZACION ACADEMICA: CRUCE DE DISCIPLINAS Y EMPRESA.

A.B. Cobban, autor de uno de los mejores análisis sobre los inicios de la institución universitaria en la Europa medieval, intentando responder por qué la Universidad de Bologna sobrevivió y pasó a ser una de las influencias claves en la educación superior de Occidente, mientras que un esfuerzo previo en Salerno murió sin dejar huella, plantea que "la debilidad de Salerno fue su incapacidad para desarrollar una organización cohesionada y protectora para sostener su avance intelectual"<sup>9</sup>. El 'momento' intelectual no sobrevive sin organización institucional, y lo que define a las organizaciones de educación superior es justamente la articulación de dos principios organizativos: el de las *disciplinas*, que surge de la división del trabajo de producción de conocimiento que hemos caracterizado, y el del *establecimiento* (o "empresa"), que surge de la necesidad de coordinar las distintas "células" y administrar recursos, gentes y materiales en el marco de una institución.

El núcleo organizacional de las instituciones de educación superior reside en el *cruce entre disciplinas y establecimientos*. Los académicos pertenecen simultáneamente a una disciplina, un campo de estudio, y a un establecimiento, una universidad específica. La 'cara' disciplinaria, abierta al descubrimiento y comunicación de conocimiento, genera continuamente "desorden". La 'cara' empresa o establecimiento cumple funciones de conducción y coordinación continuamente orientada a la producción de "orden". Del entrecruzamiento entre estas dos fases de la organización académica superior —una matriz de intersecciones de disciplinas y establecimiento— deriva mucho de su unicidad en términos organizacionales. Carácter único que en términos de la pregunta por los regímenes de autoridad se expresa en la articulación compleja y variable de dos tipos fundamentales de realización de las relaciones de poder y control: el *tipo de autoridad colegial* y el *tipo de autoridad burocrática*<sup>10</sup>. El primero intrínseco a la dimensión de las disciplinas y propio de la base operativa de los sistemas, dominio donde el saber y su procesamiento, como se vio, modela en gran parte el tipo de organización del trabajo y unas relaciones jerárquicas particularmente 'planas', donde la autoridad descansa en el control sobre áreas de conocimiento. El segundo intrínseco a la dimensión establecimiento o "empresa" de los sistemas académicos, característico de los niveles organizacionales superiores a las unidades de operación y centrados en "la conducción y coordinación de la institución, la procuración y distribución de recursos, la producción y el control de procedimientos y la resolución de conflictos"<sup>11</sup>.



Pero hay más en los sistemas académicos que estos dos tipos.

#### ORGANIZACION ACADEMICA: TIPOS DE AUTORIDAD FUNDAMENTALES

Cualquier organización académica de cierta complejidad exhibe en sus arreglos de distribución del poder y modalidades de ejercicio de la autoridad<sup>12</sup> principios encontrados, mezcla de categorías y áreas relativamente inciertas en términos de las preguntas sobre dónde está el poder, y a qué principio obedece la modalidad de su ejercicio. La imagen de "anarquías organizadas" no es un recurso retórico, sino un intento de descripción de realidades organizacionales ambiguas, que escapan a descripciones en términos de *un* modelo, como el burocrático o el colegial ("comunidad académica"). En relación a las realidades del sistema de educación superior de nuestro país, creemos que es posible dar cuenta de las formas típicas que en sus instituciones cobra el gobierno, a través de cinco tipos fundamentales de autoridad, cuya combinación, variable de acuerdo a tiempos e instituciones, definirá tipos de gobierno: *autoridad personal, autoridad colegial, autoridad burocrática, autoridad política y autoridad de los regentes* ("trustees").

#### 1. AUTORIDAD PERSONAL (PROFESORAL)

Esta forma de autoridad corresponde a las relaciones entre superiores y subordinados típicamente presente en la supervisión, por ejemplo, de estudiantes y docentes jóvenes por los catedráticos o los profesores titulares. Los juicios de éstos no están estrictamente enmarcados por reglas formalmente definidas, ni tampoco por la influencia de los pares. Hay un espacio siempre variable pero importante para la discreción personal. El dominio personal de los docentes tiene raíces históricas en el dominio de los 'maestros' sobre los aprendices en los gremios medievales, así como bases funcionales en la asimetría del saber propia de la relación pedagógica y las condiciones requeridas para la promoción de la crítica, la creatividad y el avance científico.

El tipo de autoridad personal es de presencia difundida y "alta" en los sistemas basados en la *cátedra* y que no tienen contrapesos en una autoridad colegial o de otro tipo; tiene menos presencia en estructuras departamentalizadas, donde cobra mayor peso el control por los pares.

<sup>12</sup>Aunque la autoridad de tipo personalizada siempre se presta para abusos, los sistemas de educación superior aparentemente no pueden funcionar eficaz-

mente sin ella, ya que está involucrada en las condiciones de libertad para la iniciativa individual en la investigación, la libertad individual en la enseñanza, y la atención personal de alumnos como método básico de formación avanzada. Si no existiera, tendría que ser inventada"<sup>13</sup>.

## 2. AUTORIDAD COLEGIAL

La autoridad colegial es la ejercida colectivamente por un cuerpo de pares en base a su saber. Es la forma de autoridad típica del cuerpo de los docentes y/o investigadores. Desde el siglo XII ha sido un tipo de autoridad típico de la organización universitaria. Como forma particularmente adaptada a la expresión del juicio experto, la autoridad colegial, lejos de ser un tipo en extinción, como predijo Weber, ha ganado presencia en un rango creciente de campos ocupacionales<sup>14</sup>.

Cuatro componentes constitutivos del tipo de autoridad colegial permiten precisar su definición. En primer término, el elemento ya mencionado de que la base última de la autoridad es en este caso, no el componente legal-burocrático intrínseco a una posición determinada, sino el *saber* o *expertise*. Un segundo componente es el de la *igualdad*. Este componente está implicado en el anterior. De hecho, si el saber es la base última de la autoridad, entonces el área de competencia de cada miembro no puede estar subordinada a la de otro. El tercer componente es el *consenso*. Todos los miembros de un cuerpo colegial deben participar en sus procesos de toma de decisiones, de otro modo éstas no tienen "autoridad moral". Un último componente es el de la *alta especialización*; cada miembro del cuerpo colegial es un 'par', y en este sentido un 'igual'. A la vez los miembros no son similares, ya que portan saberes especializados distintos.

"Estructuras colegiales son aquellas en las que hay una orientación predominante hacia un consenso obtenido entre los miembros de un cuerpo de expertos, que son teóricamente iguales en sus niveles de conocimiento, pero que están especializados por áreas de *expertise*"<sup>15</sup>.

El *comité* es la instancia prototípica de toma de decisiones en estructuras colegiales, destinada a asegurar la participación igual de todos los miembros especialistas. Idealmente los comités están orientados al consenso, pero éste es frecuentemente reemplazado por procedimientos de votación democrática.

Porque las estructuras de comités son complejas y orientadas al consenso, la toma de decisiones en contextos de autoridad colegial implica procedimientos típicamente lentos e ineficientes en términos del uso



de los recursos humanos. Por otra parte, escribe Weber, "la colegialidad favorece gran meticulosidad en el sopesamiento de decisiones administrativas... cuando esto es más importante que la precisión y la rapidez, se recurre a modalidades colegiales"<sup>16</sup>.

### 3. AUTORIDAD BUROCRÁTICA.

La legitimidad de la petición de obediencia por cualquier titular de autoridad reside en este caso, no en el saber, ni en características personales, ni en apelaciones a la tradición sino *sólo en el poder formalmente definido como propio a una posición determinada de la organización*. Autoridad burocrática refiere entonces a jerarquía formal, con explícita delegación de autoridad a posiciones y cargos, coordinación explícitamente codificada de estas unidades, e impersonalidad en el reclutamiento del personal, evaluación de los desempeños y definición de las tareas.

Como burocracia la organización universitaria tiene jerarquías formales, canales igualmente formalizados de comunicación, normas y reglas explícitas que ordenan el procesamiento de los recursos, el personal, y los alumnos, y procesos de toma de decisiones altamente reglamentados respecto a las rutinas de la administración.

La estructuración burocrática del control y la toma de decisiones es la mejor adaptada, de acuerdo a Weber, a una administración que requiere de "decisiones rápidas y claras" o a situaciones en que "un liderazgo administrativo estrictamente unificado parece ser más importante que la meticulosidad en la preparación de las decisiones"<sup>17</sup>.

Las estructuras burocráticas están particularmente adaptadas al manejo de recursos. "Los detalles de adquisiciones, manejo de personal, contabilidad y similares no se prestan para la lenta deliberación de los comités colegiales"<sup>18</sup>. En general, mientras mayores los recursos de dinero en juego, mayores las necesidades de reglas formales, administración detallada y controlable, y mayor por tanto la necesidad de estructuras burocráticas y el tipo de autoridad que le es característico.

Nos referimos en el acápite anterior al cruce entre *disciplina* y *establecimiento* (o empresa) que caracteriza a la organización académica. La tensión entre estas dos dimensiones, que cada académico vive en su doble pertenencia a una universidad y a una especialidad del conocimiento, se expresa al nivel de las relaciones de autoridad y las formas de gobierno, en la tensión permanente entre las formas de *autoridad colegial* y las formas de *autoridad burocrática*. Tensión secular, independiente de tiempos y geografías, entre las unidades operativas de las instituciones, nucleadas en torno a la producción-reproducción del conocimiento, con sus intrínsecas tendencias centrífugas y de "desorden", y sus comités

de pares procesando en forma participativa y lenta decisiones típicamente ambiguas; y por otra, la institución mayor que las reúne, centrada en responder a la necesidad de coordinar y "ordenar", introduciendo fuerzas centrípetas a una totalidad siempre fragmentada por las disciplinas; obligada a establecer procedimientos formales de regulación de personas y comunicaciones; a obtener y administrar recursos, y tomar decisiones rápidas y claras. De otro modo... Salerno y no Bologna.

#### 4. AUTORIDAD POLITICA

Desde su origen, las universidades lucharon por su autonomía respecto a los poderes externos a ellas: primero los poderes eclesiásticos y el rey, hoy en día el Estado. Los pactos de relaciones con tales poderes corresponden a definiciones sobre la naturaleza de los límites entre el 'dentro' y el 'afuera' de la institución, así como de los objetivos mayores, sentido y dirección de ésta. Sobre este terreno se constituye y se juega la *autoridad política*, cuyos componentes básicos incluyen lo siguiente: surge a partir de, y se juega en, conflictos de grupos de interés respecto a los límites externos de la institución y sus valores y orientaciones mayores; su foco privilegiado es el proceso de definición de políticas<sup>19</sup>; y las relaciones fundamentales en las que se estructura, y sobre las cuales se ejerce, son entre institución y gobierno nacional, así como entre institución y actores políticos externos. La legitimidad de la autoridad política deriva de posiciones en la estructura oficial del poder gubernamental (estatal), o de posiciones en otros componentes del sistema político (los partidos, el poder legislativo).

De los cuatro tipos de autoridad mencionados, el político es el más abierto a variaciones en sus modalidades concretas de expresión. Estas variarán de modo fundamental de acuerdo al tipo de régimen político, y el tipo de cultura política que constituye el 'medio' en que se desenvuelve un sistema de educación superior.

#### 5. AUTORIDAD DE LOS REGENTES (DIRECTORIO)

Esta forma de autoridad típica de la tradición universitaria anglosajona es la que corresponde a la de la figura 'Juntas Directivas', de existencia excepcional en Chile hasta 1981, cuando fue instituida legislativamente como instancia clave de gobierno en todas las universidades estatales.

La noción original de regencia ("trusteeship") significa supervisión



de una organización por agentes externos, que son no-expertos (centrados en otras actividades), y que dan parte de su tiempo a la organización en forma generalmente ad-honorem. La doctrina sobre los "trustees" señala que éstos representan un interés mayor —el del público en general en el caso de las instituciones públicas, el de públicos específicos, en el caso de instituciones privadas— en el gobierno de la institución, y sobre esta representación descansa su legitimidad. "La regencia puede ser vista como una forma de control público disperso"<sup>20</sup>.

### NIVELES DE ORGANIZACION Y TIPOS DE AUTORIDAD

La idea primera a tener presente en una perspectiva organizacional de las relaciones de poder y control en los sistemas de educación superior, es que éstas varían en sus modalidades específicas de realización, de acuerdo al nivel de la organización de que se trate. La textura si se quiere de las relaciones de autoridad, y los principios de legitimidad en los que éstas se fundan, variarán de acuerdo a si se refieren a la base, los niveles intermedios o a la cima de la organización.

Distinguiremos *cuatro niveles* en las organizaciones académicas superiores, siguiendo así en forma modificada el modelo de Clark<sup>21</sup>.

- 1) El *nivel de base*, constituido por las unidades operativas esenciales de una institución académica, es decir, los departamentos, las cátedras, o combinaciones como los programas interdisciplinarios.
- 2) El *nivel intermedio*, corresponde a la agregación de unidades operativas de base en una escuela o instituto, y la coordinación de éstos en una facultad.
- 3) El *tercer nivel* corresponde a la unidad *establecimiento*, y es el más visible de todos. Se trata aquí de la institución que reúne a un conjunto de facultades y demás unidades intermedias y de base que puedan existir bajo una sola denominación, aunque físicamente el establecimiento pueda estar localizado en diversos edificios o campus.
- 4) Por último, está el *nivel sistema*, que corresponde al conjunto de establecimientos de educación superior de un país, los cuales, la mayoría de las veces, corresponden a más de un tipo de instituciones, además de las universitarias.

Los niveles varían en términos de su 'peso' o poder entre los distintos sistemas nacionales y la identificación de dónde reside el poder en términos de la distinción "base-estructura intermedia- y cima" será una

de las dimensiones claves del análisis en las secciones siguientes. Lo que nos interesa destacar como central, sin embargo, es que cada nivel de la organización académica típicamente genera *tipos de autoridad* que le son característicos, en forma relativamente independiente de peculiaridades nacionales y definiciones ideológicas. Estos factores de contexto de hecho intervienen, como veremos, sobre la realización de los distintos tipos de autoridad correspondientes a cada nivel, pero tal influencia se ejerce no sobre el vacío sino sobre el tipo de relaciones de autoridad que surge de la organización del trabajo académico y sus propios requisitos funcionales.

Así, tanto en el nivel de *base* como en el *intermedio* predominan tipos de relaciones de autoridad fundadas en el control sobre recursos de conocimiento, y modeladas de modo fundamental por las características mencionadas en relación a las formas de organización del trabajo de producir y transmitir conocimientos: estructuras jerárquicas comparativamente 'planas', difusión del control. El tipo de *autoridad colegial* es aquí la forma predominante, acompañada por formas de *autoridad personal*.

En la infraestructura de los sistemas académicos -nuestros niveles *base* e *intermedio*- predominan los tipos de autoridad mencionados, en distintas modalidades de articulación con las formas burocráticas. Estas tienden a tener un mayor peso en el nivel intermedio que en el de base.

En el nivel *establecimiento* se trata habitualmente de una autoridad político-académico-burocrática, que combina por tanto diversos principios de legitimidad, dependiendo de los modelos de organización de las relaciones de la universidad con su afuera, y de la estructuración del poder y la autoridad en su 'adentro'. Habitualmente incluirá el elemento de representación de las unidades de base e intermedias ("comunidad académica"), y por tanto el elemento colegial; también la dimensión representación política, desde el lado gobierno nacional o grupos políticos internos al establecimiento, o grupos representativos de intereses externos de variable amplitud (a este último principio responde la figura de gobierno '*juntas directivas*'); por último, la componente burocrática, como se argumentó, tiene también un peso relevante.

Las formas de poder que regulan al conjunto de las instituciones de educación superior de un sistema nacional derivan su autoridad del Estado, y las estructuras de gobierno del caso típicamente combinarán formas políticas y burocráticas de autoridad. Entenderemos por autoridad política en este caso aquella cuya legitimidad descansa en posiciones dentro de la estructura oficial que son reconocidas como políticas más bien que administrativas, que trata con los problemas más generales y que representa al gobierno en su forma más amplia. La autoridad bu-



rocrática a nivel sistema opera dondequiera se encuentren agencias especializadas en la coordinación-regulación de un sistema de educación superior, actuando de acuerdo a los principios bosquejados en la caracterización del tipo de autoridad burocrática, pero ahora situada en el nivel superior al de los establecimientos individuales.

#### NIVELES, TIPOS DE AUTORIDAD Y CONTEXTO

Las relaciones apuntadas entre niveles de la organización y tipos de autoridad no debieran oscurecer el hecho de que en la práctica tipos de autoridad originados en un nivel determinado se mueven "imperialistamente" hacia otros niveles. Así, es usual encontrar una presencia determinante de la autoridad colegial en el gobierno de los establecimientos (Consejo Académico) e incluso en el gobierno de los sistemas, cuando por ejemplo, una instancia del tipo 'Consejo Nacional de Educación Superior' (como el *University Grants Committee* del sistema británico pre-Thatcher) es constituida por académicos prestigiados. A la inversa, principios políticos de articulación de la autoridad, propios del nivel sistema y establecimiento, en ocasiones "bajan", hacia la base de las instituciones, como durante el período de la Reforma en Chile, cuando los grupos de interés relevantes en departamentos y facultades se constituían en términos político-partidarios.

Lo señalado nos es de ayuda para volver sobre un elemento de importancia en el modelo de los niveles de organización y los tipos de autoridad, mencionado más arriba: el rol del contexto, o el conjunto de factores extraorganización académica que influyen de modo variable en la forma específica de ésta. El modelo plantea los tipos de autoridad que de por sí generan los distintos niveles de la organización del trabajo académico: el 'medio' en que se realiza este conjunto de relaciones influye sobre las combinaciones particulares que la autoridad toma en una institución específica de un sistema nacional particular en un momento histórico dado. El que la autoridad de tipo político, propia de los niveles 'establecimiento' y 'sistema', pase a ser factor constituyente de las relaciones de poder a nivel de los departamentos y escuelas, depende de factores de contexto, como la relación de la universidad con el Estado, el tipo de régimen y cultura política en cuestión, etc.

Un elemento adicional de dinamización del modelo avanzado hasta aquí es que usualmente las decisiones 'viajan' entre niveles, comprometiendo así a la totalidad de la estructura y sus distintas modalidades típicas de articular las relaciones de poder y autoridad.

"...la autoridad referida a un área determinada de política (financiamiento,

currículum, personal) raramente descansa en un nivel particular. Típicamente, un nivel iniciará o propondrá una medida, y niveles superiores la aprobarán, vetarán, retornarán para nuevas consideraciones, con o sin enmiendas, y así por delante. La relación de poder entre los distintos niveles puede ser delicada y sutil; de hecho, las maniobras que importan puede que tengan lugar detrás del escenario, de modo que cuando un asunto llega a ser formalmente considerado en un nivel dado, su resolución ya ha sido decidida de antemano<sup>22</sup>.

## DISPOSITIVO DE DESCRIPCION Y ANALISIS

En las secciones que siguen nos proponemos dar cuenta de la estructura básica del gobierno y de las relaciones de autoridad en cuatro momentos de la historia reciente de las instituciones de la educación superior (década de los 50, Reforma, Intervención y ;situación actual). La densidad histórica de las cuatro décadas en cuestión y la creciente complejización del objeto a partir de los años 80, nos han hecho optar por un modo de exposición que no se detiene en los procesos históricos del caso, sino en la *estructuración del poder* típica de cada período.

Las distinciones precedentes entre *niveles* y *tipos de autoridad* constituyen el código con que abordaremos las dos interrogantes fundamentales que haremos a cada período: 1) ¿Dónde está el poder? y 2) ¿Cuál es su modalidad de realización? La primera pregunta remite a un análisis de niveles y posiciones, es decir a un análisis estructural y *no de actores*, (que sería la pregunta por *quién* detenta el poder, cuya respuesta requiere otro tipo de investigación que el realizado). La segunda pregunta la abordaremos a través del análisis de los tipos de autoridad y sus diversas combinaciones. Dos problemas adicionales dinamizan el conjunto del análisis: la relación del s.e.s. con su medio, y la cuestión del cambio.



### III. ESTRUCTURAS DE GOBIERNO EN LAS UNIVERSIDADES. 1950-1989

En poco más de tres décadas la educación superior del país ha experimentado en forma paradigmática sucesivas formas de organizar el gobierno universitario. Estas expresan, tanto como estructuran, cambios profundos en las relaciones de poder y autoridad dentro de las instituciones y en las relaciones de éstas con su medio. El objetivo de esta segunda parte es dar cuenta de las diversas *estructuras de gobierno* dominantes, vistas a través de los estatutos de las universidades, así como de las relaciones entre los distintos *tipos de autoridad* discutidos en la Parte Primera. En ambos casos el análisis adopta una perspectiva organizacional: nos fijamos en las *posiciones* de la organización y sus respectivos poderes y formas de autoridad, y no en los *actores* que las habitan. Por esto, como por economía de la exposición, no damos cuenta de la *historia* de las distintas formas de gobierno, ni de etapas dentro de los grandes períodos que distinguimos. Tratamos, en vez, de tipificar cuatro formas dominantes de organización del poder en las universidades, que se asocian con otros tantos períodos de la historia política reciente de éstas, pero sobre los cuales no abundaremos.

En las tres primeras secciones de esta segunda parte trataremos la *organización tradicional*, la *organización democrática*, y la *organización autoritaria* del gobierno universitario, que corresponden a los períodos 1950-1967, 1967-1973, y al de la intervención de la educación superior por el régimen militar (1973-1980). La exposición se centrará aquí en los casos de la Universidad de Chile y de la Universidad Católica de Chile.

En la sección cuarta intentamos dar cuenta de las estructuras de gobierno y de autoridad del período post-legislación de 1981, para el *conjunto* de instituciones que conforman el sector, ya que la diversificación acelerada del sistema es justamente uno de los efectos mayores de las reformas implantadas a partir de ese año.

#### LA ORGANIZACIÓN TRADICIONAL

La organización de la enseñanza a través de un sistema de cátedras, por un lado, o de departamentos, por el otro lado, son las dos mo-

dalidades principales en que las universidades se han organizado en la base del sistema. En el siglo pasado, el sistema de cátedras tuvo su expresión más desarrollada en la universidad alemana, que sirvió de modelo en este respecto a los países latinoamericanos, entre ellos Chile. En comparación con la cátedra, la organización departamental es relativamente reciente, y se ha desarrollado sobre todo en Estados Unidos. En los últimos decenios, las universidades latinoamericanas han incorporado también esta nueva forma de organización.

El sistema de cátedras es la base alrededor de la cual se organiza el sistema universitario chileno hacia mediados de siglo, orientado casi enteramente a la docencia. A diferencia de lo que ocurría en Alemania, sin embargo, donde los catedráticos solían ser personas entregadas a la ciencia y a la investigación, además de la enseñanza, el sistema de cátedras que se desarrolla en los países latinoamericanos hacia mediados de siglo, está inserto en un contexto diferente. El catedrático es en este caso típicamente un profesional de prestigio en el ejercicio de su profesión, que es contratado por la universidad para el desempeño de una asignatura determinada. En realidad, una de las motivaciones más importantes para la obtención de una cátedra en el modo de organización tradicional prevaliente en la década del 50, es el prestigio que ella otorga a quien la detenta en el mundo profesional, es decir, en el ordenamiento de jerarquías externas a la universidad.

Desde la perspectiva que aquí nos interesa, existen importantes diferencias en las formas de autoridad y de poder que ambos tipos de organización tienden a desarrollar. Mientras la cátedra favorece la autoridad personal en la base del sistema, la organización departamental favorece, en cambio, las formas colegiales y burocráticas en el ejercicio de la autoridad y en la toma de decisiones.

La relación entre profesores y estudiantes dentro del sistema de cátedras, le otorga por cierto a los primeros una autoridad particularmente grande sobre los segundos. La estructura curricular rígida, constituida en su mayor parte por ramos obligatorios, refuerza además el poder individual de los profesores. Sin embargo, el carácter extremadamente limitado de la presencia de los catedráticos en la universidad contribuye a que, en términos de la institución como un todo, el poder de 'la base' conformada por las cátedras fuera muy menor y casi sin expresión legítima en las posiciones de los niveles superiores de la organización.

En efecto, el sistema de contratación parcial de los catedráticos, generalmente por hora, hace que las relaciones con la institución no sean lo suficientemente intensas como para ejercer una gran autoridad dentro de ella. La naturaleza misma del sistema contribuye a que las relaciones horizontales entre los profesores sean más bien escasas. Por otro lado, la



orientación "hacia afuera" de la mayoría de los docentes influye en forma decisiva para que éstos desarrollen una cultura académica basada más en la actividad profesional que en la disciplina propiamente tal, lo que se expresa también en una menor inserción en la institución.

En el caso de la Universidad Católica (UC), la concentración del poder en los niveles altos es particularmente intensa, puesto que no había ningún sistema de elección de autoridades, y las designaciones de los catedráticos las hacía directamente el Rector, asesorado por el Decano de la Facultad respectiva. Los derechos a participar en la elección de las autoridades superiores dotaba a los profesores en cambio de un mayor poder en la Universidad de Chile (UCH). Este derecho se hallaba, no obstante, limitado a las categorías más altas, la de los profesores ordinarios, extraordinarios y contratados solamente, los únicos que eran considerados miembros de la Facultad en que enseñaban.

El nivel intermedio de la universidad correspondía a las facultades. En la década del 50, la UCH estaba integrada por doce facultades, y la UC por cinco. A la cabeza de las facultades se hallaban los decanos. En la UCH, el nombramiento de los decanos emanaba del Presidente de la República, a propuesta de la facultad respectiva. Los decanos duraban un período de tres años en sus funciones, y podían ser reelegidos indefinidamente. Era atribución de las facultades proponer al Consejo Universitario los planes de estudio de las escuelas, institutos y demás establecimientos de su dependencia, la provisión de las cátedras, y la aprobación de los reglamentos. En este nivel, la relaciones estaban más reguladas por procedimientos administrativos (burocracia institucional), sobre todo desde el momento en que las facultades eran las unidades presupuestarias principales, lo que mediaba por otra parte las relaciones entre ellas, donde algunas eran más poderosas que otras, haciendo sentir su peso en el Consejo Universitario.

En la UC, los decanos gobernaban casi sin contrapeso en sus facultades. Además de aprobar el currículum de las escuelas, y designar a los profesores de acuerdo con el Rector, tenían a su cargo inspeccionar toda la enseñanza que se impartía en la facultad. Su autoridad era mucho mayor que en el caso de la Universidad de Chile con respecto al nivel inferior (base), pero menor con respecto al nivel superior (establecimiento), de donde dependían enteramente para su designación.

En el nivel del establecimiento en su conjunto, el gobierno universitario estaba integrado por el Rector, junto a un organismo de dirección superior: el Consejo Universitario en la UCH, y el Consejo Superior en la UC. Las atribuciones de ambos diferían, sin embargo, sustantivamente: el primero tenía atribuciones reales, mientras que el segundo tenía el carácter de un órgano consultivo y asesor.

El Presidente de la República era el patrono de la UCH, y el Ministro de Educación, su vicepatrono. Para la elección de Rector, una terna era propuesta al Presidente de la República por parte de las facultades reunidas en Claustro Pleno. Este estaba compuesto por los profesores ordinarios, los profesores extraordinarios con cinco años de enseñanza ininterrumpida, y los profesores contratados. El Rector duraba cinco años en sus funciones y podía ser reelegido indefinidamente. El Secretario General, que también desempeñaba el cargo de secretario del Consejo Universitario, era nombrado por el Presidente de la República, a propuesta del Consejo Universitario.

El Consejo Universitario estaba compuesto por el Rector, los decanos de las facultades, el Secretario General, los Directores Generales de Educación Secundaria y Primaria y los consejeros designados por el Presidente de la República. Al Consejo le correspondía reglamentar la administración, disposición, gravamen e inversión del patrimonio de la universidad, pero para llevar a efecto tales operaciones era necesaria la aprobación del Presidente de la República. Proponía al Ministerio de Educación la creación, reorganización o supresión de las facultades, escuelas o institutos, servicios y establecimientos dependientes de la universidad. Fijaba los grados y títulos y reglamentaba las pruebas correspondientes.

La presencia del Estado, que se hacía sentir a través de las atribuciones directas del Presidente de la República y el Ministro de Educación, así como a través de sus consejeros designados en el Consejo Universitario, expresaba la influencia de la autoridad política y burocrática gubernamental en la institución. En la práctica, sin embargo, la actitud de los gobiernos hacia las universidades en la década del 50 y 60 fue básicamente una actitud de tolerante "dejar hacer", permitiéndoles el desarrollo de su autonomía, a la vez que proveyéndolas con el financiamiento necesario.

Diferente era el caso de la UC, totalmente dependiente de la autoridad eclesiástica, y donde su autoridad máxima, el Gran Canciller, era nombrado directamente por la Santa Sede. A su vez, aquél nombraba al Rector de la universidad. En el período que va de 1953 a 1967, ambos cargos eran detentados por la persona de Monseñor Alfredo Silva Santiago. Si bien la UC no era autónoma con respecto a la Iglesia, gozaba de plena autonomía con respecto al Estado, del cual, al igual que las demás universidades del país, recibía subsidio financiero.

La autoridad del Rector-Gran Canciller era por tanto prácticamente ilimitada al interior de la UC. Nombraba directamente a los decanos y a los profesores, con lo cual tenía asegurado el control total de la institución. El Consejo Superior, que tenía sólo funciones de asesoría, era presidido por el Rector y estaba compuesto además por el Pro-rector (nombra-



do por el Rector), el Secretario General (nombrado también por el Rector, era normalmente un laico), los decanos, seis consejeros nombrados por el Gran Canciller, de los cuales dos eran elegidos por el Rector, dos designados por el ordinario eclesiástico, uno elegido por profesores de tiempo completo, y el Presidente de la Federación de Estudiantes (FEUC), el Vicerrector, el Prosecretario General, y algunos miembros honorarios.

Se puede denominar autocrática a la forma de autoridad que caracterizaba a la UC en esta época. No existían formas colegiales con poder resolutivo sobre materias importantes en la base ni en el nivel intermedio, en el que se ejercía la autoridad de manera personal, así como en el nivel del establecimiento, a través de la figura del Rector. Tampoco existía una burocracia institucional como en la UCH, y los estatutos por los que se regía la institución servían sólo de referencia, pudiendo siempre ser acomodados de acuerdo a las conveniencias de las autoridades superiores, según lo revelan testimonios de actores de la época.

Ambas universidades contaban, además, con federaciones de estudiantes: la Federación de Estudiantes de Chile (FECH), y la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica (FEUC). No obstante que la FECH, a diferencia de la FEUC, era ya un actor importante en la política nacional, hacia mediados de siglo, el movimiento estudiantil no tenía aún una participación importante en el gobierno universitario en ninguna de las dos universidades.

El cuarto nivel de organización lo constituye el sistema universitario nacional.

Hacia la mitad del siglo, el Sistema de Educación Superior se hallaba regulado por el Estatuto Orgánico de la Enseñanza Universitaria creado por el DFL de 1931, que entonces había reconocido la existencia legal de cuatro instituciones privadas además de la Universidad de Chile: la Universidad Católica, la Universidad de Concepción, la Universidad Técnica Federico Santa María, y la Universidad Católica de Valparaíso, las cuales dependían en su relación con el Estado de la Superintendencia de Educación Pública. Por medio del referido estatuto, las universidades privadas obtenían su personalidad jurídica, con lo cual se hallaban en condiciones de administrar libremente sus bienes, además de organizar su estructura académica de manera autónoma. La UCH mantenía, sin embargo, una hegemonía en el sistema debiendo aprobar los planes de estudio de las demás universidades. Asimismo, pruebas y exámenes debían darse también ante la universidad del Estado.

La situación varía en la década del 50, sin embargo, obteniendo la UC su autonomía plena con respecto a la UCH, en 1953. En la década del

50, por tanto, asistimos a una sustancial atenuación de los lazos de dependencia por parte de las demás universidades con respecto de la UCH, lo cual se expresaría en la práctica en una ausencia de coordinación sistemática entre ellas.

La iniciativa del Rector de la UCH, Juan Gómez Millas, en el sentido de crear el Consejo de Rectores constituye sin embargo un intento por mantener algún grado de coordinación en el sistema. El Consejo, que se crea en 1954, y cuyas principales funciones se refieren a la coordinación de la investigación científica y tecnológica, la cual era todavía muy escasa en el país, lo forman todos los rectores de las universidades chilenas, y es presidido por el Rector de la Universidad de Chile. En 1964 obtiene su personalidad jurídica, pero se establece que ésta no significaba conferir al Consejo ningún poder directivo sobre las universidades.

#### GOBIERNO, PODER Y AUTORIDAD.

Las dos preguntas fundamentales que orientan el análisis, se refieren, la primera, a discernir cuál es el tipo de autoridad dominante en este período, y la segunda, a la localización organizacional del poder.

El caso de la Universidad Católica es en este sentido, como ya hemos visto, el que ofrece características más nítidas. Aquí, el poder se halla concentrado en la cima de la organización, en el nivel del establecimiento, y por consiguiente es detentado por las autoridades que ocupan estas posiciones, comenzando por la figura del Rector. El sistema funciona claramente como una pirámide, de cuya cima emanan todas las relaciones de autoridad que se extienden hacia la base. Así, si pasamos revista a aquellos recursos básicos acerca de los cuales se ejerce la toma de decisiones dentro de la institución, tales como políticas generales, financiamiento, designación de autoridades, currículum y admisión, observamos que todas ellas se hallan bajo la dependencia directa del Rector o de autoridades designadas por él. Incluso la admisión se hallaba controlada desde la rectoría: los alumnos que querían ingresar a la UC debían enviar una carta al Rector con sus datos correspondientes, entre los que debía incluirse el colegio o liceo donde habían cursado los estudios secundarios, un certificado de bautismo, carrera a la que se postulaba, certificados de notas y resultados del bachillerato en algunos casos, etc., todo lo cual era sometido a la consideración del Rector o sus asesores.

La concentración del poder en manos del Rector ha dado lugar a que su autoridad fuera considerada como una autoridad monárquica, y la de los decanos comparable a la de señores feudales:



"así como la imagen de la monarquía permitía una adecuada caracterización del poder central, las facultades solían constituirse como virtuales feudos académicos fuertemente identificados con las figuras de los respectivos decanos..."<sup>23</sup>

En la base, los catedráticos se limitaban en general a dictar su curso, cuyo programa era aprobado por la Facultad, no obstante que tenían libertad en su aplicación. El grado de participación en las decisiones globales de los profesores era mínimo, así como la relación y el contacto oficial entre ellos, situación que se repetía con los estudiantes:

"los académicos tenían escasa o nula participación en la definición de las políticas universitarias y los estudiantes eran considerados, en el decir de la propia autoridad, como simples "súbditos", término recurrente en las conversaciones con los dirigentes estudiantiles"<sup>24</sup>.

En el contexto de su dependencia institucional de la Iglesia, al interior de la UC predominaba entonces una autoridad autocrática tradicional que cruzaba todos los niveles de la organización académica. La autoridad personal se extendía desde el Rector al nivel del establecimiento, a los decanos en el nivel intermedio, y de éstos a los profesores en la base, los cuales ejercían a la vez su autoridad sobre los profesores asociados y auxiliares, así como sobre los estudiantes. Todo lo cual se hallaba reforzado por un clima cultural e ideológico conservador de tipo tradicionalista católico.

Más compleja era la situación en la UCH, donde el poder se hallaba más difundido entre los distintos niveles, a la vez que más formalizado por procedimientos burocráticos de tipo institucional y gubernamental. Al mismo tiempo existían grupos de interés más heterogéneos, y una mayor diversidad ideológica y social, con predominio de masones y socialistas. La designación de las autoridades, en las que al menos una parte de los académicos tenían derecho a voto, era en cierta medida fruto de las negociaciones entre estos mismos grupos.

Si se consideran los diferentes niveles, las formas colegiadas se hacen presentes en el nivel establecimiento (Consejo Académico), en el nivel intermedio, o de las facultades, donde los académicos tenían el derecho de elegir las ternas para la nominación de los decanos por votación directa de los académicos de las más altas categorías. En la base predominaba en cambio la autoridad personal de los catedráticos sobre los profesores de menor categoría, así como sobre los estudiantes. Esta situación iría modificándose, sin embargo, a partir de la década del 50, con el desarrollo de la investigación, la especialización del conocimiento y la creciente profesionalización de los académicos. Todo lo que generará fuertes

tensiones en la lucha por el poder entre los catedráticos y los docentes jóvenes dedicados a la investigación. Procesos que culminan institucionalmente con el paso de la cátedra al departamento como forma primaria de organización del nivel de base, lo que conlleva asimismo una transición desde el predominio de formas personales hacia formas colegiales de autoridad, como principios estructuradores.

## LA ORGANIZACION DEMOCRATICA

La organización democrática de las universidades chilenas corresponde al período de la reforma universitaria (1967-1973). Entre 1950 y 1967 media un conjunto de procesos internos y externos a las universidades que tienden a modificar su fisonomía. Estos procesos han sido denominados por algunos como "modernizaciones parciales". Entre aquellos que afectan más directamente al tema del gobierno y la autoridad, podemos señalar:

a) Los cambios asociados con los procesos de profesionalización académica, recién mencionados. Estos constituyen el proceso endógeno de mayor transcendencia en términos de transformación de los procesos de trabajo, las ideologías, y las relaciones de control en la base de las organizaciones.

b) cambios al nivel del Estado: lo decisivo aquí es la elección de Eduardo Frei en 1964 y la puesta en marcha del proyecto reformista de la Democracia Cristiana. Entre los desarrollos relevantes a la educación superior que el gobierno de Frei genera, están la mayor importancia que se le otorga a la investigación científica, y la ideología participacionista que permea la sociedad en general, los cuales refuerzan y aceleran el proceso interno de profesionalización académica .

c) cambios en el nivel de la cultura: la década del 60 y su *élan* contestatario implica, especialmente de parte de los jóvenes, cuestionamiento generalizado de los valores vigentes y de las relaciones de autoridad.

d) cambios en el movimiento estudiantil, que se radicaliza y exige mayor participación en las decisiones universitarias.

e) cambios en la Iglesia: la renovación de la Iglesia Católica, condensada y multiplicada en sus efectos por el Concilio Vaticano II, que impacta directamente no sólo dentro de sus instituciones sino sobre la cultura como un todo.

No es por cierto nuestra intención detenernos en estos procesos



'macro' que definen de modo importante el contexto de la reforma universitaria, ni exponer la dinámica histórica de su realización. Nos interesa, en cambio, examinar las nuevas relaciones de autoridad que emergen de este proceso, y que cristalizan en nuevas, y breves, formas de gobierno universitario.

## 1. IDEOLOGÍAS Y PRINCIPIOS DE GOBIERNO

Como se sabe, el actor que desencadena la reforma de las universidades chilenas es el movimiento estudiantil, y es precisamente el cuestionamiento de la forma de gobierno imperante lo que concentra su crítica y la presión del movimiento que se desata. En efecto, a partir de un diagnóstico en que se acusaba la falta de democracia en las universidades, especialmente en las universidades católicas, el movimiento estudiantil levanta la bandera del co-gobierno, postulado en que se condensa el espíritu participacionista del período, y toma posesión física de la universidad.

La toma de las dos principales universidades del país por parte de los estudiantes en 1967 se resuelve, no obstante las diferencias entre ellas, con la renuncia de las autoridades superiores, la elección de nuevos rectores, y la materialización de la representación estudiantil en todos los niveles del nuevo gobierno universitario.

Tanto en la UCH como en la UC, se generan cuerpos colegiados que ostentan las máximas atribuciones. La nueva forma de gobierno contempla la participación generalizada de todos los miembros de la universidad, la que en general se concreta en la creación de tres tipos de instancias de gobierno: un cuerpo de carácter orientador que elige a las autoridades máximas de la institución, los Claustros. Una instancia legislativa: Consejos Normativos en la UCH, y Consejo Superior en la UC; y una instancia ejecutiva (Rector). Como vemos, la nueva estructura de gobierno se corresponde a las formas democráticas tradicionales (pueblo, parlamento, gobierno), cuyos principios comienzan a operar ahora en la universidad.

## 2. NIVELES DE ORGANIZACIÓN

En el nivel de base, las nuevas formas de autoridad están estrechamente asociadas a los cambios en la organización académica: de la cátedra se pasa a los departamentos, a los que pertenecen todos los académicos por igual, además de la representación estudiantil, a la que se agrega también la de los funcionarios. Esto trae como consecuencia una mezcla de formas colegiales y democráticas en la base de la organización. Al in-

terior de la nueva estructura, se multiplican los organismos de decisión: en la UC, dentro del departamento existen dos expresiones de la autoridad: el jefe del departamento y el consejo departamental. El jefe del departamento es elegido por el consejo departamental y designado por decreto del Rector. El consejo departamental lo componen todos los profesores y ayudantes egresados del departamento, más la representación estudiantil. Un esquema de autoridad semejante se repite luego en las escuelas e institutos.

En la UCH las autoridades del departamento son el claustro del departamento, el consejo normativo del departamento, el Director, y el secretario, cuando corresponde. En la elección de las autoridades y representantes participan todos los académicos además de la representación estudiantil y de los funcionarios.

Por otra parte, la autoridad personal de los docentes sobre los estudiantes se ve significativamente limitada en la nueva estructura. Además de la participación de los estudiantes en los organismos colegiados, se desarrollan nuevas formas curriculares, las que privilegian la posibilidad de escoger entre ramos alternativos, flexibilizando de esta manera los programas. Conjuntamente, el seminario tiende a reemplazar, al menos en parte y dependiendo de la carrera, a las exposiciones orales.

A nivel de las facultades, se reproducen los mismos principios democráticos y colegiales que orientan la organización del gobierno en la base, lo que implica, en ambas universidades, un control de la autoridad de los decanos por parte del resto del cuerpo docente, al cual el decano debe representar. Por otro lado, las facultades tienden a crecer en número y ver diversificadas sus funciones.

En el nivel del establecimiento, las nuevas autoridades superiores de la UCH son el Claustro Pleno, el Consejo Normativo Superior, el Rector y el Secretario General. El Claustro Pleno está integrado por todos los académicos, estudiantes y funcionarios de la universidad. Le corresponde elegir al Rector y al Secretario General. El Consejo Normativo Superior está integrado por el Rector, el Secretario General y representantes de los académicos, de los estudiantes y de los funcionarios, además de dos representantes del Presidente de la República. Le corresponde, entre otras atribuciones, establecer la política general de la universidad y pronunciarse sobre las disposiciones que emanen de instancias inferiores. El nombramiento del Rector lo hace el Presidente de la República y recae en la persona elegida por el Claustro Pleno.

En la UC, la nueva estructuración de la autoridad superior incluye: el Rector, elegido por el Claustro Universitario integrado por profesores, alumnos y funcionarios en representación proporcional; el Consejo Supe-



rior —integrado por el Rector, el Secretario General, los decanos, seis representantes de los profesores elegidos por éstos en votación directa y proporcional, el Presidente de FEUC, cinco representantes de los alumnos y uno de la federación de sindicatos, los Vicerrectores, y el Secretario General.

Al nivel del sistema en su conjunto, la reforma no produjo cambios importantes. Un cambio de relevancia se había producido, sin embargo, un año antes de la toma de las universidades, en 1966, con la supresión del Bachillerato y la creación de un sistema único de admisión para todas las universidades: la Prueba de Aptitud Académica, que quedó centralizada en la UCH.

El Consejo de Rectores se mantuvo como un órgano informal, a la vez que las universidades retuvieron su autonomía con respecto al Estado, el cual continuó proveyéndolas del financiamiento necesario. El número de establecimientos tampoco se alteró, manteniéndose las ocho universidades existentes antes de 1967.

### 3. EL DESPLAZAMIENTO DEL PODER Y LA AUTORIDAD.

Desde el punto de vista del tema que nos ocupa, el período de la reforma se caracteriza por un reposicionamiento del poder y el desarrollo de nuevas formas de autoridad.

En una primera etapa, el poder se desplaza desde los niveles superiores de la organización, hacia la base del sistema, incluidos ahora los estudiantes. En una segunda etapa de la reforma, el poder se desplaza nuevamente, ahora desde el interior hacia el exterior de la universidad.

Los desplazamientos del poder van asociados con nuevas relaciones de autoridad. La autoridad de carácter personal es prácticamente eliminada, y subsiste sólo bajo la forma del carisma, tanto entre académicos como estudiantes, pasando a ser sustituida por la autoridad colegial en algunos casos o por las formas de representación democrática en otros. Por otro lado, cuando los principios de regulación del poder se desplazan hacia fuera de la universidad, estas formas de autoridad se recontextualizan bajo el predominio de la autoridad política, produciéndose una confusión entre poder colegial y democracia. Recordemos que mientras el primero está mediado por un "capital cultural", es decir, los conocimientos median la participación, el segundo se refiere a una representatividad basada en el número de personas. Particularmente en la segunda etapa de la reforma, la autoridad colegial es sobrepasada por las formas de

mocráticas, constituyéndose dentro de la institución tipos de relación de autoridad propias de las organizaciones políticas.

En efecto, las condiciones sociales y políticas del país, a partir de 1971, introducen nuevos principios en la regulación del poder y la autoridad en las universidades chilenas. La universidad ve sobrepasada sus fronteras con el "afuera" a todo nivel en la medida que las luchas por el poder internas se convierten en un reflejo y se articulan en función de las luchas políticas que tienen lugar a nivel nacional. Hasta entonces, este no había sido el caso en la mayoría de las universidades chilenas, cuyos conflictos se hallaban principalmente regulados por factores endógenos a la institución, lo cual era también un elemento consubstancial a su autonomía. La autonomía de las universidades se ve ahora cuestionada en forma práctica, no obstante que en un nivel formal ésta había sido reforzada por el proceso de reforma.

#### LA ORGANIZACION AUTORITARIA

Si bien la organización autoritaria de la enseñanza superior en Chile se extiende en rigor por todo el período del régimen militar, distinguiremos la etapa que va de 1973 a 1980 de aquella que comienza con la nueva legislación de 1981, la que será objeto de una sección independiente.

Como se sabe, una de las primeras medidas de la Junta Militar que derrocó al Gobierno de la Unidad Popular en 1973, fue la intervención inmediata de todas las universidades del país. Según se establece en el decreto-ley No. 50 del 1 de octubre de 1973,

"vistos; el decreto ley N° 1 del 11 de septiembre de 1973, y considerando la necesidad de facilitar la unificación de criterio en la dirección de la enseñanza superior para la mejor consecución de los postulados establecidos en dicho decreto-ley, la Junta de Gobierno ha acordado dictar el siguiente decreto ley: Artículo único: la Junta designará en su representación rectores delegados en cada una de las universidades del país. Estos rectores delegados cumplirán las funciones y ejercerán todas las atribuciones que correspondan a los rectores de las universidades en conformidad con las normas legales vigentes y demás acuerdos o resoluciones universitarias dictadas en su virtud"<sup>25</sup>.

Posteriormente este decreto es complementado con otros (números III, 112 y 139), por medio de los cuales se expanden las atribuciones de los rectores delegados hasta concentrar en ellos las atribuciones de todas las autoridades universitarias hasta entonces vigentes. Entre las atribuciones de los nuevos rectores delegados se contempla:



- suprimir, disolver o declarar en receso los cuerpos colegiados superiores; modificar su composición o sus acuerdos; asumir todas o parte de sus facultades o delegarlas en otras autoridades;
- crear o suprimir cargos, fijar o modificar sus atribuciones o deberes; designar, remover, destituir, crear o suprimir autoridades unipersonales;
- crear, modificar, refundir o suprimir unidades académicas, departamentos, programas y demás formas de trabajo de la respectiva universidad;
- aprobar, modificar y derogar las normas internas relativas a otorgamiento de títulos y grados académicos y a planes y a programas de estudio;
- dictar o modificar los estatutos, reglamentos, y demás cuerpos normativos de la respectiva universidad, y de las entidades dependientes de ellas<sup>26</sup>.

En las dos semanas que siguieron al golpe militar, el régimen ya había designado todos los nuevos rectores delegados "sin considerar la petición unánime de los rectores, de que fuera un nuevo Consejo de Rectores el que dirigiera la reorganización"<sup>27</sup>.

Una jerarquía marcial permeó a partir de ese momento la vida universitaria. Se destituyeron todas las autoridades vigentes y se procedió a reemplazarlas por nuevas autoridades designadas desde la cima del poder, dando origen a una estructura completamente vertical de la autoridad.

Entre las primeras medidas que se tomaron estuvo la expulsión de un número significativo de docentes, alumnos y funcionarios en todas las universidades, así como la eliminación de centros, institutos y escuelas especialmente identificados con el gobierno anterior. Esto afectó principalmente, pero no exclusivamente, a las áreas de ciencias sociales. Se suprimieron las organizaciones estudiantiles representativas y posteriormente sus dirigentes fueron también designados por las nuevas autoridades.

En el plano formal, la organización académica no fue profundamente alterada, sin embargo, por la intervención. Esto confirma de alguna manera la hipótesis de que parte importante del proceso de reforma en lo que se refiere a la reorganización de las estructuras académicas, era resultado de un proceso interno de modernizaciones, cuyo origen y desarrollo era relativamente independiente de las coyunturas políticas inmediatas.

Pero, si bien muchas de las creaciones de la reforma en el plano académico se mantuvieron en lo formal, su funcionamiento real varió en

el nuevo contexto autoritario: la supresión del pluralismo y la libre discusión condujo a un ambiente de conformismo y pasividad intelectual. La disciplina autoritaria reemplazó a la creatividad y, en el nivel de la enseñanza, el énfasis se trasladó desde la flexibilidad curricular hacia formas curriculares rígidas, la que era acentuada con la asistencia obligatoria, la memorización, y la carga abultada de pruebas y exámenes.

Un caso más atenuado de intervención, aunque sin variaciones en el modelo fundamental, lo ofrece la UC. En el momento del golpe militar, la UC era la única universidad donde sus autoridades y estudiantes a la vez, no pertenecían a la Unidad Popular, no obstante la situación peculiar al respecto de su Rector, Fernando Castillo Velasco. De hecho, la UC era uno de los actores sociales que se habían movilizadado con mayor eficiencia contra el gobierno del Presidente Allende, usando para ello el canal de televisión de que disponía la institución. Además, la UC seguía por cierto manteniendo su carácter de institución de la Iglesia Católica chilena, así como su status de Pontificia. A estos factores hay que agregar los lazos estrechos de algunas de sus unidades con el nuevo régimen, como Derecho y Economía, desde donde provenían muchos de los cuadros dirigentes del gobierno militar, todo lo cual contribuyó a hacer de la intervención algo visiblemente más atenuado que en el resto del sistema. Con todo, también en la Universidad Católica se materializó la depuración política de académicos y estudiantes, así como la eliminación de centros y escuelas. El nuevo modelo

“restableció una clara ordenación jerárquica y se centralizó todo el poder en la autoridad rectorial. El Consejo Superior fue transformado en Consejo Asesor. Las elecciones fueron reemplazadas por un sistema de consultas. Los Directores de Unidades Académicas deben actuar como representantes del poder rectorial”<sup>28</sup>.

#### AUTORITARISMO BUROCRÁTICO, ANOMIA Y CRISIS DE LEGITIMIDAD

La intervención de las universidades por el poder político significa, en primer lugar, la pérdida completa de su autonomía, a todo nivel. El “afuera” había invadido finalmente la institución, y lo había hecho “con las botas puestas”: todos los nuevos rectores eran miembros activos o en retiro de las Fuerzas Armadas, y, en su carácter de delegados, eran plenamente dependientes del nuevo gobierno militar.

Conjuntamente con el desplazamiento del poder formal y efectivo hacia afuera de la institución, en su interior el poder se concentra ahora completamente en el nivel superior, la rectoría, que asume todas las atribuciones, sin excepción. Simultáneamente, se fortalecen los lazos burocráticos gubernamentales con el Estado en la mayoría de las 8 universi-



dades, así como la burocracia institucional y administrativa en el nivel del establecimiento y de las facultades, especialmente las de mayor envergadura.

Las nuevas relaciones de autoridad estrictamente verticales que emergen de esta situación, de tipo político y unipersonal, eran incongruentes sin embargo con el desarrollo interno de la institución y de los valores que permeaban la vida académica y estudiantil. En efecto, hacia 1973 ya se había constituido una importante "base pesada" en las universidades chilenas, en gran medida gracias al proceso de la reforma de 1967, que había impulsado fuertemente la investigación y la profesionalización académicas, lo que se expresaba en un incremento masivo de los académicos de jornada completa. En estas condiciones, la cultura académica se había fortalecido en el nivel de las disciplinas, así como los valores de igualdad y participación colegiada, libertad académica y de pensamiento. Todo lo cual fue origen de profundas tensiones entre la mayoría de los académicos y las nuevas autoridades designadas.

El contexto político en que se suceden los hechos, sin embargo, impide en este período a los académicos ejercer la presión necesaria para una modificación de la situación, reaccionando en cambio con retraimiento, conformismo y anomia ante las condiciones existentes. Brunner ha caracterizado este conformismo adaptativo de los académicos como,

"un tipo de adaptación que combina un bajo nivel de identificación con las metas culturales y un alto grado de conformidad con los medios institucionales"<sup>29</sup>.

En términos semejantes, describió la situación Juan de Dios Vial Correa, futuro Rector de la UC:

"Nos preocupamos mucho de reglamentos y estatutos, hasta enredarnos en el más minucioso de los detalles, y nuestra ingenuidad llega a veces hasta a creer que por medio de ellos les vamos a asegurar a nuestras universidades su progreso". "Luego del pronunciamiento militar sobrevino (en la universidad) una preocupación obsesiva, y muy excluyente, por el 'ordenamiento'...". "Profesores del más alto rango académico, no sólo ni principalmente por obra de los reglamentos, sino por el reconocimiento de sus pares, hombres estudiosos, prestigiados en el país y fuera de él, deben firmar diariamente un libro de asistencia, no pueden hablar con las autoridades académicas de su universidad, sino siguiendo el 'conducto regular', no son llamados ni consultados para las decisiones académicas que más directamente los afectan, no se atreven de hecho a expresar una opinión discordante ni siquiera en los más respetuosos y comedidos de los términos: todo esto es una realidad cotidiana en importantes universidades del país..."<sup>30</sup>.

En último término, de lo que se trata es de que las autoridades son percibidas como ilegítimas, y no logran movilizar a la mayoría de los académicos en el proyecto de universidad autoritaria. Las universidades vivirán en adelante una crisis de legitimidad prolongada, sostenida por fuerzas ajenas a ella.

#### LA ORGANIZACION AUTORITARIA EN TRANSICION: GOBIERNO UNIVERSITARIO EN LOS 80

Como en el período anterior, no se puede abordar el tema del gobierno de las instituciones de educación superior en los años 80, sin poner en su centro las políticas de intervención y transformación del sector por el régimen de las Fuerzas Armadas. Procuraremos caracterizar los rasgos constitutivos de ésta, para luego dar cuenta de sus efectos en las instituciones.

#### 1. EL ORDEN DE LAS INICIATIVAS GUBERNAMENTALES

A través de decretos del poder ejecutivo, entre diciembre de 1980 y abril de 1981 el Gobierno redefinió los límites institucionales de la enseñanza superior y su sistema de financiamiento, aplicando un diseño que procuraba 'abrir y diversificar', así como introducir mecanismos competitivos en un sistema que se diagnosticó como "cerrado y virtualmente monopolístico", "con un financiamiento estatal alto, asegurado y carente de todo control", y con un crecimiento inorgánico que daba lugar a una proliferación de carreras de rango no universitario. Males todos que, de acuerdo al diagnóstico, se vieron agravados en el período de la Reforma "al introducir la democracia como forma de gobierno a una entidad eminentemente jerárquica"<sup>31</sup>.

La legislación de 1981 no contempló regulaciones sobre el gobierno y organización de las instituciones de educación superior, salvo una disposición referida a las nuevas universidades que establece que

"la forma de gobierno de la nueva entidad deberá *excluir necesariamente* la participación con derecho a voto de los alumnos y de los funcionarios en los órganos encargados de la gestión y dirección de ella, como asimismo, en la elección de las autoridades unipersonales o colegiadas"<sup>32</sup>.

La regulación del gobierno de cada universidad quedó entregada de hecho a los respectivos estatutos. La autoridad política, sin embargo, intentó modelar éstos directamente.



Cuatro momentos de decisión política del Ejecutivo conforman su intervención respecto a la dimensión gobierno de las instituciones de educación superior. Los tres primeros corresponden a la coyuntura marcada por los DFL del 81 y la transformación consiguiente del sistema; el último corresponde al período postplebiscito de 1988.

Una primera instancia de política coincide con la publicación de los DFL del año 1981 y la iniciativa aquí es de la Dirección de Educación Superior del Ministerio de Educación, que elaboró un *Proyecto de Estatuto Universitario* que, en medida variable, operó como referencia para los estatutos de las universidades públicas así como para las universidades privadas creadas a comienzos de la década.

Un segundo momento de implementación no corresponde exclusivamente al Ejecutivo y se refiere a la adaptación por cada universidad pública del estatuto-patrón del Ministerio de Educación. Como veremos, hay un cambio sustancial entre el *Proyecto* mencionado y los *estatutos* que se adoptan, respecto a la constitución de las Juntas Directivas, innovación ésta que nuclea los esfuerzos del grupo reformista autor de los DFL del 81.

Una tercera decisión, también del año de las reformas, se entrelaza con los estatutos que establecen la figura de las 'Juntas Directivas', y es la de suspender la aplicación completa de éstos mediante un conjunto de *normas transitorias* que de hecho significan la prolongación de la situación de intervención de las universidades por el Ejecutivo: éste designa a los rectores, quienes a su vez designan a los respectivos consejos, etc. Las Juntas Directivas no ejercen una de sus principales atribuciones en la legislación: la de constituir la terna para nominar al rector. Las normas transitorias tuvieron vigencia durante casi toda la década.

Finalmente, el accionar del poder político respecto al gobierno de las universidades se activa de nuevo en 1989, luego de interpretadas las consecuencias de su derrota en el Plebiscito del 5 de Octubre de 1988. La decisión en este caso es dar vigencia a las normas establecidas en 1981, eliminando las disposiciones transitorias. En concreto, el Ejecutivo inicia un proceso de acelerada activación de las Juntas Directivas y sustitución de rectores *delegados* por rectores *estatutarios* cambio que en muchos casos no pasa por cambio de personas.

Hay al menos otras dos dimensiones de cambio de la educación superior originadas en las medidas del año 81 y siguientes, que deben tenerse presente en relación al tema del gobierno de las instituciones: en primer término, la modificación estructural del sector, que implica nuevas instituciones y nuevas realidades por tanto de estructuración de relaciones de poder y autoridad; por otra parte, el cambio en las magnitudes y en las modalidades de asignación de los recursos estatales para la in-

vestigación, que implican modificaciones importantes en la *base* de las instituciones de mayor tradición.

En lo que sigue daremos cuenta de la secuencia *Proyecto de Estatuto* del Ministerio de Educación, estatutos, normas transitorias y situación presente; intentaremos luego organizar el *cuadro de la diversidad de estructuras de gobierno* hoy en día vigentes en el sistema, refiriéndonos de paso a algunos elementos de los que nos parece constituyen las reglas profundas de los procesos de estructuración de formas de gobierno durante la década.

## 2. SENTIDO Y MODIFICACION DE LAS INNOVACIONES BUSCADAS POR EL GOBIERNO

El mencionado *Proyecto de Estatuto* expresa en su forma más radical las innovaciones buscadas por los grupos autores de la legislación del año 81 en la estructuración del gobierno de las instituciones de educación superior. El norte de tales innovaciones es su *despolitización*, que se entiende posible situando el gobierno de éstas en una instancia que se constituye en forma *exterior* a ellas, como son las *Juntas Directivas*, y sustituyendo procedimientos electorales por mecanismos de consulta ("comités de búsqueda") y designaciones, en el resto de las autoridades y cargos de dirección.

Sumariamente, las innovaciones más importantes propuestas fueron las siguientes:

### a) Juntas Directivas:

El *Proyecto* plantea que el gobierno de las universidades debe ser asumido por un cuerpo de personas no comprometidas en la actividad académica y administrativa de las mismas, "o que al menos su mandato no represente a grupos de intereses internos de la Universidad"<sup>33</sup>.

Entre las funciones de la Junta Directiva está la de proponer al Presidente de la República la terna para el nombramiento del rector y, en general, "...el poder de manejar todos los asuntos de la universidad". El Proyecto define asimismo que la Junta la componen 16 Directores, *ninguno de los cuales* representa la autoridad del cuerpo académico (4 son designados por el poder ejecutivo y el judicial; otros 4 corresponden al cuerpo de ex alumnos graduados; otros 4 representan a la región del caso; por último, 4 directores corresponden a la categoría de "ciudadanos de historial distinguido y ejemplar"<sup>34</sup>). Esto, como veremos, fue alterado sustancialmente en su aplicación.



b) Mecanismos de consulta y designación:

El *Proyecto de Estatuto* ve en "los procedimientos electorales democráticos para elegir autoridades universitarias" uno de los problemas centrales a superar y establece, a todos los niveles, salvo dentro de los departamentos, mecanismos de 'comités de búsqueda' y designación por la autoridad superior<sup>35</sup>.

Así, respecto a los decanos,

" Cuando proceda nombrar al decano de una Facultad se elegirá un Comité de miembros de dicha facultad cuyo objetivo será averiguar las sugerencias y preferencias del cuerpo académico de ella, conferenciar con el rector y el vicerector académico y proponer una lista de candidatos. La mitad de los miembros de dicho comité será nombrado por el rector y la otra mitad por el Consejo de la Facultad, cuidando el Consejo que entre los miembros que designe haya académicos que no formen parte de dicho Consejo".

"El decano será nombrado por el rector, conforme a las reglas que para dichos nombramientos adopte la Junta Directiva". (*Proyecto de Estatuto*, Art. 33).

c) El proyecto otorga importancia al hecho de separar los órganos que resuelven en materia académica de los que resuelven en materia financiera y administrativa.

d) Por último, establece otra figura nueva, la de una *Comisión Permanente de Nombramientos*, con la función de nombrar a los académicos de las más altas jerarquías, a través de una mecánica que "garantice el máximo de objetividad".

No es posible detenerse en el análisis de la influencia del texto del Ministerio de Educación en la forma definitiva adquirida por los diferentes estatutos de las universidades públicas. Más allá de variaciones interesantes entre los estatutos de la Universidad de Chile y, en general, de las instituciones de mayor tradición, y los de las derivadas, en las que no es posible reparar, en general los textos repiten en forma bastante completa las indicaciones del estatuto-patrón, salvo en un punto crucial: el de la constitución de las Juntas Directivas. Distanciándose en forma sustantiva del texto comentado, los diferentes estatutos consagran una fórmula según la cual la Junta Directiva se constituye por tercios de directores nominados por: a) el Presidente de la República; b) el Consejo Académico, de entre los académicos de la Universidad que ostenten las más altas jerarquías académicas; c) el Consejo Académico, de entre personas que no desempeñen cargos en la universidad y que tengan a lo menos un título profesional o un grado académico<sup>36</sup>. La composición de la Junta Directiva en la versión estatuida depende fundamentalmente del Consejo Acadé-

mico, lo cual otorga a la autoridad colegial un poder importante en la instancia máxima de gobierno de la institución<sup>37</sup>.

#### NORMAS TRANSITORIAS

Como en otras áreas de medidas del Gobierno militar, los estatutos referidos fueron enmarcados en las ya aludidas normas transitorias, que depositan en el Presidente de la República, y no en las Juntas Directivas, el poder de designación de los rectores. Las Juntas Directivas comenzaron a jugar su rol en la designación de rectores recién en 1989, lo que en los hechos equivale a una prolongación, a lo largo de la década, de la intervención directa del Gobierno.

Esto no invalida sin embargo el tratar las estructuraciones típicas del poder en las universidades del período post-legislación del 81 como teniendo una especificidad propia, distinta a la del período definido propiamente como de la *Intervención*. Esta especificidad es doble: por un lado está la legislación del 81, es decir, un intento de institucionalización de unas formas que se conciben como permanentes y trascendiendo al momento de la aplicación simple de la fuerza y el ejercicio discrecional de la autoridad. Por otro, el que la década en su totalidad es un período de gradual afirmación de la autoridad colegial y, por tanto, de *conflicto cada vez más abierto*, entre un 'adentro' de las instituciones cuyo control comienza a estar parcialmente en sus actores centrales, los docentes, y un 'afuera' que intenta no compartir su control sobre las instituciones. Es posible referirse a una 'forma dominante de gobierno' sólo en el entendido de que ésta, la de imposición autoritaria por el poder político, está en disputa con un poder colegial que, repetimos, gana en densidad y ocupación de posiciones a lo largo de la década. Se trata en suma de un período en que el objeto de análisis lo constituyen *procesos* de estructuración del gobierno, con un final inconcluso pero predecible, más que de *estructuras* de gobierno.

Los *procesos* y el *conflicto* aludido cobran forma concreta y tienen consecuencias visibles, de manera que varían notoriamente entre los tipos de instituciones que componen hoy en día el s.e.s. En términos elementales, la intervención del poder gubernamental enfrentó instituciones muy diferentes y con capacidades también notoriamente distintas de recontextualizar la presión externa, transformando ésta de acuerdo a sus propios principios o siendo re-modelada por tal presión.

El análisis sobre las formas de gobierno en este período tiene que examinar las *respuestas diferenciales de las instituciones a una intervención uniforme desde el nivel sistema*.



## 3. TIPOS DE ORGANIZACION: TIPOS DE GOBIERNO

La capacidad de recontextualizar demandas externas de una universidad dependerá de sus características organizacionales y de sus tradiciones y cultura institucional. Si recurrimos a estas dimensiones, consideradas globalmente, como criterios de distinción, surgen con claridad al menos tres tipos fundamentales de instituciones dentro del sistema de educación superior. En primer término, las universidades de mayor tradición y cuya *base es más pesada*, medida simplemente por su capacidad de investigación. De acuerdo a la tabla siguiente, éstas coinciden perfectamente con la categoría de uso común de "las universidades tradicionales" (salvo la Universidad del Norte). La tabla define aquellas que han obtenido mayor financiamiento del Fondecyt para sus proyectos de investigación a lo largo de la década.

En segundo término, las universidades públicas derivadas de la U. de Chile y ex Técnica del Estado, comparativamente con menor capacidad de investigación y con una base por tanto *semipesada*, y con una tradición también menor.

En tercer lugar, las universidades privadas fundadas a partir de 1982: organizaciones nuevas y sin capacidad de investigación. Por tanto, en nuestra categorización, de *base liviana*.

El principio interpretativo que queremos avanzar es simple: a mayor tradición y peso de la base, mayor es la capacidad de la organización de resistir las presiones externas, o de recontextualizarlas. El examen

TABLA 1  
DISTRIBUCION RECURSOS FONDECYT ASIGNADOS ENTRE 1982 Y 1989.

	1982-1989	
	M\$	% del total
U. de Chile	2.234,7	40,6
U. Católica	1.323,7	24,0
U. Concepción	370,3	6,7
U. Austral	332,8	6,0
U. C. de Valpo.	234,6	4,3
U. Santiago	207,5	3,8
U.T.F.S.M	158,6	2,9
Otras Ues	363,6	6,6
(<1% c/u)		
Otras Inst.	279,7	5,1

Fuente : J. Zanelli, M.C. García, *La Ciencia, la Tecnología y la Universidad*, Contribuciones Flasco No. 66, Santiago, abril 1990.

de los elementos centrales de las estructuras de gobierno en los tres tipos de instituciones no revela otra cosa.

#### A. Estructuras de gobierno en las Universidades de 'base pesada'

La tabla 2 busca describir los elementos centrales de las estructuras de gobierno de las siete universidades que constituyen nuestro primer tipo, basándose en los estatutos vigentes de cada institución y en las situaciones de hecho existentes (a octubre de 1989).

La primera constatación que surge de los antecedentes de la Tabla 2 es la *diversidad* de estructuras de gobierno entre las universidades de mayor tradición del país, a pesar de la presión homogeneizadora prolongada resultante de la intervención del poder político. No hay adopción generalizada de la fórmula 'Juntas Directivas', al contrario, ésta se presenta sólo en tres casos; los procedimientos eleccionarios tan temidos por la normativa gubernamental siguen vigentes en los estatutos de las instituciones mayores, y si no en éstos, lo están en las prácticas; en fin, la anatemizada participación estudiantil aparece consagrada, con distinta fuerza, tanto en la Universidad Católica de Chile, como en la Universidad Católica de Valparaíso.

Rasgos todos que hablan por una parte de la limitación general de la intervención, y por otra, lo que no es sino el revés de esto, de la capacidad de las instituciones de afirmar su especificidad en el diseño de las respectivas formas de organizar el gobierno. En el capítulo inicial caracterizamos las organizaciones académicas superiores como un cruce entre 'disciplinas y establecimiento (o empresa)', y asociamos la autoridad colegial a la primera dimensión y la autoridad burocrática, y otras, a la segunda. Por otra parte, referimos en el punto 4.2 precedente que uno de los criterios a la base de las reformas buscadas por la autoridad gubernamental era la separación de la autoridad administrativa de la autoridad académica, en instancias diferentes. La pregunta de dónde reside el poder de tomar decisiones sobre estas dos dimensiones en las diferentes universidades, es posible de ser aproximada a partir de una comparación de las atribuciones de la instancia *Consejo Académico* en las distintas universidades consideradas. ¿Se circunscriben éstas a aspectos académicos—currículum, grados, estructura académica— o incluyen dimensiones de política global y administración? Las universidades de Santiago, Concepción y Técnica F. Santa María definen las funciones de sus Consejos Académicos, esto es, básicamente, de su cuerpo de Decanos, en términos *res-tringidos* o especializados en la función académica; alternativamente, la Universidad de Chile de hecho, las dos Católicas en sus estatutos, y la Universidad Austral también en sus estatutos, definen tales funciones en



Tabla 2.  
COMPONENTES ESTRUCTURA DE GOBIERNO  
UNIVERSIDADES CON BASE PESADA  
(Octubre 1989)

INSTITUCIONES	COMPONENTES			
	REGENTES	RECTOR	CONSEJO ACADEMICO	DECANOS
U.de CHILE Estatuto. (1981)	Junta Directiva 9 miembros: 2/3 Consejo Universitario; 1/3 P. de la R.	.Designado por Pdte. Rep. de terna propuesta por Junta	Consejo Universitario. Designa 2/3 Junta Dir. Indefinición funciones.	Designados por rector, previa aprob. Junta Dir.
De hecho	.Eliminada	.Delegado	.Máximo poder frente a rector.	.Nombrados por rector, previas consultas y elecciones por cuerpos académicos Facultades.
USACH Estatuto (1981)	.Junta Directiva 6 miembros: 2/3 Consejo Universitario; 1/3 P. de la R.	.Como anterior.	.Consejo Académico especializado (*) Designa 2/3 de la Junta Directiva.	.Como anterior.
De hecho.		.Designado por Pdte. de la R. de terna que presenta JD luego de elecciones en que participan académicos jornada completa.		

(\*) Es decir, con atribuciones restringidas al ámbito académico —estructura académica, currículum, grados— y sin atribuciones sobre recursos, políticas globales, administración.

INSTITUCIONES	COMPONENTES			
	REGENTES	RECTOR	CONSEJO ACADEMICO	DECANOS
U.CATOLICA. (Estatuto 1982)	.Gran Canciller. (Arzobispado de Santiago.)	.Nombrado por autoridad eclesiástica según normas (a ser definidas por Santa Sede)	.Consejo Superior con amplias atribuciones (política global, presupuesto, personal, currículum). .Consta de 'Comité Asesor de Asuntos Económicos'.	Nominados de acuerdo a estatutos de cada Facultad.
De hecho.		.Delegado con designación mixta: Pdte. Rep. e Iglesia.		
UC. DE VALPO. (Estatuto 1988 -en negociación con Vaticano)	.Gran Canciller. (Obispo de Valpo.)	.Designado por Gran Canciller de terna propuesta por Claustro Pleno, con aprobación Santa Sede.	.Consejo Superior (+) Capítulo Académico (+) Claustro Pleno. .Consejo Superior con amplias atribuciones. .Estudiantes con representación en los 3 órganos colegiados.	.Elegidos por mayoría absoluta Consejo de Facultad respectivo.
De hecho:		.Misma situación PUC de Chile.		



INSTITUCIONES	COMPONENTES			
	REGENTES	RECTOR	CONSEJO ACADEMICO	DECANOS
U. CONCEPCION. (Estatuto 1987)	.Directorio de 11 miembros: 5 represent. de Junta de Socios; 5 graduados, ex-directivos; ex-alumnos, notables; y el rector.	.Directorio designa Comité que auscultando preferencias académicos y Directorio, nombra rector. (Procedimiento específico: a ser reglamentado).	.Consejo Académico especializado. Además de decanos, 8 profesores designador por Rector.	.Designado por rector luego de averiguación de preferencias del cuerpo académico de la Facultad respectiva por Comité ad-hoc. (Proced a ser reglamentado).
De hecho:		.Delegado.		
U. AUSTRAL (Estatuto 1986)	.Directorio de 10 miembros representantes Junta de Socios (+) Junta Directiva formada por: 3 miembros del Directorio; 1 Decano elegido por pares; 3 profesores elegidos por pares; 3 'notables'.	.Designado por Junta Directiva.	.Consejo Académico funciones amplias. Además de decanos, 3 profesores elegidos por sus pares.	.Nombrados por rector. Procedimiento a ser reglamentado -que debe contemplar 'mecanismos de consulta a los académicos'.
De hecho		Delegado.		

INSTITUCIONES	COMPONENTES			
	REGENTES	RECTOR	CONSEJO ACADEMICO	DECANOS
<p>UTFSM (estatutos 1987)</p> <p>De hecho:</p>	<p>Junta Directiva de 9 integrantes: tres designados por Consejo Académico; 1 ex-alumno elegido por estos y designado por Junta Directiva; 1 personalidad V Región; 1 representante Pdte. de la República.</p>	<p>Designado por Junta Directiva.</p> <p>Delegado.</p>	<p>Consejo Académico especializado. (rector, decanos, directores de departamento).</p>	<p>Nombrados por Rector de nómina presentada por Consejo Académico (según reglamento a ser definido por JD).</p>
<p>1988 - en negro - Unión con Vaticano</p> <p>1988)</p> <p>II CONCEPCION</p>	<p>(Obispo de Valparaíso)</p>	<p>Designado por Gran Cabildo de esta provincia por Obispo Prelado de esta provincia.</p>	<p>Consejo Superior (+) Cabildo Académico (+) Claustro Píeje.</p>	<p>Elegidos por esta absoluta Consejo de Facultad representativa.</p>
<p>INSTITUCIONES</p>	<p>REGENTES</p>	<p>RECTOR</p>	<p>CONSEJO ACADEMICO</p>	<p>DECANOS</p>



términos *amplios*, que incluyen todas las dimensiones del gobierno de las instituciones. Los poderes amplios o restringidos del Consejo Académico son los poderes amplios o restringidos de la *autoridad colegial*, y según este criterio, que desde una perspectiva organizacional, como argumentamos en el capítulo inicial, es el fundamental, habría en el grupo de las universidades tradicionales del país dos estructuraciones fundamentales del gobierno. Una que concentra el poder en el *Consejo Académico* y otra que concentra el poder en la *Junta Directiva* o su equivalente (Directorio). En el primer caso se ubican claramente, porque así está definido en sus estatutos, la Universidad Católica de Chile y la Universidad Católica de Valparaíso; de hecho, ya que no en su normativa, está también en esta categoría la Universidad de Chile. Al segundo caso corresponden la Universidad de Santiago, la Universidad de Concepción y la Universidad F. Santa María. La Universidad Austral está en una situación intermedia, con una compleja estructura en que el poder descansa en tres cuerpos colegiados: Directorio de Socios, Junta Directiva y Consejo Académico. De los casos mencionados, nos parece que sólo la estructura de gobierno de la Universidad de Santiago puede ser considerada como resultante de la intervención gubernamental, ya que las demás corresponden a reformulaciones de estructuras preexistentes al período autoritario, tanto en el caso de las instituciones con hegemonía del poder colegial, como en aquellas en que ésta es compartida o subordinada al poder de instancias de autoridad tipo *trustees*.

Un último aspecto necesario de comentar en este punto es que las formas referidas se hallan casi todas ellas al menos parcialmente en cuestión, o con dimensiones importantes aún por ser definidas (véase en la tabla 2 cuántos puntos han sido dejados en la condición de "a ser reglamentados"). Como mencionamos, el período es de *procesos* de estructuración de formas de gobierno y el referirse a *estructuras*, como acabamos de hacerlo, debe ser relativizado. El período de la intervención autoritaria aún no se cierra y con ello tampoco las definiciones sobre estructuración de formas y procedimientos de distribución y ejercicio del poder. Corresponde preguntarse entonces sobre el carácter y dirección de estos procesos.

Las diferencias entre instituciones respecto a los conflictos experimentados están cruzadas por la línea común de un proceso lento, sinuoso, con regresiones de distinto tipo y características seguramente muy variadas entre las instituciones pero absolutamente claro en su dirección, de afirmación y avance de la *autoridad colegial* respecto al control casi absoluto establecido por la *autoridad política* a fines de 1973, y morigerado en la letra de la legislación del 81, pero, como se refirió, no en las prácticas resultantes de la peculiar combinación de "normativa" y "normas

transitorias" a lo largo de la década. Lo que fue negado en el *Proyecto de Estatuto* definido por la autoridad en 1981 –articulación del poder de los académicos, procesos electorales, y poder rectorial que responde fundamentalmente a su Consejo Académico y no a instancias externas tipo Juntas Directivas– hoy en día es práctica en todas las instituciones caracterizadas como de 'base pesada'. Sobre la fenomenología del proceso, un académico que tiene como referencia la Universidad de Chile, retrata con claridad:

"El proceso ha sido largo, trabajoso y heterogéneo, pero su dirección aparece, ante una primera mirada, clara: desde la designación absolutamente discrecional e inconsulta, hacia un grado cada vez mayor de participación del cuerpo académico en dicha designación; desde la quina hasta la terna, y desde ésta hacia la elección unipersonal; desde la elección sorpresiva y sin candidato.... hacia elecciones anunciadas con anticipación en las que se escoge entre candidatos previamente identificados; desde la participación restringida a la primera categoría, hasta la inclusión de académicos de otros niveles, incluso de ayudantes en algunos casos; desde la elección de Directores de Departamentos, hacia la de Decanos, y ahora empezando a apuntar incluso hacia la de Rector"<sup>38</sup>.

Lo que en 1987 se avizoraba como una posibilidad lejana, en 1989 es el centro de la agenda de cada institución, donde se discute no si el rector debe ser elegido a través de votaciones (o emisión de juicio) de los académicos, sino *las modalidades* de realización de tal principio. Así, la Universidad de Chile eligirá su rector a través de votación directa de las dos primeras categorías de académicos; la Junta Directiva de la Universidad de Santiago convocó a votar a los académicos de jornada completa (procedimiento no contemplado en los estatutos de 1982) para determinar la terna de nombres que presentaría al Presidente de la República para reemplazar al rector delegado<sup>39</sup>; la Universidad Católica se encuentra en un proceso de consulta en que manifiestan su opción por nombres para rector las jerarquías académicas más altas; la Universidad Católica de Valparaíso se encuentra en disputa con el Vaticano por la aprobación o no de un estatuto que sanciona que el rector lo elige un Claustro Pleno. Aunque carecemos de datos precisos sobre la situación presente en las restantes Universidades tradicionales (Concepción, Austral, y Santa María), no parece arriesgado afirmar que la recuperación de su poder por la *autoridad colegial* es generalizada, con diferencias en los ritmos y en las modalidades, de acuerdo a las historias y culturas institucionales.

En términos de la pregunta sobre dónde reside el poder, ahora desde la perspectiva de los niveles de la organización (y no de las diferentes estructuras observables *dentro* del nivel 'establecimiento'), los procesos bosquejados significan el paso progresivo de éste desde los niveles *sistema y establecimiento*, a los niveles *intermedio y de base*. Desde el nivel



'sistema', es decir, desde el ámbito de la autoridad política gubernamental, el transcurso de la década significa la pérdida progresiva de su capacidad de control, complementaria al peso creciente de la autoridad colegial que literalmente avanza, desde la base, hacia los niveles superiores. La autoridad colegial se hace explícita primero en el ámbito donde es irreducible, el de los departamentos, las "unidades operativas intensivas en el uso del conocimiento en su punto de producción" y más o menos incontrolables desde afuera, cualquiera sea el poder de que se trate. El proceso que Vaisman describe como "de las consultas a las elecciones", se repite luego a nivel de facultades y decanos; éstos concentran el poder colegial que viene de la base. De ahí que la línea divisoria fundamental en términos de la disputa por el poder y el control del gobierno de las universidades pase hoy en día entre el Rector delegado y el Consejo Académico, o sus equivalentes. Así, la respuesta sobre donde está el poder hoy en día en las universidades con capacidad de investigación y mayor tradición, independiente de lo que digan los estatutos, es que éste está en una zona intermedia e inestable, entre la rectoría y los decanos.

Otra es la situación en los tipos de instituciones cuya base es diferente.

#### *B. Elementos sobre Gobierno en las Universidades de base 'semipesada'.*

Nuestra categoría 'universidades de base semipesada' coincide casi perfectamente con el conjunto convencional de las "universidades derivadas", al que se ha agregado la Universidad del Norte<sup>40</sup>.

Se trata de organizaciones de dimensiones mucho menores que las 'tradicionales', con identidad institucional propia en proceso de definición en la mayoría de los casos, básicamente docentes, y con actividades de investigación de desarrollo incipiente en comparación con las instituciones mayores del sistema (aunque esto exhibe variaciones importantes dentro del subconjunto). Todo lo cual implica arreglos institucionales con menor capacidad de recontextualizar presiones o demandas externas. La intervención del poder político es en este caso incomparablemente más penetrante que en el caso de las universidades de 'base pesada', y los episodios de tal intervención equivalen a la estructuración efectiva de las formas de gobierno que han operado en esta categoría de instituciones.

En primer término, los estatutos de todas las universidades derivadas —con la excepción de las dos instituciones 'pedagógicas' y de la Universidad del Biobío, que son posteriores— son prácticamente copias del estatuto-patrón definido por el Ministerio de Educación en 1981. Varios de ellos adoptan incluso la figura '*Comisión de nombramientos*' menciona-

da anteriormente, que de hecho equivale negar a las Facultades poder de decisión sobre la contratación de su personal<sup>41</sup>.

Los estatutos definidos por el Ministerio de Educación, como se comentó, norman incluso sobre las elecciones del nivel departamental y de modo uniforme para instituciones de distintos grados de desarrollo, implantando rigideces propias del más "dirigista" imaginable de los sistemas<sup>42</sup>. Para la autoridad política estas rigideces no han sido solucionables porque la modificación de cada estatuto implica una ley. Escaparon a esta inadecuación de la normativa las dos universidades que en su origen —el año 81— fueron Academias Superiores de Ciencias de la Educación, y que al cambiar a la condición de universidades pudieron formular su propia legalidad. Mencionamos estos antecedentes como ilustración de lo que de acuerdo a nuestra perspectiva es lo central: la estructuración interna de las relaciones de autoridad y gobierno de estas instituciones es casi del todo dependiente del poder político, y son los avatares de éste, más que la especificidad de cada institución, los que son reflejados en las estructuras del caso.

A octubre de 1989 todos los rectores delegados de este subconjunto de universidades —salvo los de la Universidad de la Frontera y la Universidad del Biobío han sido reemplazados por "rectores estatutarios", es decir, designados a través del procedimiento de ternas presentadas al Presidente de la República por las respectivas Juntas Directivas. En las dos excepciones las razones son de signo opuesto. En la Universidad de la Frontera, junto con la de Valparaíso y la U. del Norte, probablemente las de mayor peso 'en su base' de este sub-grupo, el cuerpo académico ha logrado impedir esta última iniciativa del Ejecutivo, y busca seguir un camino de transición comparable al de la Universidad de Chile. La Universidad del Biobío tiene solo dos años de existencia y el Ejecutivo no ha logrado cambiar el status del rector delegado porque no existe Junta Directiva que pueda iniciar el procedimiento definido en las normas legales del caso.

La Universidad del Norte, la de base menos 'pesada' entre las 'universidades tradicionales', fue intervenida con características no muy diferentes a las "derivadas", a pesar de su naturaleza de Iglesia. Lo cual es otra prueba de nuestro principio de interpretación: la naturaleza de la base de producción-reproducción de conocimiento de la organización es el elemento determinante en la estructuración de sus relaciones de poder y autoridad, tanto internamente como con respecto a su 'afuera'. La suerte completamente diferente de la U. del Norte respecto a sus congéneres católicas de Santiago y Valparaíso, debe ser examinada, de acuerdo a este punto de vista, considerando las diferencias en su nivel de base.



C. Elementos sobre Gobierno en las universidades de 'base liviana' (privadas post-1981)

A fines de julio de 1989 el Ministerio de Educación registraba 21 universidades privadas. De éstas, sólo 3 instituciones son de creación anterior a 1987: las universidades Diego Portales, Central y Gabriela Mistral, que son fundadas al momento de la redefinición de los límites y 'reglas de entrada de instituciones' a la educación superior, en los dos primeros años de la década. El resto es un conjunto de iniciativas que están en proceso de puesta en marcha.

Se suma a la precariedad propia del momento 'fundacional' el que se trate de organizaciones exclusivamente docentes, concentradas en unas pocas carreras profesionales. Las bases disciplinarias son por tanto estrechas. Adicionalmente, las 'unidades de base' de la mayoría de estas nuevas instituciones están conformadas en forma absolutamente mayoritaria por *profesores-de tiempo parcial*, cuya inserción fundamental de trabajo es, o bien la práctica profesional o el trabajo académico en alguna de las universidades de nuestras dos categorías anteriores<sup>43</sup>. Por último, no sólo las bases disciplinarias son estrechas y sus docentes tienen una ligazón débil con la institución, sino, además, el quehacer de éstos está regulado en sus marcos básicos —los planes y programas de estudio— 'desde afuera', por las universidades examinadoras-acreditadoras establecidas por la legislación del 81.

Todo apunta en este grupo de instituciones a la inexistencia de las bases de la autoridad colegial, o, de otro modo, no se trata aquí todavía de organizaciones cuyo "peso" esté en la base, sino exactamente de sistemas cuyo "peso" está casi por completo en la cima constituida por el grupo fundador-propietario. En términos de nuestra categorización, el poder está casi por completo radicado en el nivel 'establecimiento', y en medida menor en el nivel 'sistema' (a través de los requisitos de examinación y acreditación); la base está en proceso de constitución y no representa un factor de poder real.

En términos generales, los estatutos de estas nuevas universidades repiten los componentes típicos de la estructura de gobierno de una institución académica superior: Rector, Consejo Académico o Superior, Junta Directiva, etc. Pero la ausencia de un nivel de base efectivo hace que estas distintas figuras sean llenadas por otros estamentos y actores que los típicos. El centro de preocupación de los estatutos lo constituyen definiciones sobre los socios fundadores (es decir, propietarios), socios activos y socios cooperadores, y los distintos cuerpos colegiados corresponden a combinaciones variables de estas categorías de actores.

En suma, el problema del gobierno en las instituciones de este sec-

tor se caracteriza por la ausencia del poder colegial, y su identificación con lo que podría denominarse 'relaciones políticas de fundación'. Estas en general tienen más que ver con las dimensiones 'establecimiento (empresa)', que con los aspectos 'disciplinarios' de una organización académica. Lo señalado es de un gran dinamismo y su dirección parece clara: perduración y crecimiento son en este caso sinónimos de desarrollo de una base operativa propia, lo cual trae consigo las condiciones de generación de la autoridad colegial, la que no tardará en constituir un polo de tensión con la autoridad burocrática, y otras, que caracterizan a la organización académica superior<sup>14</sup>.



#### IV. UN CIERRE ABIERTO

Nos limitaremos aquí a demarcar el núcleo fundamental del patrón del desarrollo experimentado por las formas de gobierno en nuestro sistema de educación superior, y a señalar tres ejes de dinamismo que dicen relación con los arreglos de poder futuros del sistema.

El núcleo fundamental del patrón de desarrollo seguido reside, en sus términos más simples, en la siguiente secuencia:

a) el ascenso de la autoridad colegial de la mano con procesos de modernización internos a las universidades en la década del 50 e inicios de los años 60;

b) la pérdida de tal autoridad por los académicos por condicionamientos de naturaleza macrosocial que generan una estructuración política de las relaciones de gobierno durante el período de la Reforma. Enajenación construida por las propias comunidades universitarias, que trajeron al interior de sus instituciones los principios de funcionamiento y los problemas que agitaban en ese momento al campo político;

c) la intervención de la totalidad del sistema por el poder político autoritario que borró todo trazo de afirmación de la autoridad colegial durante el período 73-80;

d) la gradual recuperación de la autoridad colegial frente a la autoridad política, ahora sobre bases organizacionales más sólidas que en los años 50-60. Se trata de una secuencia marcada por quiebres y giros dramáticos, que ocultan la continuidad de procesos poco relacionados con el nivel político y más con la base de las instituciones, y que pueden ser descritos en general como de modernización, en el sentido elemental de mayor complejidad institucional y un mayor peso de las unidades productoras de conocimiento y por tanto de la cara disciplinaria de las organizaciones. Procesos que se traducen en "mayor pesadez en la base" y, por tanto, mayores bases de sustentación del poder colegial, que ahora, a diferencia del período de la Reforma, identifica su propio crecimiento y expansión con la protección de sus unidades operativas y establecimientos respecto a las presiones externas. Esto, visible en desarrollos como los experimentados por la investigación y el crecimiento de los postgrados, procesos propios a la modernización de los sistemas académicos superiores en general, al parecer nunca fue percibido por la autoridad política autoritaria, que sugiere en sus prácticas haber quedado atrapada en los fantasmas de los años 60 y la percepción singularmente

"desde fuera", de las universidades como núcleos de radicalismo y desorden.

Hay a nuestro juicio un cierto equívoco fundamental en las relaciones entre el poder político y las universidades durante el período autoritario, consistente en que aquél vive actuando como si el momento de la Reforma fuera *la condición* de la universidad. La afirmación del poder colegial, contra todos los esfuerzos de la autoridad política, es intrínseca a la organización académica, como argumentamos en el capítulo inicial, y habla en el caso de nuestro país de la *modernización* del sector y no, como ha creído con simpleza el Gobierno Militar, su politización.

Los tres núcleos de dinamismo que a nuestro juicio van a contribuir a determinar nuevas modalidades en la estructuración de las relaciones de poder y autoridad en el futuro inmediato de la educación superior se refieren a su "adentro" más que a su "afuera". Ellos son: las nuevas formas de organización de la investigación, los fenómenos de sindicalización al interior de la profesión académica, y las necesidades de coordinación del sistema de educación superior como un todo por cuerpos que involucren el componente colegial.

El cambio en la base institucional de la asignación de los recursos de investigación inscrito en las reglas actuales de funcionamiento del Fondo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, desde el 'establecimiento', al concurso abierto entre pares de una disciplina, supone una tendencia al fortalecimiento de 'la base' de las instituciones que puede implicar, en principio, cambios en la distribución interna del poder. En primer término, desde las estructuras centrales de cada institución a los departamentos y unidades operativas en general, productoras y realizadoras de los proyectos de investigación capaces de obtener financiamiento, ahora en forma independiente del juicio de las instancias académicas y administrativas de la superestructura de la institución. También implica establecer condiciones que inclinan el balance de poder entre las funciones de investigación y docencia hacia la primera de éstas; la investigación aparece sumando a su mayor peso epistémico intrínseco, la capacidad independiente de atraer financiamiento y equipos a las unidades de que se trate. En términos aún más 'micro', la nueva modalidad de asignación de recursos al campo de la investigación implica el establecimiento de un principio de jerarquización distinto a los preexistentes, donde el éxito en la obtención de fondos puede pertenecer a otros que las cabezas de departamento o catedráticos más *senior*, sentándose así las condiciones para una redefinición de las jerarquías que actualmente articulan el funcionamiento de la base del sistema académico en las universidades que tienen investigación.

Un desarrollo no tocado a lo largo de nuestro análisis es el de las



asociaciones de académicos, surgidas durante el período autoritario y nuevo actor en la estructuración de las relaciones de poder tanto a nivel 'sistema' como dentro de las instituciones. En términos generales el tema planteado es el de la transformación en determinadas instituciones de las relaciones de trabajo de los académicos, las que cuando son sujetas a una autoridad burocrática fuerte, los aspectos de 'colegialidad' de las mismas se ven subordinados por las dimensiones burocráticas de empleador/ empleado y surgen entonces lógicas de acción de nuevo tipo en la profesión docente, de carácter sindical.

Por último, está inscrita en la diferenciación acelerada y creciente importancia del sector de la educación superior en el proceso de desarrollo del país, la necesidad de establecer instancias sistémicas de coordinación. El proyecto de creación de un Consejo Nacional de Educación Superior parece ser un propósito que es compartido por todo el espectro político. Las diferencias aquí se refieren, como es esperable, a los pesos relativos que en una instancia como ésta tendrían la autoridad política y los representantes de la autoridad colegial.

Significativamente, parece no estar en el horizonte de la discusión el que la educación superior no sea gobernada por sus actores fundamentales, los académicos.

## NOTAS

<sup>1</sup>Una buena muestra de cómo se discute la problemática del gobierno de las universidades la constituyen los trabajos presentados al seminario Gobierno Universitario. Una Visión crítica, organizado por la Asociación Universitaria y Cultural Andrés Bello (Agosto-Sept. de 1987) y publicados en, Realidad Universitaria, No. 1, CERC, Santiago, 1987.

<sup>2</sup>Sobre la necesidad de integrar los dos enfoques mencionados, ver J.J. Brunner, Notas para una teoría del cambio en los Sistemas de Educación Superior, Doc. de Trabajo Flacso No. 381, 1988.

La versión más desarrollada del enfoque organizacional está en la obra de B.R. Clark, en especial, *The Higher Education System*, University of California Press, California, 1983.

Para un buen ejemplo del enfoque histórico-social, que es el predominante en América Latina, ver, G. Rama, *El sistema universitario en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1970.

<sup>3</sup>Ver J.J. Brunner, Notas para una teoría del cambio... *op.cit.*

<sup>4</sup>B.R. Clark, *The Higher Education System*, University of California Press, California, 1983, p. 11-12.

<sup>5</sup>B.R. Clark, *The Higher...* *op. cit.*, p. 15.

<sup>6</sup>Clark, *op. cit.*

<sup>7</sup>M. Cohen, J. March, *Leadership and ambiguity: the American College President*. McGraw Hill, New York, 1974.

<sup>8</sup>Clark, *op. cit.*, p. 18.

<sup>9</sup>A.B. Cobban, 'The medieval universities: their development and organization', Methuen, London 1975, citado en B.R. Clark (editor), *Perspectives on Higher Education*, University of California Press, Berkeley, 1984, p. 128.

<sup>10</sup>Como veremos luego, estos tipos fundamentales se desagregan en varios más específicos.

<sup>11</sup>J.J. Brunner, Notas para una teoría del... *op.cit.*, p. 48.

<sup>12</sup>De acuerdo a la clásica definición de Max Weber, el poder, en sus términos más abstractos, es la probabilidad de un actor de imponer su propia voluntad, aunque sea resistida, y cualquiera sea la base sobre la cual tal probabilidad descansa. (M. Weber, *The theory of social and economic organization*, The Free Press, Illinois, 1947). El concepto de autoridad corresponde a un caso particular de poder: el del poder legítimo. Los que mandan



sienten que tienen el derecho de hacerlo; los subordinados perciben la obligación de obedecer. Cualquier uso del concepto supone criterios para identificar la fuente de la autoridad, es decir, las bases de la legitimidad de una determinada petición de obediencia o aceptación de una orden. (S. Lukes, 'Power and Authority', en T. Bottomore, R. Nisbet, A History of Sociological Analysis, Heinemann, London, 1978).

<sup>19</sup>B.R. Clark, *The Higher... op.cit.*, p. 111.

<sup>20</sup>"La forma colegial (de autoridad) está presente, en grados variables de integridad, en las universidades, centros de investigación privados y públicos, asociaciones profesionales, redes intelectuales, literarias y artísticas, cortes de justicia, cuerpos legislativos, consejos públicos y comisiones de la sociedad moderna". D. Sciulli, 'Voluntaristic action as a distinct concept: theoretical foundations of societal constitutionalism', citado en M. Waters, *Collegiality, bureaucratization, and professionalization: a Weberian analysis*, *American Journal of Sociology*, Vol. 94, No. 5, marzo 1989, p. 954.

<sup>21</sup>M. Waters, *Collegiality, bureaucratization... op. cit.*, p. 956.

<sup>22</sup>M. Weber, *Economy and Society*, University of California Press, Berkeley, 1978, p. 277.

<sup>23</sup>M. Weber, *Economy and Society*, *op. cit.*, p. 997.

<sup>24</sup>Waters, *op. cit.*, p. 962.

<sup>25</sup>Decisiones de política son decisiones críticas, no rutinarias. Las decisiones rutinarias son propias de la administración y de la autoridad burocrática.

<sup>26</sup>B.R. Clark, *The Higher... op. cit.*, p. 117.

En los sistemas de educación superior de naturaleza pública y sin "Juntas Directivas", los intereses del (o de los públicos), son representados en el gobierno de las universidades directamente a través del poder político del gobierno nacional.

<sup>27</sup>Clark, teniendo como referencia el sistema de educación superior norteamericano, distingue 6 niveles. No hay diferencias con el caso chileno en los tres primeros niveles; sí las hay respecto al nivel sistema, donde se agregan a la situación 'sistema nacional', las de 'sistema multicampus' y 'sistemas estatales de educación superior'. Ver, B.R. Clark, *The Higher...*, *op. cit.*

<sup>28</sup>J. Van de Graaf, D. Furth, 'Introduction', en J. Van de Graaf, B.R. Clark, *et. al.*, *Academic Power. Patterns of Authority in Seven National Systems of Higher Education*, Praeger, New York. 1978, p. 6.

<sup>29</sup>R. Echeverría, 'El gobierno universitario y el proceso de la reforma en la U. Católica de Chile', *Realidad Universitaria* No. 1, Santiago, 1987, p. 14.

<sup>30</sup>R. Echeverría, 'El gobierno universitario y el proceso de reforma...' *op.cit.*, p.14

<sup>25</sup>María Teresa Esterio, 'El gobierno universitario durante la intervención', Realidad Universitaria No. 1, p. 29, 1987.

<sup>26</sup>En J.J. Brunner, Informe sobre la Educación Superior en Chile, Flacso, Santiago, 1986, p. 41.

<sup>27</sup>D. Levy, 'Chilean universities under the Junta. Regime and Policy', Latin American Research Review, Vol. XXI, No. 3, 1986, p. 105.

<sup>28</sup>Luis Celis, Ricardo Krebs, Luis Scherz, "Historia de los 90 años de la Pontificia Universidad Católica de Chile", Revista Universitaria, No. 1, 1978.

<sup>29</sup>J.J. Brunner, y A. Flisfisch, Los intelectuales y las instituciones de la Cultura, FLACSO, 1983, p. 384.

<sup>30</sup>Citado en J.J. Brunner, A. Flisfisch, Los intelectuales... *op. cit.*, p. 385.

<sup>31</sup>Véase, Declaración del Ministerio del Interior sobre la nueva Legislación Universitaria, 6 de enero 1981, en J.J. Brunner, Informe sobre la educación superior en Chile, Flacso, Santiago, 1986.

<sup>32</sup>DFL No. 1, del 30 de diciembre de 1980, art. 22, en J.J. Brunner, Informe sobre... *op. cit.*

<sup>33</sup>Proyecto de estatuto, *op. cit.*, p. viii.

<sup>34</sup>Proyecto... *op. cit.* arts. 4 y 5.

<sup>35</sup>Interesante comprobar que incluso un proyecto del radicalismo "anti-poder colegial" como éste, no pudo evitar reconocer que en la base operativa de las instituciones la elección por los pares 'expertos' es la forma más funcional de estructuración de la autoridad. Los autores creyeron necesario explicar esta excepción a la norma anti-elecciones del proyecto: "Únicamente los miembros que no son ex-officio del Comité Ejecutivo (del Departamento), son elegidos por el Cuerpo Académico del departamento respectivo, por la simple razón que es la unidad elemental en la organización universitaria, y donde sus miembros se conocen estrechamente, donde sus afanes e intereses académicos son comunes y concretos y su número, generalmente reducido, no da lugar a un electoralismo perturbador". Proyecto de estatuto, *op. cit.*, p. xxi.

<sup>36</sup>Véase cualquier estatuto de las universidades públicas, aprobados en diciembre de 1981, en Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, Régimen Jurídico de la Educación Superior, Vol. II, Normas Estatutarias, Santiago, 1983.

<sup>37</sup>Debe tenerse presente que los Consejos están, en la mayoría de los casos, y sobre todo en la primera mitad de la década, mayoritariamente constituidos por decanos designados sin mayor consulta por los rectores delegados. Hay de hecho, entonces, en la base del procedimiento de constitución de las primeras Juntas Directivas un control casi absoluto por parte del Gobierno. El principio, sin embargo, apunta al control de la Junta Directiva por una instancia de expresión de la autoridad colegial.



<sup>38</sup>L. Vaisman, 'El gobierno de la universidad intervenida: degradación de la conciencia universitaria', en *Realidad Universitaria*, No. 1, 1987.

<sup>39</sup>Los académicos de oposición al Gobierno llamaron a abstenerse de participar en una elección que consideraron restringida en sus opciones: 52% no votó. El Jefe de Estado designó al mismo rector que hasta entonces había sido su delegado.

<sup>40</sup>Básicamente porque no figura entre aquellas con más investigación y porque la intervención gubernamental la ha tratado de modo similar a las universidades derivadas. El conjunto de las derivadas incluye: U. A. Prat, U. de Antofagasta, U. de Atacama, U. de Tarapacá, U. de la Serena, U. de Valparaíso, U. de Talca, U. de Biobío, U. de la Frontera, U. de Magallanes; y las dos universidades pedagógicas, U. Metropolitana y U. de Playa Ancha.

<sup>41</sup>Ver los estatutos de las Universidades de Antofagasta, UFRO, Atacama y Magallanes. Consejo de Rectores, Régimen Jurídico... *op. cit.*

<sup>42</sup>Lo cual no deja de ser paradójal si se tiene en cuenta el radicalismo privatizador a la base de las reformas del año 81.

<sup>43</sup>El porcentaje de profesores jornada completa es de 59,1% en las universidades con aporte fiscal y de 5,5% en las universidades sin aporte. Fuente: L.E. Gonzalez, C.L. Latorre, A. Magendzo, Análisis de la incidencia sobre la educación postsecundaria chilena de los cambios producidos por la reestructuración universitaria de 1981, Mimeo PIIIE, Santiago, julio 1987, Cuadro 2.15 (No se especifica el año). Es de notar que estos datos se refieren sólo a las tres universidades privadas de comienzos de los 80', que son a estas alturas las más sólidas de la categoría, y no a las 18 instituciones creadas a partir de fines de 1987.

<sup>44</sup>En este sentido, los conflictos de la Universidad Diego Portales entre una 'base operativa' de cierto desarrollo propio y los socios propietarios-fundadores-administradores, son en alguna medida anunciadores de desarrollos probables en el resto del sector, independiente de los 'ánimos' ideológicos del caso.





## POLITICA Y GOBIERNO UNIVERSITARIO:

### GOBIERNO UNIVERSITARIO: DIAGNOSTICOS, INTERPRETACIONES Y PROPUESTAS

Angel Flisfisch(\*)

(\*) Abogado, hizo sus estudios de Derecho en la Universidad de Chile. Inició posteriormente sus estudios de Ciencia Política en la Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública de FLACSO, obteniendo un Certificado en Ciencia Política. Obtuvo su MA en Ciencia Política en la Universidad de Michigan, USA, donde a continuación hizo estudios de doctorado. Ha trabajado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Programa-Chile) desde 1972, principalmente en temas de teoría política, pero también en análisis político empírico y en análisis sociológico de instituciones culturales. Entre sus trabajos se incluyen los libros *Los intelectuales y las instituciones de la Cultura* (1983) con José Joaquín Brunner, y *La Política como Compromiso Democrático* (1987).





## POLÍTICA Y GOBIERNO UNIVERSITARIO:

METAFORAS INADECUADAS  
Y AJUSTES NECESARIOS.

---

Si bien los problemas que afectan hoy a la educación superior chilena son de suficiente magnitud, copiar a hablar de crisis, la noción misma de crisis parece haber caído en descredito. Se abusó de ella durante un largo tiempo, de manera tal que hoy su uso no logra comunicar el sentido de urgencia que la palabra debería comunicar. Ese descredito experimentado por la palabra obolece en gran medida al hecho de que durante años la investigación social latinoamericana declaró en crisis una multitud de instituciones y aspectos de la vida social. No obstante, salvo el caso de las instituciones políticas básicas, en gran medida todo aquello declarado en crisis ha sobrevivido, buenamente o malamente. Con las universidades pasa algo similar. Los problemas que las afectan son de gran envergadura, pero tenemos la certeza que, en mejores o peores condiciones, al final de cuentas las universidades se las arreglan para sobrevivir.

Igualmente, existe la tentación de afirmar que las universidades sufren un proceso de decadencia, y hasta habría argumentos para afirmar que en muchos casos esa decadencia es bastante acentuada. Sin embargo, para afirmar seriamente que esa decadencia existe se requeriría de un análisis y una evaluación mucho más finos. Hay universidades que consideradas globalmente, y particularmente tomando en cuenta su pasado, dan pie a afirmar que efectivamente padecen un proceso de decadencia. Pero en otros casos, la situación debe ser evaluada en términos de crecimiento, desarrollo y signos de vitalidad. Aún en aquellos casos donde parecería legítimo emplear la noción de decadencia, el cuadro es ciertamente más complejo. En algunos dominios del saber efectivamente hay signos claros de estancamiento y una insatisfacción más que generalizada con el estado de cosas prevaleciente. En cambio, en otras áreas y disciplinas los signos son de vitalidad y mudanzas en un sentido positivo. Un diagnóstico más detallado de la situación de las universidades y

(\*) Abogado, hizo sus estudios de Derecho en la Universidad de Chile. Inició posteriormente sus estudios de Ciencia Política en la Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública de FLACSO, obteniendo un Certificado en Ciencia Política. Obtuvo su MA en Ciencia Política en la Universidad de Michigan, USA, donde a continuación hizo estudios de doctorado. Ha trabajado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Programa-Chile) desde 1972, principalmente en temas de teoría política, pero también en análisis politológico empírico y en análisis sociológico de instituciones culturales. Entre sus trabajos se incluyen los libros *Los Intelectuales y las Instituciones de la Cultura* (1983) (con José Joaquín Brunner), y *La Política como Compromiso Democrático* (1987).





## I. INTRODUCCION

Si bien los problemas que afectan hoy a la educación superior chilena son de suficiente magnitud como para que cupiera hablar de crisis, la noción misma de crisis parece haber caído en descrédito. Se abusó de ella durante un largo tiempo, de manera tal que hoy su uso no logra comunicar el sentido de urgencia que la palabra debería comunicar. Ese descrédito experimentado por la palabra obedece en gran medida al hecho de que durante años la investigación social latinoamericana declaró en crisis una multitud de instituciones y aspectos de la vida social. No obstante, salvo el caso de las instituciones políticas básicas, en gran medida todo aquello declarado en crisis ha sobrevivido, buenamente o malamente. Con las universidades pasa algo similar. Los problemas que las afectan son de gran envergadura, pero tenemos la certeza que, en mejores o peores condiciones, al final de cuentas las universidades se las arreglan para sobrevivir.

Igualmente, existe la tentación de afirmar que las universidades sufren un proceso de decadencia, y hasta habría argumentos para afirmar que en muchos casos esa decadencia es bastante acentuada. Sin embargo, para afirmar seriamente que esa decadencia existe se requeriría de un análisis y una evaluación mucho más finos. Hay universidades que consideradas globalmente, y particularmente tomando en cuenta su pasado, dan pie a afirmar que efectivamente padecen un proceso de decadencia. Pero en otros casos, la situación debe ser evaluada en términos de crecimiento, desarrollo y signos de vitalidad. Aun en aquellos casos donde parecería legítimo emplear la noción de decadencia, el cuadro es ciertamente más complejo. En algunos dominios del saber efectivamente hay signos claros de estancamiento y una insatisfacción más que generalizada con el estado de cosas prevaleciente. En cambio, en otras áreas y disciplinas los signos son de vitalidad y mudanzas en un sentido positivo. Un diagnóstico serio exigiría un análisis detallado de los diversos sectores y dominios disciplinarios.

En suma, la situación es lo suficientemente compleja como para aconsejar cautela en el pronunciamiento de juicios globales, especialmente respecto de la tentación de afirmar rasgos que de por sí encierran connotaciones catastróficas. Sin embargo, existen problemas y no son problemas desdeñables. Que no son desdeñables lo demuestra el sentimiento generalizado de insatisfacción presente en la inmensa mayoría de los

miembros de las instituciones de educación superior. A la vez, quien afirme que existe un clima de inquietud igualmente generalizado respecto del futuro y el destino de la actividad universitaria parecería no equivocarse.

Las universidades chilenas están hoy en día afectadas por cinco problemas fundamentales, de manera tal que si estas instituciones no encuentran respuestas razonablemente satisfactorias a estos problemas en el plazo de los próximos cinco años, se puede pronosticar una crisis de envergadura del sistema de educación superior, independientemente del descrédito en que haya caído la noción de crisis, o un proceso de decadencia profunda de la institucionalidad universitaria, o ambas cosas a la vez. Los problemas a que se hace referencia son los siguientes:

1. El predominio de una práctica de exclusión ideológica y política como principio que regula *de facto* tanto la actividad de las instituciones como la reproducción en el tiempo de ellas, particularmente en lo que atañe al reclutamiento del personal académico y su composición.
2. Un problema de notoria insuficiencia de recursos financieros que afecta tanto los niveles de ingreso del personal académico como la infraestructura material y las posibilidades de desarrollo en docencia y en investigación.
3. El problema de dar con una institucionalidad estable, especialmente en lo que se refiere a gobierno universitario.
4. En cuarto lugar, las universidades enfrentan el desafío de identificar y poner en práctica una relación con su *afuera*, es decir, con el conjunto de la vida social, económica y política nacional, relación que debe ser satisfactoria tanto para las comunidades académicas que integran las universidades como para las instituciones y agentes que componen ese *afuera*. Ese desafío implica primordialmente un ajuste a las nuevas condiciones internacionales que el país vive en términos de las características de su economía y la inserción de ésta en la economía mundial.
5. Finalmente, está la interrogante sobre si las universidades van a ser capaces de darse a sí mismas condiciones suficientes como para que sus autoridades les impriman los niveles de gobernabilidad que la solución exitosa de los problemas mencionados requiere.

La dificultad principal que enfrentan las universidades es que estos cinco problemas están todos relacionados entre sí. Se puede argumentar que la solución de cada problema es una condición necesaria para la solución de los restantes. Ello no sólo convierte la tarea que enfrentan en un esfuerzo sobrehumano, que precisamente por su envergadura produ-



ce incentivos claros a soslayarla y poner en práctica una *política de avestruz*. A la vez, parece improbable que estos desafíos puedan abordarse a través de una estrategia secuencial, que vaya procurando resolverlos aisladamente, uno cada vez.

Las reflexiones que aquí se presentan no pretenden identificar lo que constituiría una estrategia plausible para la solución de los problemas individualizados. Más bien, se encaminan a analizar diversas circunstancias que tenderían a confirmar una previsión pesimista respecto del futuro de la educación superior. No obstante, hay que entender esta profecía negativa en el sentido de esa orientación de método consistente en elaborar predicciones catastróficas o escenarios pesimistas justamente con la intención de que nada de lo que se predice efectivamente acontezca. En suma, hay que entenderlas principalmente como una provocación, bajo la premisa de que hay ocasiones en que la provocación puede cumplir funciones mucho más útiles que las consideraciones piadosas y auto-complacientes o que un voluntarismo que confunde y fusiona realidad y deseos.

## II.- EXCLUSION, PARTICULARISMO Y UNIVERSALISMO

Tal como se la ha conocido en Occidente, la organización de las actividades universitarias responde a un principio estructural universalista de excelencia académica y logro académico. Lo que este principio significa en términos positivos es algo suficientemente conocido como para que valga la pena describirlo aquí.

Sí vale la pena subrayar qué implica en términos negativos. El principio supone el rechazo de criterios políticos, ideológicos (salvo obviamente la ideología meritocrática que justifica el principio de excelencia y logro académicos), religiosos, étnicos, etc., como elementos ordenadores y reguladores de la actividad universitaria.

La violación más extrema de ese principio se da precisamente cuando en la organización de la actividad universitaria tienen primacía criterios de exclusión y discriminación que atienden a algunos de los elementos ya señalados.

Este principio ha sido infringido prácticamente en innumerables ocasiones durante la historia moderna y contemporánea de las instituciones universitarias. Con certeza, está siendo infringido hoy en alguna universidad del mundo desarrollado, y con certeza se lo seguirá infringiendo en el futuro. En ocasiones, como aconteció durante los fascismos italiano y alemán, la organización de la actividad universitaria fue completamente redefinida y vuelta a construir sobre la base de un principio de discriminación erigido en ideología oficial. Pero hay consenso en considerar que esos períodos en algunas historias nacionales son extraordinarios (auténticas aberraciones en la historia de la universidad como institución), y que la violación recurrente del principio universalista de excelencia y logro académicos no lo pone en cuestión en cuanto tal, de la misma manera que el hecho de que se cometan con cierta frecuencia determinados delitos no pone en entredicho los valores y principios que esas figuras penales protegen.

La fuerza de ese principio en la organización de las actividades universitarias y en las modalidades de comprender socialmente la vida académica se pone de manifiesto en la intensidad y pasionalidad que despiertan las polémicas en torno a las políticas de discriminación positiva, en cuanto instrumentos para la corrección de ciertas desigualdades en el acceso a oportunidades educacionales y de carrera académica. Aun los defensores de estas políticas encuentran dificultades serias para justificar-



las ante sí mismos y es raro que se abogue por ellas salvo en cuanto expedientes transitorios para salvar una situación de patente desigualdad que afecta a grupos con efectivas capacidades de explotar los sentimientos de culpa prevalentes en la sociedad respecto de la situación de exclusión de esos grupos.

Por consiguiente, bajo condiciones modernas es altamente improbable que un sistema universitario pueda sobrevivir sin provocar tensiones de envergadura con su entorno social si está construido sobre la base de principios de discriminación explícitos o implícitos. Aun el caso de universidades privadas cuya fundación obedece a principios confesionales religiosos o de alguna otra índole que es particularista frente al universalismo que es propio de las sociedades contemporáneas que se reconocen a sí mismas como pluralistas, no puede sino producir esas tensiones en el mediano plazo si ese principio fundacional se traduce en prácticas discriminatorias sistemáticas en la regulación de las oportunidades de educación y de carrera académica. Si adicionalmente este tipo de universidades se benefician con transferencias o subsidios estatales, su legitimidad frente a la sociedad es aún más cuestionable. Tarde o temprano, esas prácticas discriminatorias caerán bajo el escrutinio público y se transformarán en asuntos de polémica política.

Hasta 1973, las universidades chilenas organizaron sus actividades reconociendo explícitamente ese principio universalista de excelencia y logro académicos como principio constitutivo de la institución. Prácticamente, ese principio debe haber sido con certeza violado en reiteradas ocasiones. Desde los procesos de reforma que comienzan en la segunda mitad de la década de los sesenta, el principio en cuestión alcanzó un cuestionamiento sistemático relevante y no se puede dejar de tener la impresión de que en la práctica tendió a ser sustituido por criterios discriminatorios políticos e ideológicos. Hubo aun universidades donde se procedió a segmentar áreas disciplinarias o profesionales, conformándose unidades política e ideológicamente homogéneas. Sin embargo, la ideología oficial de las instituciones universitarias siguió afirmando el principio universalista de excelencia y logro académicos como principio constitutivo, y para extensos sectores de académicos y el sentido común social mayoritario ese principio continuó apareciendo como el principio *natural* de regulación de la vida universitaria y sus trasgresiones como algo enteramente reprobable.

A partir de 1973, el principio universalista fue sustituido por un principio de discriminación política e ideológica manifestado abiertamente y sancionado como ideología oficial de la institucionalidad universitaria. La historia es lo suficientemente conocida como para volver a repetirla aquí. Lo que sí importa subrayar es que las consecuencias de esa

práctica sistemática de discriminación originaron una situación con rasgos de gran estabilidad.

Aunque la afirmación no se pueda sostener en términos de la evidencia empírica requerida y aun a riesgo de provocar irritación en muchos, cualquiera dotado de un mínimo de desapasionamiento no podrá sino tener la sospecha fundada de que la composición del actual personal académico de las universidades consideradas en su conjunto presenta sesgos políticos ideológicos de gran magnitud. En segundo lugar, también cabe sospechar con igual fundamento que estos sesgos están operando efectivamente en la regulación de múltiples dimensiones de la vida universitaria, desde las decisiones sobre el contenido de los planes o programas de estudio hasta en el clima intelectual y cultural general que se vive dentro de las universidades.

Reformar hoy las universidades con un sentido retrospectivo y con miras a recobrar el estado de cosas prevaleciente hacia 1973 es, como todos sabemos, imposible. La única vía abierta para una suerte de refundación de la institucionalidad universitaria sobre la base del principio de excelencia y logro académicos reside en una estrategia incrementalista, de largo plazo y que operaría con gran lentitud. Las comunidades académicas universitarias existentes hoy tienen un obvio interés en protegerse a sí mismas. No van a sacrificar posiciones y certezas en aras de una refundación que restablezca en plenitud la vigencia del principio universalista. Por otra parte, la situación de restricción financiera no permite ampliar las plantas académicas de manera de hacer viable una estrategia paliativa de acuerdo a ese sabio criterio de que la forma óptima de resolver un conflicto en torno a posiciones escasas reside en aumentarlas suficientemente.

No obstante, la estrategia incrementalista de largo plazo consistente en recuperar y consolidar una vida académica universitaria regulada por el principio meritocrático de excelencia y logro académicos a través del proceso de reclutamiento de nuevos académicos en la medida en que se generan nuevas vacantes o el retiro o la muerte de quienes ya las ocupan, encuentra un serio obstáculo en la existencia de incentivos para simplemente consolidar una situación de comunidades ideológica y políticamente segmentadas. En efecto, el surgimiento de un sector de universidades privadas ha hecho viable una situación perversa que ha abierto oportunidades a los sectores excluidos para construir instituciones u organizaciones de enseñanza superior, muchas de las cuales tienen como principios fundacionales criterios políticos, ideológicos, confesionales o de otra índole igualmente particularista, con el resultado de que proliferan universidades que tienden a adquirir una notable homogeneidad de acuerdo al criterio fundacional que las rige. Esa homogeneidad no sólo se expresa



en el reclutamiento del personal académico, sino también en el contenido de los planes de estudio, de las escasas actividades de investigación que realizan y en el microclima cultural general que se produce en torno a ellas.

La probabilidad del riesgo recién señalado es alta. Desde un punto de vista que aspira a una sociedad más pluralista y liberal esta tendencia puede aparecer beneficiosa. Pero a la larga sólo va a significar consolidar esa situación de comunidades académicas segmentadas según líneas de fractura ideológicas, políticas y confesionales, tendencia que ya estaba latente hacia fines de la década de los sesenta y cuyos orígenes se remontan a la creación de la primera universidad con un carácter confesional.

Además, hay que tomar en cuenta que en la situación chilena existe una nula movilidad en el mercado académico. En realidad, la situación es tal que hablar de mercado académico es algo que no tiene mucho sentido. Una vez que un académico ha adquirido una posición laboral estable, lo más probable es que la conserve de por vida en la misma universidad. A la vez, cada universidad tiende a cooptar su nuevo personal académico a partir de sus propios estudiantes.

Este conjunto de circunstancias operan en el sentido de hacer particularmente difícil un retorno a una vida universitaria regulada fundamentalmente por el principio universalista ya referido. Lo previsible es una vida universitaria segmentada en la forma ya bosquejada, donde van a articularse con dificultad el principio universalista con un conjunto de principios particularistas, y dada la estrecha relación entre universidades y el Estado y la política, esta situación no puede sino augurar tiempos tormentosos para los próximos años.

### III. EL PROBLEMA DEL GOBIERNO UNIVERSITARIO

A partir de los movimientos de reforma de mediados de los años sesenta la cuestión del gobierno universitario ha dominado gran parte de la polémica pública sobre la educación superior chilena. Sin embargo, esta relevancia del problema, que podríamos calificar de anormal o inusitada en comparación con otras realidades, es anterior a ese período. Aunque la afirmación requeriría de un apoyo en evidencia empírica que no estamos en condiciones de proporcionar, se puede decir que las universidades chilenas han demostrado una notable incapacidad de innovar los contenidos y orientaciones de la vida académica que transcurre en su interior de una manera plenamente *endógena*. Toda innovación siempre ha implicado disrupciones considerables en cuanto a las formas de gobierno prevalecientes, que se han traducido en cuestionamientos serios de la legitimidad de esas estructuras. Adicionalmente, estos procesos se han asociado ineluctablemente a una politización que reproduce al interior de las universidades las líneas de fractura partidistas que ordenan la vida política nacional. Al mismo tiempo, esta politización se ha articulado regularmente con la apelación a recursos de poder exógenos a la vida universitaria y con el empleo sistemático de esta clase de recursos.

Un rasgo característico de estos procesos ha sido la recurrencia de la noción de *democracia* como lo que algunos han calificado de metáfora ordenadora de todos los conflictos que se han desarrollado a partir de ese reiterado cuestionamiento de las estructuras de gobierno universitario. El resultado es que la estabilidad de las actividades de gobierno universitario se ha constituido en un bien particularmente escaso y ello ha repercutido negativamente en la calidad de las actividades docentes y en la productividad de los investigadores. Nada más nocivo para un desarrollo normal de la vida académica que la ocurrencia sistemática de olas de movilización en torno a cuestiones de gobierno universitario que terminan consumiendo el tiempo de los académicos y creando climas de confrontación intensa y polarizada particularmente disruptivos de lo que son relaciones académicas interpersonales normales.

En los últimos años, dado el contexto que consolidó la intervención autoritaria de las universidades, es más que explicable esa relevancia que readquiere el problema del gobierno universitario y el rol principal que juega la idea de *democracia* en todos los procesos que giran en torno a ese problema. A ello hay que añadir que este problema específico del gobier-



no universitario y de su *democratización* no podía sino fusionarse con la cuestión más general de la lucha por la democracia en la vida política nacional. La reivindicación de una *democratización* de las universidades simplemente fue parte de un conflicto más general en el seno de la sociedad chilena que enfrentó al régimen autoritario con unas oposiciones antiautoritarias y democráticas. Más específicamente, buena parte de las luchas y conflictos al interior de las universidades se inscribieron en el conflicto más global, adquiriendo su significado real *precisamente* como un componente de esa estrategia general de una oposición que perseguía metas políticas que excedían con creces el estricto marco del problema del gobierno universitario. Ello es particularmente patente en el caso de los movimientos estudiantiles de los últimos años, pero es muy probable que algo similar, aunque de manera más atenuada, haya también sucedido con las movilizaciones académicas de la época.

La dificultad central de la noción de una *democratización* del gobierno universitario reside en que el concepto de democracia es inaplicable al ámbito académico universitario, dada la naturaleza misma de la institución.

Contemporáneamente, el concepto de democracia tiene un significado sumamente preciso. Independientemente de las fórmulas teóricas utilizadas para justificar argumentativamente las instituciones que configuran el fenómeno democrático contemporáneo —por ejemplo, fórmulas como las de soberanía popular, o la afirmación de que democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo—, lo realmente importante son las instituciones que traducen operacionalmente esas fórmulas u otras similares.

Ese conjunto de instituciones son lo suficientemente conocidas como para que tenga sentido examinarlas aquí en detalle. Basta con enumerarlas: elecciones periódicas de autoridades; un sistema electoral que garantice el principio de *un hombre, un voto*; libre acceso a la competencia electoral, lo cual implica la vigencia de un conjunto de garantías entre las cuales están la libertad de organizarse para competir electoralmente y la libertad de expresar opiniones y difundirlas; un sistema limpio de recuento de votos; el derecho a constituirse como oposición legalmente reconocida al gobierno de turno; el respeto de ciertos derechos básicos de quienes son políticamente minorías. La operación de este conjunto de instituciones lleva a un auténtico mercado electoral, caracterizado por una competencia por votos y puestos de autoridad protagonizada fundamentalmente por partidos políticos. Es este significado operacional de la noción de democracia lo que ha llevado a construir conceptos como el de poliarquía, que claramente reflejan mejor la naturaleza propia de las instituciones democráticas y su faz operacional.

En las polémicas académicas sobre gobierno universitario, la noción de una democratización de ese gobierno nunca ha adquirido la precisión requerida como para que se traduzca en instituciones específicas, que sean tanto viables como eficientes. Muchas veces da la impresión que aquello a lo que se procura aludir es a una fórmula esencialmente doctrinaria, con raíces claramente rousseauianas. El objetivo perseguido consistiría en hacer alumbrar, a través de procesos de movilización y electorales, una suerte de voluntad general, que en la práctica se encuentra distorsionada por la acción de diversos elementos o componentes autoritarios. Ciertamente, se pueden reconocer con gran frecuencia resonancias rousseauianas románticas en el lenguaje utilizado en las polémicas sobre gobierno universitario. Lo que vale la pena destacar es que ese ideal rousseauiano romántico nunca ha tenido la capacidad de traducirse en instituciones políticas viables, que además garanticen efectivamente aquellos valores que la democracia procura poner en obra o defender. El mejor ejemplo de esa incapacidad es la revolución francesa, un proceso que no sólo se demostró notablemente estéril en su aptitud para estabilizar instituciones políticas, sino que además implicó —precisamente en razón de ese ideal romántico rousseauiano que lo orientó— una destrucción y violación sistemáticas de los valores democráticos. No obstante, lo más probable es que las más de las veces el empleo de nociones con connotaciones rousseauianas románticas de democracia obedezca simplemente a fines estratégicos de movilización o a necesidades de la polémica, sin que exista una intención seria de diseñar instituciones de gobierno universitario operacionales a partir de esas invocaciones.

Un buen indicio de la inadecuación de las instituciones políticas democráticas a la vida universitaria y su gobierno se encuentra en el rechazo práctico sistemático, aunque las más de las veces implícito, al principio *un hombre, un voto* que se observa en las polémicas y conflictos que se producen en torno a la cuestión del gobierno universitario. Aun durante los procesos de reforma de los años sesenta este principio no fue nunca propugnado como un fundamento de la idea de cogobierno. Las instituciones que operacionalizaron esa idea jamás lo utilizaron. En la práctica, lo que imperó fue un principio de participación electoral de estamentos, con el voto individual dentro de cada estamento sujeto a ponderaciones diferentes según el estamento, y de acceso a posiciones de autoridad igualmente ponderado según los distintos estamentos. Este tipo de representación estamentaria, en la cual nunca se discute el mayor poder que formalmente debe reconocerse al estamento académico, está absolutamente reñida con cualquiera teorización democrática moderna o contemporánea. Si se intenta buscar para ella alguna justificación, habría que hacerlo en términos de una argumentación de raíces corporativistas o



gremiales cercana a las teorizaciones medievales sobre las formas de gobierno. De hecho, en los casos en que se intentó una justificación doctrinaria del tipo de realidades gubernamentales universitarias que originaron los procesos de reforma de los años sesenta, los conceptos y la clase de argumentaciones empleadas poseen claras resonancias medioevales, tal como lo destacan el uso frecuente de nociones como las de comunidad y participación.

Ese rechazo implícito al principio democrático de *un hombre, un voto* expresa el carácter muy ajeno de la institucionalidad democrática al tipo de realidades sobre las que tiene que descansar una forma de gobierno universitario. El gobierno de una universidad combina dos principios estructurales de organización. Por una parte, un principio de comando burocrático, radicado en una autoridad unipersonal, regulado por una lógica burocrática o gerencial clásica en nada distinta de la lógica del ejecutivo de cualquiera organización contemporánea como una empresa, un hospital, etc. Por otra parte, un principio de gobierno *colegial*, que se traduce operacionalmente en un sistema de toma de decisiones por comités, integrados por académicos y radicados en los diversos niveles que integran la universidad como organización<sup>1</sup>.

Empíricamente, una universidad determinada va a combinar estos dos principios estructurales de maneras específicas. En un extremo, podrían tenerse universidades carentes de una autoridad burocrática unipersonal, y donde el conjunto de las decisiones son adoptadas por ese sistema de gobierno colegial. Parece imposible que esas universidades existan. Contemporáneamente, una universidad necesita de esa autoridad y su importancia para la marcha eficiente de los asuntos universitarios es cada vez mayor. En el otro extremo, se pueden concebir universidades cuyo gobierno se basa en la sola existencia y operación de ese principio de gestión burocrática. Las universidades privadas que han modificado el panorama de la educación superior en Chile durante los últimos años parecen responder a este modelo extremo en el que la dimensión colegial de la toma de decisiones está radicalmente ausente. Sin embargo, este último modelo descansa en una profesionalización académica al interior de la universidad sumamente débil o simplemente ausente.

El problema que enfrenta toda universidad contemporánea compleja, caracterizada por la existencia de un cuerpo académico altamente profesionalizado, reside en combinar ambos principios estructurales de gobierno, de manera de lograr la eficiencia y el dinamismo que sólo una gestión burocrática puede conseguir y a la vez conservar condiciones para la originalidad e innovación en la trasmisión y producción de conocimientos. Más radicalmente aún, si no existe un componente colegial

importante, entonces la empresa científica con las características y valores con que la conocemos es inviable.

Una estructura de gobierno universitario democrática, en el sentido riguroso que hay que dar al concepto hoy en día, es incompatible con ese componente colegial que una universidad equilibrada debe poseer. Una estructura colegial de gobierno sometida a las exigencias que impone la existencia de un mercado electoral como el que caracteriza a cualquier democracia medianamente desarrollada, es una estructura que explota a muy corto andar. Las condiciones, los valores, la calidad de las relaciones interpersonales, los tiempos del proceso de toma de decisiones y los rasgos básicos mismos de ese proceso en un sistema colegiado de comités, son totalmente distintos y con frecuencia contradictorios con la lógica y exigencias de un sistema electoral competitivo.

Las modalidades de generación de la autoridad ejecutiva burocrática unipersonal en una universidad pueden adoptar formas muy diversas, y una de ellas consiste precisamente en generarla a través de procesos electorales periódicos bajo condiciones que se pueden aproximar bastante a las de un mercado electoral competitivo. Sin embargo, la probabilidad es muy alta de que esa modalidad de generación de la autoridad ejecutiva burocrática unipersonal acabe por permear el conjunto de la vida de la universidad, proyectándose rápidamente al sistema colegial de toma de decisiones y destruyéndolo, riesgo que adquiere características de certeza si la penetración de la vida universitaria por la vida política nacional es de tal magnitud que las contiendas electorales por ocupar la posición de autoridad ejecutiva unipersonal reflejan fatalmente las líneas de fractura que organizan los conflictos políticos electorales nacionales. La experiencia chilena de los años sesenta es una excelente ejemplificación de esta aseveración.

El problema de las universidades chilenas hoy en día reside en dar con fórmulas institucionales que logren combinar equilibradamente y de manera estable la existencia de autoridades ejecutivas unipersonales dinámicas y eficientes con la existencia de sistemas colegiales de tomas de decisión que favorezcan el desarrollo de la profesión académica en los diversos dominios del saber. Probablemente, ese desafío lo enfrentan también las universidades privadas en sentido estricto. Si persisten en el modelo de gobierno burocrático unilateral, enfrentarán en el mediano plazo problemas y conflictos internos de envergadura, o en el mejor de los casos permanecerán estancadas, basándose en un cuerpo académico tan escasamente profesionalizado que ni siquiera merece el nombre de tal.

En términos de ese desafío, el hecho de que la noción de democracia se convierta en *la* metáfora ordenadora de la actividad universitaria es



algo particularmente disfuncional, que afecta negativamente la probabilidad de que las universidades resuelvan con éxito el problema, avanzando progresivamente en la consolidación de formas de gobierno que, al combinar los dos principios estructurales referidos, sean efectivamente instrumentos adecuados para el desarrollo académico y un mejoramiento sustancial en la calidad de la trasmisión y producción de conocimiento. Que la idea de democracia sea uno de los elementos básicos en el ordenamiento de la vida política nacional es algo del máximo valor. En ese caso, se trata de mucho más que una metáfora. Es un principio que tiene una traducción institucional operacional inmediata. En el caso de las universidades, efectivamente es sólo una metáfora, pero que además posee la virtud de generar cadenas complejas de efectos perversos para la institucionalidad universitaria.

Cabe preguntar si efectivamente las universidades y los cuerpos académicos que las componen están en condiciones de desembarazarse de esta pesada carga ideológica que les impide dar con soluciones adecuadas a sus problemas de estructuras de gobierno.

Hay un elemento en la situación chilena que hace mirar con pesimismo esa posibilidad. Las universidades chilenas han sido siempre particularmente permeables a la política nacional. La tendencia a que se reproduzcan en su seno los conflictos partidistas y que sus propios conflictos acaben desarrollándose según la misma lógica política que estructura las contiendas políticas nacionales es una tendencia innegable, que opera una y otra vez en la historia. La dificultad reside en que esa tendencia parece obedecer a la operación de factores de larga duración, que no es previsible que puedan neutralizarse con facilidad.

En el pasado reciente, la explicación convencional sobre este fenómeno enfatizaba tanto una alta politización como un rasgo de la cultura nacional que se proyectaba en las universidades de la misma manera que afectaba a los más diversos ámbitos de la vida, como el escenario de intensa polarización que caracterizó la política chilena desde mediados de los años sesenta. Hoy en día, la sociedad se presenta sensiblemente menos politizada y el escenario de intensa confrontación y polarización ha dado paso a uno mucho menos conflictivo y de significativas convergencias. Pese a ello, a corto andar el sector más importante de la educación superior reproduce esa notable permeabilidad respecto de la sociedad política nacional. Obviamente, al reproducirla recoge también sus nuevas características. La intensidad de los conflictos tiende a ser menor y las conductas cooperativas son más frecuentes. Pero el hecho de que la permeabilidad se mantenga indica la necesidad de buscar otras explicaciones.

Parte de esa explicación se encuentra en la dependencia importan-

te del sector más relevante de la educación superior respecto del Estado y las decisiones públicas. Aun si tanto los partidos políticos como el gobierno y el congreso tuvieran sólo un interés muy secundario en lo que ocurre dentro de las universidades, cualquier grupo relevante dentro de una universidad no puede sino procurar apelar a recursos de poder político —partidistas y gubernamentales— para conseguir los más diversos fines, incluidas metas académicas inobjetables. En el fondo, la politización de la vida universitaria es una estrategia necesaria para cualquiera de los sectores que la integran en razón de esa dependencia respecto del Estado y las decisiones públicas, y basta con que un sector la utilice para que sea perfectamente irracional para todos los restantes el privarse de ella. Sólo no habría politización si todos los sectores renunciaran implícitamente a usarla como estrategia y si el conjunto dispusiera de amenazas que pudiera hacer efectivas contra los defectores de esta renuncia implícita, con lo cual existiría un incentivo eficaz que disuadiría a los potenciales defectores. Hasta ahora, pese a los reclamos recurrentes contra la politización provenientes de los más diversos grupos, los cuerpos académicos no parecen haber tomado conciencia de la necesidad de una renuncia colectiva implícita de esa naturaleza. Aun si tomarán conciencia de ella, no parece que existan elementos que permitieran contrarrestar la tentación de defecionar de esa estrategia colectiva, desertión que sería sin duda altamente beneficiosa para el que la práctica en un contexto donde el resto de los actores se están privando voluntariamente de apelar a recursos políticos, partidistas o gubernamentales.

Pero no es sólo este interés del mundo universitario por colgarse al mundo político lo que explica su permeabilidad al segundo. Hay también un interés permanente de los actores políticos por influir y producir impactos en el ámbito universitario. Para los actores políticos, el mundo de las universidades es una arena política donde, al igual que en otros escenarios como el sindical, el gremial o el vecinal, se juegan dosis no desdenables de prestigio y reputación de poder. Adicionalmente, se trata de una arena política privilegiada. Quizás sólo el escenario sindical, dentro de aquellos ámbitos que pertenecen a la sociedad civil y carecen de una connotación política *natural*, posee para los actores políticos una importancia similar.

Ese privilegio otorgado al ámbito universitario como arena política se explica por la existencia de movimientos estudiantiles provistos de una larga tradición y con conexiones más que fuertes con los partidos. En realidad, en Chile el movimiento estudiantil siempre ha sido parte de las organizaciones políticas nacionales y la política estudiantil universitaria parte de la política nacional de partidos. Aún más, para la gran mayoría de los dirigentes estudiantiles la política universitaria estudiantil ha sido



y es una primera etapa en una carrera política profesional que continúa una vez abandonada la universidad. Conjuntamente con la dependencia del Estado y las decisiones públicas, es este otro factor de la política estudiantil y sus peculiaridades lo que hace tan estable la permeabilidad de la universidad por la vida política nacional.

La dificultad reside en que bajo esas condiciones es poco probable que la noción de democracia deje de ser la metáfora ordenadora de la polémica en torno a la cuestión del gobierno universitario. A la vez, es también poco probable que el conjunto de los grupos que se enfrentan dentro de las universidades renuncien a echar mano de recursos de poder de la esfera de la política nacional para lograr ventajas en sus posiciones internas, y la mejor manera de hacer efectivos esos recursos consiste en enmarcar los procesos de definición de la institucionalidad gubernamental universitaria dentro de una lógica que reproduzca tanto las líneas de fractura como los ritos propios del mercado electoral que es peculiar a la democracia.

Así, el esfuerzo de las universidades por obtener formas de gobierno estables y adecuadas a los rasgos inherentes al tipo de organización de que se trata se verán dificultadas por unas anteojerías doctrinarias y un conjunto de prácticas que constituyen obstáculos serios respecto del éxito de ese esfuerzo.

#### IV. EL PROBLEMA DEL AJUSTE Y LOS RECURSOS

El problema financiero que afecta hoy a las universidades está fusionado con el problema de la relación que ellas establezcan con su entorno societal y las condiciones que afectan a ese entorno.

Ya es bien sabido que el conjunto de los países latinoamericanos enfrentan la exigencia de un *ajuste estructural* que significa para ellos modificaciones importantes en el modo en que sus economías han venido funcionando en los últimos cuarenta o cincuenta años. Puesto de una manera más que esquemática, ese ajuste implica llegar a una economía que si bien sigue siendo mixta, se regula primordialmente por una lógica de mercado y está abierta al exterior. Ello no sólo se traduce en la búsqueda de nuevas modalidades de inserción en la economía internacional. Al mismo tiempo, ese ajuste requiere una redefinición bastante drástica del rol del estado y de su modalidad de funcionamiento respecto del estado de cosas que prevaleció en el pasado.

En el caso de Chile, el ajuste estructural se produjo en gran medida durante los años de autoritarismo, con todo el costo social que esos ajustes implican, costo que no fue atenuado en razón de la ausencia de un sistema político democrático. En todo caso, el hecho es que las universidades enfrentan hoy una situación muy distinta de la que vivieron en el pasado, particularmente en términos de la relación que pueden mantener con el estado.

Durante las seis primeras décadas del siglo, las universidades se desarrollaron internamente sobre la base de una profesión académica que a falta de mejor nombre se puede llamar de tradicional: un personal orientado hacia la docencia en la formación de profesionales, que no dependía o dependía sólo marginalmente de su actividad universitaria respecto de su ingreso y con ninguna o muy poca actividad de investigación. A la vez, las universidades extraían sus recursos financieros exclusivamente del estado, a través de transferencias o asignaciones en el presupuesto nacional. Dada esta modalidad de financiamiento y el hecho de una enseñanza profesional impartida gratuitamente, la gestión universitaria fue libre para prescindir de todo cálculo económico, aun de un cálculo que relacionara insumos y productos bajo ciertas restricciones presupuestarias. El mayor gasto derivado de la expansión de actividades o de incrementos en las planillas de sueldos y salarios se financió siempre mediante presiones sobre el proceso de toma de decisiones públicas,



mobilizando recursos políticos, tanto partidistas como de influencia personal. En la última etapa de este período, al igual que el resto de las actividades públicas, las universidades dependieron del déficit fiscal para financiar los notables procesos de expansión que experimentaron y el mejoramiento de la situación económica de su personal. Ello fue así aun en el caso de universidades que aparecían como privadas.

A partir de los años cincuenta, el panorama se hizo más complejo en razón del surgimiento al interior de las universidades de una carrera académica moderna, integrada por profesionales de dedicación exclusiva o completa, orientado fuertemente a actividades de investigación según el paradigma de carrera académica institucionalizado finalmente en los Estados Unidos. El surgimiento de un segmento de académicos modernos implicó a la vez un proceso de creciente diferenciación, traducido en la aparición de nuevas facultades y especializaciones disciplinarias que pugnaron, frecuentemente con éxito, por modificar las estructuras organizacionales y administrativas. Ello aumentó significativamente el crecimiento del aparato burocrático, la magnitud de las planillas de sueldos y salarios, y los requerimientos de infraestructura. Adicionalmente, las universidades experimentaron un notable crecimiento de sus matrículas, con el consiguiente impacto en la necesidad de extraer recursos desde el Estado.

La absoluta libertad que en este estado de cosas existió para las universidades en el manejo de la gestión de recursos —de hecho, la única restricción que pesó sobre ellas fue el control de la legalidad del gasto, al igual que en todas las restantes reparticiones del sector público—, no sólo implicó la ausencia de algún cálculo económico que relacionara recursos y productos o actividades más allá de la necesidad de *hacer cuadrar la caja*, restricción por lo demás subsanable a través de la presión sobre el déficit fiscal, sino que también se tradujo en una total incapacidad para dirigir las actividades de investigación llevadas a cabo por los académicos de nuevo cuño, o de idear mecanismos que permitieran vincular los contenidos y productos de la investigación a algún cálculo económico que los relacionara con los recursos gastados y con determinadas prioridades.

En este punto, la práctica universitaria no hizo otra cosa más que ajustarse a la ideología académica oficial prevaleciente en los países centrales desarrollados, si bien la materia fue objeto de arduas polémicas durante los años sesenta en el contexto de la idea de que la actividad de investigación debía enmarcarse en un proyecto nacional de desarrollo y orientarse por las necesidades nacionales definidas por un proyecto semejante. No obstante, esas polémicas se mantuvieron en un plano estricto

tamente ideológico y no tuvieron consecuencias prácticas dignas de destacarse.

En todo caso, mientras el Estado funcionó como proveedor de unos recursos aparentemente inextinguibles mientras se aplicaran las presiones políticas adecuadas, esta situación fue óptima para todos los involucrados, particularmente para los encargados de la gestión universitaria.

La situación hoy en día es radicalmente diferente y dado el contexto económico mundial que ha llevado a ella, la probabilidad de que sea una situación estable es muy alta. En realidad de poco vale quejarse en cuanto a que haya sido producida por una larga gestión gubernamental autoritaria. Hay que entender que se trata de una transformación que habría sobrevenido de todas maneras. Por otra parte, la situación de países como Argentina, Brasil o Perú, ilustra bien los enormes costos que la dilatación en un ajuste estructural conlleva.

Para las universidades, la redefinición del rol del Estado implica primordialmente dos cosas.

Primero, que la posibilidad de transferencia de recursos se enmarca en un cuadro de política fiscal que evita el déficit como mecanismo de provisión de recursos y de respuesta a presiones o demandas corporativas sectoriales. Ello significa que la magnitud de las transferencias hacia la educación superior está determinada por las prioridades que las decisiones políticas asignen a diversas metas y sectores bajo la restricción de un equilibrio presupuestario. En el pasado el conflicto por la distribución del presupuesto adquiría el carácter de una suerte de juego de suma positiva en cuanto era posible satisfacer un gran número de demandas y presiones echando mano del déficit fiscal. Obviamente, ello era una solución sólo en el corto plazo. En el largo plazo, los procesos inflacionarios convierten a algunos en perdedores y otros en ganadores. Hoy en día, ese conflicto es un juego de suma nula y su desenlace año a año estará determinado por esas prioridades que las decisiones políticas otorguen a las distintas clases de actividades y metas.

Segundo, la nueva modalidad de funcionamiento fiscal del Estado fuerza a las universidades a una gestión que opere en términos de un cálculo económico que relacione insumos (recursos extraídos del entorno) con actividades o productos, bajo las restricciones presupuestarias existentes. Puesto de otra manera, las universidades requieren de un tipo de gestión que se traduzca en mecanismos de asignación de sus escasos recursos y de control de las actividades o productos en que se emplean esos recursos, que sea razonablemente satisfactoria.

En el caso de las universidades privadas surgidas en los últimos años existe una gestión con esas características, derivada del hecho de



que en teoría al menos se regulan por una lógica de empresa que compite en un mercado. Una universidad privada que arroja pérdidas debería quebrar y desaparecer —nuevamente, al menos en teoría—, salvo que pueda compensarlas a través de donaciones privadas.

El caso de las universidades que dependen primordialmente de transferencias estatales es muy distinto. Independientemente de que ellas constituyen un dato histórico, la justificación racional de su existencia es que hay una serie de metas socialmente valiosas que un sistema de universidades privadas, regulado por una estricta lógica de mercado, no puede cumplir. En un país como Chile, un sistema semejante no podría formar el número y la variedad de profesionales exigidos por la meta de desarrollo nacional; tampoco podría desarrollar esfuerzos de investigación científica y tecnológica de magnitud significativa; finalmente, su operación no generaría procesos de movilidad social ascendente como los requeridos por un objetivo de cohesión social más allá de un cierto umbral crítico.

Es en razón de esas fallas de un mercado de la educación superior que se justifica el sector público universitario, claramente el componente más importante del sistema. La dificultad principal de ese sector público es la inexistencia de un mecanismo automático que castigue la ineficiencia en la asignación y empleo de recursos tal como el que contiene un mercado razonablemente competitivo. Ese mecanismo tiene que ser construido desde dentro de la propia universidad y ella misma tiene que preservar su operación en el tiempo. A partir de los recursos que las decisiones políticas han asignado a las universidades, ellas deben ser capaces de definir sus propios objetivos concretos en armonía con aquellas metas nacionales más globales que son su razón de existir, crear y poner en operación sistemas de control y evaluación de las actividades que emplean esos recursos, definir criterios de éxito o fracaso para ellas, construir sistemas de incentivos que aumenten la probabilidad de un desempeño exitoso, y castigar el fracaso.

Aunque la afirmación puede ser irritante, hay que recalcar que en el pasado las universidades simplemente no hicieron nada de esto. Aún más, se puede aventurar la afirmación de que tampoco lo están haciendo hoy, pese a que se podría haber supuesto que la presencia de un sector privado dentro del sistema de educación superior debería haber obrado como un incentivo que impulsara esfuerzos en esa dirección.

Bajo las condiciones creadas por el ajuste estructural el imperativo primordial para las universidades es alcanzar niveles de eficiencia que nunca tuvieron en el pasado. Ello implica adecuar sus actividades a los objetivos globales que el Estado y la dinámica general de la economía definen para ellas y desempeñar esas actividades así definidas de manera

eficiente. Al mismo tiempo, la obtención progresiva de logros en la dirección de ese imperativo es una condición necesaria para que las universidades recuperen prioridad en la visión de los distintos actores que protagonizan el proceso de toma de decisiones públicas. Si hay razones suficientes para opinar que las universidades están estancadas y se desempeñan en términos de una ineficiencia inexcusable, la voluntad política de transferir a ellas más recursos que los que están recibiendo será muy débil.

Se puede decir que tal como los países viven la exigencia de un ajuste estructural de sus economías, con profundas repercusiones sociales de difícil manejo, las universidades viven una exigencia análoga. Pero a la vez, tal como la historia demuestra que para los países cumplir con ese ajuste es casi una tarea titánica, la previsión que se puede tener sobre la capacidad de las universidades chilenas de cumplir con su propio ajuste por necesidad es pesimista.

Transformar las universidades en organizaciones eficientes equivale a iniciar y llevar adelante un proceso que implica *costos sectoriales* y *costos personales* de envergadura al interior de ellas. Entre otras cosas, implica afectar seriamente intereses de las burocracias universitarias, poner en cuestión diversas actividades docentes, modificar la dirección de los esfuerzos de investigación para articularlos a las necesidades que dicta la evolución de la economía, renovar el personal académico e imprimir a la carrera académica movilidad suficiente, aplicar a la actividad académica un sistema de incentivos y castigos que posean efectividad.

Hasta ahora, los diversos sectores que componen las organizaciones universitarias han demostrado una gran capacidad de defensa corporativa. Si hubiera que elegir una idea central en torno a la cual escribir la historia de las universidades en los últimos años —no sólo durante el período que va desde 1973 hasta 1989—, la noción de un juego en que los distintos actores utilizan estrategias de bloqueo, empleándolas exitosamente unos contra otros, podría ser una buena elección. La previsión es entonces que, enfrentados a un proceso de ajuste como el descrito, los diversos sectores que componen las universidades en cuanto organizaciones van a desplegar exactamente esa misma capacidad para frustrar ese proceso.



## V. EL PROBLEMA DE LA GOBERNABILIDAD

Según se sabe, hay buenos y malos gobiernos. Para el sentido común, un buen gobierno es aquel que deja conforme a todo el mundo, evidentemente comenzando por la persona que hace la evaluación. En esos términos, un buen gobierno es por definición un gobierno sumamente popular.

No obstante, si se amplían los horizontes temporales y la evaluación se hace a partir de una visión sobre los efectos de más largo plazo de la gestión de que se trata, puede acontecer que un buen gobierno sea aquel que en el corto plazo deja conformes a pocos. Por consiguiente, un buen gobierno puede ser un gobierno muy impopular durante su gestión.

Tanto en la vida de los países como en la vida de las organizaciones, hay momentos en que alguien debería tomar ciertas decisiones que si bien son impopulares en razón de que afectan negativamente los intereses de casi todo el mundo, al mismo tiempo son necesarias<sup>2</sup>.

Frecuentemente, esa necesidad de adoptar decisiones impopulares resulta de la existencia de problemas cuya solución requiere de estrategias que pueden llamarse de *indirectas*. Es decir, hay la necesidad de alcanzar ciertos objetivos que sólo pueden obtenerse dando previamente un paso atrás —transitando a una situación peor que la actual—, para después poder dar dos pasos adelante: llegar a una situación mejor que la actual. También es frecuente que ese objetivo, al que sólo se puede llegar a través del paso por una etapa intermedia que significa sacrificios considerables, sea un objetivo impostergerable, en el sentido de que, si no se lo obtiene, el estado de cosas resultante es catastrófico y por consiguiente singularmente indeseable.

Por ejemplo, si la economía del país está sobrecalentada —supóngase que la demanda está creciendo muy por sobre la capacidad productiva de la economía—, la persistencia de este estado de cosas desembocará en inflación y en el extremo en hiperinflación. Una economía crecientemente inflacionaria es un estado de cosas indeseable, que a lo más beneficiaría a muy pocos, que perjudicará a casi todos, y que acabará por producir un desorden profundo de toda la actividad económica. El desenlace es un estancamiento generalizado, un auténtico *mal público* en el sentido que es muy difícil para cualquiera sustraerse a sus efectos negati-

vos. El objetivo es entonces enfriar la economía, para retornar después a una trayectoria de crecimiento más equilibrada. Pero ello supone transitar por una etapa intermedia de depresión de la demanda, es decir, una oferta política del tipo de *sudor y lágrimas* que no es el mejor de los posicionamientos para nadie que ocupe una posición de dirección sometida al escrutinio público.

Por consiguiente, la tentación de adoptar el expediente fácil de soslayar o postergar la decisión es muy alta. Sin embargo, si las circunstancias imperantes llevan a la adopción sistemática de ese camino fácil consistente en evitar esas decisiones, los responsables por ellas acaban por dejar peor a todos, incluidos ellos mismos. Dado un tiempo suficiente, el imperio del camino fácil o *política del avestruz* termina por llevar a una crisis donde la posibilidad de diseñar y ejecutar estrategias de superación de la situación es cada vez más remota, lo cual a su vez incentiva a los que tienen que tomar las decisiones a persistir en esa *política del avestruz*.

Cuando el contexto general y más permanente que rodea a la acción de un sistema de toma de decisiones, plantea problemas endémicos de la naturaleza de los señalados —esto es, problemas cuya solución exige imponer sacrificios considerables a los miembros de la organización—, y a la vez genera estímulos altamente favorables a la práctica sistemática de una *política del avestruz*, entonces hay un problema de gobernabilidad en la organización en cuestión. Tanto la índole de los desafíos como el sistema de incentivos que presiona sobre los responsables por las decisiones favorecen la existencia y sucesión de malos gobiernos. En el límite, no habrá gobierno, puesto que las decisiones sólo servirán para profundizar los males existentes.

Los problemas de la educación superior que estas reflexiones han identificado comparten todos esa característica de exigir transitar, para progresar hacia soluciones satisfactorias, por una etapa intermedia que significa sacrificios considerables para la gran multiplicidad de intereses que coexisten al interior de una universidad. La interrogante que se abre es si hay una capacidad *endógena*, dentro de las mismas universidades, para generar gobiernos universitarios provistos de suficiente apoyo y recursos de poder como para adoptar y ejecutar la decisión de transitar por ese valle de lágrimas, condición necesaria si no de un paraíso posterior, por lo menos de universidades dinámicas y vitales.

En principio, la respuesta debería ser negativa. Como se señaló anteriormente, para cualquier observador no involucrado en los avatares de la vida universitaria lo primero que destaca es la solidez corporativa de los diversos sectores al interior de las universidades y la gran capacidad que poseen de desarrollar estrategias defensivas frente a cualquier



intento que implique afectar negativamente la situación en que se encuentran. En esas condiciones, lo más probable es que los gobiernos universitarios que se generen se apoyen en coaliciones o constelaciones amplias de estos intereses corporativos, y que por consiguiente vean muy limitada desde el comienzo su capacidad de maniobra. Al mismo tiempo, es muy probable que los sectores excluidos de la coalición gobernante dispongan sin embargo de recursos suficientes para desplegar estrategias de bloqueo eficaces. En este sentido, hay en las universidades un auténtico problema de gobernabilidad.

Dado ese estado de cosas, la única solución viable sólo puede venir impuesta desde fuera, a través de decisiones políticas.

Pero habría que terminar subrayando lo que se señaló al comienzo. La finalidad perseguida por estas reflexiones es esencialmente la de provocar. Se ha buscado irritar y aun encolerizar al lector y no sumirlo en la depresión, partiendo de la premisa de que en ocasiones ello puede ser particularmente favorable como incentivo para escoger la vía adecuada.

## NOTAS

<sup>1</sup>Sobre las estructuras colegiales de toma de decisiones, véase Malcolm Waters: *Collegiality, Bureaucratization and Professionalization: A Weberian Analysis*, *AMERICAN JOURNAL OF SOCIOLOGY*, Volumen 94, Número 5, marzo 1989.

<sup>2</sup>Para lo que sigue, remito al lector a unas breves reflexiones contenidas en: *Los Problemas de gobernabilidad en los países latinoamericanos*, *CONO SUR*, Flacso/Chile, Volumen IX, Número 2, marzo-abril 1990.

Dr. Sergio Ramírez de Arellano es profesor en la Universidad de Chile y se dedica a la investigación de la Biología del Desarrollo. Ha sido profesor en la Escuela de Matemáticas de la Universidad Católica y es Profesor de la Facultad de Ciencias de la Universidad de Chile, de la cual fue uno de sus fundadores. Ha realizado trabajos científicos en las Universidades de Toronto, Berkeley, Eastville, Cambridge y Freiburg. Ha sido presidente de la Sociedad de Biología de Chile y ha publicado un libro y varias revistas científicas chilenas y extranjeras. Ha sido galardonado con reconocimientos científicos más reconocidos en Chile, en América y en artículos científicos, además de haber publicado 36 artículos de desarrollo científico que se refieren a ciencia, tecnología y sociedad. El Dr. Ramírez forma parte de la Comisión de Estudios de la Educación Superior, creada en 1990 por el Gobierno de Chile.





## I. ADVERTENCIA GOBIERNO UNIVERSITARIO

Luis Izquierdo(\*)

Aunque este artículo se refiera al gobierno universitario debe advertir al lector que no creo posible tratar el tema con algún provecho a menos que se planteen formas de gobierno en estricta relación con las funciones propias de la Universidad, y puesto que dichas funciones deben expresarse en una estructura académica entiendo que el gobierno universitario no es, o no debe ser, tanto una forma de autoridad como una forma de regular la organización.

En un organismo sólo puede distinguirse metodológicamente entre función y estructura, y su gobierno no es otra cosa que la coordinación de las partes en la realización del objetivo global que es la vida individual o social. Análogamente, en cualquier organización deben coordinarse las partes para realizar un objetivo determinado, lo cual se refiere tanto a las relaciones internas de la organización, o sea, a su funcionamiento, como a la definición de sus objetivos y de los medios para alcanzarlos, o sea, a su política de desarrollo. Conviene, sin embargo, advertir que el campo de la política universitaria está estrechamente acotado: por autónoma que sea la institución no puede marginarse totalmente de la sociedad circundante que la requiere y sustenta, ni tampoco puede desviarse demasiado de su forma específica de ser social, lo cual implica generar y mantener un orden académico.

La Universidad es un órgano que sirve a la sociedad en la medida que realiza las funciones académicas de enseñanza superior, investigación científica y tecnológica, cultivo de las humanidades y las artes, difusión y fomento de la cultura, las cuales pueden sintetizarse en la generación y transmisión de conocimientos con un objetivo de desarrollo individual y social. La Universidad no sirve a la sociedad si no realiza competentemente esas funciones, aunque realice otras, porque las académicas son la condición de posibilidad de las demás. De nada cuentan las declara-

(\*) Se graduó de médico en la Universidad de Chile y se dedicó a la investigación de la Biología del Desarrollo. Ha sido profesor en la Escuela de Medicina de la Universidad Católica y es Profesor de la Facultad de Ciencias de la Universidad de Chile, de la cual fue uno de los fundadores. Ha realizado trabajo científico en las Universidades de Bruselas, Berkeley, Rockefeller, Cambridge y Freiburg. Ha sido Presidente de la Sociedad de Biología de Chile y es miembro de diversas Sociedades Científicas chilenas y extranjeras. Su obra publicada de investigación científica está contenida en 35 artículos in extenso y 59 artículos breves; además ha publicado 34 artículos de diferente extensión que se refieren a ciencia, universidad y sociedad. El Dr. Izquierdo forma parte de la Comisión de Estudio de la Educación Superior, creada en 1990 por el Gobierno de Chile.





## I. ADVERTENCIA

Aunque este artículo se refiera al gobierno universitario debo advertir al lector que no creo posible tratar el tema con algún provecho a menos que se planteen formas de gobierno en estricta relación con las funciones propias de la Universidad; y puesto que dichas funciones deben expresarse en una estructura académica entiendo que el gobierno universitario no es, o no debe ser, tanto una forma de autoridad como una forma de regular la organización.

En un organismo sólo puede distinguirse metodológicamente entre función y estructura, y su gobierno no es otra cosa que la coordinación de las partes en la realización del objetivo global que es la vida individual o social. Análogamente, en cualquier organización deben coordinarse las partes para realizar un objetivo determinado, lo cual se refiere tanto a las relaciones internas de la organización, o sea, a su funcionamiento, como a la definición de sus objetivos y de los medios para alcanzarlos, o sea, a su política de desarrollo. Conviene, sin embargo, advertir que el campo de la política universitaria está estrechamente acotado: por autónoma que sea la institución no puede marginarse totalmente de la sociedad circundante que la requiere y sustenta, ni tampoco puede desviarse demasiado de su forma específica de ser social, lo cual implica generar y mantener un orden académico.

La Universidad es un órgano que sirve a la sociedad en la medida que realiza las funciones académicas de enseñanza superior, investigación científica y tecnológica, cultivo de las humanidades y las artes, difusión y fomento de la cultura, las cuales pueden sintetizarse en la generación y transmisión de conocimientos con un objetivo de desarrollo individual y social. La Universidad no sirve a la sociedad si no realiza competentemente esas funciones, aunque realice otras, porque las académicas son la condición de posibilidad de las demás. De nada cuentan las declaraciones de política universitaria sobre compromisos con sectores postergados del pueblo o con el desarrollo regional o con la industria, ni tampoco otras declaraciones sobre objetivos sociales o económicos, porque la Universidad académicamente impotente es en definitiva una mistificación y una carga financiera para la Nación. Esto no es sólo cuestión de cuál sea la fuente de sus recursos porque aun si el Estado no se los asigna directamente ni lo hace por vía de becas, créditos o exenciones tributarias, la Universidad impotente ejerce el privilegio de otorgar títulos aca-

démicos o profesionales y responder a consultas técnicas, con lo cual engaña a los estudiantes incautos y a la sociedad desapercibida, que acepta como válidos sus certificados e informes. Por lo tanto, cualquiera sea su régimen de gobierno, con mayor o menor participación de la comunidad, la Universidad impotente es una institución que no sirve a la democracia, en una perspectiva nacional. Por otra parte, la competencia académica es condición necesaria pero no es condición suficiente para dicho servicio, puesto que en una nación democrática es decisivo que la Universidad contribuya a realizar el ideal de igualdad de oportunidades de formación superior. Competencia académica e igualdad de oportunidades son las bases principales sobre las cuales deberá establecerse un sistema universitario nacional en el régimen democrático. Nuestras universidades son numerosas y distintas; en 1981 había 8 y en 1989 hay 40, muy diferentes y de muy desigual competencia académica. Más que nunca antes es urgente una política y una legislación que cautele la autonomía de cada corporación, regule el funcionamiento armónico del conjunto, garantice la calidad académica de todas y asegure tanto el acceso como la permanencia en la universidad de los que tengan interés y capacidad aunque no dispongan de medios económicos. Para un ensayo sobre el sistema nacional de educación superior remito al lector a "Acreditar carreras universitarias requiere acreditar Universidades", L. Izquierdo, Cuadernos del Consejo de Rectores, 23: 30-45, 1984.

Ese no es el tema del presente artículo. Aquí el propósito es referirse en general y en plural a una institución universitaria más bien abstracta e intentar un análisis de orden conceptual que pueda aplicarse a cualquier Universidad de hoy. No desdeño la singularidad de cada institución y aprecio su importancia en la proyección de valores fundamentales, siempre que esto no implique discriminación económica, doctrinaria o étnica en el ingreso y promoción de los estudiantes; sin embargo, el énfasis de este artículo está puesto en que las Universidades deben organizarse desde el conocimiento, para su generación y transmisión. Dicho de otra manera: sostengo que de todos los factores que conforman la Universidad actual, el proceso de conocimiento crítico que domina las ciencias es el principal y otros factores como las tradiciones intelectuales, las doctrinas y las nacionalidades van siendo relegados a una condición adjetiva; hasta el punto que podrá ser una exageración pero no es un disparate percibir que la Universidad se está desligando de su historia y transformándose en una utopía del gnosticismo.



## II. ORGANOS DE POLITICA UNIVERSITARIA: CONSEJO SUPERIOR Y FACULTADES

Decidir política universitaria y ordenar su ejecución son funciones que no pueden desagregarse aunque se haya pretendido distinguir entre tareas normativas a cargo de autoridades colegiadas y tareas ejecutivas a cargo de autoridades unipersonales. El modelo constitucional de separación de los poderes del Estado no es adecuado al gobierno universitario y lo es aún menos cuando privilegia las atribuciones presidenciales. Esta afirmación se sostiene comparando en general la política nacional con la universitaria, recordando lo acaecido en los últimos veinte años y considerando el número de individuos involucrados.

Ambas, la nacional y la universitaria, son políticas en cuanto se refieren a las relaciones del individuo con la comunidad pero en el caso de la Nación se trata de regular la vida social de ciudadanos que tienen iguales derechos y obligaciones permanentes; en el caso de la Universidad, en cambio, se trata de integrar actores que tienen distintas funciones, en cualquier momento y en momentos sucesivos, en circunstancias que la actividad académica exacerba naturalmente la diferenciación de sus papeles profesionales. El problema, por lo tanto, es concebir un gobierno universitario que represente la integridad de la cultura sin aplanar los relieves de las personas ni de las disciplinas.

No es el caso de examinar aquí lo ocurrido durante los procesos de reforma y luego de intervención de las Universidades (véase "Acreditar...") porque nos apartaría demasiado del tema principal. Unos criticarán el "asambleísmo caótico" de la reforma y otros el "autoritarismo estéril" de la intervención, pero todos estarán de acuerdo en que los gobiernos universitarios desde entonces han sido inconvenientes y afortunadamente se agotaron antes que la desintegración académica se hiciera irreversible. También estarán de acuerdo en que ninguno de esos gobiernos se fundó en una concepción de lo que es propiamente la Universidad contemporánea sino en extrapolaciones de la política nacional. Esto significa que el término democracia no se usaba con propiedad sino como una metáfora o como un sinónimo del derecho a voto. Creo que basta con estos recuerdos para inspirar dudas sobre el valor que tiene generalizar modelos de gobierno y aplicarlos a cualquier órgano social, sin tener en cuenta su función específica.

El número de individuos que debe representar un gobierno tam-

bién es decisivo y un modelo adecuado a cientos o a miles es inadecuado a cientos de miles. Incluso en el plano político nacional, una fórmula de gobierno comunal no serviría al gobierno del país, ni viceversa; por ejemplo, la idiosincrasia e independencia del candidato pueden ser valores apreciables para un gobierno local mientras que para el gobierno de un país el independentismo suele ser oportunismo y los partidos políticos significan más que los candidatos. El número de individuos es un factor todavía más importante cuando se trata del gobierno de una institución, como la Universidad, donde además de ser pocos están subdivididos naturalmente en grupos menores que asumen responsabilidades diversas.

### EL CONSEJO SUPERIOR

De lo expuesto puede inferirse que los gobiernos de distintas instituciones no son igualmente idóneos, porque sean igualmente representativos, si no está claramente definido lo que deben representar; por lo tanto, aquí la pregunta clave es ¿qué debiera representar el Consejo Superior de la Universidad? Pienso que debe representar la comunidad académica, la jerarquía académica y las disciplinas mayores, es decir, una triple representatividad académica, además de los estudiantes y los funcionarios.

La representación de los intereses de la comunidad académica es una delegación de confianza otorgada por personas que tienen igual derecho a elegir o a ser elegidos integrantes del Consejo Superior. Se trata de derechos que han sido adquiridos acreditando una experiencia y un compromiso con las tareas académicas por haberles dedicado durante bastante tiempo una parte significativa de la jornada de trabajo. La representación de la jerarquía académica, en cambio, no se basa tanto en la confianza mayoritaria como en el reconocimiento del mérito de los profesores otorgado por sus pares; lo cual no implica un privilegio si el procedimiento de calificación académica es objetivo. La representación de las disciplinas en el Consejo Superior, por su parte, es desglosable de la confianza y del mérito pero no lo es del orden académico porque su objetivo es asegurar que los principales campos del conocimiento actual —su información, perspectiva, tendencia y método— sean debidamente considerados en la definición de política universitaria.

Por cierto que siendo toda representación detentada por personas y teniendo todos los integrantes del Consejo Superior una igual responsabilidad en la definición de política académica, es posible concebir diver-



sas fórmulas que combinan confianza, méritos académicos y disciplina. Por ejemplo, se ha practicado la fórmula de modular la elección de autoridades colegiadas distinguiendo entre derecho a elegir y derecho a ser elegido y además, de hacer la elección separadamente por Facultades para que todas las grandes áreas del conocimiento tengan cierta representación. El resultado ha sido en general insatisfactorio y el vacío o la inconsistencia de su política sigue siendo el defecto más notable de las Universidades chilenas. Pienso que la triple representatividad académica es una condición mínima indispensable en el gobierno universitario central y que no basta con cierto buen criterio y buena voluntad para establecerla; creo que no se establece cuando no hay participación efectiva, ni cuando la calificación académica es ambigua y dependiente del poder universitario o extrauniversitario, ni cuando se confunden las disciplinas con las profesiones. En consecuencia, el análisis del gobierno universitario obliga a ocuparse de los procedimientos esenciales de jerarquización de los profesores y de la forma de estructuración académica, lo cual se hace más adelante.

Antes conviene referirse en general al funcionamiento del Consejo Superior. Ya se han adelantado los objetivos principales —integrar la Universidad y definir su política—, veamos ahora qué significan estas funciones.

La integración de la Universidad parece un intento del humanismo por resistir el desmembramiento de la cultura que se manifiesta en la parcelación del conocimiento en disciplinas puntuales y de la acción en especialidades estrechamente acotadas. Es cierto que durante algo más de un siglo, hasta mediados del XX, el desmembramiento ha sido un rasgo dominante de la ciencia natural y tecnología en su desarrollo hacia el conocimiento nuevo y la mayor eficacia. Podrá haberse destacado menos un desmembramiento semejante en las ciencias sociales y humanas aunque, asomándose a la crítica de las fuentes de erudición en esos campos, se podrá comprobar el mismo proceso de especialización. Pero hoy se reconoce un proceso inverso, de síntesis, que ha venido desarrollándose durante las últimas décadas. Si es más evidente en las ciencias naturales quizás se deba a que las disciplinas fundamentales de las humanidades responden a diversos paradigmas y están menos bien definidas y articuladas que las matemáticas, física, química y biología. No es ésta la oportunidad de demostrar la tendencia a converger que en las ciencias naturales se inició con el desarrollo de las interdisciplinas, continuó con una especie de sincretismo heurístico y está acercándose a una nueva síntesis del conocimiento de la naturaleza. Sin embargo, conviene recordarlo porque es una tendencia que probablemente se extenderá hasta abarcar todos los campos del conocimiento y en consecuencia, la función de inte-

gración del Consejo Superior de la Universidad no es un esfuerzo desesperado por salvar la cultura de su fragmentación, sino el reconocimiento de la convergencia a que está conduciendo la profundización de las disciplinas especiales.

Creo que la escasa profundización del conocimiento explica la resistencia a las ciencias básicas que se observa en diversos sectores universitarios. Cuando se afirma, por ejemplo, que las matemáticas requeridas por un ingeniero agrónomo no necesitan ser enseñadas por un matemático que cultiva su disciplina se revela la ignorancia de cómo las matemáticas elementales han sido transformadas por efecto de las matemáticas superiores y cuando se insiste en que la enseñanza de la medicina debe iniciarse con una acuciosa anatomía, supuestamente muy relevante, se está desconociendo la mayor trascendencia que hoy tiene la biología celular y molecular para la patología. Superficialmente, la ciencia moderna aparece como un mosaico de disciplinas que una epistemología simple podría clasificar y sólo en profundidad se advierte la compleja trama intelectual que es su fuente creativa y el origen de su imagen del mundo.

El tema es tan interesante como inabarcable y ésta no es la ocasión para iniciar su análisis, sin embargo no puede soslayarse totalmente cuando se trata de política universitaria. Aún persisten Departamentos minúsculos, que corresponden a las viejas cátedras de las especialidades incomunicadas, en que domina sin contrapeso una versión personal de la disciplina y donde no se ofrece el ambiente plural y crítico que es substancial a la ciencia actual; por otra parte, todavía son una rareza los grandes Departamentos que representan toda una disciplina mayor. Habría que admitir, sin embargo, que por muy naturales que fueran sus límites, un Departamento siempre representará una fracción del conocimiento y también debe admitirse que no parece posible el cultivo de un campo ilimitado por razones que son tanto de identidad conceptual y metodológica como de administración de recursos. Por lo mismo, debo reiterar que una función principal del Consejo Superior de toda Universidad es garantizar que las disciplinas no serán aisladas ni desgajadas de la cultura universal por personalismos, mezquindades o miopía académica. Si bien es cierto que muchos profesores tienden a conocerse y vincularse espontáneamente en diversas formas, en una Universidad ordenada desde el conocimiento recae en su Consejo Superior la responsabilidad no sólo de ofrecer un lugar natural de encuentro a las disciplinas sino de proyectar sobre la comunidad universitaria, especialmente sobre los estudiantes, el ideal de una cultura integral.

La otra función principal del Consejo Superior, planteada más arriba, es la de definir política universitaria, más allá de la estrictamente necesaria para conservar la Universidad integrada, con el fin de perfeccio-



nar su organización y programar su desarrollo. En Chile hemos desconfiado de la política universitaria porque ha sido con frecuencia una política partidista asociada con intereses de poder en el plano nacional mientras que la política propiamente académica era lamentablemente descuidada y peor aún, confundida con la administración. Tanto es así que se ha postulado a cargos de autoridad en la Universidad con el propósito último de ascender en la política nacional o de conservar cierta notoriedad cuando esos ascensos han sido frustrados. Por causa de esta desconfianza resulta necesario insistir en que la función de definir política universitaria es parte indispensable de la vida académica y función principal del Consejo Superior.

La política del Consejo Superior estará naturalmente comprendida en las atribuciones que le otorga el Estatuto de cada Universidad; sin embargo, es posible generalizar sobre algunos temas importantes que le exigen definición.

El principal es la elaboración de un Plan de Desarrollo a mediano y largo plazo, puesto que ninguna actividad académica llega a culminar o puede evaluarse a corto plazo. La Universidad de nuestros países carece, en general, de un Plan de Desarrollo bien estudiado y logra disimular su indigencia con la rutina, que es imitación de sí misma, con la imitación de Universidades prestigiosas y con algunas iniciativas improvisadas que sirven en campañas de propaganda.

Téngase en cuenta que una nueva carrera o un nuevo plan de estudios no se completará antes de por lo menos 5 años y sus frutos se apreciarán cuando los graduados se hayan desempeñado por algunos años más en el medio profesional. Por su parte, una línea de investigación, y hasta un proyecto dentro de una línea ya establecida, es un asunto de varios años y no es posible evaluar su rendimiento antes de 3 a 5, por causa del tiempo que exige la realización y publicación de una serie de trabajos, y esto sin contar lo que tardan en ser reconocidos por los científicos competentes. Por cierto que tratándose de una investigación tecnológica todavía hay que sumar lo que demora el montaje industrial y la comercialización; por ejemplo, una nueva droga demanda un promedio de 10 años de desarrollo antes que sea aplicada en la práctica clínica. Aún mayor es el plazo que requiere un Instituto universitario para causar un efecto mensurable en el medio cultural o socioeconómico. No sólo tarda asociar en un proyecto mayor, seguramente multidisciplinario, a profesores de distintas unidades académicas sino que tarda todavía más establecer los necesarios contactos con sectores e instituciones extrauniversitarias. Si algunos pocos Institutos, como los de Extensión Musical y de Nutrición de la Universidad de Chile, lograron un éxito notable, debe atribuirse a que la inteligencia e ímpetu de sus fundadores

sobrepasó la resistencia burocrática y no a la existencia de un Plan de Desarrollo esclarecido. En consecuencia, Institutos como esos se han mantenido sólo mientras se impuso la personalidad de sus Directores, sin que haya contado mayormente el valor de su obra cultural o social. Imagínese el lector cuánto tiempo y trabajo requeriría la organización de un Instituto que se propusiera, por ejemplo, resolver el problema de contaminación de una ciudad. ¿No es absurdo que una acción de esa importancia esté ausente en un Plan de Desarrollo y sólo dependa de la energía e influencia política de una alguna persona?

Como habrá quedado en evidencia, por Plan de Desarrollo no me refiero a un estudio acucioso solamente, sino también a la decisión de ponerlo en práctica; lo cual implica, probablemente, reordenamientos académicos, contratación de personas, convenios entre instituciones, inversiones en equipamiento y planta física, asignación de recursos sostenida por bastante tiempo y todo esto antes que se perciban los beneficios académicos.

Otras atribuciones del Consejo Superior que nunca faltan en los Estatutos Universitarios, como aprobar y distribuir el presupuesto anual o designar funcionarios, tienen una importancia secundaria cuando se ha establecido un Plan de Desarrollo; pero en nuestras instituciones ocurre frecuentemente que las acciones a corto plazo y la administración rebajan la política universitaria a un inmediatismo reactivo que se expresa en medidas mal concebidas adoptadas en función de intereses académicos parciales o de rivalidades entre grupos y personas. Incluso atribuciones normativas, como la definición de reglamentos, procedimientos y controles, suelen transformarse en armas de lucha por el poder. Especialmente la tensión entre autoridades unipersonales y colegiadas ha sido causa de conflictos porque las primeras han tomado decisiones que no les competirían mientras las segundas han entrabado su operación con exigencias de consulta en acciones menores. Es obvio que las autoridades unipersonales debieran encontrarse en cualquier circunstancia con criterios precisos y opciones previstas, como también es obvio que deberán improvisar sus acciones en tanto las autoridades colectivas no cumplan con su misión de formular política de desarrollo.

Comentar aquí más atribuciones es inútil y se podría abordar ahora una cuestión crucial: ¿Cómo poner en práctica la triple representatividad académica en el Consejo Superior? No es difícil diseñar un procedimiento para que una parte de los Consejeros sean profesores de cualquier rango elegidos por todos los profesores de la Universidad ni sería complicado que los mismos, o un conjunto acotado a los profesores de rangos superiores, eligieran otra parte de los Consejeros de entre los profesores titulares. Bastante más difícil es obtener la representación de las grandes



disciplinas porque la mayoría de nuestras universidades no se han estructurado sobre la base de ellas sino que sobre la base de la formación de profesionales y por lo tanto, las actuales Facultades más bien confunden que representan las áreas naturales del conocimiento contemporáneo.

A las Facultades se dedicará la siguiente sección y aquí conviene interrumpir la discusión de la triple representatividad académica en el Consejo Superior para referirse a la representación en ese órgano de los estudiantes y funcionarios. No creo necesario invocar el derecho a participar en las decisiones que los afecta para justificar su representación en el Consejo Superior porque el aporte de información responsable y la conveniencia de dejar público testimonio son razones suficientes para que al menos dos representantes de cada uno de esos estamentos sean designados por sus pares, y la única limitación que propondría es que tanto elegibles como electores hayan vivido un año o más dedicados a la Universidad antes de ejercer sus derechos político-universitarios.

## LAS FACULTADES

Nuestras Facultades, en general, no están constituidas por el conjunto de profesores que cultivan un mismo vasto campo del conocimiento sino por los profesores encargados de la enseñanza de carreras en que apresurada y aisladamente se recorre el camino desde las ciencias básicas hasta el ejercicio práctico de las profesiones tradicionales. Peor aún, es frecuente que nuestras Facultades no cumplan una función político-universitaria en su campo, sino que se hayan convertido en instrumentos de poder administrativo que seccionan profundamente el cuerpo universitario. Esta situación es tan dañina para la representación de las disciplinas en el Consejo Superior y tanto atenta contra un principio formulado al comienzo de este artículo en el sentido que las universidades debieran "organizarse desde el conocimiento para su generación y transmisión" que es perentorio referirse aquí a la función de las Facultades.

Es simple, lógico y coherente con la tradición universitaria occidental —que es la única de importancia en este campo— definir las Facultades como congregaciones de profesores que comparten fundamentos, métodos e información en una amplia área del saber, hasta el punto que la crítica de sus obras creativas genere una reflexión colectiva que descubra conocimientos y abra perspectivas. Pero la mayoría de nuestras Facultades no cumplen, ni de lejos, con estas condiciones, en especial por dos razones. Primero, no están constituidas por profesores que laboran

en un mismo gran territorio sino por parceleros expertos que pueden sumar pero no compartir conocimientos, de tal forma que el diálogo de las ciencias se reduce a preguntas y respuestas de índole técnica. No es extraño entonces que la vida de las Facultades derive hacia asuntos que no son de autoridad académica sino de poder y que sus decisiones no se refieran a política sino a administración. Segundo, por su identificación con las carreras profesionales las Facultades deben reunir profesores de muy distintas materias, especialmente de las disciplinas fundamentales que cada vez tienen mayor importancia para la formación profesional. Esa mezcolanza, que no contribuye significativamente a la integración de las ciencias básicas con las aplicadas, ha roto la unidad de las básicas distribuyéndolas inorgánicamente entre distintas Facultades, donde asumen una función de servicio docente en vez de congregarse para su mejor desarrollo crítico y creativo. Estas dos razones, sumariamente expuestas, explican porqué las Facultades son incompetentes para asumir en su ámbito dos funciones esenciales: definir política universitaria y aplicar un reglamento objetivo de carrera académica. Aunque la primera sea una proposición al Consejo Superior y la segunda sea apelable frente a una Comisión Central, es evidente que una Facultad bien constituida dispondría en ambos casos de argumentos decisivos.

Por cierto que Facultades bien constituidas podrían elegir consejeros que en el Consejo Superior representaran propiamente las disciplinas, pero la mayoría de nuestras Facultades tendrían que reformarse para cumplir esa función. Modificar el actual régimen de Facultades, sin embargo, no es cuestión de tener buenas razones porque las Facultades se han convertido en órganos de poder reforzado por intereses materiales y por la influencia de los Colegios Profesionales que penetran profundamente en la organización universitaria con el propósito de cautelar sus privilegios. Es obvio, como se ha argumentado más arriba, que la convergencia de las disciplinas, en una Universidad organizada desde el conocimiento, debiera manifestarse en la fusión de las numerosas Facultades en unas pocas que comprendan vastos campos del conocimiento sin demasiadas sobreposiciones. También es obvio que el desarrollo y proyección de las ciencias básicas debiera poner a las Facultades en una relación orgánica, de mutua conveniencia, en vez de fomentar en cada una la ambición de establecer un simulacro ridículo de Universidad.

En general, la causa profunda del problema de estructura y gobierno en las universidades chilenas es la indefinición de las funciones académicas. La mayoría de las universidades se han subdividido en Facultades, más numerosas que los campos naturalmente acotados del saber, las cuales se subdividen a su vez en Escuelas, Departamentos, etc., estableciéndose así una jerarquía de autoridad, pero no una organización con



partes diferenciadas. Precisamente el régimen de poder impide desarticular el engendro que se desarrolló inadvertidamente cuando las universidades chilenas comenzaron a contratar profesores que les dedicaban todo su tiempo sin que su estructura se hubiera reordenado para acogerlos. Durante el período de reforma universitaria, hace 20 años, se reaccionó suprimiendo las Cátedras y creándose los Departamentos, pero la intervención militar interrumpió el proceso de modernización y no se revisaron otras estructuras, como las Facultades, quedando las Escuelas y Departamentos comprendidos en ellas. Si se hubiesen revisado a la luz de la razón quizás no se hubiera acordado de inmediato medidas de reordenamiento pero en pocos años, a la luz de la experiencia, se habría hecho evidente la distinción entre órganos de política universitaria —como el Consejo Superior, sus comisiones permanentes y las Facultades que son sus extensiones naturales hacia los grandes campos del saber— y órganos de ejecución académica —como las Escuelas, Departamentos e Institutos.

Pretendo que esa distinción genérica entre órganos universitarios no es una mera formalidad, sino que expresa cuál es la organización natural y operacional de las funciones académicas en que se divide el trabajo del universitario. Ya sea matemático o filósofo, bioquímico o historiador, el profesor debiera realizar naturalmente e idealmente distintas funciones en distintos órganos. Su función político-universitaria en la Facultad, participando en decisiones concernientes al desarrollo de su campo del saber, a la calificación y evaluación académica de sus colegas de Facultad, a la elección de representantes al Consejo Superior, a la designación de diversas autoridades unipersonales y colegiadas. Su función de enseñanza dando clases en Escuelas que están a cargo de las carreras universitarias. Su función de investigación u otra función creativa, incluyendo las direcciones de Tesis, en un Departamento o un Instituto. Es inútil un análisis acucioso para desarticular el engendro porque carece de fundamentos racionales: no hay argumentos suficientes para sostener que la Escuela donde un profesor enseña y el Departamento donde cultiva su disciplina deban ser parte de la Facultad donde ejerce su función político-universitaria. Claramente no es así tratándose de ciencias básicas. ¿Por qué el bioquímico, miembro de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, no puede enseñar en una Escuela de Agronomía e investigar en un Departamento de Microbiología o en un Instituto de Biotecnología? ¿Por qué el historiador, miembro de una Facultad de Ciencias Humanas, no puede enseñar en una Escuela de Derecho e investigar en un Departamento de Economía o en un Instituto de Ciencias Políticas? Es casi absurdo plantear estas preguntas como si fuesen problemas, pero efectivamente lo son en la disparatada organización de algunas importantes universidades chilenas. No serían problemas si se liberaran las Facultades de

numerosas funciones, extrañas a su naturaleza esencial, que han venido incrustándose durante décadas de crecimiento sin reestructuración; en circunstancias que la reestructuración era una exigencia de los tiempos, aún sin crecimiento.

Ya hemos señalado más arriba dos funciones esenciales de una auténtica Facultad: formular su política universitaria y, especialmente, regular la carrera académica. Aquí estaría demás reiterar la función política porque fue planteada anteriormente en términos generales; en cambio, es necesario destacar el significado de la carrera académica porque es uno de los componentes principales, si no el principal, de la estructura universitaria y, por cierto, el fundamento de la autoridad. Tanto es así que no resulta un despropósito afirmar que el orden universitario se desarrolla casi espontáneamente cuando la carrera académica ha sido definida y aplicada inequívocamente, mientras que no hay orden posible si la definición es ambigua o se aplica mal o se distorsiona porque no hay académicos idóneos a quienes aplicársela.

Una carrera académica inequívoca plantea algunas situaciones que conviene puntualizar. Primero, deben establecerse específicamente los méritos objetivos, no virtudes potenciales, que se requieren para alcanzar con propiedad cada rango de la jerarquía universitaria. Esa definición, traducida en pautas conocidas y no confidenciales de calificación, no es una mera exigencia sino una indicación de lo que se espera de un profesor y, por lo mismo, la señal que debe orientarlo en su carrera. Podrá ser dentro de ciertos límites diferente lo que espera una u otra Universidad (o distintas Facultades de la misma) y este antecedente es decisivo para guiar a los universitarios cuando deban decidir a qué institución incorporarse.

Segundo. Por completa que sea una pauta resulta necesario que una comisión de profesores, de un nivel por lo menos tan alto como el que pretende alcanzar el candidato, evalúe e interprete sus antecedentes. Dicha comisión tiene que ser independiente del gobierno universitario y deberá elegirse periódicamente por la Facultad en pleno, dejándola en libertad para tomar decisiones en el ámbito de su competencia. Esto último no es trivial porque tanto la objetividad como la equidad exigen que la misma comisión califique a todos los profesores del mismo campo o de campos afines del conocimiento y no como suele ocurrir actualmente que los profesores de matemática, por ejemplo, puedan ser calificados por comisiones de distintas Facultades que aplican diferentes criterios.

Tercero. Aunque los antecedentes más fáciles de medir correspondan a la obras creativas del candidato, como las publicaciones y la crítica de sus exposiciones o representaciones, si no se incluye una apreciación fundamentada de la calidad de las obras se puede caer en una ilusión



cuantitativa. Además, aunque la obra creativa sea el antecedente más importante no es el único que interesa cuando se contrata y califica profesores. Es natural que las Universidades y sus distintas Facultades evalúen el rendimiento de sus profesores en diversas funciones como en la enseñanza, en cargos de responsabilidad universitaria, en la difusión cultural, en el ejercicio profesional y en tantas otras. Esos antecedentes también son susceptibles de una medición objetiva y más adelante, a propósito del funcionamiento de otros órganos universitarios, volveremos sobre el tema. Sobre el significado que tiene la obra de los académicos para la calificación de las Universidades, véase "Acreditar..."

Cuarto. La jerarquía académica es un orden natural de autoridad que se complementa con el orden de autoridad universitaria constituido por los cargos unipersonales o colegiados de gobierno. Más precisamente, puesto que una cierta jerarquía académica es necesaria para un cierto cargo de gobierno universitario, la evaluación académica tiene precedencia sobre la representatividad y en ese sentido la universidad es una comunidad jerarquizada donde la simple mayoría no tiene todo el poder de decisión.

#### AUTORIDADES UNIPERSONALES

La elección de autoridades unipersonales, como Rector y Secretario General, y otras, requiere ciertos comentarios porque se presentan al menos dos alternativas: o son elegidos por el propio Consejo o son elegidos por un claustro electoral distinto.

Los profesores universitarios vivimos con la esperanza, generalmente insatisfecha, de liberarnos de toda obligación administrativa para concentrarnos en el estudio y quisiéramos tener autoridades competentes que obtengan recursos y mantengan la casa en orden. Pero la casa universitaria está, igual que sus habitantes, en permanente transformación y la experiencia nos ha enseñado que ninguna autoridad es omnisciente y que la administración debiera ser una función delegada de la política. Por lo tanto, estamos dispuestos a integrar Consejos y a deliberar sobre planes, prioridades, evaluaciones, criterios y normas; aún más, pensamos que definir política universitaria es una función académica insoslayable y que las consecuencias de una política se dejan sentir muy pronto en las condiciones de trabajo. El problema de gobierno universitario radica, entonces, en cómo traducir el estudio en decisiones políticas y éstas en acciones, es decir, en cómo vincular las autoridades colegiadas con las unipersonales.

Puesto que las unipersonales deben cumplir los acuerdos, explíci-

tos o interpretados, de las colegiadas, parece obvio que debieran ser elegidas por estas últimas, sin excluir los representantes de estudiantes y funcionarios. Sin embargo, el subdesarrollo político nos mueve a desconfiar de gobiernos colectivos por ser abstractos e impersonales y a preferir que la autoridad se encarne en personalidades carismáticas. Es sorprendente cómo aún en el medio universitario sobrevive el mito del "buen príncipe" justo y autoritario aunque sea atenuado por la idea de sufragio universal. Por cierto que es importante escoger como Rector, u otra autoridad unipersonal, a quien haya ganado la confianza mayoritaria por su equidad y tenga la experiencia y capacidad de dirigir e inspirar; pero es evidente para mí que debiera ser elegido por quienes participan directamente en el Consejo que deberá presidir y al cual rendirá periódicamente cuenta de su gestión. Ya hemos sufrido los problemas que surgen en los Consejos cuando su presidente no responde a él sino a un claustro distinto que elige pero no delibera regularmente y aunque haya formas de resolver la dificultad es preferible evitarla.

Las consideraciones anteriores valen igualmente para las autoridades unipersonales de las Facultades (Decanos, secretario, etc.) y no parece necesario insistir en ello aunque una reforma sea difícil porque contraría nuestras costumbres y amaga intereses creados.



### III. ORGANOS DE EJECUCION ACADEMICA: ESCUELAS, DEPARTAMENTOS E INSTITUTOS

Se distinguen porque en unos se realiza la enseñanza, en otros se cultivan las disciplinas y en los últimos se ponen en práctica grandes programas que exigen cierta permanencia. Estas diversas funciones demandan, como es obvio, formas especiales de organización y autoridad. Hay otros órganos universitarios, que procuraré caracterizar más adelante, que ya no son estrictamente de ejecución académica por cuanto combinan funciones universitarias con funciones de producción o servicio social.

#### ESCUELAS

Nuestros estudiantes de pregrado no son de hecho miembros de la comunidad universitaria porque en las universidades chilenas se capacita para un ejercicio profesional más o menos eficiente en el medio social, pero rara vez se fomenta el desarrollo personal o se cultiva una vocación intelectual. Es decir, los estudiantes pasan por la Universidad sin haber entrado y cuando mucho llegan a conocer algunos profesores de la Facultad de que depende su Escuela, pero no se encuentran con profesores de otras Facultades y habitualmente tampoco con los estudiantes de su generación que cursan otras carreras y con quienes deberán interactuar más tarde en el medio social. Lo que margina a los estudiantes de la comunidad y frustra sus aspiraciones culturales no es la incompetencia de algunas autoridades sino el descuido colectivo de los académicos, la irresponsabilidad de muchos dirigentes estudiantiles y, además, algunas malas costumbres que pasan por solemnes tradiciones.

Pero todo eso se refiere a culpas y es preferible examinar las causas si nos proponemos corregir el sistema. Por ahora destacaré las siguientes. Primero, el actual procedimiento de selección de estudiantes universitarios exige que éstos elijan una carrera cuando egresan de la educación media, sin tener ninguna experiencia personal del compromiso que significa. Segundo, los planes de estudio de las distintas carreras se orientan muy precozmente hacia propósitos profesionales y en la práctica niegan el tiempo requerido por cualquier exploración intelectual seria. Tercero, el régimen de carreras sin cursos básicos comunes crea dificulta-

des casi insuperables a la transferencia de una a otra con reconocimiento de las materias aprobadas. Cuarto, la escasa profundidad de los cursos básicos limita la altura que puede alcanzar un profesional a través del estudio personal, lo cual implica su obsolescencia en pocos años, y cuando se trata de los estudios de postgrado que necesita un profesor universitario la superficialidad de su formación básica lo obliga a volver a las disciplinas fundamentales para poder iniciarse en trabajos de investigación.

Hasta aquí, el conjunto de observaciones sobre la enseñanza universitaria apunta hacia la imperiosa necesidad de modificar el régimen actual de Escuelas. Es correcto que las Escuelas se identifiquen con una o con varias carreras afines cuya enseñanza asumen, pero eso no implica identificarse con una Facultad y sus profesores; por lo contrario, es perentorio que las Escuelas tengan derecho a disponer de los profesores que les convenga en la consecución de sus objetivos docentes, cualquiera sea el Departamento o el Instituto en que éstos cultiven su disciplina, sin más limitación que el debido respeto a sus otros compromisos académicos. Por cierto que la participación de profesores integrantes de diferentes Facultades que trabajan en distintos Departamentos o Institutos es una exigencia aún mayor cuando se trata de una Escuela de postgrado, porque en ese caso no hay alternativa a la designación del académico más competente para dictar cada curso o seminario y dirigir cada Tesis. Este comentario se funda en que los estudiantes de postgrado deben vincularse a profesores ejemplares, puesto que son los estudiantes más estrictamente seleccionados, realizan con su Tesis una obra creativa y muchos serán académicos de distintas Universidades.

La función docente se ha desvalorizado en las Universidades chilenas, aunque no se admita públicamente, y no sólo se encuentra con frecuencia a académicos mediocres encargados de cursos fundamentales sino también se comprueba que académicos distinguidos tienen obligaciones de enseñanza mínimas que cumplir o las cumplen frente a escasísimos estudiantes. Esta grave situación se explica porque no se califica la idoneidad docente con rigor ni se le da la importancia que merece en las pautas de evaluación académica y, también, porque no se ha responsabilizado cabalmente a las Escuelas de la enseñanza ni se les ha delegado la autoridad necesaria para organizarla. Es posible evaluar el rendimiento docente de los profesores, pero se evita hacerlo porque en general se teme a los estudiantes y, sin embargo, su opinión es decisiva por ser los únicos testigos directos. Aunque no sea siempre fácil hay experiencia sobre cómo puede objetivarse esa opinión combinando las encuestas hechas a los alumnos que recién aprobaron un curso con encuestas a otros que lo han aprobado años antes y que pueden compararlo con los demás



cursos comprendidos en el plan de estudios. Es sorprendente la buena coincidencia que se advierte entre la opinión de los estudiantes y la de otros profesores porque al buen maestro se le reconoce indirectamente por la calidad de su obra original, la amplitud de su perspectiva cultural y su honestidad intelectual.

Para que las Escuelas pudieran organizar con responsabilidad y autonomía las funciones de enseñanza se requeriría una drástica, aunque sea simple, reforma de su gobierno. Las Escuelas debieran registrarse por un Director y un Consejo integrado por profesores y representantes estudiantiles. Estos últimos serían elegidos directamente por los estudiantes que cursan carreras de esa Escuela, pero el Director y el Consejo de Profesores tendrían que ser designados por la Facultad o las Facultades en cuyo ámbito académico se ubica la Escuela. No es excepcional que más de una Facultad esté comprometida con una Escuela porque en el plan de estudios de la mayoría sino de todas las carreras universitarias se advierte una combinación de cursos básicos con cursos de orientación profesional y los estudiantes debieran tener profesores que son naturalmente miembros de distintas Facultades. Ya se ha examinado más arriba, pero conviene recordarlo, que uno de los defectos más profundos de nuestro régimen universitario consiste en la existencia de Facultades que no cubren un campo homogéneo del conocimiento sino que mezclan, por razones de enseñanza, profesores que por su formación y su obra, o sea, por su competencia académica, debieran ser miembros de Facultades distintas.

Cuando sostengo que las Escuelas son órganos de ejecución académica y no de política universitaria, estoy llamando la atención sobre una función que requiere aplicar los criterios académicos establecidos en las Facultades y la administración de recursos humanos y materiales. Pero éstas son sólo las obligaciones generales de una Escuela bien constituida. El Consejo de la Escuela debe gozar de autoridad para ejercer al menos las siguientes funciones: revisar planes o programas de estudio y recomendar modificaciones a la Facultad o las Facultades que corresponda; evaluar la enseñanza en general y en particular el desempeño docente de cada profesor; asignar las obligaciones docentes eligiendo el profesor idóneo para cada curso; contratar horas de clases y ayudantías cuando sea necesario; poner en práctica la política de enseñanza y los reglamentos de estudios acordados en general por el Consejo Superior y en especial por las Facultades; extender certificados de estudios, autorizar transferencias de estudiantes, reconocer estudios equivalentes y aplicar medidas disciplinarias; administrar el personal no académico al servicio de la Escuela y también todas las instalaciones en que se realiza la enseñanza, como aulas, laboratorios, equipos y talleres; administrar los recursos fi-

nancieros asignados por el Consejo Superior de la Universidad, recaudar matrículas y aranceles; conceder becas, préstamos y administrar todas las acciones de bienestar estudiantil, etc. En suma, las Escuelas en esta concepción debieran asumir totalmente la responsabilidad por los estudiantes y la función de transmitir conocimientos, o sea, hacerse cargo de la enseñanza sistemática, excepto de los trabajos de Tesis que corresponden más propiamente a la generación de conocimientos.

## DEPARTAMENTOS

Si se los define como los órganos universitarios en que se cultivan las disciplinas en forma crítica y creativa, es decir, como los órganos en que se generan conocimientos, queda en evidencia la precisa distinción entre Departamentos y Escuelas. Ya veremos más adelante que esta distinción implica distintas formas de gobierno, pero antes conviene caracterizar con más detención la función de los Departamentos.

Las cátedras anteriores a la reforma universitaria pretendían realizar enseñanza e investigación en una disciplina y no confundían estas funciones debido a que muy raramente se hacía en ellas alguna investigación, entre otras razones, porque la cátedra correspondía a la propiedad de un territorio disciplinario minúsculo y aislado. Entonces no era aún evidente en Chile que por puntual que sea un proyecto no hay investigación científica que no sea obra de la reflexión colectiva, o si se prefiere, de un equipo de trabajo integrado. Por lo tanto, la autoridad personal indiscutida sobre una materia, que era el rasgo esencial de la cátedra, estaba en contradicción frontal con el proceso de investigación, especialmente en las ciencias experimentales. Fue precisamente la presión de los investigadores la causa principal de la creación de los Departamentos y sólo resultó después de vencer la resistencia que opusieron muchos catedráticos. Ya nadie con alguna experiencia universitaria desaprobaría la sustitución de las cátedras de antes por los Departamentos de hoy y actualmente la resistencia se dirige contra la organización de grandes Departamentos. De la convergencia de las disciplinas que se ha planteado más arriba puede concluirse que ya no es suficiente un pequeño grupo de trabajo en torno de un proyecto único, algo como una cátedra colectiva. Ahora son preferibles los grandes Departamentos que integran diversos grupos trabajando en proyectos distintos que sin embargo se relacionan en formas funcionales y transitorias, a veces por los objetivos, otras por los métodos, o porque comparten equipos o realizan seminarios conjuntos o simplemente porque entienden que las ciencias son categorías cultu-



rales y las fronteras entre las disciplinas son ilusiones inspiradas por la ignorancia, o el temor.

Es la obra colectiva la que debe ser guiada, integrada y administrada por el gobierno del Departamento. Muchas soluciones han sido ensayadas pero ninguna parece óptima para cualquier Departamento aunque casi todas consisten en un Director acompañado de un Consejo. No hay duda de que es indispensable una autoridad unipersonal que ejerza la función ejecutiva, la conducción académica y represente al Departamento, es decir, al conjunto de disciplinas, ante otros órganos universitarios o extrauniversitarios; y también creo yo indudable que el Director debe ser elegido por todos los profesores. Pero sobre quiénes debieran constituir el Consejo se han aplicado diversas fórmulas que, descartando las combinaciones, pueden reducirse a tres: todos los profesores de cierto rango superior; representantes por cada sección del Departamento o subdisciplina o grupo de trabajo; consejeros elegidos por todos los miembros académicos. En cualquier fórmula creo conveniente que el gobierno del Departamento incorpore representantes de los funcionarios no académicos.

El personal de los Departamentos no se compone sólo de profesores que cultivan su disciplina y de funcionarios que colaboran con ellos. Ejerciendo funciones académicas, además de los profesores hay estudiantes que trabajan en sus Tesis de grado, becados de postgrado y de postdoctorado e investigadores contratados con cargo a proyectos. Y entre los funcionarios no académicos, hay técnicos que ejercen funciones profesionales de alto nivel, pero que no están incorporados a la carrera académica y técnicos de otros niveles cuyos salarios se financian con ingresos que derivan de venta de servicios o de asignaciones a proyectos. La variedad de funciones y de recursos en un Departamento es mucho mayor que en una Escuela, donde además de los estudiantes sólo hay funcionarios académicos y no académicos remunerados con fondos universitarios.

Hay demasiados académicos estereotipados que creen saber cómo debiera ser el financiamiento universitario y que se escandalizan cuando los fondos no son todos asignados por una autoridad central que determina cuánto debe dedicarse a cada acción o salario. En particular se incomodan porque las investigaciones que se realizan en los Departamentos se financian con fondos externos, como si tal cosa fuera un indigno comercio del saber. No sólo es desconocer la función que tienen dichos fondos en la relación de la Universidad con la sociedad, en beneficio mutuo, sino lo que es peor, ignorar que la ciencia contemporánea es investigación y que investigación es la ejecución de un proyecto científico. Por lo tanto, que se financie sobre la base de proyectos es natural y, además,

permite una selección de acuerdo con cierta política universitaria o nacional y luego una evaluación de su rendimiento. Es cierto que puede incurrirse en excesos si un mercado de intereses desvirtúa el propósito que tiene el Departamento de cultivar una disciplina y no de negociarla, pero debe admitirse que incluso en este último caso se está satisfaciendo una demanda cuyo valor social tendría que juzgarse en particular y no en general. El exceso, cuando se trata de un Departamento universitario, consiste en el abandono de la investigación fundamental, inspirada en el afán de saber, por la investigación aplicada que se inspira en el afán de poder; y no porque el poder sea en sí reprochable sino porque desvinculado del saber contribuye muy poco a la ciencia, cuyo desarrollo es substancial a la Universidad.

Sin embargo, el asunto no es simple y de nada sirve dogmatizarlo. Entre la ciencia básica, la aplicada y la tecnología se están borrando aceleradamente las fronteras y también el orden de precedencia, tanto teórico como práctico, en su generación; más aún, la industria moderna está a un paso de la tecnología y ésta es el motor de la economía, cerrándose así el circuito del saber y poder. Por lo tanto sería irracional negar a la investigación aplicada y tecnológica un lugar en la Universidad, aunque ésta dejaría de ser tal si la investigación fundamental fuese postergada o estuviera ausente. Y el riesgo de que ocurra, a pesar de la oposición de muchos universitarios, no debe minimizarse. Los grandes proyectos aseguran condiciones de trabajo pero también contratación de personas o pago de asignaciones a los universitarios y por lo tanto es frecuente que los científicos posterguen su primera vocación y se adapten a las condiciones que se fijan en las bases de los concursos de proyectos. Por otra parte, es inevitable que se formule una política científica nacional en beneficio del desarrollo social y económico, lo cual implica establecer prioridades; de manera que la mantención y desarrollo del sistema universitario se cifra en que además de concursos con objetivos priorizados se convoque a concursos de proyectos que se juzguen de acuerdo con su calidad intrínseca y los antecedentes de los científicos que los presenten, sin más objetivo que el fomento de las actividades académicas creativas. Esta última precaución es necesaria, aunque llegue a borrarse la frontera entre ciencias básicas y aplicadas, porque los objetivos a corto plazo que son tan frecuentes en estas últimas atentan contra una investigación trascendente.

Por último, la asignación de todos los recursos a través de proyectos de investigación, aunque ésta sea fundamental, terminaría por relegar la enseñanza universitaria a un lugar secundario. Es evidente que la más perjudicada resultaría la docencia de pregrado más básica e introductoria, la más difícil, la que demanda toda la capacidad de síntesis, de generalización y la amplia perspectiva cultural que distingue a los profesores



de mayor jerarquía. La mantención de la Universidad se cifra en este caso, en el compromiso de los profesores universitarios de poner un cierto número de horas semanales a disposición de las Escuelas, lo cual implica revalorizar la enseñanza en el contexto de la carrera académica y asignarle un financiamiento proporcionado a la significación social que tiene la igualdad de oportunidades de educación superior.

Espero haber dejado en claro que los riesgos del financiamiento por proyectos pueden evitarse con una política universitaria consciente. En cambio, dudo que resulte fácil evitar los riesgos para la actividad académica que implica el financiamiento por venta de servicios; pero este problema no es tan agudo en Departamentos propiamente tales y por lo tanto quedará para más adelante.

A propósito de Escuelas se ha analizado la enseñanza universitaria y a propósito de Departamentos, la investigación en cualquier área de las ciencias, pero igualmente podría haberse analizado el campo de las artes y letras y otras formas culturales creativas. Quedan aún funciones universitarias que precisan órganos especiales para realizarse y a ellas se referirán los siguientes capítulos.

## INSTITUTOS

En los países desarrollados se aprecia una fluida transición entre las universidades y su entorno de tal manera que los productos universitarios, desde jóvenes graduados hasta artículos o libros, se incorporan fácilmente e influyen en el medio socioeconómico. No es así en países en desarrollo, donde las universidades y otras instituciones culturales son cuerpos extraños que a veces se toleran y a veces se rechazan. El respeto que se les manifiesta no significa interés por su función de desarrollo ni comprensión de su obra esencial sino reverencia frente al poder social que representa el privilegio de conferir títulos profesionales muy codiciados. Llenar la brecha circundante sin sacrificar los contenidos de la Universidad no es fácil, como lo han demostrado los canales de televisión universitaria que por ganarse una audiencia masiva han renunciado a lo que podría serles específico y derivado hacia empresas comerciales que procuran cautivar al público por cualquier medio, en beneficio de su clientela de avisadores.

Puesto que los productos universitarios no difunden espontáneamente, nuestras universidades han creado órganos que asumen la responsabilidad de actuar directamente en el medio social. En la nomenclatura universitaria suele denominárseles Institutos pero es preciso conce-

der que podría no ser el nombre más apropiado aunque nos sirva para distinguirlos de otros órganos, por ejemplo, de los Departamentos

Sin cuestionar los nombres, comparemos los Institutos con los Departamentos recordando que el desorden universitario comienza con la indefinición de funciones académicas y puede hacerse irreversible cuando las funciones mayores no corresponden a estructuras u órganos diferenciados. La semejanza principal entre Departamentos e Institutos es negativa: ninguno se dedica a la enseñanza universitaria formal excepto que las Tesis de grado se realizan en ellos. En otras palabras, no se ocupan de la transmisión sistemática de conocimientos y se hacen cargo, en cambio, de las funciones de investigación, cultivo de las humanidades y artes, difusión y fomento de la cultura. Las diferencias entre Departamentos e Institutos son más difíciles de precisar y debe admitirse que sus ámbitos de operación se sobreponen parcialmente; sin embargo, a mi juicio se trata de órganos distintos y pienso que acentuar su diferenciación contribuiría a un más eficaz orden académico.

Conviene aquí, aunque sea reiterativo, formular dos advertencias: primero, debiera haber el menor número de tipos de órganos universitarios que sea compatible con la organización, de tal manera que resulta necesario justificar, por ejemplo, la diferencia entre Departamentos e Institutos; segundo, la existencia de órganos diferenciados implica que los profesores universitarios tendrán generalmente participación en varios, por ejemplo, analizando política universitaria en una Facultad, enseñando en una o más Escuelas, realizando sus proyectos en un Departamento o en un Instituto o en ambos.

Más arriba se adelantó que los Departamentos e Institutos se distinguen por la naturaleza de sus proyectos y la forma de ejecutarlos, aún reconociendo que en muchísimos casos la distinción puede resultar arbitraria. Sin embargo, en los Departamentos se realizan generalmente proyectos cuyo objetivo es poner a prueba una hipótesis científica original o crear una obra artística o literaria, lo cual culmina cuando se exponen los resultados a la crítica de otros científicos o artistas que cultivan la correspondiente disciplina; mientras que en los Institutos se realizan generalmente conjuntos de proyectos o programas cuyo objetivo a largo plazo es resolver prácticamente grandes problemas sociales o culturales que por su naturaleza requieren del concurso de diversos grupos de trabajo dentro de la Universidad y de su vinculación con instituciones extrauniversitarias. Ya se han mencionado ejemplos (Institutos de Extensión Musical y de Nutrición y Tecnología de Alimentos, de la Universidad de Chile) y no parece necesario recurrir a otros para poner en evidencia el tipo de órgano académico que puede ser un Instituto.

Tampoco es necesario insistir, creo, en cuán compleja resulta la



gestión económica de un Instituto por el número y volumen de los proyectos en realización, la duración de los programas, la magnitud de los bienes y recursos involucrados, la cuantía de los contratos y el monto de la venta de servicios. Por lo tanto, un Instituto puede eventualmente autofinanciarse, disponer de sus ingresos con autonomía y descuidar los objetivos propiamente universitarios para servir su interés de consolidarse. La Universidad, cumpliendo con una función de fomento, habría dado origen así a una institución que satisface una necesidad social, pero es necesario que tal institución se independice de la Universidad sin tardanza, porque mientras no lo haga podría envolverla en un conglomerado de intereses que entren en competencia con funciones académicas esenciales.

Es en dichas circunstancias que se plantea críticamente el problema de gobierno del Instituto. Aun si conviviera por mutuo beneficio con el resto de la Universidad, por la importancia de su componente extrauniversitario, es inconveniente que el Director sea elegido por los miembros del Instituto y tendría que ser designado por el Consejo Superior de la Universidad para impedir que una simbiosis armónica pueda derivar al parasitismo. Por cierto que el Director debiera gobernar acompañado de un Consejo representativo de los funcionarios académicos y no académicos, pero es necesario tener en cuenta que estos últimos pueden ser los más numerosos y los menos ligados a la comunidad universitaria. Sea como sea, la política del Instituto tendría que ser revisada por el Consejo Superior e igualmente serlo el informe anual administrativo en lo que se refiere a las inversiones, gastos de operación y contratación de personal. Me estoy poniendo, por supuesto, en el caso de Institutos que por asumir una gran tarea de desarrollo deben equilibrar los intereses universitarios y los sociales. Si priman los primeros, bien podrían transformarse en Departamentos, si los segundos es preferible que se independicen aunque mantengan con la Universidad una relación contractual.

#### OTROS ORGANOS UNIVERSITARIOS

Aunque Escuelas, Departamentos e Institutos sean los únicos órganos de ejecución académica que necesitaría la Universidad, para funcionar como institución moderna requiere de órganos de apoyo. No voy a referirme a servicios que cumplen una función administrativa como la oficina de personal, o técnica como los talleres de reparaciones, o de información como las bibliotecas, sino a otros en que la función de servicio a la Universidad puede confundirse con una función académica.

mica. Es el caso de la televisión universitaria y de los hospitales universitarios.

No pongo en duda que la difusión y fomento de la cultura en el medio social sea una función universitaria importante ni tampoco que la televisión sea el medio de comunicación que penetra más profundamente en la sociedad; sin embargo, la televisión universitaria decepciona en casi todo el mundo. Quizás porque compite con la televisión comercial o porque los intereses económicos distorsionan la programación o porque la reflexión interior, propia de la cultura, sólo puede representarse en imágenes creadas por un artista. Pero si esto no es siempre posible, podríamos conformarnos con una programación que al menos tuviera alguna dignidad intelectual. Por mediocre que sea la Universidad su canal de televisión lo es mucho más. Ejemplificando, no es necesario ser un intelectual intransigente para sorprenderse cuando en el boletín meteorológico se anuncia que habrá buen tiempo, porque habrá sol radiante, sin tenerse en cuenta que se pasa por un período de prolongada sequía. ¿Acaso la mayoría de los televidentes son unos idiotas que sólo piensan en ir a la playa? Si la Universidad optara por proyectarse tal cual es y mostrara simplemente su obra y el pensamiento de los universitarios, podría quizás aburrir a muchos pero algunos obtendrían provecho y nadie pasaría vergüenza.

El caso del hospital universitario es muy diferente, pero también ahí se confunde casi siempre el servicio con la función académica. Por cierto que un hospital es necesario para la enseñanza e investigación de las ciencias médicas; sin embargo, no todos los médicos del hospital están enseñando o investigando y muchos se limitan a ejercer su profesión atendiendo pacientes, pero los estudiantes aprenden de ellos aunque no sean sus profesores. ¿Hasta dónde un Departamento de Neurología, por ejemplo, corresponde a un servicio de neurología? Por dar realidad material al problema agréguese que algunos pacientes pagan por la atención que reciben, otros la reciben gratuitamente y el costo de la atención hospitalaria aumenta año a año, en todo el mundo, mucho más que el índice de precios. ¿Puede darse en un hospital y particularmente en un hospital universitario, una atención que no sea la óptima y ahorrarse en exámenes, interconsultas, controles y seguimientos? El alto costo de la atención excepcional que pueden recibir los pacientes en un hospital universitario ¿debe imputárseles enteramente a ellos o a los servicios sociales o también a la Universidad cuya enseñanza e investigación se beneficia?

Como puede apreciarse en algunos órganos universitarios, el servicio y la función académica se mezclan en muchos planos y separarlos puede parecer imposible pero hacerlo es imprescindible. Si el ejercicio profesional llegara a confundirse con la enseñanza e investigación uni-



versitaria, significaría que el orden académico se ha disuelto y que la Universidad ha dejado de ser una institución social con funciones específicas. Podría pensarse que ese riesgo se corre con el entrenamiento profesional y hasta podría creerse que el riesgo puede evitarse reservando para la Universidad el derecho exclusivo a la enseñanza e investigación. Contrariamente, pienso que debiera estimularse a todas las instituciones productoras de bienes y servicios para que enseñen lo que hacen e investiguen cómo hacerlo mejor. Lo que en definitiva caracteriza a la institución universitaria no es el entrenamiento profesional o la investigación sino una estructura compleja de funciones, ya analizadas más arriba, que se integran para el desarrollo humano. La jerarquía académica es, ni más ni menos, la viga maestra de esa estructura y, por lo mismo, al debilitarla puede derrumbarse el edificio universitario.

(\*) Estudió cuatro años medicina en la Universidad de Chile y luego viajó a Inglaterra y Estados Unidos a estudiar biología. Obtuvo su doctorado en esta disciplina en la Universidad de Harvard, en 1958. Su investigación ha estado orientada principalmente a la comprensión de la organización de lo vivo y del sistema nervioso. Su reputación internacional se debe principalmente a su teoría de la autoregulación y de la organización de lo vivo, así como a su teoría biológica del conocimiento. Sus libros incluyen: *Biology of Cognition* (1970), *Autoregulation and Cognition: the realization of the living* (1982), *El Arte del Conocimiento*, con Profesores Varela, (1983), y *Lenguaje y Emociones en Educación y Política* (1984). Es Dr. Matuzana es profesor del Departamento de Biología de la Facultad de Ciencias de la Universidad de Chile.

#### IV. CONCLUSION

La visión propuesta en este artículo se inspira en una analogía de la Universidad con un organismo. En éste se distinguen órganos con funciones diferenciadas que se subordinan a la realización del objetivo esencial de conservación, desarrollo y reproducción, mientras que los órganos universitarios deben subordinarse al objetivo esencial de desarrollo individual y social por medio de la transmisión y generación de conocimientos. En el primer caso, la organización es el resultado de la evolución orgánica hacia formas mejor adaptadas al medio, en tanto que en el segundo caso, debiera ser el resultado de una evolución cultural expresada en una política universitaria que defina órganos con funciones discretas y establezca mecanismos para ordenar el conjunto hacia la realización del objetivo esencial. Por lo tanto, gobernar la Universidad es organizarla de acuerdo con la evolución del conocimiento, para su generación y transmisión.

El caso del hospital universitario es muy diferente; pero también ahí se confunde casi siempre el servicio con la función académica. Por cierto que un hospital es necesario para la enseñanza e investigación de las ciencias médicas; sin embargo, no todos los médicos del hospital están enseñando o investigando y muchos se limitan a ejercer su profesión atendiendo pacientes, pero los estudiantes aprenden de ellos aunque no sean sus profesores. ¿Hasta dónde un Departamento de Neurología, por ejemplo, corresponde a un servicio de neurología? Por dar realidad material al problema agréguese que algunos pacientes pagan por la atención que reciben, otros la reciben gratuitamente y el costo de la atención hospitalaria aumenta año a año, en todo el mundo, mucho más que el índice de precios. ¿Puede darse en un hospital y particularmente en un hospital universitario, una atención que no sea la óptima y ahorrarse en exámenes, interconsultas, controles y seguimientos? El alto costo de la atención excepcional que pueden recibir los pacientes en un hospital universitario ¿debe imputarseles enteramente a ellos o a los servicios sociales o también a la Universidad cuyo enseñanza e investigación se beneficia?

Como puede apreciarse en algunos órganos universitarios, el servicio y la función académica se mezclan en muchos planes y separarlos puede parecer imposible pero hacerlo es imprescindible. Si el ejercicio profesional llegara a confundirse con la enseñanza e investigación uni-



## GOBIERNO UNIVERSITARIO COMO COINSPIRACION

Todo quehacer humano se realiza en conversaciones, esto es, en redes de coordinaciones de acciones y emociones que resultan de un fluir entrelazado del hacer y el emocionar en el lenguaje, y toda acción queda definida como tal por Humberto R. Maturana(\*). sustenta los procesos que la constituyen en el dominio del hacer. Así, una cierta secuencia de movimientos en un encuentro puede ser un saludo o una agresión según el emocionar en que ocurre (ver Maturana 1988). Por esto, toda institución es en su constitución como quehacer humano, y en su realización como tal por las personas que la constituyen, una red o sistema particular de conversaciones. Por esto mismo, también, si se quiere comprender cualquier quehacer humano, es necesario mirar y comprender tanto la red de conversaciones que lo constituye, como a las emociones que la definen.

### I. GOBIERNO

La noción de gobierno hace referencia a las conversaciones de armonización entre las acciones de la persona encargada del operar de una institución como sistema de condiciones de acciones y emociones, o gobernante, y las acciones de los gobernados, o personas que realizan a la institución como tal. La tarea del gobernante es guiar las conversaciones que constituyen a la institución de modo que las acciones de los gobernados, y, por lo tanto, el emocionar que las sustenta, sigan un curso congruente con sus intenciones, deseos y propósitos. En otras palabras, el

(\*) Estudió cuatro años medicina en la Universidad de Chile y luego viajó a Inglaterra y Estados Unidos a estudiar biología. Obtuvo su doctorado en esta disciplina en la Universidad de Harvard, en 1958. Su investigación ha estado orientada principalmente a la comprensión de la organización de lo vivo y del sistema nervioso. Su reputación internacional se debe principalmente a su teoría de la autopoiesis o de la organización de lo vivo, así como a su teoría biológica del conocimiento. Sus libros incluyen *Biology of Cognition* (1970), *Autopoiesis and Cognition: the realization of the living* (1980), *El Arbol del Conocimiento*, (con Francisco Varela), (1985), y *Lenguaje y Emociones en Educación y Política* (1990). El Dr. Maturana es profesor del Departamento de Biología de la Facultad de Ciencias de la Universidad de Chile. gobernados como miembros de dicha institución. Esto último





Todo quehacer humano se realiza en conversaciones, esto es, en redes de coordinaciones de acciones y emociones que resultan de un fluir entrelazado del hacer y el emocionar en el lenguaje, y toda acción queda definida como tal por la dinámica emocional que sustenta los procesos que la constituyen en el dominio del hacer. Así, una cierta secuencia de movimientos en un encuentro puede ser un saludo o una agresión según el emocionar en que ocurre (ver Maturana 1988). Por esto, toda institución es en su constitución como quehacer humano, y en su realización como tal por las personas que la constituyen, una red o sistema particular de conversaciones. Por esto mismo, también, si se quiere comprender cualquier quehacer humano, es necesario mirar y comprender tanto la red de conversaciones que lo constituye, como a las emociones que la definen.

## I. GOBIERNO

La noción de gobierno hace referencia a las conversaciones de armonización entre las acciones de la persona encargada del operar de una institución como sistema de condiciones de acciones y emociones, o gobernante, y las acciones de los gobernados, o personas que realizan a la institución como tal. La tarea del gobernante es guiar las conversaciones que constituyen a la institución de modo que las acciones de los gobernados, y, por lo tanto, el emocionar que las sustenta, sigan un curso congruente con sus intenciones, deseos y propósitos. En otras palabras, el gobernar consiste en dirigir el armonizar de intenciones, deseos y propósitos de los miembros de una institución. En suma, el gobernar consiste en armonizar el fluir emocional de los miembros de la institución gobernada. Por esto, toda reflexión sobre el gobierno de una institución cualquiera, necesariamente debe revelar tanto el espacio de intenciones, deseos y propósitos que constituyen las acciones del gobernante, como el espacio de intenciones, deseos y propósitos que deben fundar las acciones de los gobernados como miembros de dicha institución. Esto último

es lo que quiero hacer brevemente a continuación en mis reflexiones sobre gobierno universitario, y quiero hacerlo revelando la red de acciones que yo pienso debe constituir a la Universidad como institución formadora de los ciudadanos de un país.

## II. UNIVERSIDAD

Para mí, la Universidad es una institución del mundo actual concebida para ampliar la capacidad de acción y reflexión con responsabilidad ética y ecológica de los miembros de la sociedad que la sustenta. Por esto considero que la Universidad como institución de una nación moderna es un centro de educación organizado de modo que los miembros de esa nación que pasen por ella tengan la oportunidad de vivir la experiencia de practicar y reflexionar en el quehacer particular de su elección, de modo que puedan después actuar responsablemente en ese quehacer tanto con dominio operacional y reflexivo, como con conciencia social, ética y ecológica.

## III. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE GOBIERNO

Como dije al comienzo, y repitiendo de un modo levemente diferente, toda institución es una red de conversaciones, y toda conversación es un entrelazamiento en el lenguaje del hacer y el emocionar (ver Maturana 1988). En otras palabras, las instituciones son redes de coordinaciones de acciones y emociones en el lenguaje, y las distintas instituciones son distintas redes de conversaciones. Por lo tanto para actuar en



ellas responsablemente, ya sea como gobernante o simplemente como integrante, y poder darse cuenta de cuando cumple o no con el propósito con que fue instituida, y tener una referencia para corregir los errores que surjan en su realización, es necesario comprenderlas como tales redes de conversaciones.

El lenguaje como operar biológico consiste en un fluir en coordinaciones de coordinaciones de acciones, y las palabras como elementos del lenguaje son nodos en redes de coordinaciones de acciones (ver Maturana 1988). Es por esto que nunca da lo mismo decir una cosa que otra. El curso de nuestro hacer se constituye en nuestro lenguajear, y las palabras que usamos determinan el curso de nuestro hacer porque distintas palabras dan origen a distintos haceres. Es por esto que en un sentido estricto no existen sinónimos o muy pocas palabras lo son. Por otra parte, lo que distinguimos al hablar de emociones son las distintas disposiciones corporales dinámicas que especifican los distintos dominios conductuales en que un animal (nosotros incluidos) se mueve, dando a cada uno de estos dominios conductuales su carácter como dominio de acciones. Dicho de otro modo, no es lo que hacemos sino la emoción bajo la cual hacemos lo que hacemos lo que define nuestro hacer como una acción. Por esto no es lo mismo hacer algo bajo una emoción u otra, pues el curso de nuestro emocionar determina el curso de nuestras acciones. Más aún, nuestro emocionar fluye con el fluir de nuestro lenguajear y al cambiar nuestro lenguajear cambia nuestro emocionar y vice-versa. El resultado es que constitutivamente con el fluir de nuestro lenguajear cambia el curso del fluir de nuestro emocionar, y con el fluir de nuestro emocionar cambia el curso del fluir de nuestro lenguajear, todo esto en un proceso de entrelazamiento recursivo que constituye el conversar como un fluir recursivo de coordinaciones de coordinaciones de acciones y emociones. Los seres humanos como seres en el lenguaje existimos y nos realizamos como tales en el conversar (ver Maturana 1988 y 1989).

La red de conversaciones que constituye a una institución especifica las acciones de sus miembros y es tarea de éstos el realizar a la institución que constituyen con sus acciones participando en las conversaciones que la definen y realizan. Cuando uno de los miembros de una institución no participa en la red de conversaciones que la definen, o participando en ella la altera, queda fuera de la institución, o interfiere con su operar como tal. Como los seres humanos somos seres multiconversacionales, es decir, de hecho realizamos nuestro vivir participando simultánea o sucesivamente en muchas redes de conversaciones diferentes cuyas realizaciones se entrecruzan en nuestra corporalidad, el ser miembro de una institución es siempre un fenómeno abierto a alteraciones que surgen como resultado de tal entrecruzamiento. Más aún, estas redes de conver-

saciones pueden incluir reflexiones sobre el hacer y el deseo o no deseo de las consecuencias de ese hacer, de modo que las reflexiones de los miembros de una institución sobre su participación en ella tienen también consecuencias sobre la realización de la institución. En fin, el gobierno de una institución se da como una red de conversaciones sobre el curso de realización de la institución, y es como tal que participa en el entrelazamiento de conversaciones que alteran el curso de la realización de la red de conversaciones que constituye a la institución.

El gobierno de una institución es una red de conversaciones entre el gobernante y los gobernados dirigida por el gobernante de modo que, al entrecruzarse dicha red en los miembros de la institución con las otras redes de conversaciones en que éstos participan, el emocionar que esas conversaciones traen consigo los seduzca y obligue a realizar las conversaciones que constituyen a la institución. Por esto, las conversaciones que constituyen y realizan el gobierno de una institución están necesariamente dirigidas a la dinámica emocional de sus miembros, aun cuando tengan la forma de argumentos racionales. De hecho, todo argumento racional se basa en un dominio de nociones implícitas o explícitas en último término aceptadas a priori, es decir, por preferencias, o, lo que es lo mismo, sin fundamento racional (ver Maturana 1988). En consecuencia, todo argumento racional es efectivo como tal sólo si el que lo escucha lo hace aceptando las premisas en que se funda. Al mismo tiempo, como todo argumento racional se da en un conversar, todo argumento racional participa necesariamente del fluir emocional de las conversaciones, y puede operar en él que lo escucha de dos modos: directamente de acuerdo a la lógica de su coherencia interna porque éste ya acepta las premisas en que se funda, o indirectamente desde el emocionar, seduciendo al interlocutor a aceptar tales premisas. El resultado es que el gobierno de una institución es efectivo sólo si las conversaciones que lo constituyen son efectivas en seducir a los miembros de ella a actuar en la red de conversaciones que la definen y realizan según los deseos del que la gobierna, ya sea espontáneamente u obedeciendo.

Estrictamente, entonces, el gobierno de una institución es constitutivamente una tarea conspirativa, es decir, es una tarea de coinspiración que se logra en un conversar cuando se logra una congruencia de deseos, intenciones y propósitos, entre el gobernante de la institución y sus miembros de modo que éstos participan de hecho en las conversaciones que la definen porque quieren participar en ellas. De esto resulta que hay por lo menos dos tipos de gobierno, uno que lleva a los miembros de la institución gobernada a participar de una manera consciente y reflexiva en su realización, haciéndose continuamente cargo de su participación en las acciones que la constituyen, y otro que los lleva a participar de tales



acciones de una manera obediente y no reflexiva, y por lo tanto sin propiamente hacerse cargo de lo que hacen. En el primer caso los miembros de la institución son conspiradores conscientes y responsables, en el segundo caso, al entregar su obediencia al gobernante, son sólo agentes inconscientes e irresponsables de su participación en ella. En el primer caso los miembros de la institución conocen y comprenden la naturaleza e intención de la red de conversaciones que define a la institución que integran, y a través de sus conversaciones reflexivas, guían sus conductas de acuerdo a ese entendimiento, haciéndose cocreadores de ella con el gobernante. En el segundo caso los miembros de la institución no comprenden ni necesitan comprender la red de conversaciones que integran y son operacionalmente instrumentos del hacer del gobernante. En el primer caso los miembros de la institución pueden realizarse en su individualidad creativa como miembros de ella, en el segundo caso no. En el primer caso el gobernante invita, en el segundo caso exige. En fin, en el primer caso el gobernante es un igual con el que se colabora, en el segundo es una autoridad a la que se obedece. Llamaré al sistema de gobierno que se funda en la participación reflexiva de los miembros de la institución gobernada, gobierno democrático o de inspiración democrática, porque en él los asuntos de la institución se manejan como materia pública; y al que se funda en la obediencia no participativa de los miembros de la institución, lo llamaré gobierno autoritario o de inspiración autoritaria, porque en él los asuntos de la institución se manejan como materia privada del gobernante.

Un gobierno democrático es uno en el que todos los asuntos y tareas que se realizan en las conversaciones que definen y constituyen a la institución gobernada se tratan como objetos de reflexión pública en el ámbito de los gobernados, y se manejan en una efectiva participación reflexiva y responsable de éstos en ellas. Pero, para que esto de hecho ocurra, es esencial que no haya apropiación por parte del gobernante de las conversaciones de gobierno, lo que se consigue, por una parte, haciendo que la responsabilidad del gobernante sea transitoria, y por otra, dando a todos los miembros de la institución la posibilidad de acceso efectivo, continuo y total, a todas las conversaciones que la definen. Lo primero requiere de un sistema de elecciones periódicas, lo segundo de una clara expresión de los propósitos e intenciones que deben realizarse a través de las conversaciones que definen a la institución, de modo que las conversaciones reflexivas de sus miembros puedan siempre hacerse cargo de ellas. Un gobierno autoritario es uno en el que todos los asuntos, temas y tareas involucrados en las conversaciones que definen y constituyen a la institución gobernada son materia de conocimiento privado del gobernante, de modo que las acciones que tienen que ver con ellos están

sujetas a su arbitrio. Desde el punto de vista práctico, ningún gobierno es exclusivamente democrático o autoritario, y en último término es la intención de hacer un gobierno democrático o autoritario lo que de hecho define su carácter.



#### IV. PROPOSITO UNIVERSITARIO

Según lo dicho más arriba, toda reflexión sobre gobierno, cualquiera sea la institución a gobernar, requiere, en primera instancia, de la presentación completa de los propósitos que debe realizar la red de conversaciones que la constituyen y definen. Por esto, al hablar de gobierno universitario comenzaré presentando de manera explícita en diez puntos las operaciones y acciones que, según mi pensar, deben realizarse en las conversaciones que constituyen y realizan a la Universidad como una institución docente moderna, cuya tarea es crear un espacio experiencial particular que permita a los habitantes de un país ampliar su preparación en la acción y reflexión como ciudadanos conscientes de su responsabilidad social, ética y ecológica. En estas circunstancias considero que los diez puntos que presento a continuación, como espacio de intenciones, deseos y propósitos que definen el quehacer universitario, constituyen el espacio de acciones de todos los miembros de una Universidad, cualquiera sea su papel en el ámbito del quehacer como gobernante o como gobernado:

1. La tarea de la Universidad como ámbito de convivencia, de acción y de reflexión, es ampliar los espacios de acción y reflexión de sus estudiantes, de modo que éstos nunca pierdan de vista ni su responsabilidad ética hacia la comunidad (país, nación) que hace posible su existencia, ni su responsabilidad ecológica con respecto al dominio ambiental en que ésta se da. Esto es, el quehacer universitario es un quehacer social, no un quehacer productivo o comercial.
2. La tarea de la Universidad se cumple cuando ésta crea en la práctica cotidiana los espacios de acción y reflexión en que sus alumnos deben vivir para adquirir la experiencia formadora que ofrece. Esto es, el quehacer universitario no se cumple si la universidad no dispone de las condiciones materiales y académicas que hacen posible crear dichos espacios de acción y reflexión.
3. La Universidad se realiza como institución en la medida en que sus miembros académicos viven en la práctica cotidiana de su quehacer como tales los espacios de acción y reflexión que ellos ofrecen a sus estudiantes. Esto es, la Universidad no se realiza como tal si no ofrece a sus académicos las condiciones materiales e intelectuales para practicar lo que enseñan con dominio en la acción y la reflexión.

4. La Universidad se realiza como Universidad en la medida en que cada uno de sus miembros académicos practica en su vida cotidiana la continua ampliación de su capacidad de acción y reflexión en los dominios de acción y reflexión que enseña. Esto es, la Universidad no se realiza como tal si no ofrece a sus académicos las condiciones materiales e intelectuales que les permitan practicar lo que enseñan como un ámbito de acción y reflexión abierto como parte de su quehacer cotidiano.
5. La Universidad adquiere su legitimidad como institución que de hecho sirve al país a que pertenece, en la medida en que está abierta para todos los habitantes de éste como una oportunidad siempre presente, y en la medida en que éstos de hecho tienen la posibilidad de satisfacer todas las condiciones que el acceso a ella requiere. Esto es, la Universidad no se realiza como tal, y carece de legitimidad institucional, si no se inserta en una comunidad social que responsablemente se hace cargo de todo lo que ella implica realizando todas las acciones que hacen posible su existencia.
6. La Universidad como institución social, constitutivamente no es un instrumento al servicio de una política económica o productiva. La Universidad es un espacio social generador de una experiencia de convivencia capaz de ampliar en los miembros de la comunidad social en que se inserta la conciencia de que las tareas productivas están al servicio de la comunidad social en que se dan, y por lo tanto de la conservación de las condiciones ambientales que hacen posible su existencia, y no al revés. Esto es, la Universidad desaparece como tal cuando deja de cumplir su labor generadora de capacidad reflexiva y de conciencia de responsabilidad social y ecológica.
7. La Universidad no es un centro de enseñanza profesional. La Universidad como institución docente es un espacio social en el que los miembros de la comunidad social que la hace posible adquieren dominio profesional con capacidad reflexiva sobre su quehacer, a la vez que conciencia de responsabilidad social, ética y ecológica en ese quehacer, cualquiera sea el dominio de acciones en que éste se dé. Esto es, la Universidad desaparece como tal si su enseñanza profesional no se da de modo que el conocimiento técnico, científico, artístico, histórico o político, se adquiera junto con la práctica de la reflexión que permite la acción profesional responsable desde un operar con conciencia social, ética y ecológica.
8. El cumplimiento de la tarea universitaria no se ve en un rendimiento productivo sino que en el dominio en la acción, en la reflexión y en la responsabilidad social y ecológica, que sus estudiantes adquieren en los distintos campos del hacer que las enseñanzas de ésta incluye.



Esto es, la Universidad deja de cumplir su tarea cuando sus estudiantes no adquieren capacidad de acción y reflexión responsable apropiada para los distintos dominios del quehacer técnico, científico, y artístico, en los ámbitos sociales y ecológicos que esos distintos quehaceres implican.

9. La Universidad no es una empresa comercial sino que un espacio social que existe sólo en la medida en que la comunidad en que se inserta la crea así a través de las acciones de sus miembros. Esto es, la Universidad desaparece cuando la comunidad en que se inserta no se hace responsable de la satisfacción de las condiciones materiales, éticas y ecológicas, que la hacen posible.

10. La Universidad, como toda institución, existe sólo en las acciones (conversaciones) que la constituyen, por esto, una institución que no satisface las condiciones anteriores a través de las acciones de sus miembros y de los miembros de la comunidad en que se inserta, no es una Universidad. Esto es, la Universidad es Universidad solamente en la realización de las acciones (conversaciones) que la constituyen, y que acabo de enumerar.

## V. GOBIERNO UNIVERSITARIO

De acuerdo con todo lo dicho, debiera ser aparente que pienso que la tarea de gobierno universitario es necesariamente la de crear las condiciones que permitan y establezcan en el seno de ella la red de conversaciones que la define y realiza como una institución de formación humana para la acción y la reflexión con conciencia social, ética y ecológica, en todos los ámbitos del hacer relevantes para la sociedad que la sustenta. Pienso también, que para que esto ocurra en la satisfacción práctica de todas las acciones (conversaciones) que he indicado en la sección anterior, el gobierno universitario debe ser de intención democrática, no autoritaria.

Mucho se habla en el ámbito universitario de la jerarquía y autoridad del saber. Y no sólo allí, sino que en general se dice frecuentemente que el saber da poder. Yo no estoy de acuerdo con esto. El poder se constituye en la obediencia como algo que concede el que obedece al hacer lo que se le pide, y la obediencia es un acto de auto-negación porque se constituye cuando uno hace lo que se le pide aunque uno querría no hacerlo. Lo que se hace en la obediencia surge constitutivamente como un acto irreflexivo e irresponsable. En cambio, cuando uno hace lo que otro pide en un querer espontáneo como parte de la armonía del convivir, no hay auto-negación, y no hay obediencia sino que colaboración en el auto-respeto y, por lo tanto, en la dignidad de un hacer responsable. Por lo tanto el saber no da poder, el poder lo concede el que obedece. El saber es un instrumento en el hacer, y como tal no sólo es útil sino que es necesario, pero por sí sólo no justifica nada, ya que es la intención o propósito con que se usa lo que le da carácter. Lo que si ocurre, es que el saber de los miembros de una institución se hace accesible al quehacer de las conversaciones de gobierno y constitución de la Universidad si su gobierno es de intención democrática.

Un gobierno de intención democrática es constitutivamente seductor porque sólo puede darse en la medida en que la red de conversaciones de que lo constituyen resulte en que el emocionar de los gobernados los lleva a colaborar y no a obedecer. Las conversaciones que según lo que dije en la sección anterior constituyen el quehacer universitario, sólo pueden darse desde la colaboración porque por su naturaleza exigen reflexión y responsabilidad, así como transformación frecuente por la continua ampliación del saber que su realización conlleva necesariamente. Un



gobierno de intención autoritaria frustra y niega el quehacer universitario en su base, porque contradice y niega en su carácter constitutivamente reflexivo y responsable al exigir obediencia.

En la práctica, cuando una institución es grande (involucra a muchas personas) y compleja (tiene muchas dimensiones), su gobierno aunque de intención democrática puede requerir aspectos autoritarios. Sin embargo, como el gobierno de la institución es de intención democrática, estos aspectos autoritarios surgen desde esa intención y se engarzan en un ámbito de reflexión que permite su revisión y cambio configurándoles un fluir democrático en su génesis. Pero, ¿cómo proceder?, ¿cómo realizar en la Universidad la tarea de gobierno de intención democrática? No estoy en condiciones de proponer un esquema de gobierno universitario ni es mi intención hacerlo, pero quiero terminar con algunas reflexiones al respecto. La naturaleza de la intención define el contexto en que se dan las conversaciones que realizan a una institución, y, por lo tanto, las acciones que no la niegan. Esto parece una afirmación superflua pero no lo es. Veamos un ejemplo. Las principales dificultades en realizar la intención de gobierno democrático en una institución son, por una parte, la certidumbre que adquieren los gobernantes de que ellos son los únicos que saben lo que hay que hacer, y por otra parte, el deseo de eficiencia a cualquier precio que lleva a muchos de los gobernados a estar dispuestos a aceptar la autoridad de otro con el fin de obtenerla. Esto lleva a los gobernantes a apropiarse del quehacer de la institución tratándolo como materia de su exclusiva determinación, y a transformarse consciente o inconscientemente, poco a poco, bajo el argumento directo o indirecto de que así se es más eficiente, en autoridad de un gobierno que deja de ser seductor para pasar a ser exigente. En la intención democrática esto sólo se evita dando a los cargos de gobierno un carácter transitorio al hacer de su asignación materia pública mediante un procedimiento electivo consciente y responsable. Para que así ocurra, sin embargo, es necesario que gobernante y gobernados vivan todo su quehacer institucional bajo la continua intención democrática, y hagan sus conversaciones de gobierno desde allí.

Con los otros aspectos del quehacer universitario pasa lo mismo, las conversaciones que los constituyen especifican los procedimientos que los realizan, y, por lo tanto, las acciones de gobierno que llevan a su suceder. Así, por ejemplo, para que se cumpla el punto 4, el gobierno universitario debe asegurar a los académicos la autonomía operacional y libertad intelectual que necesitan desde su hacer responsable para que el ampliar sus dominios de acción y reflexión en lo que enseñan resulte algo espontáneo en su vivir como miembro de la Universidad y sea parte de la inspiración cotidiana de ese vivir. Un gobierno autoritario que se realiza

V a través de una estructura de cátedra no permite la autonomía reflexiva porque exige la subordinación del académico al dueño de la cátedra. Tampoco lo permite un gobierno que por su modo de relacionarse con las fuentes de financiamiento no puede asegurar las condiciones materiales que los académicos necesitan para no subordinar su quehacer a los patronantes económicos.

La autonomía reflexiva requiere un tipo de estructura que permita al académico relacionarse directamente con las fuentes de financiamiento, sin intermediación de un dueño de la cátedra. Esto requiere un tipo de estructura que permita al académico relacionarse directamente con las fuentes de financiamiento, sin intermediación de un dueño de la cátedra. Esto requiere un tipo de estructura que permita al académico relacionarse directamente con las fuentes de financiamiento, sin intermediación de un dueño de la cátedra.

Con los otros aspectos del quehacer universitario se relacionan los procedimientos de selección de profesores y de asignación de cátedras. Estos procedimientos deben ser diseñados de manera que permitan al académico relacionarse directamente con las fuentes de financiamiento, sin intermediación de un dueño de la cátedra. Esto requiere un tipo de estructura que permita al académico relacionarse directamente con las fuentes de financiamiento, sin intermediación de un dueño de la cátedra.

Los procedimientos de selección de profesores y de asignación de cátedras deben ser diseñados de manera que permitan al académico relacionarse directamente con las fuentes de financiamiento, sin intermediación de un dueño de la cátedra. Esto requiere un tipo de estructura que permita al académico relacionarse directamente con las fuentes de financiamiento, sin intermediación de un dueño de la cátedra.



## VI. REFLEXIONES

Mucho se dice que la Universidad es un centro de excelencia donde los académicos deben ampliar el saber científico, técnico y artístico, mediante la investigación, y que sólo las personas de más alta jerarquía académica deben ser miembros de ella. Yo pienso que es un error plantearse frente a la Universidad en esos términos. La calidad del quehacer Universitario como centro de formación en la acción y la reflexión con conciencia social y ecológica de los ciudadanos de un país, debe resultar de la seriedad con que sus miembros realizan en sus conversaciones universitarias cotidianas los propósitos que la inspiran. Yo, al menos, pienso que la calidad es el resultado de la inspiración, no del sometimiento a la exigencia. Pienso también que la práctica de la investigación científica o tecnológica, así como de la creación artística, como espacios de reflexión sobre el propio quehacer, son el fundamento desde el cual se puede enseñar un quehacer de modo que éste se aprenda con dominio práctico y reflexivo en un ámbito de responsabilidad social y ecológica. La exigencia de creatividad abre espacio a la competencia y niega la posibilidad de cooperación responsable, generosa y seria, porque estimula la competencia, la envidia y la búsqueda de la negación del otro, lo que resulta, en último término, en la negación del propósito universitario. Si queremos que esto no ocurra, el gobierno universitario debe ser de inspiración democrática y las conversaciones que lo constituyan deberán generar espacio de cooperación responsable y reflexiva, no de exigencia competitiva.

Por último es necesario respetar la historia. No es posible ni necesario generar, y menos aún pretender imponer, un sistema totalmente nuevo de conversaciones de gobierno universitario. Ya sabemos que un gobierno de inspiración democrática sólo se puede dar desde la práctica de las conversaciones democráticas en la vida cotidiana. Lo que tenemos que hacer es tomar seriamente en cuenta el propósito universitario como está planteado en los diez puntos indicados arriba. Y, desde allí, generar en nuestro conversar al participar en las tareas de gobierno universitario las acciones que lo hacen posible, conscientes de que podemos cometer errores y de que podemos corregirlos desde el mismo espacio de colaboración y reflexión que abrimos con nuestras conversaciones de gobierno de inspiración democrática. Lo que sí debemos tener en cuenta es que si no lo queremos hacer así, ya sea porque no lo creemos posible o porque

pensamos que es más eficiente un sistema de gobierno de inspiración autoritaria que favorece la competencia sobre la reflexión en el quehacer y la responsabilidad social y ecológica, jamás podremos lograr, de hecho, tener una Universidad que forme ciudadanos con dominio de acción y reflexión responsable, y con conciencia social y ecológica.

#### REFERENCIAS

Maturana Humberto R. (1988). Ontología del conversar. *Revista de Terapia Psicológica*, Vol. VII, Nº 10; 15-23.

Maturana Humberto R. (1989). Lenguaje y realidad: el origen de lo humano. *Arch. Biol. Med. Exp.* 22: 77-81.



## I. INTRODUCCIÓN EL COGOBIERNO UNIVERSITARIO:

### ALGUNOS ANTECEDENTES HISTORICO-SOCIOLOGICOS PARA UNA DISCUSION REFLEXIVA SOBRE EL TEMA

---

Este escrito busca ofrecer al lector, desde una perspectiva histórica, sociológica y reflexiva, una introducción de la temática del cogobierno y para una discusión de sus fundamentos, acompañando la argumentación pertinente, tanto a su favor como en contra, de la mano de suales, documentos y periódicos de cada época. Se podrá observar que este tema no es separable de aquellos relativos a la misión, autonomía, grado de apertura de la Universidad a los jóvenes, libertad académica y otros.

Luis Scherz García(\*)

A lo largo del escrito introduciremos ciertos elementos técnicos que permiten conjeturar, con mayor racionalidad y asidero los giros, a corto y largo plazo, que podrá experimentar el "planeta universitario". Sabemos que esos elementos bien podrían conducir a la elaboración más sistemática de una teoría sobre el auge y el ocaso del cogobierno, tarea que por esta vez quedará a la espera de otra ocasión. También nos permitiremos en las páginas que siguen, de vez en cuando, aventurar ciertas reflexiones y comentarios sobre aspectos controvertidos.

En cuanto a la nomenclatura utilizada en este análisis, advertimos que no nos incomoda emplear términos propios del campo macropolítico (feudocracia, oligarquía, etc.) para referirnos a fenómenos de poder en el área académica. Esos mismos vocablos, por lo demás, en su original uso griego se refieren a pequeñas ciudades. Tampoco consideramos inapropiada la aplicación de palabras, como órgano, sistema, etc., que provienen de terrenos extraños a las ciencias sociales y que ya se han avocinado en éstas.

Manteniendo el tema del cogobierno como hilo conductor, enfocamos la luz indagatoria hacia las siguientes épocas y circunstancias: la Universidad medieval, la Reforma de Córdoba en 1818, la Univer-

(\*) Licenciado en Ciencias Físicas y Matemáticas e Ingeniero Químico, Universidad Católica de Valparaíso. Postgrado en Ingeniería y Matemática, Universidad de Texas. Estudios de Filosofía y Ciencias Sociales, Universidad de Loyola (New Orleans). Doctorado en Filosofía y Sociología por la Universidad de Münster. Ha ejercido docencia e investigación en las universidades Católica de Valparaíso, Münster, Católica de Chile, Notre Dame, Lovaina, Bielefeld, Florida International, Oriente, Erlangen-Nürnberg y otras. En 1988, invitado por la Fundación Alexander von Humboldt, expuso materias de su competencia en diversas casas de estudio de la República Federal de Alemania. Más de una treintena de sus trabajos se refieren a la educación superior. Entre sus libros y artículos se cuentan, *El Camino de la Revolución Universitaria* (1968), *La Estructura Intima de la Universidad Latinoamericana* (1976) y *La Universidad del Año 2.000: entre Napoleón y Humboldt* (1986). En la actualidad es Embajador del Gobierno de Chile en Checoslovaquia.





## I. INTRODUCCION

Este escrito busca ofrecer al lector, desde una perspectiva histórico-sociológica y reflexiva, antecedentes para la discusión de la temática del cogobierno y para una mejor comprensión de sus fundamentos, acompañando la argumentación pertinente, tanto a su favor como en contra, de la mano de anales, documentos y periódicos de cada época. Se podrá observar que este tema no es separable de aquellos relativos a la misión, autonomía, grado de apertura de la Universidad a los jóvenes, libertad académica y otros.

A lo largo del escrito introducimos ciertos elementos teóricos que permiten conjeturar con mayor racionalidad y asidero los giros, a corto y largo plazo, que podrá experimentar el "planeta universitario". Sabemos que esos elementos bien podrían concurrir a la elaboración más sistemática de una teoría sobre el apogeo y el ocaso del cogobierno, tarea que por esta vez quedará a la espera de otra ocasión. También nos permitimos en las páginas que siguen, de vez en cuando, aventurar ciertas reflexiones y comentarios sobre aspectos controvertidos.

En cuanto a la nomenclatura utilizada en este análisis, advertimos que no nos incomoda emplear términos propios del campo macropolítico (democracia, oligarquía, etc.) para referirnos a fenómenos de poder en el área académica. Esos mismos vocablos, por lo demás, en su original uso griego se refieren a pequeñas ciudades. Tampoco consideramos inapropiada la aplicación de palabras, como órgano, sistema, etc., que provienen de terrenos extraños a las ciencias sociales y que ya se han avecindado en éstas.

Manteniendo el tema del cogobierno como hilo conductor, enfilamos la luz indagatoria hacia las siguientes épocas y circunstancias: la Universidad medieval, la Reforma de Córdoba en 1918, las Universidades del Hemisferio Norte después de la Segunda Guerra Mundial, la Universidad Chilena antes, durante y después de la Reforma de los años 60 y 70; por último, considerando los factores de mayor relevancia, planteamos la discusión sobre las posibilidades del retorno del cogobierno al escenario de la educación superior chilena en los años que vienen.

Yendo ahora a lo esencial, digamos que así como nadie niega que alguien debe tomar la rueda del timón para llevar el barco a su destino, así tampoco nadie desconoce que la Universidad necesita de gobierno

para alcanzar sus altos objetivos. Se polemiza, en cambio, sobre la forma y los actores de dicha conducción.

Cierto. La Universidad no puede cumplir su cometido —ya sea la educación superior de la persona mediante la “búsqueda de la verdad”, ya sea la entrega de destrezas y conocimientos profesionales para el dominio de la naturaleza y la sociedad— ni abordar exitosamente el desempeño de sus funciones (docencia, investigación, etc.), ni mantenerse integrada en torno a sus valores centrales (o intereses según el caso), superando desafíos y tensiones, sin una conducción racional respaldada por suficiente poder o fuerza persuasiva de legitimidad reconocida.

¿Deben moverse los cables directrices de la Universidad desde una instancia externa, sea ésta el Estado, la Iglesia, una empresa, fundación o asociación de ex alumnos? ¿O debe hacerse desde el interior, por acción de una parte o de la totalidad de la comunidad universitaria? ¿De parte de una burocracia de expertos enclavados en su seno o, más bien, de parte del selecto grupo de sus catedráticos o maestros de mayor trayectoria? ¿De toda la comunidad? Pero, ¿Quiénes y con qué atribuciones constituirían la mencionada comunidad?

¿Tienen los estudiantes derecho a participar como “ciudadanos” en el manejo de la polis universitaria y en la elección de las respectivas autoridades, vale decir, en un cogobierno? Y si la participación fuera más restringida, ¿en qué niveles y unidades estructurales tendría vigencia? ¿por qué razón? ¿en qué medida y proporción y en qué suerte de materias?

Todas éstas y análogas preguntas contribuyen en nuestros días —sobre todo en momentos de transición política— a caldear una polémica, ya que las distintas opiniones expresadas en las respuestas distan mucho de ser siempre convergentes.

Desde un punto de vista histórico, todas las formas de gobierno insinuadas, y otras semejantes o mixtas, han tenido y siguen teniendo expresión y vigencia, unas más, unas menos, en épocas y circunstancias culturales dadas. No hay un número infinito de formas, sino cierta cantidad recurrente de ellas. Cada una encontraría en su oportunidad preferencia y legitimidad. El cogobierno, por ejemplo, se expresa de manera gravitante en las clásicas universidades medievales, en la reformista de Córdoba y en las de la República Federal de Alemania a partir de los fines del sesenta. En otros lugares, como en el Chile de estos últimos años, tal modalidad es resistida y considerada poco deseable.

Cabe pues preguntarse acerca de los factores, procesos y razones o argumentos que han concurrido a hacer posible y socialmente aceptable el cogobierno o coparticipación formalizada —participación de los estudiantes junto a miembros de otros estamentos— en los cuerpos directivos



de las casas de altos estudios, ejerciendo una cuota de poder incluso en la elección de autoridades. No se trata de una participación indirecta o informal, de virtual gobierno paralelo, como la practican los gremios estudiantiles y, en ocasiones, los de académicos cuando ejercen el papel de grupos de presión y, excepcionalmente, de arietes para derribar rectores. Metafóricamente, tocante a la energía nuestra en juego por los jóvenes en tales procesos, digamos que no se trata de aguas que en tales períodos de crecida derriban diques, sino de aguas que de continuo concurren junto a otras a alimentar la misma turbina.

El cogobierno aparece, habitualmente, en concomitancia con los procesos de reforma y mutación. De allí que especial atención nos merezca el caso de las universidades chilenas en los períodos de incubación, plasmación y, finalmente, de impugnación del cogobierno y de su reemplazo por una modalidad autoritaria y heterónoma. El tratamiento de este punto podrá inducirnos a ponderar con qué pertinencia se expresa que la historia de la Universidad es la historia de la "universitas semper reformanda", verificando que en un circuito de "corso et ricorso", como en un carrusel enjaezado a la usanza de cada época, gira repitiendo etapas substanciales en un espiral que de ningún modo consigue dejar atrás para siempre lo que estuvo en los orígenes. Importante es por ello destacar ciertas notas de las casas medievales. No estimamos que lo que ayer empezó substancialmente como A sea hoy día Z en lo esencial. Es más, tocante al cogobierno, podemos adelantar la tesis de que éste es parte intrínseca e irrenunciable de una clásica y respetable tradición universitaria.

## II. EL GOBIERNO EN LOS ORIGENES DE LA "UNIVERSITAS MAGISTRORUM ET SCHOLARIUM"

En la Universidad medieval no es insólita sino usual la participación de los estudiantes en la toma de decisiones y elección de autoridades, especialmente del rector. Recordemos que la "universitas" se refiere al universo de personas conectadas con la proyección formativa de la búsqueda del saber. Si bien establecidas en su mayoría como gremios de maestros, a poco andar adquieren el carácter de comunidades de maestros y estudiantes coparticipantes. París, lo mismo Oxford, merece pronto ser llamada "universitas magistrorum et scholarium" pues en ella son escasas o difusas las distancias que median entre maestros de renombre, maestros estudiantes y meros estudiantes. Bolonia en cambio se trueca, con la complicidad de la municipalidad y del rey, en "universitas scholarium" a secas.

El caso de París es muy ilustrativo. En él se advierte la traza del impulso que lleva a inventar la Universidad: la inclinación por el desarrollo intelectual y el deseo de saber. Como lo señala el historiador Paulsen, de los asistentes a las aulas medievales sólo un 25% alcanza a lo sumo algún grado académico, situación que Paulsen atribuye al sentido no utilitario que se le imprime al estudio.<sup>1</sup> La dedicación al saber se traduce en imperativo ético, en vía de perfeccionamiento humano y, simultáneamente, de denuncia y crítica social. Del período cuando se prefigura la Universidad podemos evocar lo que de la "educación migratoria" en el siglo XI se nos cuenta en la "Gesta Abbatum Gemblasensium".<sup>2</sup> Páginas que nos hablan de cómo corren los jóvenes sedientos de saber, muchos de ellos ex combatientes de las Cruzadas, a beber "cualquier brebaje delicioso que pudieran substraer de un maestro" para regresar posteriormente al monasterio. Esa energía juvenil no tarda, como cuenta Abelardo en su "Historia Calamitatum" en dar origen a las escuelas que crecen al alero de las catedrales. Es así que en Notre Dame se incuba y hace eclosión la Universidad de París, constituyéndose en una casa internacional.

Y, al mismo tiempo que se estructura la comunidad estudiosa, el mundo de las disciplinas exploradas va adquiriendo gradual forma en torno al núcleo de las "artes liberales", configurándose el "studium" o universo de los saberes. Este y las "universitas" o reunión de personas llegan a ser expresiones intercambiables. En un instante dado de su evolución, uno que otro "studium" al contar con profesores facultados para



enseñar, con el uso de la lengua latina, en cualquier lugar de Europa, con estudiantes venidos de todas partes y, en general, con las cuatro facultades tradicionales (filosofía, teología, derecho y medicina) se eleva el rango especial de "studium generale", como París, Oxford, y también Bolonia. París y Oxford enfatizan la importancia de la filosofía y teología. Bolonia, en un tono más "profesionalizante", la del derecho. El acento en París de las disciplinas de la "búsqueda de la verdad" y en Bolonia de aquellas relativas al manejo del Estado y de los negocios, habría de traducirse con el tiempo en la existencia de dos modelos polares y referenciales de Universidad: la del Espíritu, por un lado; la del Poder, por otro.

Esta diferencia de acento concede un tono diferente a las relaciones entre maestros y estudiantes en las actividades académicas. En París, en una atmósfera de cierta informalidad, predomina el diálogo y la libre discusión (pensemos en las célebres "cuestiones disputadas" y en las solemnes "cuestiones cuodlibetales"). En Bolonia, por lo contrario, la docencia es muy reglamentada e interesa que el maestro pase el "puncta" o programa codificado de la profesión.

La Universidad del Espíritu aparece unida a la de aquellos intelectuales que, con o sin razón, fueron tildados de herejes, inconformistas o disidentes. En París, y no sólo allí, los académicos más críticos hacen caso omiso de las censuras y para defenderse aprovechan los eventuales roces entre el poder temporal y el eclesiástico. Por lo demás, no es tarea fácil controlar la enseñanza y las discusiones sostenidas en esas aulas. Por añadidura, la presencia de eminentes pensadores en la Ciudad Luz, respetados por los más altos dignatarios de la Iglesia y monarcas, como el mismo Santo Tomás de Aquino, aumenta el poder social de la corporación de estudios y la hace menos vulnerable a los asedios externos. En consecuencia, al filo del siglo XIV, la Universidad de París alcanza cumbres inéditas. Con todo fundamento, Frederich Heer habrá de decir que ésta, así como la Universidad de Oxford de Roger Bacon, y luego Praga y Heidelberg, son "oasis de libertad donde todas aquellas cuestiones que en otra parte son prohibidas se discuten audazmente" y que "problemas de Dios, del mundo, la Iglesia, el Cristianismo, y de los dogmas fueron planteados en sus aspectos fundamentales en las universidades de los siglos XIII y XIV".<sup>3</sup>

En París, el estudiante que se incorpora —no habiendo para esto prácticamente traba alguna (incluso es dable encontrar niños de 12 a 15 años en las aulas)— pasa a ser de hecho ciudadano de una "ciudad" distinta, de la República de las Letras, se diría. La Universidad, buscándolo o no, se constituye en instancia de orientación cultural, estableciendo distancia entre sí misma y lo que orienta. Forma una cantidad importante de

personas con excepcional actitud existencial, personas más dedicadas a los valores del espíritu que a las actividades lucrativas.

Cuando florecen las primeras casas de estudio ningún poder se cruza en el camino para frenar el impulso que les da vida. Después de una etapa de desarrollo hasta cierto punto soterrada, cuando se hacen visibles y demuestran su importancia, empiezan los primeros asedios de poderes externos. El momento preciso de la fundación de la casa parisiense y de otras de la primera hora es indeterminado; por un largo período crecen y funcionan de facto, "ex consuetudine" o de la costumbre, y sólo cuando llevan algunas décadas de existencia son objeto de algunas ordenanzas, especialmente bulas papales que les otorgan protección y un status jurídico privilegiado. Con todo, al interior de ellas predomina un clima de espontaneidad irrecusable. Los Papas mismos se encargan con frecuencia de mediar en los conflictos de los universitarios con los habitantes de los villorrios o ciudades circundantes, como las batallas de "town and gown" en Oxford, entregándoles recursos legales para defenderse. Así Gregorio IX les da a conocer en 1231 a los maestros y estudiantes de París la bula "Parens Scientiarum", verdadera Carta Magna de la corporación y les legitima el derecho a "cessatio" o huelga, temible recurso que la "universitas" habría de emplear en lo sucesivo con mayor liberalidad antes de amenazar con el éxodo o abandono de la ciudad, para defenderse ante los ataques a su autonomía por parte de las autoridades temporales, no obstante, pese a que los pontífices tienden a asegurar el lugar de libertad y privilegio de las universidades, no faltan algunos Papas que llevados por el cuidado de la ortodoxia intervengan de manera insólita en los asuntos académicos. De todos modos, situada entre dos poderes, la Iglesia y el Imperio, que raramente se conjugan para hacer causa común frente a la Universidad, esta última llega a consolidar su autonomía social, llegando a constituirse en un tercer gran poder. La potencia social que alcanza la corporación de París cuando está en su cenit la registra muy certeramente el cronista Jordan de Osnabrück con estas palabras: "los italianos tienen el Pontificado, los germanos el Imperio, los franceses el Estudio".<sup>4</sup> Las tres entidades aparecen como tres sociedades universales que coexisten dentro de los mismos territorios. Situación no exenta de conflictos. Menester es indicar que París es la punta de un iceberg conformado por toda una red de universidades intercomunicadas, vale decir, un sistema multinacional de grandes dimensiones.

Volviendo otra vez la mirada "ad intra", vemos que las fuerzas y elementos que bullen en el interior de la Universidad de París, caso paradigmático que hemos elegido, van encontrando sintonía y trabazón recíproca luego de ardua tarea integradora, no liberada de tensiones. Maestros y estudiantes, maestros consagrados y maestros incipientes, filósofos



y académicos de otra índole, alumnos de Francia y de las naciones vecinas, eclesiásticos y seculares, religiosos y clérigos seculares, nominalistas y representantes del realismo, son todos binomios que después de polarizaciones y discordias llegan a ensamblarse armónicamente en torno a la búsqueda del saber.

Nos interesa examinar lo relativo a maestros y estudiantes.

El potencial distanciamiento de estos estamentos, como ocurriera en Bolonia, no alcanza a expresarse en París. Por el contrario, se puede decir que "en las duras y en las maduras" la comunidad de maestros y estudiantes se presenta férreamente unida y dispuesta a seguir indisolublemente el mismo destino. En las huelgas, éxodos y protestas ambos sectores se comportan como uno solo. "El ayuntamiento de maestros o de escolares..." que señalara Alfonso el Sabio al definir la Universidad en sus *Siete Partidas* se da aquí con toda propiedad. En consonancia con este "estar y hacer juntos", los estamentos coparticipan en la conducción de la corporación, en otras palabras, se da una suerte de cogobierno. Es de citar que en Bolonia no existe éste a la sazón; allí, así como en un cierto número de establecimientos que siguen su modelo, son los estudiantes, y sólo ellos, los conductores; los maestros son meros funcionarios pagados y controlados por los alumnos.<sup>5</sup>

El paisaje humano de la Universidad de París está matizado por la policromática presencia de personas venidas de diversos rincones de Europa y que se concentran de preferencia en la Facultad de Artes (o Filosofía), desde donde, al estar organizadas en grupos de mismo origen geográfico, étnico y lingüístico, es decir, en naciones, juegan un papel clave en el gobierno del Alma Mater. A las naciones pertenecen estudiantes y miembros docentes siendo muchos de estos últimos, simultáneamente, doctorados de otras facultades.

De hecho, en París, el rector es un miembro de la Facultad de Artes (Filosofía), elegido por los representantes de las 4 naciones ligadas a dicha Facultad. El rector -cuyo período en el cargo es de sólo tres meses en el siglo XIII- es administrador, juez y árbitro. Los consejos formados por personas ajenas al tejemaneje universitario interno, comerciantes o benefactores, son inexistentes en París. Con el tiempo, ni siquiera el Canciller nombrado por el Papa tendrá especial injerencia en los asuntos académicos (en Oxford ya en 1215 es elegido por la Corporación misma).

Esta situación de predominio de una atmósfera cultural de libertad, condicionada por la presencia de una vasta red de casas homólogas a la de París no habría de perdurar indefinidamente. Estas corporaciones habrían de virar forzosamente el sentido de su acción, perdiendo autonomía, dimensión formativa y acogida al derecho a educación de cualquier

postulante y, por supuesto, el carácter coparticipativo, por no decir democrático, de su gobierno.

A comienzos del siglo XV es ostensible el amenazante control que el Estado consigue descargar sobre la Universidad de París. La Iglesia, abrumada por los cismas y las pugnas con las fuerzas seculares, no está en condiciones de defenderla. Así, la casa parisiense es intervenida en 1467, colocada bajo la férula del parlamento en 1474 y, en 1499, Luis XII, acallando con vigor desproporcionado todo intento de protesta, la deja definitivamente sometida. Como lo hacen notar Ben Davis y Randall Collins, el problema presentado por el tamaño, el poder físico y riqueza de la corporación académica ante a ciudad medieval se extingue con el apareamiento de los estados nacionales centralizados en el siglo XV, viendo las universidades restringido su papel al mero terreno del adiestramiento profesional.<sup>6</sup> Finalmente, al fragmentarse con la Reforma Protestante la unidad sacrosanta del mundo del Medievo, sin libertad ni diálogo crítico, sin atmósfera supranacional, todo "studium generale" pierde irremisiblemente sus últimos vestigios originarios. Hay una que otra excepción, como Salamanca, donde en pleno siglo XVI se estudia a Copérnico. Esta institución será referencial para el desarrollo de la educación superior en la América hispana. En fin, al debilitarse las casas matrices, toda la red de ochenta y tantas universidades de la época se desconectan y pierden su vitalidad. Detrás queda, como una evocación nostálgica, el papel que estas instituciones doctas jugaron en pro del universal derecho de la Humanidad a la búsqueda de la verdad, su función de enlace en la integración de Europa y en el rescate de la cultura antigua y del derecho romano, la orientación crítica que ofrecieron a la opinión pública, su contribución a la dignificación del saber y a la elevación social de los humildes, su acción fermenticia en el ámbito teológico y el arbitraje en las rencillas religiosas y, para abreviar, ese esplendor que grandes maestros como Tomás de Aquino y Roger Bacon supieron comunicar a las aulas en momentos de apogeo; alcanzando el primero una Suma en la reflexión filosófica de la realidad divina; preparando el segundo el camino para la investigación empírica de la naturaleza. Podría decirse que la Universidad de entonces, en labor conjunta con la Iglesia, fue artífice de la identidad cultural de Europa.

Después del ocaso de la Universidad medieval sobrevive por siglos una institución anquilosada y rutinaria, carente de "élan" formativo. A lo sumo es un instituto que adiestra cansinamente funcionarios públicos o profesionales acrílicos. Sólo en 1810 se renueva el escenario de la educación superior. En Francia Napoleón funda la Universidad Imperial, una Universidad del Poder, y en Alemania Guillermo de Humboldt la de Berlín. Esta última es como si resurgiera paradigmáticamente, como el



Ave Fenix, otra versión de la Universidad del Espíritu que el medioevo consiguió plasmar en alto grado. Kant había criticado a la esclerótica Universidad alemana de corte gremial, censurándole que la Facultad de Filosofía no pudiera ejercer su papel orientador y animador de la vida académica, preparando así el camino a la fundación humboldtiana.<sup>7</sup> La Universidad nace autónoma y con todos los poderes para autoconducirse. Además, sin imponer ninguna condición, el Estado le concede el privilegio de financiarla. Los profesores reconquistan la libertad académica y el poder de gobernar. Sin embargo, hijos de una cultura pública jerárquica, no consideran en este manejo el aporte de los estudiantes, tampoco el de los docentes privados. Esta situación es de todas maneras mitigada por el tipo de relaciones relativamente horizontales que predomina en las actividades académicas y que ya Humboldt, en su concepción del papel formativo de la investigación científica (la ciencia como ética o forma de vida), había señalado como un imperativo: "no está el estudiante para el profesor, ni el profesor para el estudiante, ambos están para la ciencia".

Habría de llegar un momento de conmoción social enorme, como fue la segunda guerra, para que la Universidad, bajo una atmósfera social de democratización, experimentara reformas que la condujeran a introducir el cogobierno.

Como hemos podido observar en el caso de la Universidad medieval, el cogobierno está estrechamente relacionado con el modelo de la Universidad, específicamente con las variedades de la Universidad del Espíritu o, con su versión del siglo XIX, la Universidad humboldtiana, esto por una parte; por otra, lo observamos unido a la autonomía de la Universidad.

La clásica Universidad del medioevo, pensamos en casas como la de París, Oxford, Praga y Heidelberg, se asimila estrechamente al modelo de la Universidad del Espíritu o formativa de la personalidad por la vía de la búsqueda de la verdad y en cuyo intento, al menos, las relaciones académicas acentúan más que la clase magistral (lo harán en el ocaso de estas instituciones), la discusión del seminario y de la mesa redonda, o sea, el diálogo entre iguales. Este tipo de relación contiene la potencialidad de proyectarse hacia un esfuerzo compartido de dirección del establecimiento. Por cierto, esta potencialidad no siempre se actualiza o lo hace tardíamente, como en el caso alemán que mencionamos.

También hemos mostrado que la autonomía es terreno propicio para que florezca el cogobierno. Anotamos el caso medieval con la tremenda autonomía o poder social de los establecimientos de educación superior y cómo ésta se había logrado con el respaldo de algún aliado circunstancial: la Iglesia la más de las veces; el reino, en algunas ocasiones. La autonomía se traduce en autocefalia o designación propia de au-

toridades y se robustece al enriquecerse la red de relaciones entre entidades análogas y con su acción de síntesis cultural de Europa y con la presencia de sus grandes maestros. Cuando las universidades legitiman su poder de darse normas propias y de elegir a sus autoridades, disminuyen entonces sus tensiones con otros poderes y su energía se torna creativa. Al interior de la casa es posible que esa conducción sea asumida por parte o por toda la comunidad. De conjugarse esta autonomía con las exigencias de diálogo propias de una Universidad del Espíritu, es posible que el cogobierno se esboce en el terreno de la política interna. Vale decir, si la horizontalidad de las relaciones de búsqueda de la verdad se constituye en elemento importante de la cultura interna de la "polis universitaria", es casi seguro que toda esa comunidad establecerá fórmulas para co-participar también en el terreno del gobierno de la institución. Cierto, esto tampoco se da siempre, mas la potencialidad subsiste fomentada por la convicción de que la discusión libre entre sus miembros en materias de esta índole evita la disipación de energía en confrontaciones no reguladas.

Ya se insinúa también en lo expuesto que la comunidad es un concepto clave. Cuando ésta se logra porque todos han estado en todo, en las duras y las maduras, ya sea en defensa de la autonomía, en la reconquista de derechos, o en los movimientos de reformas, entonces, cuando llega la quietud y es necesario ordenar la normalidad, es posible que la comunidad fraguada no se descomponga en favor desequilibrado de alguno de sus estamentos. Pero esto lo veremos más adelante.



### III. LA REFORMA DE CORDOBA: LA UNIVERSIDAD COMO REPUBLICA

En 1918, la tradicional Universidad de Córdoba en Argentina, acusando características coloniales, es objeto de una explosiva y espectacular Reforma. Esta, desde su epicentro en Córdoba, se propaga a Perú, Bolivia, Uruguay y a otros países. En el Perú, el reclamo estudiantil es recogido con fuerte sentido político y antiimperialista por Víctor Haya de la Torre, fundador del APRA. En Chile, más absorbidos por la "cuestión social", los estudiantes de la FECH sólo le conceden un eco verbal. Aquí, además, ya hacía tiempo que la adormecida Universidad de San Felipe que dejaban los españoles había sido reemplazada por la Universidad de Chile, fundada por Andrés Bello sobre bases inspiradas en la Universidad napoleónica francesa, de corte jerárquico, profesionalizante, laica y regenta de toda la educación del país; una casa de estudios que habría de ser a la larga el modelo de Universidad para América Latina.

El movimiento de los estudiantes cordobeses está fuertemente condicionado por factores del ambiente sociocultural que rodea a gran parte del medio académico hispanoamericano. Son tiempos que, con aires pacifistas, siguen a la Primera Guerra Mundial. Son tiempos de la Revolución Rusa y, en Argentina, de advenimiento de la clase media y del radicalismo al poder. Además, una nueva generación, en un ambiente urbano con ciertos rasgos cosmopolitas, irrumpe con afanes de renovación al ruedo educacional.

En cuanto a la situación misma del ateneo cordobés, está claro que éste acusa síntomas inequívocos de anquilosamiento y de incapacidad para superar las críticas que se le dirigen. Es a la sazón un establecimiento con cátedras vitalicias, burocrático, sin proyección social. Están las denuncias críticas, como las del Dr. Juan Justo quien ante el Congreso Nacional expone que en la Universidad predomina el puro verbalismo, de modo que en la Facultad de Medicina misma no se muestra ningún enfermo ni se realiza práctica alguna.<sup>8</sup> En las vísperas de los acontecimientos y en el momento de pronunciarse por la Reforma, los estudiantes censuran el carácter cerrado o clasista de su Alma Mater, la enseñanza poco renovada en ésta y la dependencia que exhibe frente a los poderes públicos en asuntos de toma de decisiones y elección de autoridades.

La realidad universitaria está agrietada en Córdoba y su desmoronamiento sólo está a la espera de un detonante. Son los estudiantes los

que precipitan los hechos, constituyéndose en protagonistas del proceso. Los sucesos corren a gran velocidad.

No tienen los muchachos ninguna concepción elaborada de la Reforma. Buscan sólo hacer lo que no se ha hecho: a una negación o carencia intentan responder con una afirmación o realidad. En las declaraciones que emiten se advierte un tono anticlerical e iluminista o liberal; además, un afán de encontrar respuestas americanas a los problemas culturales. Hay ideas que están en sus cabezas; con fuerza sugerente pero sin orden ni concierto. Recogen cierta memoria histórica sobre las participativas universidades medievales y de ellas elaboran un escueto ideario. La atmósfera de Rubén Darío, de Rodó, de los argentinos Korn e Ingenieros y la influencia de la visita de Ortega y Gasset a Buenos Aires en 1916 están presentes. De más atrás, influyen "El Plan Emancipador" del Rector Juan M. Gutiérrez de la Universidad de Buenos Aires (1871), las obras del chileno Valentín Letelier (1894-1918), la "Ley Orgánica de la República del Uruguay de 1908", etc.

Antes de precipitarse los acontecimientos, los estudiantes, organizados en agrupaciones de carácter gremial, se preocupan de problemas de bienestar, de las condiciones de estudio y de actividades de esparcimiento. Sólo en contadas ocasiones comunican sus inquietudes a las autoridades de la Universidad. Así ocurre cuando el Centro de Estudiantes de Medicina protesta por la supresión del internado en el hospital de clínicas y rechaza las razones alegadas de carencia de recursos y de riesgo moral. Las demandas no son atendidas. Se unen, haciendo causa común, los estudiantes de Ingeniería y de Derecho, empezando un proceso que incluye una huelga, la clausura del establecimiento, su intervención y, finalmente, la elección de un rector. Esta elección, no libre de fraudes, es desconocida por los estudiantes, quienes con voz altisonante se dirigen a los hombres libres de Sudamérica mediante el célebre Manifiesto Liminar del 21 de junio de 1918, primer documento del Movimiento reformista.

La más temprana formulación de un programa de Reforma, con algunos puntos de tonalidad política y social, se expone en el Primer Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios que se da cita en Córdoba en julio de 1918. Allí se destacan los siguientes postulados claves:<sup>9</sup>

1. Autonomía Universitaria o independencia de la Universidad frente al poder político en materias de decisiones académicas.
2. Elección de los cuerpos directivos y de las autoridades de la Universidad por la propia comunidad y participación de profesores, estudiantes y graduados en la composición de los organismos de gobierno.
3. Apertura de la Universidad a los más amplios sectores de alumnos, facilitada por la asistencia libre, gratuidad de la enseñanza y asistencia social.



4. Reorganización académica con creación de nuevas escuelas, modernización de la enseñanza, concursos para proveer cátedras y periodicidad de éstas.

Con la autonomía —manifiestan los reformistas— no sólo se recupera la tradición de la Universidad medieval sino que se garantiza la función de crítica social por parte de la Universidad. La defensa de la autonomía que hacen los reformistas se fundamenta curiosamente, en los estudios generales medievales, con sus fueros propios e independencia de los poderes civiles y eclesiásticos. Fueros que en parte conservaron las casas coloniales —estructuradas a la manera salmanticense— y que se pierde, primero por desgaste, luego por la introducción republicana del modelo napoleónico. Como dice Luis Alberto Sánchez, la demanda por la autonomía es “ratificadora de una tradición”.

En esa tradición la autonomía implica el reconocimiento del derecho de los universitarios, de miembros de los distintos estamentos, a elegir sus autoridades, la libertad de cátedra, la prevalecencia de cánones académicos para elegir los maestros, dirección de la corporación por sus propios órganos, elaboración de su propio presupuesto e, incluso, se piensa en la manera de lograr el autofinanciamiento. Más tarde, ante el acoso de la fuerza pública, se incluye la inviolabilidad de los espacios académicos.

La otra gran consigna reformista, si no la principal, es el cogobierno. Este implica la participación conjunta de los estudiantes, profesores y graduados en la conducción y elección de autoridades de la Universidad. Mediante el tercio estudiantil, que luego fuera consagrado en las leyes de varios países, se espera el renuevo constante de la institución por la acción de los jóvenes. De allí que uno de los teóricos de la Reforma, Gabriel del Mazo, acuñara para la Universidad el término de “República de Estudiantes”. Al respecto, nos expresa: “La nueva Universidad se enuncia como República de todos sus estudiantes. Son estudiantes todos los copartícipes en la comunidad de estudiantes. Sus miembros van recibiendo graduación sucesiva: alumnos, licenciados, profesionales, doctores, maestros...”. “El alumno, titular de los derechos cívicos en la Nación, toma con derecho participación en la vida y gobierno de esta república menor, y el tercio del alumnado, unido en el comicio y en la representación general, simboliza el porvenir como ideal progresivo e indivisible”.<sup>10</sup> Es también del Mazo quien mejor argumenta en pro del cogobierno, sin olvidar su basamento histórico. Fuera de ver en esta inserción estudiantil una manera de superar la crisis entre generaciones, destaca el valor formativo de la participación. Trasladando la terminología republicana a la realidad universitaria, este pensador argentino sostiene que “la soberanía de la

Universidad reformista radica en el claustro pleno. Allí está la fuente de su derecho; allí la razón de su autonomía. En un Estado democrático la autonomía universitaria sólo se legitima en la integración de la Universidad con todos sus miembros y en el carácter democrático de su gobierno..." Recuérdese que en el Manifiesto Liminar ya se habla de los estudiantes como el auténtico "demos universitario" o pueblo en las aulas.

Es más, con el cogobierno se ve el modo de establecer una autoridad realmente universitaria. Pensando en el papel de "autor" que el estudiante desempeña, el mismo Del Mazo dice: "El alumno interviene en toda la vida de la escuela, que ya no descenderá secreta e imperiosa, sino que ascenderá lúcida y espontánea, brotando de sí misma". También habla de los graduados como "discípulos aprobados" y no como "egresados despedidos".<sup>11</sup>

Como se advierte, la autonomía y el cogobierno, especialmente este último, son las realizaciones más destacadas, defendidas e impugnadas, que contribuyen a diferenciar en esa hora la tradición universitaria latinoamericana de las de otros ámbitos culturales del orbe.

Interesante es seguir el recorrido del movimiento estudiantil cordobés, pues éste reproduce hasta cierto punto la trayectoria de movimientos homólogos en nuestros países. Primero se encuentran los jóvenes semiorganizados para abordar problemas menores relativos a las condiciones de estudio en sus escuelas y facultades, vale decir, en actitud meramente gremial o corporativa: una actitud de introversión social, ya que ese gremialismo ni siquiera entra en competencia con una preocupación substantiva por la "cuestión social" y política externa. Luego, de súbito, pasan a asumir una posición "universitaria", de política interna, o de injerencia en las decisiones de la Universidad mediante la organización de todo el estamento. Declarando una huelga, mueven a las autoridades públicas a intervenir el establecimiento. Se constituyen en un "grupo de presión" con poder real que, aunque informal, es potencialmente capaz de vencer las resistencias que se oponen a sus objetivos reivindicativos. Son, en ese momento, una suerte de informal Gobierno paralelo que se enfrenta al Gobierno oficial de la casa de estudios, buscando el apoyo del poder público. Más adelante truecan definitiva y radicalmente su posición: ya no desean influir pasajera sino permanentemente en la marcha de la Universidad. Se plantea el Cogobierno. Este es el punto básico de la Reforma que se lleva a cabo. Cabe hacer notar que en el caso de Córdoba el "corporativismo" estudiantil entra en convergencia con la acción política interna sin oscilar primero de manera notoria entre gremialismo y acción política externa. Sea como fuere, el caso es ilustrativo de cómo las reformas se alimentan de la confluencia de energías gremiales y políticas hacia materias universitarias. También podemos acotar que las reformas



activadas por los estudiantes –las hay asimismo inducidas desde arriba, generalmente, con signo negativo o contrarreformas– van unidas a la idea del cogobierno, visto éste como indispensable para cautelar de manera racional y legítima los cambios propuestos. Es otro de los elementos anejos a la institucionalización de un conflicto y de un camino de transformación.

Hemos visto que los reformistas de Córdoba denominan a la Universidad “República de Estudiantes”, otros la han llamado “República de las Letras”. Esto nos lleva a un comentario.

¿Es lícito hablar de las Universidad como si se tratara, analógicamente, de una “polis”? ¿Son “ciudad universitaria” y “polis” conceptos intercambiables y analógicos? Preguntas que nos evocan una Universidad de París como el núcleo de una red de comunidades que llegan a representar una especie de sociedad universal y paradigmática de enorme poder, también a una Universidad de Oxford envuelta en luchas de “town and gown”, o sea, pugnas entre un villorrio de 3.000 campesinos y una comunidad al otro lado del camino de 3.000 universitarios.

La mayor parte de los estudiantes universitarios, al tener 18 o más años de edad, son ciudadanos o miembros de la gran polis, vale decir, de la sociedad política. En condiciones de normalidad institucional o democrática participan incluso en la elección de Presidente de la República, una responsabilidad nada de despreciable. Pero, en la Universidad, ¿son acaso incorporables en algún momento de su socialización académica a la categoría de “ciudadanos”? O, más al extremo, ¿cabe hablar de algún tipo de “ciudadanos” en dicho ámbito de convivencia? ¿Los profesores? ¿Quiénes?

Si concebimos que lo político, lo de la polis, no se agota en el mero manejo técnico del poder, sino que más bien se refiere a una ética o modo de conducta para alcanzar –como expresa Aristóteles– la vida buena, noble y justa de todas y cada una de las personas de una multitud, entonces podemos concebir la existencia de un espacio paradigmático, de una comunidad autónoma y en algún sentido universal, para que la persona humana se forme como “zoom politikon” y conviva en un ámbito del hablar y del actuar ejemplarmente en común ¿No sería acaso la Universidad ese espacio paradigmático?

Sí, siempre que éste respondiera a los cánones estructurales y valorativos de la Universidad del Espíritu, es decir, no renunciara a su papel de comunidad de educación superior por la vía de la búsqueda del saber. No podría asumir esta tarea si sólo atendiera al adiestramiento de profesionales, mirando y controlando la eficacia de su esfuerzo de manera empresarial. Tampoco lo podría hacer si, poniendo la locomotora detrás del tren, confundiera su misión con la mera búsqueda del saber o investi-

gación científica y relegara su compromiso educacional con la persona a un segundo plano.

Valga una reflexión: Así como en el "corpus mater" encuentra la creatura en gestación su sustento, en el Alma Mater, en la Universidad humanizante, encontraría el alma el medio nutriente para crecer en creatividad y perfección ética, ambiente que sería testimonio para que la sociedad que la envuelve externamente se orientara culturalmente hacia la vida buena. Es más, la Universidad aparecería así como una polis referencial que, en su red formativa e indagadora, englobaría todo el quehacer de la sociedad que la rodea y estaría con ésta en un continuo intercambio pulsátil, contribuyendo a ennoblecerla.

Todo lo que ha existido, existe y lo que se atisba para el futuro, estaría recogido y hecho presente en su interior mediante la acumulación y búsqueda de conocimientos y en la riqueza cultural de su vida comunitaria. Ella sería pasado, presente, naturaleza, futuro, todo, tal cual se refleja en el repertorio de sus disciplinas ¿No sería en un espacio así el cogobierno más que una contradicción un requisito "sine qua non" de convivencia educativa?



#### IV. UNIVERSIDAD Y DEMOCRACIA EN EL HEMISFERIO NORTE

La Segunda Guerra Mundial conmueve a la Humanidad y después de su término, con algún retraso, una ola de democratización, en sucesivas pulsaciones que llegan hasta nuestros días, invade a las naciones, influyendo en los sistemas de educación superior. De hecho, en las décadas del 60 y 70 los sistemas educacionales de Occidente, especialmente las universidades, experimentan grandes cambios en lo que dice relación a su manera de gobernarse. La tendencia más común apunta al aumento significativo de participación de los grupos que habían quedado marginados de la toma de decisiones, de los estudiantes por ejemplo. La "ola de democratización" que inunda todas las instituciones y esferas de actividades se ha expresado muchas veces anticipadamente en los atrios académicos, justamente, por la sensibilidad crítica e idealismo juvenil —el impulso trascendente del cual hablara Karl Mannheim y que empuja a los jóvenes hacia las grandes causas— y que en ocasiones se enriela hacia una tradición de lucha por la autonomía y la participación. También se expresa dicha ola en una mayor demanda de cupos de estudio, hablándose del "derecho de la Humanidad a la búsqueda de la verdad" o del derecho de todos a la educación superior.

El omnienvolvente fenómeno "democratizador" no alcanza, por supuesto, idéntico efecto en cada sistema universitario. Su mayor o menor grado de centralización, el tipo o modelo de Universidad que le da configuración, la atmósfera valorativa y de ideales colectivos que lo rodean, los procesos políticos que le son concomitantes, entre otros, son factores que dan cuenta de las diferencias. En algunos lugares, la Universidad de los "catedráticos" se transforma e incluye a estudiantes y a otros miembros en los organismos de dirección. Y, en casi todas partes, las autoridades públicas buscan conservar alguna injerencia y control con el fin de cautelar el uso eficiente de los recursos que se proporcionan. Se levanta polémica y la política educacional experimenta oscilaciones.

En los Estados Unidos, el estudiante y el profesor identifican la Universidad con el Departamento, sitio este donde la informalidad del trato y la flexibilidad del funcionamiento que prevalece evita la imagen de que algunas personas están subordinadas a otras proporcionando, en cambio, la sensación de pertenencia, compromiso y lealtad en torno a un trabajo común. Es esa misma lealtad al Alma Mater la que lleva a los graduados a organizarse y a tener representantes en los "board of trus-

tees" al punto de que podría hablarse de un virtual gobierno de los graduados en las casas de estudios superiores de ese país.<sup>12</sup>

En Francia, con un sistema centralizado, la ola tiene efectos explosivos: la Revolución de Mayo de 1968 con las consignas de autonomía, participación y pluridisciplinariedad, lleva a que la "Loi d'orientation" de noviembre de ese año, con algunas limitaciones, otorgue participación a los estudiantes en el "Conseil de Université" con atribuciones para decidir y elegir.<sup>13</sup>

En Suecia se generan disposiciones legales, en respuesta a la ola democratizadora, en 1964, 1969 y 1977. En 1969, respondiendo a las presiones de los jóvenes, se introducen experimentalmente representaciones de los distintos estamentos en los cuerpos decisorios. Pero, al estructurarse en 1977 la "Hogskola" o Universidad integrada y descentralizarse del control estatal, los estudiantes consiguen cierta representación en la dirección superior.<sup>14</sup>

En Inglaterra, tal vez porque el aire público de informal negociación democrática lo envuelve todo, la temática de la participación no cobra la misma intensidad que en el continente. Con todo hay legislación sobre la materia y, a fines de los 60, los vicescancilleres y "principales" por un lado, y la Federación Nacional de Estudiantes, por otro, llegan a un acuerdo sobre ciertos principios básicos de participación.<sup>15</sup>

Ya en 1972, la conciencia del desafío de la democratización cunde en todos los países miembros del Comité de Educación Superior e Investigación del Consejo Europeo. Y en 1982, después del largo gobierno autoritario del general Franco, irrumpe en España la fiebre democratizadora, garantizándose en la legislación, tanto la participación de los jóvenes en los órganos de gobierno y administración de la Universidad, como su acceso a ella.

Del ámbito continental europeo el caso de la República Federal de Alemania es sin duda el más relevante para la discusión del cogobierno. Las universidades alemanas que durante el Nacionalsocialismo habían perdido la libertad académica y la autonomía, recuperan después de la Segunda Guerra una parte de su dimensión humboldtiana y, gradualmente, en medio de la avasalladora ola de democratización, muestran inquietud ante las demandas de participación y acceso que plantea la juventud. Hasta ese momento son sólo los catedráticos u ordinarios los que ejercen una suerte de soberanía oligárquica sobre el destino de los centros académicos. Sin embargo, con intuición anticipatoria, en los años 61 y 62, la Conferencia de Rectores aconseja otorgar representación en los cuerpos directivos a los asistentes y estudiantes, limitando la intervención de estos últimos a áreas relacionadas directamente con sus estudios.

Cuando en 1968 y 69 se intensifican los movimientos estudiantiles,



la Universidad del catedrático es reemplazada por la Universidad de grupos o estamentos. En los 11 Estados se promulgan leyes que legitiman con distintas fórmulas el cogobierno ("Mitbestimmung o Codeterminación). La fórmula más frecuente es la del tercio para cada estamento (profesores, asistentes, estudiantes), ésta es la "Drittelparität". En Bremen se da la "Viertelparität" (de cuartos siendo uno para el personal de servicio). En atribuciones, los estamentos llegan a tener las mismas para elegir autoridades y decidir en casi todas las materias en las distintas instancias y niveles de poder. Pero, en asuntos de investigación y nombramientos la ley de enero de 1976 les concede mayores derechos a los profesores, quienes además, en actos legislativos posteriores ven asegurada alguna injerencia extra en los consejos.<sup>16</sup>

Como podría advertirse de un examen más acucioso, la promoción del cogobierno ha estado unida a todo aquello que pudiera repercutir sobre la democratización de la Universidad: docencia, acreditaciones, formación de personal científico, temas de investigación, etc. Diríase que la Universidad, siguiendo una vocación utópica, trata de dar cabida modélica a la Democracia en su quehacer y en sus afanes formativos. El tema del cogobierno despierta una gran polémica entre destacados pensadores. Baumgarten, Denninger, von Friedenburg, Habermas, Sontheimer y Wiethölter, entre otros, argumentan a su favor. También Schelsky plantea una democracia, incluso directa, en el trabajo de los institutos centrales de su proyectada "Universidad Teórica". No faltan detractores, uno de ellos, Hennis, sostiene que la Universidad, en vez de seguir la tendencia política democratizante, debería constituir un subsistema de tendencia política complementaria o de reserva. Vale la pena retrazar algunos de los términos de esta polémica con el fin de auscultar los valores en juego y algunos factores que llevaron a aceptar el cogobierno. Hay una pregunta central que presidió el debate:

¿Si una sociedad está regida democráticamente, significa esto que sus valores y formas de acción se reproducen en mayor o menor grado en todas las unidades del tejido social? En otras palabras, es la democracia, más allá del habitual sentido político que se le otorga, algo eminentemente "cultural"?

Si lo último prevaleciera, entonces habría que decir que a una sociedad democrática correspondería una cultura democrática. Esto es, más allá de aquellas estructuras que son definidas como "políticas" —Estado, Gobierno, Partido político, etc.— y que implican una participación de ciudadanos, también en las restantes se advertiría el influjo democrático en las modalidades de funcionamiento y en la toma de decisiones. De este modo, distinto sería elegir a un rector de una terna en una dictadura que hacerlo en democracia. En la primera el dictador seguiría su voluntad

omnímoda, en la segunda el presidente respetaría la voluntad académica (como fue la tradición en las elecciones de rector hasta 1973 en Chile). En otras palabras, la cultura democrática envolvente sería pieza complementaria que, como aire que penetra al interior de un espacio, se insertaría en el mosaico universitario para otorgarle plenitud.

Hay pues estructuras sociales que al cumplir funciones especializadas, culturales o de integración, de distensión (recreacionales algunas), económicas o de adaptación a demandas de bienes materiales, no tienen una razón clara de principios que las lleve necesariamente a dar entrada en sus manejos a todas las personas que de una u otra manera están implicadas. Si lo hacen es porque una presión cultural induce a ello. No en toda empresa hay cogestión, ni en toda Iglesia elección de obispos por los fieles, ni en un club deportivo iguales derechos para los socios. Pero habrá más relaciones de corte igualitario y horizontal o democráticas en la medida en que el aire público esté dominado por el signo de la Democracia. En el caso europeo, tal como lo subrayan sus reformas universitarias, la presión cultural de la Democracia ha sido ostensible. La Universidad aparece envuelta en una colosal interacción dinámica que la lleva a ella misma, en cuanto se descubre como una potencial sociedad universal "sui generis", a asumir la impronta de una polis ejemplar, inseparablemente unida a la gestación de una cultura y pedagogía democráticas. Una visión de esta especie ya fue insinuada en el pasado por Kant, Fichte, Schleiermacher y Guillermo de Humboldt y es compartida hoy día por numerosos pensadores, entre ellos Eduard Baumgarten en Alemania y Paul Ricoeur en Francia.

Baumgarten nos recuerda que la discusión racionalmente orientada no es sólo pieza clave del quehacer académico, sino que su vigencia en el escenario público le otorga tonalidad democrática a una sociedad (en su administración, conducción y dominio). De esto se desprende la siguiente tesis relativa al principio de "discusión racional": la Democracia encuentra su fundamento en la discusión racional, presentando estrecha analogía con la actividad científica y las formas de conducta universitaria.<sup>17</sup>

Pero hay más. Baumgarten señala elementos que acompañan a esta acción y que aquí resumimos: De un clima de amistad o de predisposición amistosa surge el diálogo o apertura de comunicación con el adversario ocasional (corresponde al pensamiento hipotético en la Universidad), respetándose la identidad del otro, salvando su intención, y ventilándose tal discusión en un clima de tolerancia de errores, a la espera de que éstos sean superados (aversión a posiciones dogmáticas y libertad de experimentación en la Universidad). Se acepta la cooperación con el otro (trabajo de equipo en la Universidad).<sup>18</sup>



Consideraciones como las arriba expuestas, confluyen al pensamiento de que la Universidad (la formativa o del Espíritu, no la adiestradora de expertos) debe poseer una estructura de autoridad no jerárquica, sino socrática, objetivamente dialógica; esto es, un cogobierno con participación de todos sus miembros según algún criterio de proporcionalidad.

## V. EN CHILE: LOS ESTUDIANTES EN LA ANTESALA DE LA REFORMA

De modo semejante al de las demás casas universitarias latinoamericanas de los 60, las chilenas muestran un sello oligárquico de dirección en el caso de las estatales, y monárquico en el de las católicas. Las de otro tipo, privadas no confesionales, escasas en número en el período, exhiben una conducción empresarial.

En su Estatuto de 1931 no contempla la Universidad de Chile la participación de estudiantes en el Consejo Universitario; pero sí manifiesta su artículo 38 que "los alumnos de cada escuela tendrán derecho a hacer oír su voz en el seno de las Facultades cuando se trata de asuntos de interés especial para el bienestar del alumnado". Igual predicamento se llega a establecer en la Católica durante el rectorado de Monseñor Silva Santiago al otorgársele a los alumnos sólo "directa participación en los consejos de Escuela o Facultad donde se tratan problemas o programas que afectan la vida de esa Facultad o Escuela". Se trata en ambas universidades de alumnos de los últimos cursos.

Históricamente, la primera presencia de estudiantes en el órgano máximo de la Universidad de Chile data el período del rector Juvenal Hernández, quien invita a enviar un delegado con derecho a voz. Y en 1967, en las vísperas de la Reforma, ya son tres los estudiantes invitados por el Consejo (entre ellos el presidente de la FECH). En la Universidad Católica, pese a que el rector poco antes de la Reforma sólo habla de dar alguna participación a los profesores, los alumnos consiguen que se invite al presidente de la FEUC a tener voz en el Consejo (1966).

Si consideramos que los estudiantes habían alcanzado de todas maneras alguna entrada, informal u oficiosa, en órganos de decisión; por ejemplo, en los consejos más altos, debe estimarse que de algún modo se habían ingeniado para conquistar gradualmente tal posición. Interesante es por ello conocer algo sobre las acciones y movimientos en las décadas anteriores. Nos queremos referir especialmente a las organizaciones estudiantiles y a la posibilidad que poseen de convertirse —como se vio en el caso de Córdoba— en informales pero efectivos "gobiernos paralelos" de la corporación académica en momentos de crisis; vale decir, de grupos de presión con suficiente fuerza para hacerse obedecer en sus demandas pese a la resistencia que las autoridades académicas e incluso públicas pueden ofrecer. Recordemos que al ser derrocado el General Ibáñez los



estudiantes de la Universidad de Chile son llamados por el nuevo gobierno a elegir los decanos. Poco antes de la Reforma han conquistado mejores posiciones y es innegable su poder paralelo y negociador en cuanto virtuales sindicatos de la "empresa" universitaria.

La FECH surge en 1906 como secuela de una protesta por un desaire a los padres de unos estudiantes de Medicina que habían prestado asistencia médica en una zona populosa de Valparaíso. Hasta la caída del dictador Ibáñez en 1931, el péndulo de la acción estudiantil oscila entre dos posiciones extremas, una gremial o corporativa, otra política o de poder social, y sólo ocasionalmente se detiene, por confluencia o combinación de factores, en el fiel de una posición propiamente universitaria o reformista. Son tres aspectos que se entrelazarán en el desarrollo de la FECH e irán combinándose en distintas proporciones. No es rara esta oscilación, ya que los estudiantes no poseen a la sazón un programa claro, moviéndose más bien reactivamente ante distintos acontecimientos y solicitaciones, y mostrando una sensibilidad casi sismográfica ante la realidad o ideas fuerzas en boga. De algún modo suelen ser estos estudiantes artífices del "impulso trascendente" de la juventud del cual habla Karl Mannheim y que lleva a los jóvenes en ciertas circunstancias críticas, en el orden personal y colectivo, a jugarse por grandes ideales. También ellos ilustran de alguna forma la intermitencia en intensidad y propósito que caracteriza a los movimientos juveniles librados a su propia suerte.

Como expresión de las posiciones extremas antedichas, se configuran dos grupos que se van alternando en el comando de la FECH y centros de alumnos. Uno lo constituye la muchachada de ideas liberales y partidaria de dar cauce gremial a los ímpetus juveniles. Por iniciativa de esta posición se inauguran las fiestas de la primavera (1915), se promueve un Hogar Universitario, escuelas nocturnas, asistencia jurídica para obreros, etc. Ellos recogen la idea del rector Valentín Letelier de hacer de la FECH la Casa de los Estudiantes, fragua de amistad. El otro grupo lo constituye la bohemia en simbiosis con el anarquismo, con jóvenes de provincia, y que representa al organizarse políticamente el "vanguardismo estudiantil". Son ellos los que en 1918, bajo la presidencia de Santiago Labarca, buscan legitimar su "derecho de opinar sobre materias internacionales (fundando el periódico "Juventud" y la revista "Claridad") y luchan por la emancipación social y política del pueblo (los anarquistas hacen suya la Universidad Popular Lastarria).

También en Chile los sismógrafos juveniles registran los acontecimientos que conmueven al mundo en esa hora, por añadidura, la Reforma de Córdoba envía sus destellos y la atención de los estudiantes chilenos se posa brevemente sobre aspectos académicos. En 1920, al convocar la FECH a sentar las bases de una organización de todo el estudiantado

del país, sigue siendo la "cuestión social" la preocupación básica de los jóvenes. Con todo, surge un voto explicando que la nueva organización "luchará por obtener la representación de los estudiantes en los organismos directivos de la enseñanza".<sup>19</sup> Sin embargo, el anhelo reformista no choca como en Córdoba y Lima, contra una Universidad clerical, sino contra una plenamente liberal y laica. De allí tal vez que el interés reformista se enfríe y se convierta luego en acción política intensa, al extremo de formar en 1921 el Soviet de los Estudiantes, entrando en pugna con el presidente Alessandri, quien trata de dividirlos.

En 1922 y en 1926 resurge efímeramente la resaca reformista y en 1930 algunos estudiantes, después de acciones de protesta, son relegados. El gobierno suspende las clases, argumentando que la reforma de los estudios es materia que se encuentra "fuera del alcance y competencia de los estudiantes". Los jóvenes se resisten. La fuerza pública desbarata el movimiento. No obstante, en 1931 es refundada la FECH, acordando sus miembros, bajo la presidencia de Julio Barrenechea, "luchar por el restablecimiento de la libertad en Chile" y declaran la huelga. Ocupan la Casa Central y hasta allí llegan sus colegas de la Universidad Católica encabezados por Bernardo Leighton. Luego se unirían los profesionales, empleados, obreros y finalmente, los partidos históricos. La presión cívica es incontenible, el ejército no interviene. Cae el gobierno de Ibáñez.

En 1932 vuelve a cobrar vigencia la idea de la Reforma. Nace una comisión paritaria de profesores y estudiantes, contándose entre estos últimos representantes del grupo marxista Avance y del socialcristiano Renovación. A poco andar, empero, se marginan los profesores, quienes por boca del médico Lucas Sierra declaran que la Universidad "es eminentemente elitista y sólo lo mejor debe acceder a ella"... y agregan su imposibilidad de entender "las peticiones o ideales a que aspira el alumnado"... ironizando de paso posiciones concesivas y pacifistas de los estudiantes en la cuestión limítrofe de Tacna y Arica.

El proyecto de Reforma de 1932, sin que los estudiantes abandonen su sintonía con los problemas sociales, declara en su artículo 13 que "los recintos universitarios... son inviolables"... y que es "absolutamente prohibido ocuparlos por fuerzas armadas"... Sobre la autoridad máxima, se expresa que ella residiría en el Consejo Superior de profesores, estudiantes y egresados, en la proporción 4,2,1 respectivamente.

El proyecto es impugnado por consideraciones de procedimiento de parte de los profesores de la Facultad de Filosofía y Educación. Afuera, "El Mercurio", con juicio acre, manifiesta que la participación de los alumnos en la dirección entraña la destrucción de la autoridad y disciplina y que la inviolabilidad de los recintos académicos convertiría a la Universidad en un centro revolucionario al margen de la ley.



Poco después de un Estado de Sitio, irrumpe la izquierda de estudiantes para rechazar todo intento de reforma, tildándola, al igual que la defensa de la autonomía, como mitos burgueses. Finalmente, al volcarse la juventud totalmente al activismo político, se produce la desintegración del movimiento estudiantil, dividido en antagónicas posturas ideológicas. Habría que esperar hasta la década del 40 para encontrar una FECH más centrada en los problemas propiamente universitarios; sus jornadas de 1965 y 1966 son, por último, clara expresión de un afán reformista.

Tocante a la Universidad Católica de Chile, primero, y luego de la Católica de Valparaíso, más tarde, interesante es consignar que los intereses de los estudiantes en general no corren de manera paralela, salvo excepciones, con los de sus congéneres de la Universidad estatal. Hasta el comienzo de los años 30 por lo menos, los alumnos católicos sólo participan en actividades internas de carácter religioso, literario y recreacional. Después de estar organizados, junto a jóvenes de las parroquias, en grupos de Acción Católica, constituyen la ANEC o Asociación Nacional de Estudiantes Universitarios, instancia que coopera con la FECH en las Fiestas de la Primavera (del mismo modo que los colegas de Concepción).

La tónica de las organizaciones de esos años responde a la orientación de los centros de Ingeniería y Derecho (establecidos en 1910), con acento de un gremialismo de puertas adentro (con objetivos artísticos, recreacionales, de disciplina, condiciones de estudio y bienestar de los estudiantes).

Es un hecho que los estudiantes de las universidades católicas fuera de su participación gremial, están más dedicados a sus labores de apostolado que a las políticas, coordinando sus esfuerzos tanto en el plano nacional como en el internacional (Pax Romana). Políticamente son conservadores monocordes o nada, hasta que miembros de la Juventud Conservadora y Acción Católica, entre ellos Frei y Leighton, fundan la Falange Nacional. El año 1939 es fundada la FEUC, quedando en manos de los jóvenes con sensibilidad social: Se producen tensiones internas que generan la salida del padre Fernando Vives, asesor de los jóvenes y la vuelta a un gremialismo alejado del mundanal ruido de innovaciones y movimientos externos.

Con todo, a fines de los años 50 la Federación pasa a manos de directivas de inspiración demócrata cristiana que promueven reformas académicas.

La Universidad Católica de Valparaíso, fundada en 1928, sin la misma pusilanimidad de la casa santiaguina, participa con su estudiantado de manera masiva en actos de protesta el año 32, siendo expulsados sus dirigentes y suspendidas las actividades hasta 1933. Sólo un decenio

más tarde se regenera en alguna proporción el movimiento estudiantil, pero al filo de 1950 al organizarse una Federación que rompe divisiones mantenidas por la Rectoría, son expulsados sus máximos líderes.<sup>21</sup> Sólo años después, como lo atestiguan fehacientemente los Seminarios de Reforma de 1964, se hace posible un movimiento con clara vocación reformista.<sup>22</sup>

En las demás universidades, los estudiantes no gozan de participación alguna, ni formal ni informal, en la conducción de las corporaciones. En la Universidad Santa María las decisiones son tomadas por un grupo de albaceas del testamento de Federico Santa María, ligados a intereses económicos, directores de empresa en su mayoría. En la de Concepción, un directorio de accionistas influye en el nombramiento de autoridades y fiscaliza los acuerdos de los académicos. Algo semejante ocurre en la Universidad Austral. Tampoco es la Universidad Técnica del Estado, sujeta por cierto a otras solicitudes externas, una excepción.



## VI. REFORMA Y COGOBIERNO EN LAS DECADAS DEL 60 Y 70

En junio de 1967 estalla la Reforma en la Universidad Católica de Valparaíso, propagándose su fuego, como reacción en cadena, hacia la Universidad Católica de Chile primero y, luego, al resto de las casas de estudio, incluida la Universidad de Chile en 1968. En las católicas el proceso es fulminante y el cogobierno se impone de hecho desde el primer momento. Las resistencias que surgen son superadas. El ministro de Educación, Juan Gómez Millas, presenta su renuncia y el gobierno altera su cautela inicial.

La Reforma da sus primeros pasos en un escenario nacional e internacional sacudido por una convulsiva ola de democratización y de iniciativas de cambio. Se organiza la Alianza para el Progreso con el propósito de cooperar al Desarrollo de América Latina, tiene lugar el Concilio Vaticano II y, más tarde, en las vísperas de la Reforma, se realiza la reunión de Buga con asistencia de expertos de universidades católicas.<sup>23</sup> En Chile, entretanto, el gobierno de Eduardo Frei ha puesto en marcha la "Revolución en Libertad".

Al interior de la Universidad Católica de Chile se ha verificado una modernización parcial en algunas áreas, estableciéndose las escuelas de Economía y de Sociología (y sus respectivos centros de investigación). No obstante, la Universidad sigue exhibiendo en esencia su vieja estructura, manteniendo en su dirección una línea jerárquica y conservadora que está lejos de vibrar con las iniciativas del gobierno y con las propuestas de la Iglesia "aggiornada". En cuanto a los estudiantes, la Federación de éstos pasa en 1959 a manos de una directiva de inspiración democratacristiana que se preocupa de problemas académicos y de innovaciones. En la publicación "Hacia un Humanismo Cristiano" (1963), en la VI Convención de Estudiantes (1964) y en la VII (1966), los jóvenes se formulan, respectivamente, el tema de la Reforma, la lucha por la incorporación del presidente de la FEUC, con voz y voto, en el Consejo Superior y, finalmente, el reemplazo de las personas que están en la dirección del establecimiento, con el objeto de crear un marco favorable para una Reforma.

También persiguen una mayor participación en los consejos (sin pretender entonces un cogobierno). Entretanto forman una comisión de trabajo y establecen contactos con la jerarquía eclesiástica y con la directiva del Partido gobernante.

Las convenciones de estudiantes y comisiones de reforma de ésta y

otras casas de estudio van recogiendo y haciendo suyas las críticas que algunos académicos le han dirigido a la Universidad Profesionalizante, esto es, a las universidades chilenas de ese momento y a sus congéneres latinoamericanas. También adoptan y discuten planteamientos sobre el deber ser o utopía de una Nueva Universidad. Bajo el impulso de tales ideas se generaliza en vastos sectores del estudiantado la conciencia sobre la necesidad de alterar de raíz las estructuras universitarias, requiriendo para ello de una cuota extra de poder.

En 1966 surgen en el país los primeros amagos conflictivos como presagio de lo que vendría, multiplicándose los paros de estudiantes. En la Universidad Católica se generan tensiones en las Facultades y Escuelas, alcanzando especial relieve la pugna entre los estudiantes de Sociología y el Decano; y causando también revuelo la renuncia momentánea del decano de Ingeniería al sentir conculcado el principio de autoridad. Pero es a fines de junio de 1967 cuando la temperatura se eleva. Entonces, junto con verificar en un plebiscito su deseo generalizado por la Reforma, los estudiantes exigen ciertas condiciones a la dirección para el nombramiento pendiente de un Pro Rector, pedido que es avalado por Roma. Todo permanece empero en un compás de tensa espera hasta que la paciencia juvenil se agota, produciéndose la toma de la Casa Central y sedes aledañas el día 11 de agosto de ese año 1967.

A partir de ese momento se generan iniciativas exploratorias de los que tratan de mediar y una tira y afloja entre grupos que toman su línea de compromiso en favor o en contra de la acción reformista. Los estudiantes que se resisten, especialmente de Derecho, Agronomía, Economía y Administración e Historia se agrupan en un Comando de Defensa que intenta infructuosamente reconquistar los locales ocupados. Los profesores se encuentran divididos y tanteando posiciones en asambleas y corrillos. En una asamblea en la Parroquia de la Anunciación se elige una terna, pero es tarde: el 20 de agosto, por encargo de la Santa Sede, el arquitecto Fernando Castillo es designado Pro Rector por el Cardenal Silva Henríquez y, al renunciar el rector Silva Santiago (junto con miembros del Consejo Superior), es nominado rector (14 de diciembre de 1967).

A partir de esos días de agosto y hasta el año siguiente, la nueva dirección pone en marcha iniciativas para dar concreción a los planteamientos reformistas, superando resistencias que se van organizando y que ofrecen objeciones a las determinaciones del Consejo Superior que ahora cuenta con mayoría de partidarios de las transformaciones. En 1968, bajo la inspiración de académicos conservadores de Medicina se plasma una Asamblea de Profesores a la manera de un gremio contraparte de la FEUC, pero que inevitablemente incluye miembros de todas las tendencias en los asuntos de política universitaria. Por su intermedio se



facilita la elección de representantes de los profesores al Consejo Superior. Al resistir algunos de los miembros de esa agrupación el Proyecto de Acuerdo del Consejo, donde se legitimaría para los estudiantes una representación de un 25% de los miembros en los órganos colegiados, la Asamblea llama a una consulta. Esta, con la abstención de los docentes de Arquitectura, Artes y Servicio Social, quienes dudan de las buenas intenciones de la directiva asambleísta, apoya abrumadoramente el Proyecto aludido. Salvado el obstáculo, los claustros se ponen en marcha, y la Reforma, con altibajos, empieza a cobrar realidad. Finalmente el cogobierno quedaría configurado por representantes de profesores, estudiantes y personal administrativo en la proporción del 67,5, 22,5 y 10% respectivamente. Ese mismo año 1968, paradójicamente, es elegido presidente de la FEUC un candidato gremialista con la plataforma: "gremializar es unir, politizar es dividir". Hecho que en lo fundamental no consigue detener el tren de las transformaciones.

En la Universidad de Chile, movidos por los acontecimientos de las casas católicas, los miembros del Consejo Universitario abren discusión el 16 de agosto de 1967 sobre las modificaciones que sería necesario introducir al Proyecto de Estatuto Universitario (en preparación) en relación con el movimiento estudiantil de la propia casa universitaria y que propugna la democratización de la Casa de Bello. Se inicia así un proceso que habría de desplazarse venciendo pesada inercia y cuya culminación se alcanza, podría estimarse, sólo en octubre de 1968 al estructurarse las comisiones de reforma.

En diciembre, los estudiantes, con tres representantes con derecho a voz por el Consejo solicitan 5 delegados con plenos derechos (salvo para elegir autoridades), petición que viene avalada por un plebiscito de la FECH en septiembre que da respaldo a una participación limitada (sin cogobierno). El presidente de la organización estudiantil, el democristiano Jorge Navarrete, menciona en una lúcida intervención en el Consejo Universitario que en América Latina se han dado dos formas de participación estudiantil: una, la "vía conflictiva", vigente hasta la fecha, como grupo de presión, con uso de la huelga y de la toma de locales; la otra, la "vía de integración", con participación estrecha en la vida de la corporación (la FECH sería algo así como la Facultad de los Estudiantes).<sup>24</sup> Al replantearse el asunto a fines de diciembre se verifica una cierta predisposición favorable de los consejales. El decano Eugenio Velasco, por ejemplo, dice que, desde un punto de vista puramente doctrinario e ideal, no comparte el planteamiento de la FECH, pero que dada la realidad histórica y la madurez del movimiento estudiantil podría aceptarse la representación pedida.

Finalmente, el rector resume el debate e indica que si hay votación

favorable los representantes serán el presidente de la FECH y cuatro alumnos de los últimos cursos, con plenos derechos, salvo en lo atinente a la elección de autoridades. La votación arroja 13 votos a favor y 5 en contra.

En contrapunto con las gestiones de la FECH, en la Facultad de Filosofía y Educación, con predominio de estudiantes marxistas, se han ido produciendo ciertas situaciones conflictivas, con protestas, e invasión del recinto por la fuerza pública, las que se agudizan cuando el decano Heise es reemplazado por el historiador Ramírez Necochea. Los estudiantes del Pedagógico persiguen una representación del 25% en los organismos de decisión y cuentan para ello con el apoyo de sus autoridades académicas, las que incluso les conceden el derecho a elegir, contraviniendo el acuerdo del Consejo Superior sobre esta materia. Al fundamentar el proyecto de su facultad, el decano Ramírez argumenta que "...si bien los estudiantes representan un elemento un tanto transitorio en la Universidad, tienen precisamente por su transitoriedad mayor libertad para juzgar y apreciar las cosas universitarias que los elementos permanentes..." argumentando que estos últimos impregnan a la corporación "de un conservantismo reñido con el dinamismo permanente que debe caracterizar a la Universidad "Aduce, además, que el derecho a elegir es una lógica consecuencia del derecho a participar en los consejos decisivos.<sup>25</sup>

El 30 de abril de 1968 se impacientan los estudiantes, y sus representantes ante el Consejo Universitario reconocen que ese día irán a la huelga porque no se han tomado en cuenta sus peticiones de acelerar las deliberaciones legislativas. Y el 20 de mayo, al seguir la Facultad de Filosofía y Educación en rebeldía y nombrarse una comisión para reorganizarla, los jóvenes ven debilidad en este proceder y deciden abandonar el Consejo, siendo criticados por el rector subrogante Ruy Barbosa (el rector Eugenio González ratificaría días después su renuncia como secuela de los problemas de la Facultad en entredicho). A esta ruptura siguen conversaciones de avenimiento que dan origen a una base de acuerdo. Esta contempla la participación con voz y voto de los estudiantes en los cuerpos colegiados y la hace extensiva "dadas las nuevas condiciones de la Universidad, a los claustros electorales". La base de acuerdo, como se advierte, refleja un cambio rotundo en la posición de los estudiantes de la FECH, quienes ahora sí optan por el cogobierno (tal como lo pidieran sus colegas del Pedagógico). Es más, se movilizan y presionan ocupando la Casa Central y no ocultan su intención de excluir al Consejo Universitario de la discusión del nuevo estatuto. Finalmente firman el acta correspondiente el 12 de junio, reintegrándose al Consejo. A éste se incorporan poco después 2 representantes de la APEUCH (Asociación de Profesores



y Empleados de la Universidad de Chile) y un delegado de la ADIEX (Asociación de docentes, investigadores y personal de extensión).

Por último, cuando el 9 de octubre se da cuenta de la constitución de las comisiones de reforma y éstas son acompañadas por los claustros, entonces puede decirse que el caballo de la Reforma empieza a correr airoso, libre de mayores obstáculos por el momento.

Puede advertirse que el cogobierno, como elemento consubstancial de la Universidad de la Reforma, sólo logra la necesaria legitimidad después de ser objeto de apasionada polémica. Tanto al interior como afuera de las casas de estudios superiores hay personas que lo atacan, otras que lo fundamentan y apoyan, y unas últimas, las más numerosas, que sólo se pronuncian tardíamente o que sólo aceptan una participación limitada de los alumnos en las esferas de decisión.

Los impugnadores argumentan que la presencia activa de los alumnos en estos asuntos sólo introduciría desorden, demagogia, politiquería, deterioro de la jerarquía y convivencia y que sería el Caballo de Troya de una Universidad Militante, instrumentalizada por los políticos. Es más, invocando el carácter transeúnte de los miembros del alumnado, arguyen que éstos podrían recibir una enseñanza cívica o una experiencia afín mediante las actividades gremiales. Los estudiantes, como dice su nombre, sólo deberían estudiar.

Ex rectores como Juvenal Hernández y Juan Gómez Millas al opinar que ninguna Universidad puede funcionar sin un claro sentido de la jerarquía, ven en el cogobierno una amenaza, "un factor impalpable de deterioro".<sup>26</sup> El ex ministro de Educación Eduardo Moore expresa que esa forma de participación significa "entregarle al comunismo internacional la más hermosa carta de triunfo", y el Dr. Alejandro Garretón, refiriéndose a estas aspiraciones de los jóvenes cita el proverbio: "quieres correr y todavía no sabes andar".<sup>27</sup> El filósofo Jorge Millas en carta al rector Ignacio González impugna el cogobierno y la vehemencia juvenil (agosto de 1967) y en editorial de *El Mercurio* del 27 de octubre de ese año manifiesta que el "estudiante es miembro de la comunidad universitaria en cuanto individuo que busca formación"; días más tarde, no obstante, por el mismo periódico, le reconoce al estudiante el papel "de tábano que mantiene despierta la noble cabalgadura".

En las discusiones del Consejo Universitario de la Casa de Bello las impugnaciones más incisivas provienen de los decanos de Agronomía, Química y Farmacia, y de Medicina, quienes coinciden en señalar un efecto desquiciador de esta forma de gobierno en América Latina. El decano Neghme, apoyándose en los juicios del experto estadounidense Rudolph Atcon expresa "el proceso democrático no puede operar con una ciudadanía inexperta, ignorante e incompetente".<sup>28</sup> Termina hacien-

do notar que el único y gran deber del estudiante es estudiar. El decano Ceruti alega que "la implantación del cogobierno es sólo una enfermedad de nuestra América Latina", y después de subrayar la falta de preparación de la gente joven para el cogobierno, agrega: "Si bien es cierto que los estudiantes, por características propias de la juventud, son idealistas y están ajenos a los intereses creados y siempre dispuestos a luchar por la verdad y la justicia, no lo es menos que son fácilmente influenciados por quienes los guían por caminos equivocados..."<sup>29</sup>

En ese Consejo, secundado por los decanos de Artes, Ciencia y Arquitectura, el decano Ramírez Necochea da respaldo al cogobierno con una argumentación que en parte hemos citado y en la cual evoca de continuo el acontecer de las católicas. En breve, Ramírez opina que los jóvenes aportan dinamismo y creatividad, no viendo por qué si ellos votan en elecciones presidenciales no puden hacer lo mismo para elegir un rector. Los demás decanos apoyan inicialmente una fórmula moderada de participación y, luego, tal vez arrastrados por los acontecimientos, toleran el cogobierno. Algo similar ocurre con las autoridades democratacristianas gobernantes, las que habiendo respaldado una Ley de Universidades con una fórmula intermedia de participación, ceden finalmente, del mismo modo como lo hicieran después de titubeos los dirigentes democratacristianos de la FECH (los de la Católica no habían tenido inhibiciones desde un primer momento). De una u otra manera el cogobierno va encontrando legitimación en todas las casas de estudios superiores.

Sólo *El Mercurio* continúa impugnándolo (no así *El Siglo*). Recorde-mos que ya en agosto de 1967 "el decano" de Valparaíso exponía en un editorial que el cogobierno constituía un experimento audaz que nadie sabía hacia dónde podría conducir, y agregaba que "ni las universidades españolas, francesas, inglesas, alemanas, italianas, ni siquiera las rusas, dan entrada al cogobierno".

En las universidades católicas, la polémica es más breve. La mayoría de los miembros de la comunidad no ataca la legitimidad del cogobierno. Delante de sus ojos está la enseñanza de Buga: "Célula viva de la Universidad es el profesor-alumno y es fundamental que esta célula tenga debida representación en los organismos que orienten la marcha de la Universidad. Todo monarquismo, sea estatal, eclesiástico o de cualquier género contradice el ser mismo de la Universidad. Las autoridades universitarias han de representar verdaderamente las células vivas a las cuales nos hemos referido y, por lo mismo, ser elegidas por ellos".<sup>30</sup>

También irrumpe la discusión en los órganos de expresión de intelectuales unidos a las universidades. De ese modo, en la Revista *Dilemas* de septiembre de 1968 surge el tema del cogobierno y de la Reforma universitaria. Ningún articulista lo hace objeto de censura. El filósofo Barceló



ve en el asunto una interrogante. Juan de Dios Vial Larraín al referirse a la idea de comunidad universitaria dice que "quizás no debiera distinguirse en la Universidad a profesores y estudiantes como entes separados", agregando que ambos son universitarios y arguye que, empero, "la autoridad es inseparable de la excelencia académica". Y mientras el biólogo Luis Izquierdo hace notar que no hay más autoridad que la propia comunidad, Osvaldo Sunkel fundamenta que el cogobierno institucionaliza el continuo aporte renovador de los estudiantes. Y, finalmente, el psiquiatra Armando Roa, expone que "la madurez precoz de los jóvenes adelanta su hora y por lo tanto el derecho a tomar parte en el manejo de las instituciones de que dependen".

Una de las declaraciones más directas sobre la Reforma y Cogobierno proviene de un grupo de académicos de una Universidad que a la sazón sabe aplacar solicitudes políticas externas, nos referimos a la Universidad Católica de Valparaíso. En dicha declaración (del 7 de julio de 1967), comentándose el "anacronismo que significa verse obligados en Chile, en 1967, a disputar el derecho básico de toda comunidad a participar en la dirección de su vida común en forma libre y democrática, expresa: "Forman parte de la mejor tradición histórica de las universidades las disputas acerca de los principios y situaciones que afectan la vida intelectual de los pueblos. Sólo personas ajenas a lo universitario pueden escandalizarse de que esto ocurra. La disputa honda que hoy sostenemos es saludable y signo de vitalidad.

Sin embargo, se han propagado maledicencias y rumores que han pretendido con maniobras miserables, esconder la magnitud del problema. Algunos lo han presentado como una lucha con fines políticos; otros han querido presionar sobre las conciencias atribuyéndole un carácter anarquista y antirreligioso; no han faltado quienes, incapaces de argumentar en un plano universitario, han puesto un disfraz sensiblero al problema, atribuyéndole el carácter de un mero ataque a la dignidad de personas determinadas.

Con ello sólo han podido demostrar su carencia de calidad universitaria"...<sup>31</sup>

Entre los que suscriben se encuentran el filósofo R.P. Rafael Gandolfo, el cientista político Oscar Godoy y el arquitecto Alberto Cruz C.

Como hemos observado, reforma y cogobierno suelen ser piezas inseparables de un todo. Diríase que el cogobierno concurre a agregar un "plus" de energía juvenil a la difícil tarea de vencer la inercia de un sistema embancado en la maraña de prácticas que se han tornado ineficaces e inaceptables. Reforma y cogobierno se necesitarían mutuamente.

Aunque no nos corresponde en esta oportunidad mostrar detalles

acerca de los factores que inciden en una Reforma o mutación, digamos sólo que es posible bosquejar -como lo hemos hecho en otro trabajo-<sup>32</sup> una especie de "teoría planetaria" sobre la circulación de los cuerpos universitarios en torno a dos focos de atracción: el foco del poder, por un lado; el de la búsqueda de la verdad, por otro. La Reforma que tuvimos en Chile podría ser explicada, al aplicar esta teoría, como un desplazamiento rotativo de la Universidad desde el primer foco hacia un punto cercano al segundo. En breve, para que tal traslación se produzca debe verificarse un efectivo agotamiento de las potencias inmanentes del sistema, una crítica de éste con la correspondiente polémica, una utopía o imagen de un deber ser, una atmósfera de conmoción social y, finalmente, la presencia de un factor precipitante.

Hagamos memoria. El mundo, América Latina, Chile mismo, estaban en aquellos años sujetos a las oscilaciones de una onda casi sísmica de democratización y de modificación de estructuras. En el juicio que se hacía de la Universidad chilena quedaba en claro que ésta, pese a remozamientos epidérmicos aportados por la ayuda internacional, había agotado su libreto profesionalizante y jerárquico. La Utopía estaba prefigurada en algunos escritos polémicos y, finalmente, el movimiento estudiantil habría de encender la mecha de la explosión reformista. Si se reexamina el caso de la Reforma de Córdoba se verá cómo obran los mismos factores.

Atendiendo ahora a un aspecto instrumental, en esta simbiosis de Reforma y cogobierno el voto ponderado de los estudiantes se fijó en la mayoría de los casos en un 25%, y bien hacemos en preguntarnos si hubo algún criterio para aventurar ese rango porcentual. De lo contrario, la cifra sería tan cabalística como la que fijara a ojo de buen cubero el número de representantes de un parlamento o la edad mínima idónea para ser ciudadano.

Entre los informes de una comisión de estudios de la Universidad Católica de esa época, encontramos con fecha 28 de abril de 1968 unas líneas directrices al respecto.<sup>33</sup> De acuerdo a la doctrina allí expuesta, la comunidad universitaria -fuente de poder- presentaría dos rostros complementarios: uno, de integración; otro, de funcionalidad. El primero asomaría como reflejo de la totalidad en los claustros plenos y en la elección del rector; el segundo se reflejaría en las subcomunidades funcionales (Institutos, Escuelas, etc.). Exagerando, se indica que la distribución del poder se mueve entre un polo valorativo-ético y otro funcional-técnico. Uno incidiría en la legitimidad del sistema; el otro, en su eficacia. Ambos concurrirían a la estabilidad del edificio institucional, pese a las tensiones que cíclicamente pudieran producirse por el predominio momentáneo del afán de eficacia en las tareas por sobre



las exigencias integrativas de una convivencia para la formación humana, y vice versa. Se trataría tanto de hacer cosas como de vivir valores.

De esta doctrina se derivan consecuencias cuantitativas. Tomando como criterio el aporte de cada estamento a la integración y al funcionamiento del sistema (asimismo, como corolario, la contribución al patrimonio común de inquietud crítica, imaginación creadora y de experiencia de vida), de la mano de buenos indicadores, podrían obtenerse las ponderaciones buscadas. Y, más breve, observando que en general dichos factores dependen del tiempo de socialización en el ambiente académico, bien podría ser la temporalidad la regla de medida que resolviera el problema. Sea como fuere, más precisiones y cálculos son materias de una técnica sociológica que no corresponde abordar aquí. Estimamos sí que con la ayuda de criterios como éstos, los reformistas lograron buenas aproximaciones.

Por de pronto, desde el punto de vista del cumplimiento de las funciones de docencia, investigación, etc., ejecución de aspectos académico-técnicos y de gobierno institucional, de la experiencia de vida, son los docentes, especialmente los más antiguos, los que tienen primacía. También ellos serían los que por su socialización prolongada en el sistema (internalizando fines y valores), darían la pauta a seguir en el robustecimiento de una legítima tradición. El dial de la gravitación mayor en el poder se inclinaría, por ende, hacia ellos. Pero, en cuanto a la imaginación creadora e inquietud crítica, las musas no dejarían desamparados a los estudiantes; éstos, además, desde un primer momento entregarían su corazón al Alma Mater. Los administrativos, por último, en lenta socialización llegarían a entregar lealtad acrisolada.

Por último, un punto relevante, en la citada doctrina se hace evidente un supuesto que le da limitación a todo cálculo: el cogobierno traduciría la aspiración de acentuar en la comunidad las relaciones de asimetría suave (como las del estudiante en libre discusión con su maestro) por encima de aquellas de asimetría dura (de jefe y subalternos guiados por cartillas de control, por ejemplo).

## VII. EL FIN DE UNA EPOCA: ¿OCASO O RETORNO DEL COGOBIERNO?

Si en el escenario actual de la educación superior oteamos el núcleo de las universidades con mayor potencial académico, o sea, las denominadas "tradicionales", y paramos mientes en lo tocante a la estructura de autoridad y a las presiones de democratización que en ellas se manifiestan, nos encontramos con un espectáculo muy distinto al que es dable observar desde fines de 1973 hasta mediados de los Ochenta.

La Contrarreforma, traída en alas del gobierno militar, impone una Universidad heterónoma y heterocéfala, con normas y autoridades impuestas desde afuera. Estructura que es amarrada por la legislación de los inicios de la década del 80. En la red interna de relaciones sociales marcadamente jerárquicas y vigiladas, los profesores quedan circunscritos a tareas controladas y los alumnos, por un momento huérfanos de sus organizaciones estamentales, ven rudamente frenados sus afanes críticos y gremiales. Después de volcarse la energía juvenil casi en forma exclusiva en talleres, grupos de defensa de los derechos humanos y de acción pastoral, se regenera el sistema de centros y federaciones de estudiantes. Primero, con el beneplácito de los rectores delegados, como en 1978 en la Universidad Católica de Chile, surge un nuevo esquema de participación estudiantil que contempla el principio de la libre afiliación y que coarta la politización (evitando las consultas masivas o elecciones globales).<sup>34</sup> Luego viene una resaca de presiones y contrapresiones, de protestas y de demandas políticas y universitarias combinadas cuyas máximas expresiones se alcanzan en los años 83 y 84. Es en 1984 cuando los consternados jefes de gobierno declaran un Estado de Sitio, entran los carabineros en los recintos académicos, dirigentes estudiantiles son relegados unos, expulsados otros, se clausuran carreras y suspenden exámenes, se prohíben o reprimen los trabajos de verano. Pero todo es en vano. Finalmente, la avalancha disidente consigue derribar los diques del oficialismo, anegando el sistema gremial establecido y llevándolo a elecciones de corte democrático. De manera fulminante, las federaciones y centros de alumnos van cayendo en manos de la oposición estudiantil. Ese mismo año 1984 es refundada la FECH de acuerdo a los cánones de su legendaria tradición.

También los profesores, aunque con retraso, empiezan a alzar sus voces, primero son unos pocos; luego son grupos coordinados por insti-



tuciones parauniversitarias (de modo especial por la Asociación Universitaria y Cultural Andrés Bello), surgiendo posteriormente las Asociaciones de Académicos en los establecimientos más importantes, las que finalmente se insertan en una grande e influyente federación, con carácter nacional. En resumen, alrededor del edificio del poder oficial se alza un andamiaje envolvente de poder paralelo que alcanza reconocimiento creciente por el peso de los hechos. De repente todo es como si episodios de la Prerreforma y de inicios de la Reforma se rodaran de nuevo, desfilarando grupos de presión, protestas, pugnas, polémicas, críticas, represiones, huelgas, negociaciones, conquistas de legitimidad, elecciones democráticas de autoridades menores, concesiones y persistencia de tensiones y de conflictos potenciales. Todo va señalando el inminente desplome de la armazón autoritaria gracias a una estrategia que primero tiene mucho de espontaneísmo y que luego, al afinarse, hace converger las aguas hacia el mismo molino. Hoy, en el torbellino de un verdadero temporal, mediando un cambio de gobierno en el país, tiembla toda la estructura interna de autoridad y la mayoría de los rectores delegados sienten sus horas contadas, mientras las Juntas Directivas tratan de asegurar el ancla de rescate.<sup>35</sup>

Hay, pues, presión de cambio. Sin embargo, en la imagen de la Universidad que se busca reconquistar para la democracia, la idea de un cogobierno de maestros y estudiantes no encuentra el ambiente favorable de antaño. No hablamos de un cogobierno como el representado por la Junta Directiva, en cuyo seno, junto a algunos docentes de la casa, participan con plenos poderes personas externas que el Presidente de la República designa a su amaño. Este sería un cogobierno, o coparticipación en decisiones y en elección de autoridades, con un centro de gravedad situado en el lado afuera de la casa universitaria, esquema que paradójicamente despertaría menos resistencia que aquel centrado en las atribuciones reconocidas a los distintos estamentos de la comunidad letrada. La esbozada devaluación o clima de descrédito del cogobierno no es ajena, por cierto, a la visión distorsionada o ideológica de la realidad que desde antaño hasta nuestros días ha venido alimentando la prensa más conservadora del país; al final de cuyo esfuerzo —sin contrapeso en los últimos años— se ha llegado a imponer una verdadera leyenda negra del cogobierno y, es más, de la Reforma misma que le fue inseparable, propalándose a los cuatro vientos, con convicción maniquea, que con dichos fenómenos se introdujeron el deterioro, la politización y la ineficiencia en el quehacer académico. Permítasenos un rápido excursus con el fin de dejar al descubierto el escaso fundamento de tal leyenda.

No nos detengamos en el caso de la Reforma. Esta, como hemos mostrado en otra parte<sup>36</sup>, significó la substitución de una Universidad nominal por una Universidad real. Otra cosa es el cúmulo de inconve-

nientes y problemas que toda mudanza lleva consigo; mientras cosas nuevas entran, trastos viejos salen, interfiriéndose por un momento mutuamente las acciones. Por lo demás, no se puede esperar, ni siquiera en tiempos de tranquilidad, que en 5 ó 6 años un nuevo esquema alcance la plena normalidad de su funcionamiento. De allí que se haya hablado de la "Reforma inconclusa". Volvamos la mirada, entonces, al caso del cogobierno y pongamos la lupa sobre la acusación de que éste, al decir de *El Mercurio*, "convirtió a dirigentes estudiantiles en actores protagónicos de un proceso ideológico antes que académico".<sup>37</sup> Lo indesmentible es que los estudiantes jugaron el papel protagónico en la precipitación de la Reforma; mas, una vez que ésta se puso en marcha, pasaron a ser sólo coparticipes, coprotagonistas. En otras palabras, y como puede concluirse de un examen acucioso de las actas de sesiones de los más altos cuerpos colegiados de las universidades de la época,<sup>38</sup> el cogobierno puso límites a la acción de los grupos de presión estudiantiles, los mismos que en un instante llegaron a detentar un poder incontrolado y casi omnímodo. Las actas del Consejo Universitario de la Casa de Bello nos señalan que mientras los representantes juveniles actuaron sujetos a las normas de ese organismo, la presión estudiantil por conductos gremiales tendió a disminuir o a quedar circunscrita a facciones díscolas. Con todo, la FECH estuvo a menudo tentada de volver a constituirse en grupo coactivo o a jugar un doble papel, tal como si el pasado la indujera a no abandonar del todo acendrados hábitos. Y en la Universidad Católica de Chile, como es sabido, los estudiantes que precipitaron la Reforma fueron casi de inmediato desplazados por los seguidores del "gremialismo", quienes constituyeron el grueso de la representación estudiantil en los cuerpos colegiados. Circunstancia que no obstaculizó mayormente el cumplimiento de los postulados de la Reforma, quedando así de relieve que la cuota de participación de lo alumnos no era suficiente para mermar el mayor peso de los académicos en la conducción del proceso y mostrando, asimismo, que confrontadas distintas posiciones en un ámbito de discusión reglamentada, se hace posible el señorío de las decisiones más razonables. Sólo algunas materias despertaron discusiones tensas (verbigratia, sobre el manejo de la televisión y papel de las ciencias sociales), sin que por ello se llegara al trance de una ruptura o a la cristalización de posturas polarizadas. Muy distinta fue en cambio la conducta de los jóvenes de ésta y de otras entidades de educación superior, y no sólo de ellos, en la calle, lugar donde opositores y defensores del gobierno llegaron en ocasiones al uso de la violencia. Como podría documentarse, la temperatura de la política partidaria al interior de la Universidad, al revés de lo acontecido en la sociedad envolvente del período nunca llegó a fijarse en el rojo vivo. Sin embargo, los estudiantes, los profesores, los funcionarios, se vieron con-



minados a ser universitarios por un lado y ciudadanos en disputa del país por otro. En los consejos superiores tendieron a centripetar esfuerzos hacia el interior, en los claustros y comisiones de Reforma representaron mixturas oscilantes entre fuerzas centrípetas y centrífugas y, afuera, simplemente, entraron con frecuencia en la centrifugación de un torbellino que no dejó a nadie sin tomar bando. En resumen, aunque un ambiente público tenso y la persistencia de viejos hábitos y formas de conducta no le permitieran una mejor expresión, el cogobierno jugó un papel integrador de la comunidad universitaria. El estudiante dejó gradualmente de autopercebirse como alguien *en* pero no *de* la Universidad y empezó a sentirse parte intrínseca de un Alma Mater. Se estaría allí no sólo para preparar un después, sino también para vivir un ahora. En fin, como se puede advertir, la leyenda negra nace de una mañosa tergiversación de los hechos.

Pero, sea como fuere, ¿qué se piensa más precisamente en la actualidad sobre el particular y, en general, sobre el ejercicio del poder, 16 años después de que el cogobierno fuera extirpado cual tumor maligno? No consideremos ya la posición oficial en naufragio ni sus variaciones más "academicistas", como la representada por el "gremialismo" con su visión de que sólo es permisible una participación del alumno en materias extraprogramáticas —de bienestar, cultura, deportes o extensión social— y en las académicas que se relacionan con programas de cursos, evaluación de docentes y materias semejantes, y que observa al unísono con *El Mercurio*, que la Universidad es una institución jerárquica cuyas funciones, dada su importancia, "deben ser dirigidas y reguladas por los mejores académicos" y, que por ello, "no parece conveniente que los alumnos y funcionarios administrativos compartan estas responsabilidades".<sup>39</sup>

¿Y qué opinan los académicos y, en términos amplios, la intelectualidad disidente u opositora al régimen militar, sobre el gobierno universitario? Sucintamente, con auxilio de la información que Cristián Cox nos proporciona y que aparece condensada en el diagrama adjunto<sup>40</sup> anotamos proposiciones que, apartándose en menor o mayor grado de la situación presente, se mueven desde un punto moderado, compartido mayoritariamente (cercano al eje horizontal del diagrama), hasta un punto más extremo, de unos pocos que consideran atendible la reinsertión del cogobierno (véase en el cuadrante noreste del diagrama, zona superior). Hay sí un punto común: el de asegurar al académico —sea distinguido o novel— un papel conductor central. De este modo, al menos, una de las piezas del tríptico del cogobierno reencuentra su sitio.

En cuanto a los estudiantes, en el presupuesto de que deben asumir relaciones de subordinación con respecto a los profesores, se acepta que dejen escuchar su voz en asuntos de docencia. Se les considera, aun-

DIAGRAMA

*Gobierno, Control y Participación en la Educación Superior*

GOBIERNO INTRA-INSTITUCIONES

(+ Participación)

Co-Gobierno

P.C.  
UNEX  
P. Hales  
A. A. Bello  
J. Gibson

Gob. Jerarquías Académicas

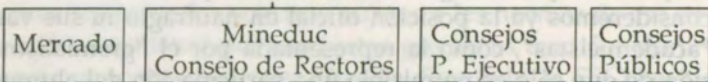
PS (N)

D.C. G. Vial  
L. Izquierdo

R.N.  
H. Larraín

A. Acad.  
J. Brunner  
I. Saavedra

GOBIERNO INTERINSTITUCIONES  
(-) Planificación



(+) Planificación

El Mercurio

Juntas directivas

Gobierno

Autoridades Designadas

(- Participación)

- |            |  |
|------------|--|
| A.A. Bello | : Asociación Universitaria Cultural Andrés Bello |
| P.C.       | : Partido Comunista                              |
| R.N.       | : Partido Renovación Nacional                    |
| P.S. (N)   | : Partido Socialista (Núñez)                     |
| UNEX       | : Unión de Exiliados                             |
| D.C.       | : Partido Demócrata Cristiano                    |



que transitorios, como miembros de la comunidad universitaria; aclarando, no obstante, que no poseen los mismos derechos que sus maestros. Y algunos estiman, reconociendo el aporte de los jóvenes (de idealismo, crítica y contrapeso a los intereses de sus mayores), muy positiva la agremiación de éstos en centros y federaciones, celebrando el papel de grupos de presión, de influencia, de poder real y de pedagogía cívica que desempeñan. Las federaciones "jugarían" a la democracia, cada una tratando de superar a la anterior o a la vecina; la vida real vendría después.

En conclusión, menester es decirlo, no hay mucho ambiente en esta hora para el regreso a una forma coparticipativa de gobierno universitario a la usanza de la Reforma. Por añadidura, los detractores de ésta y el cogobierno, siguen nutriendo y voceando sus reparos con los mismos trajinados y monotemáticos argumentos de siempre. Empero, más allá del peso de la impugnación ideológica, y como un condicionante socio-cultural que contribuye a explicar por qué un fenómeno que ayer fue respaldado por una minoría es hoy mirado con recelo, salta a la vista el tremendo influjo de la socialización machacona a que se ha visto sometida por más de tres lustros la población académica en una cultura militar y mercantil, y que la ha inclinado poco a poco a subestimar las relaciones sociales horizontales, los procesos generados en las bases y las acciones que no se sometan a los criterios empresariales de eficacia.

Queda a firme entonces que el esquema del cogobierno parece sumergirse mientras tanto en Chile en las sombras del ocaso. No obstante, si admitimos la sabiduría del pensamiento del maestro alemán Helmut Schelsky de que en la Universidad siempre puede ocurrir lo que menos se espera, bien hacemos en preguntarnos a continuación acerca de las probabilidades, aunque éstas parezcan remotas, del regreso de alguna legítima variante del cogobierno en el futuro. En conexión con este punto, vale la pena poner de relieve, como una de las pocas lucecillas que centellean favorables al cogobierno, el planteamiento de Jaime Gibson, miembro de la Asociación Universitaria y Cultural Andrés Bello, quien refiriéndose a la polaridad Universidad-empresa/Universidad-comunidad, sostiene que el "modo de coexistir y el trabajo que realizan académicos, estudiantes y funcionarios se corresponden bastante bien con los propios de una comunidad" (siendo las "fábricas de profesionales" sólo universidades en el nombre). Y al verificar el carácter heterogéneo de la comunidad en cuestión, observa que la vía de acentuar la heterogeneidad concurre a la división y transformación de las discrepancias en enfrentamientos y a que, al revés de lo esperado, todo se politice. Por último, al sugerir una vía de flexibilización y de disminución de las diferencias estamentales e ideológicas propone "incubar un sistema de gobierno basado en una participación plena, aunque no igualitaria, sin exclusiones ni temores".<sup>41</sup>

Como tuvimos oportunidad de mostrar en páginas anteriores, el esquema del cogobierno ha ido unido históricamente a sistemas universitarios de gran autonomía o poder social, de carácter formativo (Universidad del Espíritu), en los cuales el sentido de comunidad de vida es muy profundo y ecuménico. Asimismo hemos mostrado la recíproca influencia establecida entre Democracia y Universidad y de cómo una cultura democrática o dialogal ora encuentra su foco en el atrio universitario, ora en la ágora pública. También se ha hecho transparente el hecho de que el cogobierno está vinculado a las reformas o mutaciones nacidas de la base y conducentes a trasladar el eje de la Universidad desde un quicio demasiado profesionalizante o de especialización hacia otro de recuperación de su dimensión educativa o plasmadora de la persona integral. Se trataría de cambiar el giro de instituto adiestrador de expertos en el manejo de la naturaleza y sociedad, por la tónica de una República de las Letras o del ámbito de la autoconstrucción de la persona por la vía de la búsqueda crítica del saber y de la convivencia humana ejemplar.

En esta hora de recuperación democrática, ¿qué desafíos podrían acicatear a la Universidad chilena, induciéndola a transformarse e, incluso, a "reformarse"? ¿Sería el cogobierno una pieza importante dentro de una eventual nueva imagen de Universidad?

Para encaminarnos a la insinuación de una respuesta, tomemos primero en cuenta las polémicas más recurrentes en el devenir histórico de la Universidad en Occidente, expresadas en las siguientes opciones antitéticas o dilemas:<sup>42</sup>

- 1) ¿Unidad o separación de investigación y docencia?
- 2) ¿Apertura a la juventud o selección?
- 3) ¿Comunidad o tecnocracia?
- 4) ¿Autonomía o dependencia?

Si se ensamblan mutuamente las respectivas respuestas a los dilemas, positivas y negativas, en el límite se dibujan los rostros de dos tipos de Universidad. Por aquí la humboldtiana o del Espíritu (como la ha denominado Ricoeur), en la línea de las decisiones por unidad de la investigación y docencia, apertura, comunidad y autonomía. Por allá la napoleónica o Profesionalizante en la unión de las decisiones contrarias. Por cierto, no siempre se producen en la práctica ensambles perfectos (como si se otorgaran valores de 1 ó 0 a decisiones opuestas; más bien se trataría de respuestas colocadas en un continuo decimal).

Siguiendo nuestro esquema dilemático veamos qué se verifica hoy día al respecto.

La tendencia, detectable en el momento, de conceder un mayor



espacio a las disciplinas propiamente científicas, incluida entre otras la postergada Sociología, sugiere una cierta preocupación por la unión de la investigación y la docencia. El problema de aumentar la apertura de la Universidad se plantea de manera oblicua al promoverse una modificación del sistema de aranceles. La liberación de las ligaduras que aún mantienen "cautiva" y "vigilada" a la Universidad actual apuntan a un repunte de su autonomía. Finalmente, y he aquí el punto que nos concierne, en el dilema de conducción y del módulo de las relaciones y de la calidad de vida de los miembros universitarios al interior del Alma Mater, diremos que en el itinerario de recuperación democrática del país la línea de decisiones registra un resurgimiento del valor de los académicos en materias de gobierno interno. La intensidad del flujo democratizante no alcanza, en cambio, para que los estudiantes aspiren a cogobernar. Más bien, ellos preferirían robustecer sus grupos de presión.

Las inclinaciones que hemos auscultado concurren, sin embargo, a insinuar la potencialidad de que se acentúen más adelante las notas de una imagen de Universidad diferente a la actual en Chile y que con ello, los tensores más fuertes arrastren a los débiles hasta conseguir que la tienda de una comunidad amplia se eleve, encontrando acogida en ella el cogobierno. Todo esto implica la latencia de una reforma de algún grado significativo de intensidad y extensión, la que, tarde o temprano, tendrá que irrumpir a la superficie una vez que la ola democratizadora de los próximos años conmueva los cimientos del edificio académico. Y es más, a estas vibraciones de afloje y reemplazo deberán sumarse las que provienen de una alteración del clima histórico que envuelve a la Humanidad.

Pero, ¿cuál es el nuevo clima histórico que está hoy desplegando gradualmente su manto y a cuyas trepidaciones y desafíos debe responder, ya sea protagónicamente, ya sea con sumisión instrumental, la Universidad contemporánea? Veamos. Si, en la opinión de connotados analistas, el siglo XVIII marca el comienzo de la discusión sobre las formas del Estado, y el siglo XIX da la partida a la "cuestión social", el siglo XX pone en el tapete de actualidad el problema de las relaciones del hombre con la naturaleza. Para cada especie de problemas, es sabido, hay un acomodo de las instituciones, asumiendo alguna un papel clave. Una vez aparece el Estado en el cenit y, después, compitiendo con éste emerge la Economía. Hoy, sin duda, predomina una atmósfera cultural economicista y esto se refleja en nuestras universidades. No obstante, mañana, tal vez más pronto de lo que se espera, habrá que considerar con toda inteligencia y responsabilidad los problemas llamados "ecológicos" ¿Llevará esta situación a aumentar la importancia universal de la Universidad y a adscribirle a ésta un papel clave en la búsqueda de una mejor, más sabia y atemperada relación de la persona con toda la obra creada? Presumi-

mos que tendrá que ser así. Se trataría de concurrir a la formación del "gentleman" como lo concibiera sagazmente el Cardenal Newman. Pero, habría que explicitar que la "sabiduría" y "gentileza" de la persona no quedarían reservadas sólo para elevar el nivel espiritual de la convivencia social sino que, es más, se proyectarían generosas en pro de la armonía del hombre con toda la realidad de la creación. En una Universidad que emprendiera la aventura de sentar las bases cognoscitivas y éticas de una nueva convivencia con "socios" que otrora fueran ignorados, se acortaría la distancia entre maestros y discípulos, pues en un terreno casi ignoto, si bien algunos podrían poseer más experiencia indagadora, cualquiera podría tener una oportunidad semejante para dar testimonio de un nuevo camino de vida.

Retomando el hilo de nuestras reflexiones finales relativas al cogobierno y a sus posibilidades futuras, digamos que las consideraciones planteadas en este trabajo nos llevan al convencimiento de que no hay cristalizaciones universitarias permanentes. Sólo los tipos referenciales límites viven indeformados en el mundo de los seres de razón. Lo evidente es que los establecimientos reales no son productos de la naturaleza. Las universidades son entes culturales desde el momento de partida. No hay nada inalterable respecto a la unión de docencia e investigación, ni a la combinación de lo formativo y profesionalizante, ni a su manera de gobernarse y de vincularse con otras instancias sociales. No caben los mitos de que por ejemplo la autoridad debe estar "per se" en manos de expertos (del interior o del exterior de la casa de estudios) o de catedráticos, ni que el cogobierno sea una invención espuria.

Claro está que no todo ha de ser relativismo cultural. Existe una utopía universitaria, la misma que estuvo en los orígenes de la mejor tradición y que ha reaparecido siempre que la Universidad ha vuelto a tomar en sus manos el bastón de una posta de elevación de la Humanidad cuando ésta, cómo en estos tiempos, cambia su folio histórico. Esta tradición se ha encarnado en la Universidad que persigue ser fiel a su misión de Alma Mater del ser humano y, simultáneamente, faro orientador de la sociedad que ilumina y vitaliza con su presencia. Hoy esta tradición implica también una tarea insoslayable en la formación de la conciencia ecológica y en la fragua de una cultura fraternal que incluye a la "hermana naturaleza" como diría San Francisco de Asís. Nada de todo esto es extraño al espíritu de la democracia, ni a la presencia de una comunidad que, otra vez en la historia, sepa plasmarse en testimonio grandioso de la dignidad de la persona humana y de su respeto por la vida. En esa comunidad, que no sería otra que la Universidad, el cogobierno no sería un concepto forastero.



## NOTAS

<sup>1</sup>Friedrich Paulsen, *Geschichte der gelehrten Unterrichte auf den deutschen Schulen und Universitäten*. 2 Bde, 2ª ed. Aufl., Leipzig 1896-97.

<sup>2</sup>Véase Lynn Thorndike, *University Records and Life in the Middle Ages*, New York: Columbia University Press, 1949.

<sup>3</sup>Véase Friedrich Heer, *Europäische Geistesgeschichte*, Bern-Stuttgart-Wien: Scherz Verlag, 1953.

<sup>4</sup>En Wiernszowski, *The Medieval University*, New Jersey: D. Van Nostrand Co Inc., 1966.

<sup>5</sup>Ibíd, sobre la Universidad de Bolonia. En el siglo XIV, el estatuto universitario de esta Universidad legitima el control de los alumnos sobre los profesores y los facultades para que denuncien ante el rector (estudiante) de "cualquier doctor que haya incurrido en pena, ya sea por no cumplir su "puncta", por no entrar a tiempo a la sala de clases, por no llevar a cabo las disputaciones o por cualquier otra transgresión..."

<sup>6</sup>Cf. Joseph Ben-David y Randall Collins, "A Comparative Study of Academic Freedom and Student Politics", en *Comparative Education Review*, Vol 10, Nº 2 (1966).

<sup>7</sup>Emmanuel Kant, "Der Streit der Fakultäten" en *Sämtliche Werke*, Erster Band. Leipzig: Im Inselverlag, 1912.

<sup>8</sup>Cf. Alfredo Luis Palacios, *La Universidad Nueva -Desde la Reforma Universitaria hasta 1957*, Buenos Aires: M. Gleizer Editor, 1957.

<sup>9</sup>Cf. Carlos Tünnermann, *60 años de la Reforma Universitaria de Córdoba*, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: Educa, 1978.

<sup>10</sup>Véase Gabriel del Mazo, *Estudiantes y Gobierno universitario*, Buenos Aires: El Ateneo, 1955.

<sup>11</sup>Ibíd.

<sup>12</sup>Cf. John H. Van Graaff, *Can Department Structures replace a Chair System? Comparative Perspectives*, New Haven: YHERG-46, 1980.

<sup>13</sup>Cf. Rune Premfors, *Institutional Governance in Higher Education Public Policy in France, Sweden and the United Kingdom*, New Haven: YHERG-38, 1979. El autor informa que las oscilaciones de entusiasmo entre los estudiantes franceses llevan a que el quórum de electores varíe, lo que la ley castiga con una disminución de la representación si la base electoral baja.

<sup>14</sup>Cf. Rune Premfors, op. cit.

<sup>15</sup>Ibíd.

<sup>14</sup>Neusel/Teichler (Hrsg), *Hochschulentwicklung seit den sechziger Jahren*, Weinheim und Basel: Beltz Verlag, 1986.

<sup>15</sup>Eduard Baumgarten, *Zustand und Zukunft der deutschen Universität*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1963.

<sup>16</sup>Ibid, especialmente Capítulo sobre Universidad y Democracia.

<sup>17</sup>Cf. Frank Bonilla, "University Student Organization in Chile" en *Student Politics in Chile*, New York/London: Basic Books Inc. Publishers, 1970.

<sup>18</sup>Cf. F. Castillo, A. Tironi, E. Valenzuela, *La FECH de los años 30*, SUR Documentación, Santiago, 1982.

<sup>19</sup>El presidente de la FEUCV, L. Scherz, y el dirigente estudiantil F. Traverso.

<sup>20</sup>Dos documentos (Diagnóstico, Nueva Estructura para la UCV), elaborados y expuestos por el profesor L. Scherz sirven de base para la discusión en las reuniones de la Comisión que preside el dirigente estudiantil V. Campos.

<sup>21</sup>En Buga/Colombia, organizado por CELAM, el Comité del Episcopado Latinoamericano, se realizó un seminario de expertos sobre la misión de la Universidad Católica en América Latina del 12 al 18 de febrero de 1967. Sus repercusiones fueron incalculables en el campo de la educación superior, especialmente en Chile. De este país, concurren los profesores Hernán Larraín S.J., Arturo Zavala y Luis Scherz.

<sup>22</sup>Véase *Anales de la Universidad de Chile*, Año CXXVI, N° 146, sesión 60 a. extr. 19-12-67.

<sup>23</sup>Ibíd. sesión 11a. ex. 18-3-68.

<sup>24</sup>*El Mercurio* del 22 de agosto de 1967.

<sup>25</sup>Ibíd.

<sup>26</sup>Se expone el texto de su carta abierta al presidente del Centro de Estudiantes de Medicina en la sesión 38 a or. 13-9-67. (*Anales*, poc. cit...)

<sup>27</sup>*Anales de la Universidad de Chile...* sesión 60a. extr. 19-12-67.

<sup>28</sup>Véase CELAM, *Universidad Católica hoy*, Bogotá: DEC, 1967.

<sup>29</sup>*El Mercurio de Valparaíso* del 8 de julio de 1967.

<sup>30</sup>Luis Scherz, "La Universidad del año 2000", en *Nueva Sociedad* 84, 1986.

<sup>31</sup>Comisión de Estudios y Planeamiento, *Un bosquejo preliminar acerca de una posible estructura de autoridad para la Universidad Católica de Chile* (Documento 2), abril de 1968.

<sup>32</sup>*El Mercurio* del 22 de noviembre de 1978.



<sup>38</sup>Posición de *El Mercurio* registrada por Cristián Cox en *Propuestas sobre Gobierno en la Educación Superior*, Material de Discusión N° 119, FLACSO, julio 1989.

<sup>36</sup>Luis Scherz, *Reforma y contrarreforma universitaria en América Latina: un caso significativo*, Santiago, FLACSO (Contribuciones N° 8), 1981.

<sup>37</sup>*El Mercurio* del 25 de noviembre de 1978.

<sup>38</sup>Véanse por ejemplo *Actas del Consejo Superior de la Universidad Católica de Chile* del período 1970 hasta mediados de 1973.

<sup>39</sup>*El Mercurio* del 11 de octubre de 1980.

<sup>40</sup>Cristián Cox, op. cit. El Diagrama ordena la distribución de las propuestas sobre gobierno universitario y del sistema de educación superior hechas hacia fines de 1988 por actores políticos y del campo intelectual relevantes, respecto a dos ejes: participación y gobierno *intra*instituciones (eje vertical, y que se refiere directamente a la problemática del cogobierno); y participación y gobierno a nivel *sistema* de educación superior (eje horizontal). Siendo nuestra preocupación la problemática del cogobierno nos referiremos sólo al eje vertical del Diagrama. En las posiciones 'menor participación', y que en el Diagrama figuran como gobierno de las 'Juntas Directivas' o por 'Autoridades Designadas', están los actores Gobierno Militar, y el diario *El Mercurio*. Acercándose al punto superior en el eje vertical de más participación un amplio espectro de actores propone el gobierno de las 'Jerarquías Académicas' como principio fundamental (posición inmediatamente superior al eje horizontal): en términos partidarios aquí se encuentran desde el Partido Socialista (Núñez) al Partido Renovación Nacional, pasando por la Democracia Cristiana, la Asociación de Académicos, y representantes también de todo el espectro ideológico en el campo intelectual (Gonzalo Vial, José Joaquín Brunner, Hernán Larraín, Luis Izquierdo, Igor Saavedra). El Partido Comunista, la Unión de (académicos) Exonerados y Patricio Hales figuran apoyando el principio del Cogobierno sin mayores calificaciones. La Asociación Cultural y Universitaria Andrés Bello y Jaime Gibson apoyan el cogobierno en forma más compleja, otorgándole un rol a la 'jerarquía académica'.

<sup>41</sup>Véase discusión sobre "Gobierno Universitario" en *Realidad Universitaria* 1, 1987.

<sup>42</sup>Luis Scherz, "La Universidad del año 2000. Entre Humboldt y Napoleón",...

El autor es Agente de la Universidad de Chile. Ha desarrollado labores académicas en el sistema universitario desde su fundación y creación de la Universidad Técnica del Estado (1974-1982), Director del Departamento de Educación Superior del Ministerio de Educación (1980-1982), Director de la Facultad de Ciencias Agrícolas y Forestales de la Universidad de Concepción (1982-1984), y Director de la Universidad de Talca (1984-1992). En la actualidad es Director de Recursos Humanos y Administración del Centro de Estudios y Gestión del Consejo Directivo de la Universidad de Talca.





## I INTRODUCCIÓN

### EL RÉGIMEN UNIVERSITARIO DE JUNTAS DIRECTIVAS

---

Oscar Garrido Rojas(\*)

El Decreto Ley N.º 17.000 del Diario Oficial del 13 de diciembre de 1980, facultó al Presidente de la República para reestructurar las universidades del país. Las atribuciones que le fueron delegadas por la Junta de Gobierno permitieron al Ejecutivo dictar numerosos decretos con fuerza de ley promulgados en el transcurso del año 1981, que dieron lugar a cambios sustanciales en la educación post-secundaria, al permitir fundar nuevas universidades privadas (D.F.L. N.º 2), diversificar la enseñanza post-secundaria con la creación de los institutos profesionales (D.F.L. N.º 5) y centros de formación técnica (D.F.L. N.º 24), crear un fondo de investigaciones científicas y tecnológicas (D.F.L. N.º 33), crear un programa especial de becas al extranjero para estudios de post-grado (D.F.L. N.º 22), entre otros.

El D.F.L. N.º 2 del Ministerio de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial del 7 de enero de 1981, dispuso que en el plazo de noventa días los rectores de las universidades debían proponer un programa de reestructuración de sus respectivas corporaciones, de modo que cada una de ellas contara con un número racional de alumnos, agregando que, si procedía, debía consultarse la división de las universidades existentes. Se inició así un proceso de descentralización de la educación superior estatal, que dio lugar a la creación de dieciséis nuevas corporaciones derivadas de la crisis que la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado hicieron de sus sedes regionales.

Los D.F.L. que crearon las universidades e institutos profesionales derivados de la Universidad de Chile y de la Universidad Técnica del Estado, publicados en el Diario Oficial el 20 de mayo de 1981, establecían que el rector de cada institución disponía de noventa días para proponer los estatutos que la regirían. En el intertanto, se aplicarían las normas de sus instituciones de origen.

Los proyectos de estatutos entregados por las universidades al Ministerio de Educación, en cumplimiento de las exigencias lega-

(\*) Ingeniero Agrónomo de la Universidad de Chile. Ha desempeñado diversos cargos en el sistema universitario: Director de Planificación y Estudios de la Universidad Técnica del Estado (1974-1981), Director del Departamento de Educación Superior del Ministerio de Educación Pública (1981-1982), Decano de la Facultad de Ciencias Agropecuarias y Forestales de la Universidad de Concepción (1982-1984), y Rector de la Universidad de Talca (1984-1986). En la actualidad es Gerente de Recursos Humanos y Administración del Banco de Santiago y miembro del Consejo Directivo de la Universidad Finis Terrae.





## I. INTRODUCCION

El Decreto Ley N° 3.541, publicado en el Diario Oficial del 13 de diciembre de 1980, facultó al Presidente de la República para reestructurar las universidades del país. Las atribuciones que le fueron delegadas por la Junta de Gobierno permitieron al Ejecutivo dictar numerosos decretos con fuerza de ley promulgados en el transcurso del año 1981, que dieron lugar a cambios sustanciales en la educación post-secundaria, al permitir fundar nuevas universidades privadas (D.F.L. N° 2), diversificar la enseñanza post-secundaria con la creación de los institutos profesionales (D.F.L. N° 5) y centros de formación técnica (D.F.L. N° 24), crear un fondo de investigaciones científicas y tecnológicas (D.F.L. N° 33), crear un programa especial de becas al extranjero para estudios de post-grado (D.F.L. N° 22), entre otros.

El D.F.L. N. 2 del Ministerio de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial del 7 de enero de 1981, disponía que en el plazo de noventa días los rectores de las universidades debían proponer un programa de reestructuración de sus respectivas corporaciones, de modo que cada una de ellas contara con un número racional de alumnos, agregando que, si procedía, debía consultarse la división de las universidades existentes. Se inició así un proceso de descentralización de la educación superior estatal, que dio lugar a la creación de dieciséis nuevas corporaciones derivadas de la cesión que la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado hicieron de sus sedes regionales.

Los D.F.L. que crearon las universidades e institutos profesionales derivados de la Universidad de Chile y de la Universidad Técnica del Estado, publicados en el Diario Oficial el 20 de mayo de 1981, establecían que el rector de cada institución disponía de noventa días para proponer los estatutos que la regirían. En el intertanto, se aplicarían las normas de sus instituciones de origen.

Los proyectos de estatutos entregados por las universidades al Ministerio de Educación, en cumplimiento de las exigencias legales señaladas, mostraban una variedad de esquemas organizativos que no resolvían asuntos normativos fundamentales y en general eran muy simples y autocráticos. En esas circunstancias, el Ministro de Educación Pública, don Alfredo Prieto B., dio instrucciones al Departamento de Educación Superior —organismo, entonces, recién formado— de preparar un proyecto de estatutos que sirviera de referen-

cia sino de modelo a las universidades, tanto derivadas como tradicionales.

Encargado de preparar dicho proyecto fue el autor de este artículo, a la época, Director del Departamento de Educación Superior del Ministerio de Educación, trabajo en el que contó con la inestimable colaboración del abogado, profesor Jaime Navarrete B., ya fallecido, al efecto, asesor jurídico del Departamento de Educación Superior.

El proyecto preparado en el Ministerio no fue producto del azar, por el contrario, era una materia que venían analizando y meditando desde largo tiempo quienes asumieron la responsabilidad de formular y redactar dicho documento<sup>1</sup>. El presente artículo tiene el propósito de explicar las razones que se tuvo en consideración para proponer tal forma de gobierno y administración universitaria, las premisas en que se fundamenta y cuál fue el resultado de esa propuesta.

El artículo, en su primera parte, analiza la crisis de las universidades ocurrida en 1967, las causas que la originaron y el proceso de reforma que surgió de la misma; en la segunda parte desarrolla los principios y fundamentos en que se sustenta el gobierno de las Juntas Directivas; en la tercera parte examina el régimen de Juntas Directivas en la perspectiva de las formas de gobierno en vigor en las universidades chilenas hasta 1967, la vigencia de este sistema en las universidades de los Estados Unidos y el influjo que dicha concepción ha ejercido en otros países; en la cuarta parte procede a explicar los contenidos de mayor alcance y trascendencia del proyecto de estatutos propuesto en 1981; en la quinta parte analiza el instructivo del Presidente de la República conocido como "Directiva Presidencial sobre los Estatutos de las Universidades Públicas" que resolvió las discrepancias que el proyecto del Ministerio había originado entre algunos rectores y esa secretaría de Estado y el contenido y forma que, en definitiva, tomaron dichos estatutos; la sexta parte, de conclusiones, relaciona los planteamientos del artículo con las circunstancias que viven hoy en día las universidades, por efecto de los cambios acaecidos en el país.



## II. LA CRISIS DE LAS UNIVERSIDADES HACIA 1967 Y EL PROCESO DE REFORMA

Las protestas estudiantiles de Alemania y Francia, ocurridas en 1966, provocaron una gran impresión a grupos de estudiantes universitarios, sensibles a la retórica y a las conductas contestatarias y avasallantes de los líderes de aquellos movimientos e influyeron decisivamente para que los cambios que necesitaban las universidades chilenas se orientaran hacia el cogobierno y sus demoleadoras consecuencias.

Sin embargo, es también cierto que las universidades chilenas venían arrastrando, desde hacía tiempo, deficiencias que se manifestaban en una actividad universitaria disminuida, comparada con sus congéneres de Europa, los Estados Unidos y Canadá. Las causas que explican esta medianía eran, principalmente, las siguientes: En primer término, las universidades carecían de un cuerpo de profesores bien jerarquizado, las normas estatutarias que las regían eran, a este respecto, asombrosamente precarias.

En la Universidad de Chile, los profesores de distintas categorías se diferenciaban más por la naturaleza o condiciones del contrato con la universidad que por una clara distinción basada en el conocimiento de la disciplina y su experiencia y calidad como instructor. La diferencia entre un "profesor ordinario" y un "profesor extraordinario" era básicamente administrativa, burocrática, no residía en que a uno se le reconociera un mayor peso académico, sino que el primero tenía la propiedad del cargo (contrato indefinido) y el segundo contaba, luego de dar pruebas de suficiencia, con una autorización del rector para enseñar. A una tercera categoría, el "profesor contratado", tampoco se le señalaba diferencias académicas respecto a las dos anteriores, sólo se indicaba que desempeñaba "una cátedra en virtud de un contrato o convención celebrado con el gobierno o la universidad"<sup>2</sup>. En las demás universidades, el asunto de ninguna manera estaba mejor resuelto.

En segundo término, la estructura académica de la universidad estaba basada, generalmente, en la confusa dualidad Facultad-Escuela, que suponía que la primera agrupaba a los profesores y estaba dirigida por un decano, y que la segunda, dirigida por un director, administraba un programa de enseñanza profesional sustentado en un cuerpo de profesores de tiempo parcial cuya actividad principal, sin embargo, era el ejercicio de la profesión más que el estudio erudito de las disciplinas que enseñaba.

La idea de modernizar la organización académica de la universidad, con la incorporación del departamento, según la orgánica de las universidades norteamericanas, así como la contratación de personal académico de jornada completa, se deben reconocer como iniciativas plausibles del período reformista, dirigidas a fortalecer una organización académica que mostraba ser insuficiente para las necesidades de educación superior que exigía la realidad del país. Lamentablemente, la iniciativa emergió junto con el cogobierno y fue aplicada en una atmósfera oscurecida por los intereses políticos que subordinaban cualquier iniciativa a dichos propósitos.

En tercer término, aquellas universidades cuya conducción residía en un cuerpo colegiado integrado por los decanos, como era el caso de la Universidad de Chile, mostraban limitaciones que el ex rector de ese plantel, Edgardo Boeninger, ha comentado en los siguientes términos:

“si bien los respectivos decanos se encontraban en una instancia denominada Consejo Universitario, las discusiones que tenían lugar al interior de este organismo formal de gobierno no se relacionaban con los aspectos de lo que podríamos llamar “la gran política universitaria”, sino con los problemas específicos de cada facultad. El Consejo era más un campo en que los decanos lidiaban por obtener una cuota mayor del presupuesto, que una instancia que permitiera una visión y una conducción de conjunto de la universidad y de su quehacer y responsabilidades”<sup>2</sup>.

En cuarto término, los mecanismos electorales para elegir rector, al tornarse masivos por el crecimiento de la universidad y el consecuente aumento del número de profesores, hicieron más difícil, sino imposible, que hubiese alguna relación personal entre profesores que enseñaban en diferentes campos del saber. Esta situación fue más aguda en casos como la Universidad de Chile que realiza su actividad académica en escuelas y facultades aisladas unas de otras. Esta falta de conocimiento personal y de relación cotidiana, entre los académicos, da lugar a la búsqueda de otro tipo de lazos que sustituyan a éstos y las afinidades exploradas resultan ser ajenas a la vida académica.

La realización de una campaña electoral hace que necesariamente se pongan en acción intereses distintos a los académicos, que son los únicos que deberían importar. Esta situación ha sido tradicionalmente aprovechada por los grupos políticos e ideológicos, que encuentran, por esta vía, una forma eficaz de controlar las universidades. La autonomía universitaria se ve debilitada por la introducción de consideraciones no académicas, provenientes de agentes externos, grupos políticos, facciones religiosas o ideológicas siempre interesadas en disponer de la universidad como centro de poder.



Los procedimientos electorales para nombrar rector o decanos contribuyen a la desnaturalización de los criterios para nombrar profesores porque en esas circunstancias, además de profesor, se es elector de las autoridades universitarias, lo que lleva, en situaciones conflictivas, a que en su nombramiento prime la condición de elector favorable a ciertas autoridades o grupos, en vez de los méritos académicos que son los únicos que le importan a la sociedad.

Establecido el juego electoral, las habilidades de los grupos provocan postulaciones de candidatos al servicio de esos grupos y académicos serios y responsables se ven envueltos en dicho proceso y obligados a entrar al juego político, sacrificando el interés académico para sobrevivir en el medio universitario.

No ha sido raro que rectores y decanos, para asegurar una elección, buscaran fórmulas para nombrar adictos, creando cursos innecesarios, carreras sin utilidad efectiva, escuelas, institutos y otras unidades académicas, sin justificación y sólo con el propósito de nombrar más profesores proclives a su elección e intereses.

## MODERNIZACION O REFORMA UNIVERSITARIA

La oportunidad de modernizar la universidad y darle una organización académica eficiente, a la luz de la propia experiencia y de la observación inteligente de los sistemas universitarios de mayor prestigio y éxito fue frustrada por las consideraciones políticas más pedestres, por el comportamiento impropio de una parte de los profesores que se dejaron conducir por estudiantes organizados políticamente, a su vez, liderados y sometidos al influjo ideológico de la izquierda marxista, la cual desde hacía años venía pujando por establecer el cogobierno, sistema que había hecho suyo al descubrir el enorme poder de destrucción que tenía y que tan buen resultado le había dado en otros países de América Latina, donde la universidad era utilizada como instrumento de agitación social.

La conducta débil y ambigua de los poderes públicos fue también factor decisivo para la imposición de un sistema de gobierno universitario del cual había, sin embargo, evidencias sobre cuáles iban a ser sus resultados.

En ese ambiente de renuncia a los deberes y de exaltación retórica, la modernización de la universidad era desechada por tratarse de un proyecto insuficiente. Era necesario —se decía— que la universidad iniciara:

"un proceso de transformación de sus estructuras académicas y de gobierno, de las funciones y contenidos del quehacer universitario, a fin de construir una nueva universidad profundamente renovada y capaz de participar en forma creadora en la búsqueda de una sociedad más justa y solidaria".

La disyuntiva entre "reforma" y "modernización" merecía los siguientes comentarios:

"La reforma pretende redefinir el quehacer científico y cultural de la universidad, a fin de convertirla en una institución que colabore activamente en el campo social. La modernización, por su parte, aspira a elevar el rendimiento académico de la universidad, conforme a los criterios de los centros más altos de la actividad científica, es decir, de los países desarrollados"<sup>5</sup>.

"La experiencia de la reforma en las universidades chilenas demuestra la existencia de una ruptura tajante con un proceso de modernización... La circunstancia básica que diferencia uno y otro proceso radica en que la reforma pretende convertir a la universidad en un instrumento del cambio revolucionario, en tanto la modernización aspira a eficientar la identificación de aquella al sistema social"<sup>6</sup>.

Las citas transcritas son reveladoras del estado de cosas que se vivía y de la falta de buen sentido de personeros y grupos que, guiados por el progresismo de moda, en muchos casos estaban, inconscientemente y pese a ellos mismos, bajo el influjo de la ideología marxista.

En síntesis, "...elevar el rendimiento académico de la universidad, conforme a los criterios de los centros más altos de la actividad científica" fue considerado una aspiración menor e insuficiente.

## EL COGOBIERNO UNIVERSITARIO 1967-1973

Los seis años que duró el cogobierno universitario bastaron para desarticular y burocratizar toda la estructura universitaria y para que se gastasen ingentes recursos con penosos resultados.

La pobre estructura jerárquica del cuerpo de profesores, en vez de ser perfeccionada o cambiada por algo mejor, fue destruida. Cualquier persona contratada para enseñar, fuese jornada completa o por horas, joven ayudante o profesor erudito, todos ejercían "iguales derechos ciudadanos", su peso como electores era equivalente. De la misma manera, todo empleado administrativo o de servicios menores, era un elector al igual que toda persona matriculada como estudiante.

La apertura de carreras, en cualquier lugar del territorio nacional, seguida de contrataciones de personal docente y administrativo y, por



supuesto, de alumnos, fueron iniciativas, con frecuencia, motivadas por estos afanes políticos y electorales. Un ejemplo fue la Universidad Técnica del Estado que, en 1969, había instalado en las más precarias condiciones, centros de enseñanza universitaria en numerosas ciudades del país (entre otras, Arica, Calama, Vallenar, Ovalle, San Antonio, San Fernando, Linares, Chillán, Angol, Puerto Aisén, Coihaique, Ancud, Castro).

La violencia que se vivía en las aulas universitarias, provocada por grupos de choque encargados de amedrentar a sus contradictores políticos, obligaba a las más altas autoridades universitarias a denunciar y protestar en forma pública. En junio de 1973 el rector de la Universidad de Chile señor Edgardo Boeninger, declaraba:

"Hace una semana, la casa central de la Universidad de Chile debió ser evacuada por todo el personal que normalmente trabaja en ella, debido a la falta absoluta de garantías para el desempeño de sus labores.

Los conocidos grupos de choque del MIR, como asimismo, las brigadas de los Partidos Comunista y Socialista, han hecho sistemáticamente, de esta casa, el blanco de sus ataques violentos, con grave daño de personas y bienes..."

..."La semana pasada hubo un comienzo de incendio en esta Casa Central y luego se descubrieron bombas incendiarias que habían sido colocadas en una oficina del mismo local..."

..."En la mejor institución universitaria del país -es triste comprobarlo- ya no se enfrentan y ennoblecen las ideas, sino se emplea el garrote y la bomba con el intento de destruir y amedrentar"7.

La politización, violencia y ambiente de anarquía y desgobierno que sufrieron las universidades entre 1967 y 1973, se ha intentado explicar como si hubiese sido un efecto, como una consecuencia de la polarización política y del clima de agitación social que se vivía en aquel período.

Lo cierto es que se puede afirmar exactamente lo contrario, las universidades -también los sindicatos- han sido tradicionalmente fuentes de agitación y violencia por influjo de los grupos de izquierda, quienes las utilizan para imponer su pretendida revolución, esto es la instalación de una dictadura marxista. La consabida idea de la universidad militante que supedita toda actividad académica al compromiso con esa ideología fue expresión de dicho propósito. En otras palabras, la universidad no fue reflejo sino origen e instrumento de agitación social y causa de la polarización política que sufrió el país entre 1967 y 1973.

El cogobierno ha agitado siempre las ambiguas banderas de la democratización de la universidad aun cuando sus resultados, donde quiera se ha impuesto, han sido desastrosos.

El ex rector de la Universidad de Córdoba, institución que dio origen a la reforma en América Latina, Jorge Orgas, dice al respecto:

"La reforma confió en el deber, derecho, aptitud y responsabilidad de cada uno y todos los elementos constituyentes; confió en el "demos" universitario. Establecido éste y en ejercicio sus componentes, sería poco menos que segura la resultante lógica: el nacimiento y crecimiento de la democracia universitaria que, por serlo, sería aleccionador para la democracia nacional y preservadora de toda demagogia.

No resultó así, las formas de la mala política de fuera de la universidad hicieron escuela dentro y autoridades, profesores, graduados y estudiantes gustaron la droga alucinógena de la demagogia".

En verdad, las consecuencias de la reforma de Córdova eran, a la época en que se implantó en Chile, absolutamente conocidas y las evidencias de las mismas estaban a la vista de los que querían ver.

## LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

La autonomía entendida como la potestad de la universidad para tomar sus propias decisiones respecto a su organización, a sus programas de enseñanza, a la administración de sus recursos, al nombramiento de sus autoridades y de sus profesores y a la libertad de éstos para expresar sus ideas y publicar sus estudios, es un principio que le permite cumplir de mejor manera sus fines. La universidad puede ser amenazada por el poder del gobierno, con grave daño para el cumplimiento de sus fines, al intentar éste utilizarla para beneficio de sus propios objetivos políticos y, con ese propósito, hostilizar a los miembros del cuerpo de profesores, restringir su libertad académica y pretender que los adictos a su causa política se incorporen a ella.

Empero, no se esgrime el principio de la autonomía universitaria para denunciar las conductas, con frecuencia escandalosas, de los partidos políticos, afanados en apoderarse de la universidad con iguales o peores propósitos que el gobierno de turno.

La autonomía universitaria, más que un principio, es un asunto de sentido común que debe aplicarse para proteger a las instituciones de educación superior de la influencia de cualquier grupo de interés, sea el gobierno de la nación, los partidos políticos, agitadores o grupos violentistas.

No obstante, a esta interpretación restringida y unilateral de autonomía, se agregó la pretensión de que la fuerza pública estuviera impedida de ingresar a los locales universitarios sin el consentimiento del rector, dejando a quienes se encontrasen en sus instalaciones, fueran o no miembros de la universidad, al margen de la autoridad de los poderes públi-



cos. Esta adulterada idea de la autonomía universitaria encontró eco y hasta apoyo, no sólo entre estudiantes militantes de partidos políticos extremistas, sino también en miembros del cuerpo académico y llegó a formar parte de las normas estatutarias de algunas universidades aprobadas en el período reformista<sup>9</sup>.

El cogobierno y una concepción deformada de la autonomía universitaria fue la combinación ideal de que dispuso el extremismo, en América Latina y también en Chile, para utilizar las instituciones universitarias como instrumentos de agitación social a través del expediente de las huelgas, la toma de locales universitarios y de actos de violencia en la vía pública y dentro de sus recintos. Todo ello, al amparo de la extraterritorialidad, concepto fraudulento, inexistente como norma legal, pero que ha constituido un trauma para las autoridades gubernamentales o universitarias, dispuestas a aceptar cualquier tropelía antes que asumir una conducta enérgica que pudiera significar el ingreso de la fuerza pública a algún recinto universitario.

### III. EL REGIMEN DE JUNTAS DIRECTIVAS

La reforma universitaria iniciada en 1967 fue, según se ha observado, la respuesta a las deficiencias que arrastraba el sistema universitario, sólo que la solución reformista resultó dramáticamente peor que el mal que se atacaba.

En el período 1967-1973 la universidad había ocupado un lugar preferente como fuente de conflicto, siendo utilizada como instrumento de hostigamiento y de provocación hacia la sociedad civil y las instituciones que regían al país y que pronto habían de derrumbarse.

Al intervenir las Fuerzas Armadas y establecer un régimen militar, no era de extrañar que las universidades quedasen controladas por el gobierno. El asunto fue que la administración de facto se alargó por años sin que hubiese una idea clara, diferente a lo que ya era conocido y fracasado, que respetando la naturaleza de la institución universitaria superara los graves males que la habían afectado.

La oportunidad para modificar una situación que se extendía en exceso se presentó a fines de 1980 con las facultades extraordinarias para legislar que le fueron delegadas al Presidente de la República y de las que se hizo un ligero recuento en la introducción de este artículo.

Al elegir la forma de gobierno que debería regir en las universidades, era preciso examinar lo ocurrido en ellas. Era, también, menester restaurar la idea de universidad, redefinir su verdadero fin y objetivo y sacudirse de la fraseología y especiosa retórica del reformismo.

Las universidades como corporaciones dedicadas a la enseñanza y al cultivo superior de las artes y las ciencias, están llamadas a cumplir una función vital en toda sociedad al tener en su seno a personas de máxima preparación, dedicadas a formar a quienes, por sus conocimientos académicos o profesionales, influyen de manera decisiva en el desarrollo y en la vida social de la nación.

Las universidades deben estar al servicio de la comunidad nacional y no al servicio de grupos ideológicos o políticos, las universidades no son un fin en sí mismas sino que tienen la obligación de responder ante el público por la calidad de la enseñanza que ofrecen.

Si las universidades deben estar al servicio de la comunidad nacional, es necesario escoger la organización y forma de gobierno que les permita cumplir de la mejor manera sus fines y que disminuya al máximo las posibilidades de que grupos de interés, sean de dentro o fuera de



la institución, las manipulen o influyan en su conducción, contrariando el interés general.

El proyecto preparado en el Departamento de Educación Superior del Ministerio de Educación Pública estableció, como eje de la organización universitaria, el régimen de Juntas Directivas. Las razones que se tuvo en consideración para escoger este modo de gobierno y administración se exponen a continuación.

#### PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS

Un principio básico que caracteriza a las Juntas Directivas es que sus integrantes sean personas que no tengan relación contractual con la institución que dirigen. En las universidades privadas sus miembros representan, en calidad de fiduciarios, la continuidad de sus fundadores. En las universidades públicas representan el interés público, al ciudadano común que sustenta la institución con los impuestos que paga y hacia el cual la universidad debe responder por la calidad de los servicios que ofrece y por el nivel de eficiencia con que utiliza los recursos que se les destinan.

La Junta Directiva es responsable no sólo de los asuntos financieros sino también del proceso educacional de la institución. Más, al no estar comprometida en la actividad académica y administrativa de la universidad, ya que su mandato no proviene ni representa a los grupos de interés de la corporación, sus decisiones están libres de compromisos particulares, motivadas únicamente por el interés general de la universidad.

La Junta Directiva, como garante del bien común, es árbitro en las disputas y conflictos que se producen dentro de la universidad y resuelve en favor de los intereses superiores de la corporación.

La Junta Directiva puede incorporar a su seno personas de las más variadas actividades sociales, incluyendo, por cierto, a profesores o administradores de otras instituciones de educación superior, quienes podrán aportar una experiencia o visión académica no comprometida.

La Junta Directiva puede llamar a cualquier académico o grupo de académicos o funcionarios superiores para informarse de asuntos sobre los cuales deba resolver o emitir un pronunciamiento y también para que participen en los comités que estime necesario constituir con propósitos específicos. Es más, puede, para su mejor ilustración y decisión, invitar a participar, a través de "Comités de Visitantes" a académicos y profesionales relevantes de otras universidades, instituciones y actividades, para

que evalúen o hagan observaciones sobre sus actividades académicas, sana práctica, desconocida en Chile, de la que sólo puede obtenerse provecho.

La Junta Directiva ha probado ser, donde quiera se haya aplicado, un órgano de dirección institucional más eficiente que aquellos integrados por miembros de dentro de la universidad, los cuales tienden, como va dicho, a analizar y resolver los diversos asuntos desde la perspectiva de los grupos de interés a los cuales están vinculados, sea decano u otro tipo de mandatario electo. Es natural que cualquier persona, al tener la representación de un grupo y ser responsable de su conducción y desarrollo tienda a actuar, antes que nada, en beneficio de sus representados. La crítica que el rector Boeninger hace a la conducta asumida por el Consejo Universitario de la Universidad de Chile, confirma un fenómeno que, bien pensado, resulta obvio.

El tema en cuestión ha sido materia de preocupación en otras latitudes. El profesor J. Zwingle, de los Estados Unidos, analiza el asunto en los siguientes términos:

"...el monopolio de poder no controlado es una amenaza para el bien público, por benigno que éste sea. En la educación, el monopolio del poder es especialmente amenazante, ya sea que ese poder esté investido por la Iglesia, por el Estado o por cualquier otro individuo, sea un comisionado de educación, un gobernador o un administrador de campus.

Un principio relativo a la educación es que la educación es demasiado importante para el interés público, para que el público confíe totalmente su dirección al cuerpo docente, cuyo propio interés, como el de cualquier grupo profesional, está siempre presente"<sup>18</sup>.

Así, el gobierno de las Juntas Directivas se fundamenta en la idea de que como institución que presta un servicio de bien público es pertinente que esté sometida a la supervisión y control externo que ejerce la ciudadanía.

#### NOMBRAMIENTO DE LOS ADMINISTRADORES UNIVERSITARIOS. RECTOR Y DECANOS. DEMOCRACIA UNIVERSITARIA VERSUS EFICIENCIA

Se ha observado lo pernicioso que resulta el mecanismo electoral para nombrar administradores universitarios, así los electores fueran únicamente académicos. Ello, por lo sensible del procedimiento para la activación de los intereses de grupo, y por el riesgo que dicha mecánica desnaturalice los criterios para nombrar profesores y termine por primar la condición de elector sobre los méritos académicos.



Habría que agregar que en una elección se aprecian las habilidades dialécticas de un candidato, su capacidad de persuasión, su eventual popularidad, pero no su capacidad de administrador, su efectivo conocimiento de los problemas de la corporación o la facultad.

El mecanismo electoral en la Universidad supone que los candidatos, entre los cuales se elegirá el rector o el decano, deben pertenecer a esa universidad o a esa facultad. Resulta impensable que pudiera escogerse, usando el mecanismo electoral, a alguien ajeno a la facultad o a la universidad, a alguien que no guarde algún vínculo con sus electores.

El punto es relevante porque lo que de verdad debería importar es encontrar a quien pueda dirigir mejor la universidad, a quien pueda administrar mejor, conducir mejor, la facultad.

Desde el punto de vista del interés general habría de escogerse al mejor, donde quiera que se encuentre y que esté dispuesto a asumir esa responsabilidad, esté en la facultad o fuera de ella, esté en la universidad o en otra institución o incluso en otra actividad.

El mecanismo electoral para elegir rector o decano, al no dar oportunidad de escoger a los mejores si éstos son ajenos al medio donde deberían asumir sus responsabilidades, es una desventaja, una limitante que disminuye severamente las posibilidades de que la universidad sea dirigida por los más competentes, con perjuicio para el interés general.

El mecanismo electoral masivo, por democrático que parezca, es ineficiente y dañino para la universidad porque facilita la intromisión de la política, tiende a discriminar entre los profesores-electores en favor de aquellos que tengan determinadas afinidades políticas e ideológicas, alienta la formación de grupos con espíritu de cofradía en perjuicio del mérito académico y excluye definitivamente la posibilidad de que personas particularmente competentes, ajenas a la corporación, puedan llegar a dirigir una facultad o la universidad.

El Vicepresidente de Finanzas de la Universidad de Harvard, consultado sobre lo que pasaría en las universidades norteamericanas si el rector fuese elegido por los académicos, manifestaba lo siguiente:

"Depende de la calidad de los académicos. Pero, creo que produciría más una relación de tipo político y de compromiso que un mejor interés por la Universidad. Muy a menudo, la elección de los académicos recaería en alguien que prometiera hacer cosas por una Facultad, que a la larga no serviría, tal vez, los mejores intereses de la institución. De manera que en los Estados Unidos, en general, no hay universidades particulares o públicas, en que los académicos voten de manera formal en la elección de Presidente. Por supuesto que la Junta de Gobernadores es cuidadosa de elegir a alguien que tenga independencia, pero no hay votos de los académicos en ninguna parte"<sup>11</sup>.

Concebir la universidad como una suerte de república cuyas auto-

ridades y órganos colegiados deben ser elegidos por procedimientos electorales característicos de la democracia política revela confusión. Resulta fuera de lugar que los ideales y procedimientos democráticos, propios de las instituciones fundamentales que dirigen la nación, se transfieran a una corporación esencialmente jerárquica, en la cual debe imperar la lógica del mérito basado en el saber superior.

Exigir que la universidad se ordene siguiendo los principios de la organización democrática, traerá consigo nuevos fracasos y es un error que, de manera inexplicable, es alentado por algunos, y también por quienes tienen el deliberado propósito de volver a utilizarla como centro de poder e instrumento de agitación social.

La Iglesia Católica no está organizada democráticamente, la familia, institución básica de la sociedad, no resuelve sus problemas ni asuntos siguiendo criterios democráticos.

Tampoco las empresas, privadas o públicas, resuelven el nombramiento de sus autoridades o adoptan sus resoluciones de manera democrática. Nadie discurre que Copec, Codelco o el Servicio de Impuestos Internos elijan sus ejecutivos a través de elecciones que efectúen sus empleados. Nadie se ha extrañado que el recién nombrado Arzobispo de Santiago haya sido elegido de manera no democrática.

#### UN "COMITE DE BUSQUEDA" PARA ELEGIR RECTOR

Los mecanismos electorales para elegir rector pueden ser reemplazados con ventaja por el establecimiento de un "Comité de Búsqueda", integrado por miembros de la Junta Directiva, profesores de larga trayectoria y ex alumnos. Esta diversidad de miembros busca considerar diferentes puntos de vista, pero no pretende que éstos actúen como agentes o representantes de dichos grupos.

Antes de decidir quién será el rector, es necesario realizar un análisis de la corporación, plantearse qué se quiere o se debe hacer en la institución. Sólo una vez que se sabe lo que se quiere para la universidad habrá efectiva claridad respecto al tipo de persona que se necesita para dirigirla y administrarla.

El Comité de Búsqueda, consistente con el análisis institucional realizado, habrá de definir previamente cuáles son las aptitudes más importantes que, en esas circunstancias, debe poseer el nuevo rector. Si debe ser alguien con especial ascendiente académico o un hábil administrador; si debe ser un hombre de temperamento conciliador o un individuo enérgico y voluntarioso que salga adelante con las metas que se pro-



ponga, si debe ser un hombre creativo o alguien metódico que ponga en orden la casa.

El Comité debe entrevistar a los candidatos para calibrar sus aptitudes y conocer sus puntos de vista sobre asuntos de política universitaria, enseñanza de pregrado y postgrado, investigación, asuntos financieros, etc. Finalmente, entrega a la Junta Directiva una terna, quina o más nombres de candidatos para que ésta escoja al nuevo rector. La Junta Directiva tiene la autoridad para rechazar los candidatos que le sean presentados si tiene razones fundadas para ello.

El procedimiento descrito se acerca mucho al que practica cualquier empresa para seleccionar sus ejecutivos máximos, preocupada por elevar su eficiencia y mejorar su posición en el sector de su actividad. Es lo que aconseja la teoría administrativa que se enseña en todas las universidades, pero es paradójico y lamentable que las universidades, a este respecto, no practiquen lo que enseñan.

#### IV. EL REGIMEN DE JUNTAS DIRECTIVAS. LA EXPERIENCIA CHILENA Y DE OTROS PAISES

El régimen de Juntas Directivas, analizado en páginas anteriores, no es una abstracción, una proposición utópica derivada de meras especulaciones o una artificiosa pretensión de trasladar a las instituciones universitarias procedimientos organizacionales propios de empresas o entidades de naturaleza muy distinta a las corporaciones universitarias. No es así; es una forma de gobierno por la que se regían en Chile varias universidades, desde su fundación hasta la aparición del reformismo en 1967, y absolutamente vigente en los Estados Unidos, el país de más alto desarrollo económico, científico y tecnológico del mundo y poseedor del más reputado sistema universitario.

#### EL GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS HASTA 1967

La Junta Directiva fue, hasta 1967, el órgano de gobierno universitario de, al menos, tres universidades: Universidad de Concepción, Universidad Austral y Universidad Técnica Federico Santa María.

La Junta Directiva, en las Universidades de Concepción y Austral, recibía el nombre de "Directorio", sus integrantes, por disposición expresa de los respectivos estatutos, no podían ser funcionarios de la corporación, con excepción del rector en la Universidad de Concepción y del rector, primer vicerrector y secretario general en la Universidad Austral. El Directorio en ambas universidades resolvía sobre los asuntos financieros y administrativos que las afectaban, pero no tenían la facultad de nombrar al rector y decanos. En ambos planteles, estos cargos eran elegidos por votación de los profesores.

En la Universidad Técnica Federico Santa María la Junta Directiva recibía el nombre de "Consejo Directivo" y estaba integrado por los tres albaceas del benefactor Santa María, el Presidente del Banco Central, el rector de la Universidad de Chile, el Alcalde de Valparaíso, más el rector, el administrador general de la universidad y dos consejeros designados por el Consejo Docente<sup>12</sup>. Las atribuciones del Consejo Directivo eran totales e incluían el nombramiento del rector, decanos de las facultades y demás ejecutivos de la corporación.



En las universidades católicas, Universidad Católica de Chile, Universidad Católica de Valparaíso y Universidad del Norte, la autoridad máxima la constituía el Gran Canciller de la Corporación, investidura que ejercían el Arzobispo de Santiago, el Arzobispo de Valparaíso y el Superior Mayor de la Compañía de Jesús en Chile<sup>13</sup>, respectivamente. Sus atribuciones eran, también, muy amplias e incluían el nombramiento del rector y de los decanos.

La Universidad Técnica del Estado estaba gobernada por un Consejo Universitario integrado tanto por miembros de la propia universidad como por miembros de fuera. Estos últimos eran: el Director General de Educación Primaria, Director General de Educación Secundaria y Director General de Enseñanza Profesional y siete representantes de organizaciones gremiales de la producción, profesionales y obreras<sup>14</sup>. El rector era nombrado por el Presidente de la República de una terna que le proponía el Consejo Universitario.

La Universidad de Chile estaba dirigida por un Consejo Universitario integrado mayoritariamente por los decanos de las facultades y también por personeros externos<sup>15</sup>. El rector era nombrado por el Presidente de la República, a propuesta de las facultades reunidas en Claustro Pleno<sup>16</sup>.

De tal manera que, hasta 1967, en tres universidades, la autoridad máxima era un órgano muy similar a una Junta Directiva (Universidad Austral, Universidad de Concepción y Universidad Técnica Federico Santa María); en otras tres la autoridad máxima era ejercida en forma unipersonal por el Gran Canciller (Universidad Católica de Chile, Universidad Católica de Valparaíso y Universidad del Norte). En las dos universidades estatales el Consejo Universitario estaba integrado en forma mixta, (Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado).

Sólo tres universidades elegían rector por votación de los profesores (Universidad de Chile, Universidad de Concepción, Universidad Austral). Las cinco universidades restantes (Universidad Técnica del Estado, Universidad Técnica Federico Santa María, Universidad Católica de Chile, Universidad Católica de Valparaíso y Universidad del Norte) excluían los procedimientos electorales para elegir sus rectores.

En consecuencia, la existencia de órganos colegiados de gobierno integrados por personas ajenas a las universidades y la designación de rectores sin elecciones han sido procedimientos corrientes en el sistema universitario chileno.

#### EL REGIMEN DE JUNTAS DIRECTIVAS EN ESTADOS UNIDOS

Los Estados Unidos tienen, en la actualidad, el sistema universitario de más prestigio en el mundo, sus universidades atraen a estudiantes

de postgrado de países desarrollados y subdesarrollados de todo el orbe. Muchos de sus profesores son autores de publicaciones científicas, de arte y literatura y textos de estudios que representan lo más avanzado del conocimiento y que necesariamente han de estar en las bibliotecas de toda institución que cultive el saber superior. La investigación científica proveniente de las universidades norteamericanas son de una importancia y magnitud sobresalientes, igualmente reconocida.

En otro ámbito, la estructura académica de la universidad americana ha ejercido también una fuerte influencia en la organización de las instituciones de educación superior de otros países. El "departamento", hoy en día base de la estructura universitaria chilena, agitada aspiración de muchos profesores en 1967, es precisamente una creación del sistema universitario americano.

Los Estados Unidos es posiblemente la nación que posee la organización social y política más democrática del mundo moderno. Más exactamente, es el creador del sistema democrático tal como se conoce y es aceptado hoy en día. Sin embargo, ha excluido los procedimientos electorales, propios de la democracia política, del gobierno y administración de sus universidades.

No obstante lo dicho, la educación superior de los Estados Unidos es reconocida y respetada por la libertad intelectual y académica de la que gozan sus miembros, la notable autonomía de sus instituciones respecto al gobierno y también por la baja influencia que la política tiene en su conducción.

El sistema universitario de los Estados Unidos está basado en dos aspectos que resultan fundamentales para explicar su éxito. Uno, sus instituciones están dirigidas por un "Board of Trustees"<sup>17</sup>, integrado por personas que no son funcionarios de la institución que tienen la responsabilidad de dirigir. Dos, no hay elecciones para elegir rector o decanos. Como lo expresara el vicerrector de Finanzas de la Universidad de Harvard, que se cita al principio de este trabajo "...en los Estados Unidos, en general, no hay universidades en que el cuerpo académico elija realmente..." "...no hay votos de los académicos en ninguna parte".

#### OTROS PAISES CUYOS ORGANOS DE GOBIERNO UNIVERSITARIO ESTAN INTEGRADOS POR PERSONAS AJENAS A ESAS INSTITUCIONES

Los Estados Unidos es el país que representa más genuinamente el sistema de gobierno de Juntas Directivas, es el caso clásico, pero hay otros.



En Canadá las universidades son dirigidas por los "Board of Governors", con atribuciones similares a las Juntas de las universidades de Estados Unidos e integrados, mayoritariamente, por personas ajenas a dichas instituciones.

En Inglaterra, con excepción de Oxford y Cambridge, las universidades están dirigidas por un "Council", integrado también mayoritariamente, por "laymen", personas ajenas a las actividades académicas, generalmente hombres de negocios y representantes de las comunidades locales donde están instaladas dichas universidades.

En Japón, las universidades privadas, que matriculan al 72% del alumnado universitario, son gobernadas por Board of Trustees, a la manera norteamericana. Las universidades públicas son autogobernadas por los académicos.

En España, la ley orgánica de universidades establece, en sus fundamentos, que:

... "esta ley está vertebrada por la idea de que la universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria, sino que constituye un auténtico servicio público referido a los criterios generales de toda la comunidad nacional y de sus respectivas comunidades autónomas. A ello responde la creación de un Consejo Social, que inserto en la estructura universitaria, garantiza una participación de las diversas fuerzas sociales en su gobierno"<sup>18</sup>.

Este Consejo Social es definido, en la ley orgánica, como el órgano de participación de la sociedad en la universidad y le corresponde la aprobación del presupuesto y "...la supervisión de las actividades de carácter económico de la universidad y del rendimiento de sus servicios"<sup>19</sup>. Estos representantes de los intereses sociales participan en una proporción equivalente a las tres quintas partes de los miembros del Consejo. Ninguno de estos representantes puede ser miembro de la universidad<sup>20</sup>.

Con todo, la universidad española está lejos de representar un modelo de organización. Su estructura es compleja, con una variedad grande de unidades académicas, facultades, escuelas técnicas superiores, escuelas universitarias, departamentos, institutos universitarios y un Consejo Social que debe coexistir con una Junta de Gobierno, que, a su vez, es responsable de las tareas ordinarias de gobierno.

En Francia, la ley universitaria contempla un Consejo Nacional de Enseñanza Superior y de Investigación, formado por representantes de universidades, de establecimientos de enseñanza superior y de investigación independientes y, en un tercio, por personalidades ajenas que representan los grandes intereses nacionales<sup>21</sup>. Los consejos de universidades y establecimientos públicos independientes de las universidades están inte-

grados por "...personas ajenas, elegidas debido a su competencia y, principalmente, a su rol en la actividad regional". Su número no puede ser inferior a la sexta parte ni superior a la tercera del número electivo del Consejo<sup>22</sup>.



## V. EL PROYECTO DE ESTATUTO

El proyecto de estatuto propuesto a las universidades e institutos profesionales, en septiembre de 1981, tenía el propósito de sustituir a los rectores delegados y establecer un régimen que asegurara que las universidades desarrollasen con la mayor eficiencia su tarea educacional y fuesen un decisivo factor de progreso para la sociedad chilena.

En su redacción se tuvo presente las omisiones y deficiencias, ya comentadas, de los estatutos anteriores a 1967. Especial atención se prestó a la composición y atribuciones de la Junta Directiva como órgano superior de gobierno, a la autoridad del rector como administrador de la Universidad, a la organización y estructura de las unidades académicas, a la jerarquización del cuerpo de profesores y a las atribuciones de los órganos colegiados de la universidad y de las facultades<sup>23</sup>.

Aun a riesgo de caer en lo meramente descriptivo, se ha estimado útil dar una idea del contenido del proyecto, al menos en las materias señaladas en el párrafo anterior.

### ATRIBUCIONES Y COMPOSICIÓN DE LA JUNTA DIRECTIVA

La Junta Directiva, aun cuando tiene la responsabilidad última de todo el proceso educacional de la universidad, orienta su autoridad principalmente a las materias financieras y administrativas: aprobación del presupuesto anual de la corporación, autorización de la compra y venta de bienes raíces, equipos mayores y también de la construcción de edificios y las restauraciones en los ya existentes; autorización para que la universidad pueda endeudarse.

Sin embargo, las decisiones académicas de importancia, aunque hayan sido conocidas por otros órganos académicos, necesitan de la ratificación de la Junta Directiva. La creación de una carrera profesional y los planes conducentes al grado y título respectivo deben contar con la aprobación de la Junta Directiva. La razón es sencilla: iniciativas como éstas significan un mayor gasto que puede comprometer la situación financiera de la corporación u obligar a distraer fondos destinados a otros programas para poner en marcha ese nuevo proyecto.

El proyecto incorpora normas referentes a la organización y forma

de operar de la Junta Directiva, número de miembros y procedimientos para su nombramiento, quórum para sesionar y para aprobar asuntos especiales, atribuciones del Presidente y Secretario de la Junta. Establece diversos comités que colaboran con la Junta en asuntos específicos. Un Comité Ejecutivo, integrado únicamente por miembros de la Junta ejerce ciertas atribuciones que ésta le delega; otros comités son los de Finanzas, Auditoría, Inversiones, Planta Física, visitantes a los cuales pueden incorporarse personas ajenas a la junta.

Un comentario especial merece la institución de los Comités de Visitantes, integrados por personas ajenas a la corporación, especialmente calificadas en las disciplinas que enseña la universidad, para que evalúen, cada cierto tiempo, la calidad de los distintos programas de estudios que imparte y también a la institución como un todo. Estos Comités deben rendir un informe a la Junta Directiva, con sus opiniones y recomendaciones. La introducción de Comités de Visitantes, como una práctica habitual para la mejor conducción y administración de las universidades, puede ser de gran valor y provecho para una correcta toma de decisiones en asuntos académicos de trascendencia.

Los miembros de la Junta Directiva, al igual que el rector y los decanos o cualquier académico, no son expertos en todas las disciplinas. No obstante, tienen que tomar decisiones y administrar asuntos en los cuales no tienen conocimiento cierto y cabal de como se están desarrollando las cosas y dependen de las apreciaciones que sobre dichas cuestiones tengan los propios interesados o afectados. La visita de especialistas no comprometidos con la actividad interna será, siempre o casi siempre, franca, desinteresada y permitirá conocer una apreciación de las tareas que se realizan desde una perspectiva más amplia que el mundo interno de la institución que se evalúa. Sus recomendaciones pueden ser de enorme utilidad para una mejor decisión de la Junta Directiva, del rector o de los decanos.

Más allá del Proyecto de Estatuto, vale la pena tener presente que el nombramiento de los miembros de la Junta Directiva, en las universidades privadas en general, dependerá del carácter de la universidad. Si está vinculada a alguna institución, por ejemplo, religiosa, el nombramiento de los directores lo hará dicha institución a su mejor saber y entender, debiendo cuidar únicamente que ninguno de sus miembros sea funcionario de la universidad. Si se trata de una corporación privada que terminó por sostenerse a sí misma, los directores pueden autogenerarse pero es prudente establecer mecánicas forzadas de reemplazo de un miembro que ha cumplido cierto número de períodos como director de una junta.

En las universidades públicas, de carácter regional, el número de



directores propuesto en el Proyecto de Estatuto fue dieciséis. Entre éstos, cuatro son nombrados por el Estado: dos nombra el Presidente de la República; uno, el gobierno comunal; uno la Corte de Apelaciones de la región. A ellos se suman cuatro graduados de la universidad, elegidos por los miembros habilitados del registro de graduados que lleva ésta. Cuatro miembros son designados por la propia Junta Directiva, de entre miembros de asociaciones representativas de las actividades regionales y, por último, otros cuatro miembros son designados por la Junta Directiva, entre ciudadanos de trayectoria distinguida y ejemplar. Los miembros nombrados por la Junta Directiva deben serlo por la mayoría de los miembros en ejercicio, no pudiendo votar el director cuya vacante se pretende llenar.

La Junta Directiva elige, cada año, un presidente entre sus miembros. El rector es miembro sin derecho a voto y el secretario de la universidad es el secretario de la Junta, pero no se le considera miembro de la Junta para ningún efecto. Las sesiones de la Junta requieren la mayoría de los miembros en ejercicio para que sean válidas y sus acuerdos deben adoptarse por la mayoría de los directores presentes en una sesión válida. Sin embargo, es necesario el voto afirmativo de la mayoría de los miembros en ejercicio para: elegir cada nombre de la terna propuesta al Presidente de la República para el nombramiento de rector. Igual quórum se necesita para nombrar o destituir los funcionarios superiores de la universidad, elegir los directores de la Junta Directiva, aprobar el presupuesto anual de la Universidad.

## EL RECTOR

El rector es nombrado por el Presidente de la República, a propuesta de la Junta Directiva, en el caso de las universidades públicas y por la Junta Directiva, en el caso de las universidades privadas.

El rector, como ejecutivo máximo de la universidad, es el encargado de la supervisión de todas las actividades académicas, administrativas y financieras de la corporación; su autoridad se extiende a todo lo relativo a la universidad, conforme a lo dispuesto en el Estatuto y a las ordenanzas de la Junta Directiva. Sus atribuciones, entre otras, comprenden: el nombramiento del personal académico y administrativo, conforme a los procedimientos establecidos en el Estatuto y ordenanzas de la Junta Directiva; la proposición a la Junta de los nombramientos de los funcionarios superiores de la universidad; la proposición a la junta del presupuesto anual y la de la política de remuneraciones de todo el personal, etc.

El rector, de acuerdo al Título que se comenta del Proyecto de Estatuto, si bien dispone de una amplia autoridad como administrador de la universidad, está sometido a algunos contrapesos. Es libre de proponer a la Junta Directiva los funcionarios superiores que lo acompañarán en su gestión (vicerrector académico, vicerrector de finanzas, secretario de la universidad, registrador), pero necesita de la ratificación de la Junta para formalizar su nombramiento.

El rector debe actuar conforme a lo establecido en las ordenanzas de la Junta Directiva para llenar cargos vacantes de miembros del cuerpo académico y para aplicar medidas disciplinarias a funcionarios o estudiantes. Desacuerdos del rector con el Consejo Académico, si no se resuelven según ciertos mecanismos previstos, habrán de ser definidos por la Junta Directiva.

#### ESTRUCTURA ACADEMICA, NOMBRAMIENTOS DE DECANOS Y DIRECTORES DE DEPARTAMENTOS

Las normas relativas a estas materias buscaban simplificar la estructura académica de la universidad y fortalecer la expresión de voluntad de su cuerpo de profesores, evitando la división, muchas veces artificial e interesada, de una misma disciplina o disciplinas afines, en varias unidades académicas. Propone una organización basada en facultades, las que pueden dividirse internamente en departamentos cuando las necesidades de especialización o el volumen de actividad lo hicieran recomendable.

Se intentaba eliminar, con esto, esa afición a crear unidades académicas, distintas a las facultades o departamentos, llámense institutos, escuelas, centros que significan más personal, más equipos, más suscripciones, más directores que administren esas unidades, en definitiva, más burocracia para cumplir los mismos fines que aquéllos. Esta afición, además de costosa, perjudica la actividad académica sana porque dispersa a los profesores en pequeños grupos cuyos portavoces son directores de unidades débiles y, por tanto, su peso es poco significativo.

La investigación es una actividad que, al igual que la enseñanza, debe efectuarse en el departamento. No obstante, aunque el proyecto de estatuto no es explícito al respecto, la universidad, en forma excepcional y por razones sustantivas, puede crear institutos, dependientes o no de una facultad, con el propósito exclusivo de dedicarse a la investigación. Para cumplir mejor con dicho cometido, ningún instituto debe administrar programas de enseñanza de ningún tipo, pero puede enseñar



cursos o seminarios en programas de postgrado que administre una facultad.

El proyecto de estatuto excluyó, ex profeso, el sistema electoral para designar decano o director de departamento, por las mismas consideraciones hechas respecto a lo inconveniente de tal procedimiento para nombrar rector. Fue reemplazado por un sistema de designaciones, previa consulta al cuerpo académico de la correspondiente facultad, a través de comités ad hoc formados por miembros de la propia facultad. Los decanos, igual que los directores de departamentos, son funcionarios al servicio de la actividad académica y deben administrar esas organizaciones con el fin de facilitar las actividades propias de la universidad. Interesa que sean buenos administradores y el sistema electoral es el procedimiento menos adecuado para encontrar personas con esas cualidades.

#### EL CUERPO ACADEMICO

La jerarquización del cuerpo académico luego de su destrucción, ocurrida durante la reforma, era, hacia 1981, un asunto no resuelto. El proyecto de estatuto incorporó un conjunto coherente de normas dirigidas a resolver esta materia, tan determinante para una sólida organización y un eficiente desarrollo de la universidad.

Se adopta una jerarquización ya extendida a muchos países: Profesor, Profesor Asociado, Profesor Asistente, Instructor. Para garantizar el máximo de objetividad en la selección de los profesores, se instituye una "Comisión de Nombramientos y Promociones", de carácter permanente, integrada por académicos distinguidos: tres designados por la Junta Directiva, tres designados por el rector a proposición del Consejo Académico y tres designados por el rector a proposición de cada facultad. Los seis primeros participan siempre en la comisión, los tres de cada facultad se incorporan cuando se trata de llenar un cargo adscrito a esa facultad.

La Junta Directiva debe dictar una ordenanza que incluya un procedimiento detallado para llenar los cargos académicos y considere un método razonable de anuncio de las vacantes, de tal forma que los interesados puedan tener una oportunidad clara para presentarse a ella.

Se establece la "tenencia del cargo" o permanencia hasta la edad de retiro o jubilación de los académicos de las dos más altas jerarquías: Profesor y Profesor Asociado. Se reconoce así, la necesidad de que ciertos miembros del cuerpo académico, de probada competencia, dispongan de la seguridad y tranquilidad necesaria para realizar sus tareas de enseñanza e investigación con absoluta independencia.

El Profesor Asistente y el Instructor son nombrados por períodos renovables hasta cierto límite, momento en el cual, si no han accedido a una jerarquía superior, habrán de dejar la universidad para dar la oportunidad a que nuevos miembros desarrollen sus capacidades y tengan ocasión de ascender a las jerarquías superiores. De igual forma, los demás académicos, miembros no regulares del cuerpo de docentes, son nombrados por períodos de tiempo y para fines específicos. Cualquier académico contratado en este grupo puede, si es del caso, acceder a una jerarquía regular.

#### ORGANIZACION Y ATRIBUCIONES DE LOS CUERPOS NORMATIVOS

Los órganos colegiados de la universidad son el Consejo Académico, el Consejo de Facultad y el Comité Ejecutivo de Departamentos.

El Consejo Académico está constituido por el rector, vicerrector académico, decanos, director de bibliotecas, todos ex officio y miembros designados por cada Consejo de Facultad, de entre sus Profesores, Profesores Asociados y Profesores Asistentes.

El Consejo de Facultad lo integra el rector, el vicerrector académico, el decano y los directores de departamento, todos ex officio, más miembros designados por cada Comité Ejecutivo del departamento, entre miembros del departamento.

El Comité Ejecutivo de departamento lo integraban el rector, vicerrector académico, decano, todos miembros ex officio, miembros elegidos por el cuerpo académico del departamento.

Las normas sobre los cuerpos normativos de la universidad merecen algunas observaciones. El Consejo Académico, integrado por los decanos y profesores adscritos a las facultades que estos mismos decanos dirigen, ha resultado una combinación híbrida. Una parte importante de sus componentes, rector, vicerrector académico, decanos, director de bibliotecas, son administradores de la universidad y tienden a que el Consejo desarrolle una actividad más de coordinación administrativa que propiamente normativa y de discusión y análisis de la política universitaria. Parece aconsejable sustituir el Consejo Académico por un Senado Académico integrado por miembros de las facultades pertenecientes a las dos más altas jerarquías, responsable de formular las políticas académicas y dictar las normas y reglamentos relativos al currículum, programas de pregrado y postgrado, investigación y extensión universitaria; sin perjuicio de mantener un Consejo de Decanos que efectivamente coordine las actividades de administración académica de la universidad, bajo la conducción del rector.



## VI. LOS ESTATUTOS DE LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS

El proyecto de Estatuto preparado en el Ministerio de Educación, fue entregado en septiembre de 1981 a todas las universidades e institutos profesionales. La reacción al proyecto fue, en general, adversa por diferentes y encontradas razones.

Para algunos, el proyecto merecía ser rechazado porque contemplaba una junta integrada por personas ajenas al quehacer universitario, incapaces de comprender dicha realidad, legos en asuntos tan importantes como dirigir una institución de educación superior que, además, pretendía suprimir el derecho de los académicos, sino de los estudiantes y administrativos, a elegir "democráticamente" sus autoridades. Era una maniobra destinada a evitar que la comunidad universitaria pudiera autogobernarse y expresarse libremente.

De otra parte, el proyecto limitaba las atribuciones que los rectores venían ejerciendo desde fines de 1973; poderes que habían correspondido a órganos colegiados y que les habían sido entregados a los rectores, eran traspasados a la Junta Directiva a la que, además, deberían rendir cuenta de su gestión. Los vicerrectores, secretario general y otros funcionarios superiores, serían escogidos por el rector, pero correspondería a la Junta su ratificación. De igual manera, los decanos no serían nombrados a simple voluntad del rector sino de acuerdo a un procedimiento al cual debería atenerse. Estas disposiciones, junto a la instalación de un Consejo Académico y de los consejos de facultades, establecían un contrapeso a la autoridad del rector que no fue bien recibido por todos.

Varios rectores no parecieron dispuestos a ceder parte alguna de las atribuciones que venían ejerciendo. Otros no tenían opinión propia y estaban sujetos a la influencia de sus colaboradores más cercanos, los que normalmente eran hostiles a cualquier iniciativa que no partiera de ellos mismos; de manera más o menos vaga, pensaban que las universidades deberían organizarse en su momento —no todavía— en forma similar a como lo estaban en los años anteriores a la reforma. Otros, en cambio, estaban deseosos de participar en la fundación de una nueva forma de gobierno y administración de universidades y ser ellos ejecutores de tales iniciativas.

Las universidades privadas, en especial las católicas, alegaron que la imposición de un estatuto proveniente del Ministerio de Educación vulneraba su autonomía.

La vivaz reacción que provocó el proyecto de estatuto, llevó al Supremo Gobierno a zanjar el asunto con la dictación de un documento conocido como "Directiva Presidencial sobre los Estatutos de las Universidades Públicas", a través del cual se daban instrucciones específicas sobre la conformación que habría de tener el gobierno de las universidades y de las atribuciones de sus diferentes órganos de dirección y administración.

#### LA DIRECTIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA SOBRE LOS ESTATUTOS DE LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS

Esta Directiva Presidencial ordenaba que las propias universidades e institutos profesionales públicos elaboraran sus estatutos siguiendo las normas e instrucciones que allí se señalaban, las cuales tenían que ser remitidas al Ministerio de Educación, a más tardar el 30 de noviembre de 1981 debido a que las facultades extraordinarias delegadas por la Junta de Gobierno en el Presidente de la República, para dictar los estatutos de las universidades, vencían el 12 de diciembre de 1981.

La Directiva Presidencial conservó la Junta Directiva, pero cambió sustancialmente su conformación al incorporar a su seno a profesores de la propia universidad, lo que resultaba no sólo ajeno sino contrario a la idea de Junta Directiva. Otorgó al Consejo Académico la responsabilidad de nombrar a dos tercios de los directores de la Junta, uno de esos tercios serían miembros del propio Consejo Académico y el otro tercio, personas que tuviesen un título universitario y no desempeñasen cargos o funciones dentro de la respectiva universidad. El tercio restante lo designaría el Presidente de la República, sin aclarar si podían o no ser miembros de la corporación.

El proyecto de estatuto para las universidades públicas había considerado que el nombramiento de los directores de la Junta fuese efectuado, principal aunque no únicamente, por los diferentes poderes del Estado: Gobierno, Parlamento y Poder Judicial y no solamente por el Presidente de la República. En las universidades metropolitanas, la Corte Suprema y Senado, en las universidades regionales, la Corte de Apelaciones de la región y el Consejo de Desarrollo Regional u otro organismo representativo de similar naturaleza. Conceptualmente, tampoco había ni hay inconvenientes para que el Consejo Académico nombrase algunos directores, siempre que no fuesen personas contratadas por la universidad; de igual manera, la posibilidad de que la Junta Directiva en su conjunto pudiese nombrar miembros para que se incorporen a ella, por ejem-



plo, ex alumnos, no es ajena ni está excluida de la idea de Junta Directiva.

Un segundo aspecto emanado de la Directiva Presidencial que resultó perjudicial para el éxito de lo propuesto en el Proyecto de Estatuto respectivo y buen desenvolvimiento de la Junta Directiva, fue que toda proposición que hiciera el rector debía ser resuelta por la junta en un plazo no superior a treinta días, pasado el cual se entendía por aprobada y para su rechazo se exigía un quórum de dos tercios de directores asistentes o la mayoría de los miembros en ejercicio. Esta disposición debilitó su autoridad y le significó un evidente menoscabo de su condición de órgano superior del gobierno de la universidad.

Hubo, de parte de quienes redactaron la Directiva Presidencial, un lamentable error de concepto al ver en los órganos rector y Junta Directiva una simetría jerárquica asociada, en una equivocada analogía, al parlamento y Presidente de la República, poderes ambos, generados en la voluntad popular. Al margen de que el gobierno de una universidad no tiene nada que ver con aquello, el rector es generado por la Junta Directiva y se debe a ella. La Junta es, indiscutiblemente, el órgano superior de gobierno, sin otra limitación que las que nacen del propio estatuto y de las leyes que le sean aplicables.

En este sentido, los redactores de la directiva presidencial recogieron, por sobre el proyecto del Ministerio de Educación, el ánimo voluntarioso de algunos rectores de no quedar sometidos a la potestad de la Junta. También y tal vez para equilibrar las cosas y dar satisfacción a quienes añoraban un gobierno dirigido por académicos, decidieron incorporar a la Junta Directiva a profesores de la propia universidad y entregar al Consejo Académico la facultad de elegir a dos tercios de sus miembros.

Finalmente, la Directiva Presidencial estableció cinco disposiciones transitorias que debían ser incorporadas a los estatutos. La primera de ellas disponía que la Junta Directiva podría proponer al Presidente de la República la terna de postulantes a rectores de las universidades sólo a requerimiento expreso de éste, mediante un Decreto Supremo publicado en el Diario Oficial. En el intertanto, la designación y remoción del rector sería facultad privativa del Presidente de la República. Esta restricción se mantuvo vigente prácticamente durante todo el gobierno militar.

## LOS ESTATUTOS DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS APROBADOS POR D.F.L. EL 11 DE DICIEMBRE DE 1981

Todas las universidades e institutos profesionales públicos redactaron nuevos estatutos ciñéndose a las instrucciones de la Directiva Presidencial y los enviaron al Ministerio de Educación para la firma del Presidente de la República y del Ministro de Educación y su posterior envío a la Contraloría General para su promulgación.

Los estatutos de la Universidad de Chile, Universidad Técnica del Estado y Universidad de Valparaíso, fueron enviados a trámite desde el Ministerio, sin introducirles modificaciones a su contenido.

Resultó, sin embargo, muy negativo para la credibilidad del régimen de Juntas Directivas que se deseaba instaurar, que el estatuto de la Universidad de Chile, la institución de educación superior más importante del país, la de mayor peso académico, fuera redactado en términos tales que las atribuciones del rector permanecieran intactas, sin un efectivo contrapeso. Ello dio lugar a creer que el régimen que se intentaba instaurar se asemejaba más a una estrategia para que los rectores delegados mantuviesen todo su poder, que a un verdadero intento de reorganizar las universidades con un afán innovador.

No obstante, a los estatutos de las demás universidades e institutos profesionales se les incorporaron en el Ministerio prácticamente todas aquellas materias del proyecto que no contrariaban la Directiva Presidencial y que habían sido omitidas por sus redactores. Les fueron incluidas normas sobre la estructura académica, jerarquización de los profesores, cuerpos normativos, medición de los estudios y grados académicos, asuntos todos que juzgó serían vitales para un ordenamiento y sano desarrollo de instituciones recién fundadas.



## VII. COMENTARIO FINAL

El régimen de Juntas Directivas que se proyectó para las universidades chilenas tuvo, infortunadamente, una aplicación sólo parcial. Sufrió alteraciones que, si bien no lo desnaturalizaron del todo, impidieron que operara plenamente.

El supremo Gobierno, a la época, no confió totalmente en el régimen que había instaurado e hizo operar los mecanismos regulares de nombramiento de rector, tardíamente, en las postrimerías de su mandato. No hubo oportunidad para que los procedimientos previstos en el nombramiento de los administradores universitarios funcionaran y pudiesen apreciarse sus ventajas con la perspectiva que sólo da el tiempo.

Con todo, los estatutos promulgados han hecho importantes contribuciones a la organización y desarrollo de las universidades regionales. La generalidad de estas universidades se han organizado en facultades y departamentos, y disponen, hoy en día, de una jerarquización de su cuerpo académico, basada en una nomenclatura común, igual a la que está en uso en gran parte de las universidades del mundo: profesor titular, profesor asociado, profesor asistente, instructor. Disponen, también, de normas claras relativas al nombramiento y promoción de los profesores, a la obligación de publicitar las vacantes disponibles en periódicos de circulación nacional y a la permanencia o tenencia del cargo hasta la edad de retiro de las más altas categorías académicas. En la actualidad, hay quienes manifiestan que serán las propias comunidades universitarias, en virtud de la autonomía institucional, las que determinarán como se gobernará cada universidad.

Es esa una afirmación inquietante porque hablar de comunidad universitaria, para muchos efectos y, en especial, en los asuntos de organización y gobierno de las universidades, es una expresión ambigua, un eufemismo que intenta presentar a académicos, estudiantes y administrativos como un conjunto humano homogéneo y movido por los mismos intereses, lo que no es cierto. Cada uno de estos sectores tiene un conocimiento de los asuntos universitarios distinto, una experiencia, visión e intereses diferentes. Fue esta comunidad universitaria la que cogobernó las universidades chilenas entre 1967 y 1973, con consecuencias desastrosas para las universidades y para el país.

Los poderes públicos no pueden marginarse ni autoexcluirse sobre la orientación que tomarán las universidades, sin renunciar a sus obliga-

ciones de cautelar los intereses superiores del país, a pretexto que es un asunto que compete sólo a las comunidades universitarias y que éstas resolverán democráticamente.

La democracia, como el sistema político connatural a una sociedad libre, tiene el derecho de exigir que ciertas instituciones, entre ellas la universidad, cumplan con eficiencia su tarea antes de poner en práctica una suerte de "manierismo democrático" que anula su vigor e impide el cumplimiento de su misión.

El Presidente de la República, don Patricio Aylwin A., en un discurso pronunciado en el Salón de Honor de la Universidad de Chile, expresó que:

"La universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria. Existe para estar al servicio de los intereses generales y permanentes de la nación"<sup>24</sup>.

Es una gran verdad. A partir de ese principio se debe analizar y diseñar cualquier política relacionada con el gobierno y administración de las universidades. Es también, el principio en que se sustenta el régimen universitario de Juntas Directivas.

## NOTAS

<sup>1</sup>Entre 1974 y 1980, el autor de este artículo, desde la Universidad Técnica del Estado, donde se desempeñaba como Director de Planificación y Estudios, tuvo oportunidad de recopilar y estudiar leyes universitarias y estatutos de universidades de varios países: Alemania Federal, España, Francia, Inglaterra, Australia, Japón, Canadá, Estados Unidos, entre otros.

El tema del gobierno y organización de universidades fue tratado por profesores especialmente invitados con ese propósito. En 1975, el profesor Jorge Elliott G. dicta una conferencia, después publicada, que llamó "Universidad y Subdesarrollo". En 1976, el Dr. Bruce Vogeli, de la Universidad de Columbia, dicta una conferencia, también publicada, que llamó "El Sistema Universitario de los Estados Unidos y su Posible Aplicación en Chile".

En 1980, el Dr. Thomas O'Brien, Vicepresidente de la Universidad de Harvard, fue entrevistado por el periódico de la Universidad Técnica del Estado, en relación al tema.

<sup>2</sup>El estatuto de la Universidad de Chile (D.F.L. N° 280 del 30 de mayo de 1931), contemplaba también la calidad de "miembro académico", que correspondía más a una distinción honorífica que a una categoría propiamente de profesor. Asimismo, consideraba las categorías de "profesor agregado", "profesor auxiliar" y "encargado de curso".



<sup>3</sup>Boeninger Edgardo, "Reflexiones sobre la Universidad Chilena" en Lavados I., Lemaitre, M.J. (Editores) *La Educación Superior en Chile. Riesgos y oportunidades en los 80*. C.P.U., Santiago, Chile, 1985. Págs. 40-41.

<sup>4</sup>Huneus Carlos, *La Reforma en la Universidad de Chile*. C.P.U. Santiago, Chile, 1973, pág. XV.

<sup>5</sup>Ob. cit. pág. 5.

<sup>6</sup>Ob. cit. pág. 7.

<sup>7</sup>Diario El Mercurio, Santiago-Chile, 28.06.73.

<sup>8</sup>Orgaz Jorge. *Reforma Universitaria y Rebelión Estudiantil*. Ediciones Libera. Buenos Aires, Argentina. Pág. 86.

<sup>9</sup>El Estatuto de la Universidad Técnica Federico Santa María, 16.08.72, señalaba en su artículo 4º. "...sus recintos son inviolables y ninguna autoridad ajena a la institución podrá ejercer en ella sus atribuciones sin el consentimiento expreso de la autoridad universitaria que corresponda".

<sup>10</sup>Zwingle J.L. "Evolution of Lay Governing Boards", en R. Ingram and Associates, (Editores). *Handbook of College and University Trusteeship*. The Jossey Bass-Series in Higher Education. Washington. 1980.

<sup>11</sup>Dr. O'Brien Thomas "Las Universidades en Estados Unidos. Gobierno y Generación de Autoridades", *U.T.E. al Día*. Universidad Técnica del Estado. 28.10.80.

<sup>12</sup>El Consejo Docente lo integraban, además del presidente del Consejo Directivo, el rector, el vicerrector, el administrador general de la universidad, el consejero técnico, todos funcionarios ejecutivos de la universidad nombrados por el Consejo Directivo.

<sup>13</sup>No obstante, en la Universidad del Norte, el Gran Canciller, para nombrar o remover al rector, debía actuar de acuerdo con el Arzobispo de Antofagasta.

<sup>14</sup>Sociedad de Fomento Fabril, Sociedad Nacional de Minería, la Corporación de Fomento de la Producción, Asociación de Ingenieros Industriales, Organización de Técnicos de Chile, sociedades mutualistas y sindicatos obreros con personalidad jurídica. La presencia de representantes de sindicatos obreros se explica porque la Universidad Técnica del Estado impartía enseñanza técnica, a nivel de obreros especializados en escuelas industriales de su dependencia (Escuela de Minas de Antofagasta, Copiapó, La Serena, Escuelas Industriales de Concepción, Temuco, Valdivia, Escuela de Artes y Oficios de Santiago).

<sup>15</sup>El Director General de Educación Primaria y el Director General de Educación Secundaria y dos representantes del Presidente de la República.

<sup>16</sup>En las elecciones votaban los profesores ordinarios, los profesores contratados, los profesores extraordinarios que estuvieran haciendo clases ininterrumpidamente durante cinco años y los miembros honorarios de las facultades.

En algunos estatutos o reglamentos (by laws) este órgano de gobierno recibe el nombre de "Board of Governors" o "Board of Regents".

<sup>18</sup>Fundamentos Ley Orgánica de Reforma Universitaria. 25.8.1983.

<sup>19</sup>Art. 14 Ley Orgánica de Reforma Universitaria. 25.8.1983.

<sup>20</sup>Art. 13 Ley Orgánica de Reforma Universitaria. 25.8.1990.

<sup>21</sup>Art. 9º Ley Universitaria de Francia. 12.11.68.

<sup>22</sup>Art. 13º Ley Universitaria de Francia. 12.11.68.

<sup>23</sup>El proyecto de Estatuto contaba de artículos divididos en diez títulos, a saber:

Título I. Del Objeto y Fines de la Universidad.

Título II. De la Junta Directiva.

Título III. De los Funcionarios Superiores.

Título IV. De la Organización Académica.

Título V. Del Cuerpo Académico.

Título VI. De la Organización y Atribuciones de los Cuerpos Normativos.

Título VII. De las Comisiones Universitarias.

Título VIII. De los Estudios y los Grados.

Título IX. De la Disciplina.

Título X. De la Interpretación y Reforma de los Estatutos.

<sup>24</sup>Diario "La Segunda", 10 de julio de 1990.



EL GOBIERNO PARTE III SISTEMAS  
DE EDUCACION SUPERIOR:  
GOBIERNO DE LA EDUCACION SUPERIOR:  
ALTERNATIVAS ELEMENTOS DE ANALISIS CENTRAL(\*)

Daniel C. Levy(\*\*)

(\*) Traducción del inglés de Hernán Courard.

(\*\*) Cientista Político, Professor de la State University of New York, Albany. Tres de sus libros han sido traducidos al español: *Estado y Educación Superior en América Latina* (a ser publicado por Siglo XXI en 1991); *Universidad y Gobierno en México* (1987) y *México: Estabilidad y Cambio* (1985). Es editor del libro *Private Education: Studies in Choice and Public Policy* (1986). En la actualidad está preparando un trabajo sobre los centros privados de investigación en América Latina, y otro relativo al rol e impacto de la asistencia norteamericana en las universidades de la región.

El profesor Levy ha publicado alrededor de sesenta artículos en una variedad de revistas académicas y volúmenes, en distintos países y campos, incluyendo *Ciencias Políticas* (*Comparative Politics*), *Estudios Latinoamericanos* (*Latin America Research Review*), y *Educación* (*Comparative Education Review*). Levy es miembro del comité editorial de estas dos últimas revistas.





## I. INTRODUCCIÓN EL GOBIERNO DE LOS SISTEMAS DE EDUCACION SUPERIOR:

### ALTERNATIVAS A LA COORDINACION CENTRAL(\*)

Este ensayo acerca del gobierno de la educación superior explora el tema de una coordinación centralizada por uso de mecanismos pesados de autoridad central.

Daniel C. Levy(\*\*)

El tema se contrapone a la corriente central de pensamiento acerca de la coordinación. Si bien en el estudio de los Sistemas de Educación Superior (SES), la mayoría de los observadores están dispuestos a otorgarle un lugar a conceptos tales como pluralismo, autonomía, voluntarismo, e incluso mercado, desde el momento en que vuelcan la mirada a la necesidad de coordinación -y la mayoría de los observadores latinoamericanos ven la necesidad de aumentarla significativamente- la conciben de una manera que va en contra del significado de estos conceptos. La concepción predominante supone generalmente la existencia de una instancia central compuesta por coordinadores y personal dedicado a materializar la coordinación a través de acciones concretas; a la vez que le otorga un lugar preponderante a los reglamentos, autorizaciones, restricciones, etc. Supone la combinación entre el mandato de acciones comunes y la asignación explícita de tareas, e incluso medios, a determinadas partes del sistema; es decir, una combinación entre estandarización y diversidad planificada. En suma, la concepción predominante de la coordinación está basada en un concepto de toma de decisiones de tipo centralizado. La llamaré Coordinación de Gobierno Centralizada (CGC).

Al minimizar tal acercamiento al problema de la coordinación, estoy adoptando una perspectiva no ortodoxa acerca del gobierno de los SES. Alternativamente, podría haber definido el gobierno como control

activo y centralizado. Este se manifiesta, en la medida que mi análisis se halla a nivel del sistema, podría encontrarme

(\*) Traducción del inglés de Hernán Courard.

(\*\*) Cientista Político, Professor de la State University of New York, Albany. Tres de sus libros han sido traducidos al español: *Estado y Educación Superior en América Latina* (a ser publicado por Siglo XXI en 1991); *Universidad y Gobierno en México* (1987) y *México: Estabilidad y Cambio* (1985). Es editor del libro *Private Education: Studies in Choice and Public Policy* (1986). En la actualidad está preparando un trabajo sobre los centros privados de investigación en América Latina, y otro relativo al rol e impacto de la asistencia norteamericana en las universidades de la región.

El profesor Levy ha publicado alrededor de sesenta artículos en una variedad de revistas académicas y volúmenes, en distintos países y campos, incluyendo Ciencias Políticas (*Comparative Politics*), Estudios Latinoamericanos (*Latin America Research Review*), y Educación (*Comparative Education Review*). Levy es miembro del comité editorial de estas dos últimas revistas.





## I. INTRODUCCION

Este ensayo acerca del gobierno de la educación superior explora el tema de una coordinación del sistema sin hacer uso de mecanismos *pesados* de autoridad central.

El tema se contrapone a la corriente central de pensamiento acerca de la coordinación. Si bien en el estudio de los Sistemas de Educación Superior (SES), la mayoría de los observadores están dispuestos a otorgarle un lugar a conceptos tales como pluralismo, autonomía, voluntarismo, e incluso mercado, desde el momento en que vuelcan la mirada a la necesidad de coordinación —y la mayoría de los observadores latinoamericanos ven la necesidad de aumentarla significativamente— la conciben de una manera que va en contra del significado de estos conceptos. La concepción predominante supone generalmente la existencia de una instancia central compuesta por coordinadores y personal dedicado a materializar la coordinación a través de acciones concretas, a la vez que le otorga un lugar preponderante a los reglamentos, autorizaciones, restricciones, etc. Supone la combinación entre el mandato de acciones comunes y la asignación explícita de tareas, e incluso medios, a determinadas partes del sistema; es decir, una combinación entre estandarización y diversidad planificada. En suma, la concepción predominante de la coordinación está basada en un concepto de toma de decisiones de tipo centralizado. La llamaré Coordinación de Gobierno Centralizada (CGC).

Al minimizar tal acercamiento al problema de la coordinación, estoy adoptando una perspectiva no ortodoxa acerca del gobierno de los SES. Alternativamente, podría haber definido el gobierno como control activo, y desde ahí proceder a elaborar como éste se manifiesta. En la medida que mi análisis se halla a nivel del sistema, podría concentrarme principalmente en como deben coordinarse sus distintas partes, y como planificar centralmente. Pero prefiero no ver los SES como sistemas gobernados en forma centralizada. Un factor central es la visión que uno tiene de la coordinación, porque una justificación primordial del gobierno central es promover la coordinación tal como ésta se define convencionalmente. De modo que, hasta cierto punto, estoy escribiendo un ensayo sobre el gobierno restando énfasis al gobierno en sí mismo. En vez de ello, creo que los sistemas pueden ser adecuadamente "governados" sin un gobierno central muy activo. Creo que se puede lograr la "coordinación" sistémica con un gobierno central mínimo —si uno concibe la coor-

dinación en términos de relaciones adecuadas que involucran interacciones por medio de las cuales el comportamiento y el destino de las partes individuales se halla afectado de manera significativa por las acciones de las otras partes.

Este tipo de coordinación típicamente implica la existencia de un grado de cooperación, e incluso de acción común y armonía, pero (a) éstas se producen preferentemente de manera voluntaria, principalmente a nivel del subsistema y (b) este tipo de coordinación comporta también un alto grado de competencia y permite un alto grado de autonomía a las diferentes partes del subsistema para encontrar espacios donde sus roles se hallan definidos más por interacciones con su propio grupo de actores extrasistémicos, que por un poder sistémico general.

Aceptar la posibilidad de esta visión alternativa de la coordinación —y con ello la consecuencia de un gobierno central limitado— no implica necesariamente aceptar su conveniencia. En este ensayo pretendo sostener la conveniencia de este tipo de coordinación impulsado por razones generales que enunciaré a continuación, y que desarrollaré en las secciones siguientes. Aún si mi perspectiva es en definitiva rechazada por los lectores, consideraré mi ensayo como una contribución para que ésta sea seriamente considerada y aceptada como legítima. De hecho, no veo estas cuestiones en términos de sí o no. Creo más bien que nuestras perspectivas deberían afectar en términos de grado a las políticas reales. Lo que pretendo realmente no es la ausencia de CGC; sino más bien que su rol, su espacio, que la fe puesta en ella, sean más limitados que lo que el pensamiento convencional sobre la coordinación y el gobierno le suelen otorgar; intento que los problemas que surgen de este tipo de coordinación y gobierno sean considerados más profundamente, y a la vez favorecer una mayor apreciación, así como un rol más importante, a otras vías de coordinación alternativas.

¿Cuál es el argumento general en que se apoya la conveniencia de adoptar esta perspectiva alternativa de la coordinación? Puesto que este no es un paper teórico, aquí solamente enunciaré estos argumentos, sin entrar a desarrollarlos.

Si bien los partidarios de la CGC suelen reconocer dificultades para lograr todo lo que se han propuesto, generalmente atribuyen estas dificultades a la irracionalidad o al egoísmo entre las diferentes unidades del sistema, lo que impediría el desarrollo activo del interés público. Me impresiona, sin embargo, la manera en que son negadas un conjunto de cuestiones que conciernen a la CGC, y que son ampliamente consideradas en la literatura teórica de la toma de decisiones, del comportamiento organizacional y de la economía política, y que encuentran apoyo en los análisis de la educación superior. Estos incluyen:



- (1) La búsqueda formal de acuerdos es un proceso tedioso, frecuentemente frustrado. El proceso mismo de la búsqueda suele paralizar la acción, en la medida que no se alcanzan acuerdos. En otras ocasiones, la búsqueda convierte diferencias fundamentales en tensiones, o convierte tensiones ocultas en conflictos abiertos y dolorosos.
- (2) Debido a que el consenso es poco probable, la CGC involucra un grado significativo de coerción. Este punto no se limita a los sistemas políticos autoritarios. Incluso en las democracias, este tipo de acción suele significar que los individuos y las instituciones son forzados a hacer cosas en contra de su voluntad. No se trata que esto no sea democrático —puesto que en algún grado ello es esencial en cualquier funcionamiento democrático—, pero puede ser limitado poniendo límites a la acción central.
- (3) La CGC tiende a ahogar la capacidad de respuesta, la innovación, la diversidad y la iniciativa. Ciertas unidades emprendedoras (un decano vigoroso por aquí, un investigador inteligente por allá) encuentran formas de escapar a las fórmulas establecidas. Pero para otros esto no es posible, e incluso aquellos que lo logran suelen pagar un precio por ello. Si bien cierta diversidad puede ser planeada, los sistemas más diversos (ciertamente este es el caso de los SES) son generalmente aquellos que han minimizado la CGC.

En vez de continuar presentando mi caso en forma negativa, voy ahora a describir someramente los argumentos teóricos generales que se hacen en favor de una menor CGC, es decir, en favor de aquellos sistemas donde el gobierno está limitado y descentralizado, donde la coordinación se realiza a través de múltiples rutas, distintas a la autoridad política central.

- (1) La libertad se maximiza en la medida que las unidades individuales pueden escoger su propio curso. El corolario básico que se desprende de ello para los SES, es la autonomía institucional. No obstante, esto de por sí no garantiza un gobierno democrático al interior de las instituciones autónomas. En cambio, la formulación básica es *elección* antes que *voz*. Es decir, actores como los estudiantes o los profesores pueden elegir entre unidades diferenciadas a pesar de que luego pueden no tener la posibilidad de cambiar el perfil de esas unidades. Creo que un sistema tal de "jerarquías consensuales" es consistente con la democracia.
- (2) Se fortalece la posibilidad de *accountability*<sup>1</sup>. Mientras por sí mismo el sistema difícilmente persigue un interés central definido públicamente, sus unidades individuales sí se hallan ligadas a públicos di-

versos. Incluso si las unidades individuales típicamente responden a sólo una pequeña parte de los intereses societales (ideológicos, económicos, etc.), el sistema —en tanto pluralidad de unidades diversas— responde a una extensa proporción de ellos. Más aún, en gran medida las unidades pueden responder mejor a su propia comunidad o grupo de intereses, debido a que no necesitan responder a otros, o a las demandas conflictivas provenientes de otros segmentos de la sociedad. En otras palabras, las unidades son responsables ante comunidades pequeñas de intereses, pero de una manera profunda, mientras el sistema es responsable en términos amplios de responder a las demandas de una sociedad compleja.

- (3) Eficiencia. Se trata del argumento político-económico básico del logro de la eficiencia por medio de la competencia. Se estimula la innovación y se minimiza la seguridad vía estandarización. Múltiples “laboratorios de experimentación” incrementan las posibilidades de reforma, a la vez que las buenas ideas suelen ser voluntariamente adoptadas en diversas subunidades.

Por cierto, cada uno de estos argumentos teóricos generales puede generar contraargumentos. Entre ellos: falta de participación intrainstitucional; espacios para prácticas indeseables; reforzamiento de intereses particularistas, en lugar de armonía, así como de la estratificación; respuesta inadecuada a los intereses sociales menos privilegiados; desincentivación a los cambios fundamentales; falta de control de calidad y otros elementos asociados con políticas de control de unidades estandarizadas; duplicación innecesaria; y medios inadecuados para reproducir buenas ideas a través del SES. Sin embargo, mi ensayo no pretende desarrollar las posibles correlaciones entre los SES y estos puntos generales. Después de todo, este trabajo es sólo un ensayo que resume las conclusiones a que he llegado en trabajos académicos previos. Me doy también cuenta que forma parte de la corriente central del pensamiento político-económico prevaeciente en Estados Unidos, el que a su vez guía implícitamente las políticas sobre educación superior en ese país, aunque esto raramente es explicitado.

Si bien no creo que una determinada perspectiva pueda probarse superior a otra en materias como ésta, creo sí que la evidencia, al menos en educación superior, se ha acumulado en forma desigual. Y ésta tiende a favorecer menos la CGC de lo que la sabiduría convencional acerca de la coordinación podría sugerir, y mucho menos de lo que aquellos confrontados con la tarea de presentar ideas sobre “el gobierno de los SES” normalmente sugieren. Rechazo la idea de que un artículo sobre el gobierno de los SES debiera argumentar en forma natural en favor de la



CGC, dejando simplemente que sean otros artículos, sobre temas tales como autonomía, por ejemplo, los que levanten cuestiones que equilibren los trabajos acerca del gobierno de los sistemas.

En cambio, creo que no hay un tópico más apropiado que el gobierno de los sistemas de educación superior para hacer la defensa de una Coordinación de Gobierno Centralizada.

Creo también que el argumento es apropiado para Chile actualmente. Si bien este ensayo no pretende entrar en el ámbito de la estrategia o de la implementación de políticas específicas, asume que Chile se halla abierto a la modificación de prácticas, aprehensivo respecto a innovaciones dramáticas, radicales, inclinado hacia modelos distintos que los basados en el predominio abrumador de los dictados del gobierno central o del mercado, y proclive al cambio que no es mera vuelta a un pasado dorado. Del mismo modo, encuentra las posibilidades para un gobierno y una coordinación moderados y eficientes, fortalecidas por el clima general de pragmatismo. Este se une con una base institucional universitaria comparativamente sólida sobre la cual construir (en contraste con la situación que confrontan los esfuerzos redemocratizadores en Argentina, Perú y Uruguay). En otras palabras, veo paralelos entre las perspectivas de cambio pragmático en la educación superior, y el cambio más amplio político-económico en el país.

En líneas generales, las secciones siguientes de este paper analizan la evidencia acerca de la CGC en los sistemas de educación superior en relación con los siguientes temas: tendencias mundiales de la CGC; autonomía; autoridad centralmente institucionalizada; acreditación; organismos sistémicos de coordinación. Por cierto, el paper se cruza con otros temas tratados en este libro, en la medida que toca teorías de gobierno, que relaciona preguntas concernientes al gobierno intrainstitucional con preguntas de orden sistémico, y que generalmente trata del gobierno en una forma relacionada con la estructura del sistema.

## II. TENDENCIAS MUNDIALES DE LA COORDINACION DE GOBIERNO CENTRALIZADA

Los años de postguerra, particularmente los sesenta y setenta, suelen ser vistos como una época de expansión del control central en los SES. Si bien no debemos considerar esta perspectiva de una manera absoluta, es sin embargo claro que esta ha sido la tendencia dominante. Vale la pena revisar cuáles fueron los factores principales que hicieron surgir esta poderosa creencia en la necesidad de incrementar la CGC.

El factor principal es, ciertamente, el crecimiento. La explosión de la matrícula de que fueron testigos los latinoamericanos en su propia región fue un fenómeno general en las naciones en desarrollo, así como en las más desarrolladas. Unidos a la expansión de la matrícula, se hallan los fuertes incrementos en los presupuestos de la educación superior. Presupuestos financiados en su gran mayoría con dineros del Estado. En términos de políticas de electorados masivos y grandes presupuestos, los gobiernos sintieron que la educación superior se había vuelto demasiado importante como para dejarla librada a su propia suerte. Irónicamente, la baja en el crecimiento de los SES en los años setenta y ochenta, presionaron también en favor de la CGC, en la medida que la escasez de recursos obliga a un manejo cuidadoso. La política británica bajo Margaret Thatcher es sólo un ejemplo.

El crecimiento no sólo suponía la expansión numérica, sino también la proliferación de instituciones, lo que nuevamente ocurrió en casi todo el mundo. Dicha proliferación contribuyó al fortalecimiento de la CGC, en al menos dos formas básicas. Primero, se quebró la noción de sistema basado en una institución central, ya sea una universidad estatal particularmente prestigiada en alguno de los estados norteamericanos, o una universidad nacional en América Latina. Las universidades nacionales solían tener gran autoridad para gobernar a los sistemas. Tal como ocurría en Chile con la Universidad de Chile, solían tener derecho a supervisar los currícula, los exámenes y los grados. Es verdad que la autoridad formal típicamente excedió los límites de la práctica de supervisión, pero la existencia de una institución central se convierte generalmente en un modelo que otros tratan de emular. La motivación para dicha emulación decae, sin embargo, en la medida que aumenta la diversidad institucional. Independientemente de cuánto las universidades estatales mejicanas intenten emular a la Universidad Nacional de Méjico (UNAM), ello



será menos válido en el caso de los Institutos Técnicos Regionales. Independientemente de cuánto las universidades británicas creadas en los sesenta puedan emular a las universidades más antiguas, ello será menos válido en el caso de los politécnicos. Un segundo factor que concierne a la proliferación es que nuevos tipos de instituciones, que en su mayoría no son universidades, han tenido menos derecho a proclamar la venerada autonomía. El concepto tiene menos validez, menos tradición, y mucho menos poder político en estas instituciones. En otras palabras, las instituciones más nuevas son concebidas más como partes de un sistema que como entidades singulares de prestigio y autosuficientes.

Junto a otros factores vinculados al crecimiento, este cambio del perfil institucional deslegitimó el tradicional "entendimiento entre caballeros", que había caracterizado muchos sistemas de elite. Las respuestas al gobierno ya no podían ser asumidas por una comunidad de tradiciones y valores, alimentada de contactos informales; ahora debían ser reguladas activamente.

Si bien he enfatizado factores dentro del SES, la motivación para un incremento de la CGC emergió también de factores extrasistémicos. Uno fue la ideología liberal que floreció en relación a la acción social y gubernamental en el período de postguerra. La idea de que la equidad y el progreso requerían de un rol directivo por parte del gobierno. La educación superior no sería inmune a esta tendencia. Ni iba a dejar de verse afectada por el auge temible de regímenes autoritarios en la mayor parte del mundo no desarrollado, particularmente en América Latina durante los años setenta.

Abundan los ejemplos acerca del incremento de los esfuerzos de los gobiernos centrales para coordinar los SES en expansión, y los consideraremos en una de las secciones siguientes. Ha sido característico observar un fuerte crecimiento del número de coordinadores, muchos de ellos de dedicación completa, junto a secciones nuevas y especializadas del gobierno, mientras que las autoridades existentes han expandido en general su alcance. Consecuentemente, nos encontramos con la existencia de múltiples niveles en la coordinación gubernamental, como los consejos regionales y nacionales en Suecia.

Un examen más atento, sin embargo, nos lleva a relativizar la imagen de una coordinación tan poderosamente incrementada. Y esta relativización es pertinente a nuestro tema de la limitación de la CGC. Es verdad que esfuerzos explícitos para una mayor CGC han aumentado notoriamente... pero, ¿están los SES ahora más coordinados que antes?

Si bien no disponemos de una medida que nos permita responder sí o no de una manera definitiva, en términos de nuestro propósito la respuesta sería que los SES no están mucho más coordinados. En parte, la

CGC tuvo que crecer sólo para ser capaz de mantener el grado relativo de coordinación que había existido antes en forma más fluida. Es decir, para mantener el grado de coordinación que existía en un sistema más simple y pequeño, puede ser necesario aumentar los esfuerzos para mantener este mismo grado en otro sistema más grande y complejo. Esto puede ser interpretado razonablemente como un argumento en pro del aumento de la CGC.

En parte, sin embargo, la falta de un aumento claro en la coordinación de los SES tiene que ver con límites básicos de la CGC. La realidad ha sido mucho más compleja que un simple crecimiento lineal en la CGC. Raramente, por ejemplo, se han efectuado planes ambiciosos para coordinar los SES. La retórica, e incluso, los estatutos, han superado ampliamente la implementación. Los partidarios de la CGC culpan predeciblemente a los intereses particulares y las irracionalidades, pero los escépticos de la CGC invocan elementos referidos a como la visión de los planificadores va más allá de la realidad. Por mi parte, vería un tema común a virtualmente todos los SES –aumento de la complejidad– como una adecuada justificación de la descentralización y no de la Coordinación de Gobierno Centralizada.

Al mismo tiempo, mientras Latinoamérica y la mayoría del mundo menos desarrollado se unen a los Estados Unidos y Gran Bretaña en la búsqueda de una mayor CGC, los sistemas de educación superior que han ido más allá con la CGC, se han ido dando cuenta cada vez más de los problemas involucrados en sus planteamientos. Francia en 1968, y Suecia en 1977, son tal vez los ejemplos clásicos donde las democracias han visto la necesidad de *disminuir* el atontador control burocrático central. Un cierto retroceso en la fe en la CGC puede incluso encontrarse en los países comunistas, en la medida que la redemocratización ha disminuido el poder de las versiones autoritarias de la CGC en otras partes. Finalmente, me hallo impresionado por un ejemplo que considero ilustrador, dentro de mi propio sistema. De los diferentes estados que forman Estados Unidos, ninguno tiene una tradición de CGC tan fuerte como la que existe en el Estado de Nueva York; sin embargo, en 1986, el sistema universitario del Estado de Nueva York emprendió un gran esfuerzo por disminuir el control gubernamental estadual en favor de una mayor autonomía y flexibilidad a nivel del campus.

Pero cualquiera sea la evidencia que tengamos para ponderar la existencia de una disminución de la CGC en sistemas altamente centralizados, en contra de la evidencia contraria de un aumento de la CGC en sistemas históricamente más descentralizados, otra perspectiva podría ser ésta: la continuidad es fuerte. A pesar de todos los cambios, los sistemas tradicionalmente más centralizados permanecen siendo muy dife-



rentes de los tradicionalmente más descentralizados. Esto tiene mucho que ver con el peso político-económico de intereses creados, el peso sociológico de nichos organizacionales, el peso antropológico de normas, creencias, costumbres, etc. La reforma de la educación superior es difícil y sus productos son afectados por prácticas preexistentes. (Por supuesto, como los chilenos comprenden tan bien como cualquiera, estas generalizaciones pueden ser violadas bajo condiciones extremas).

Adicionalmente, creo que el que podamos percibir la existencia de una continuidad subyacente en frente de los esfuerzos para aumentar la CGC, tiene relación con el hecho de que la CGC no es sino una ruta posible para realizar la coordinación. Las otras vías están menos en la preocupación nacional, o en los grandes debates acerca de la coordinación del sistema. Pero al ser ignoradas ponen en riesgo una discusión informada sobre el gobierno y la coordinación. En los SES, estas rutas alternativas incluyen las siguientes seis. Debemos reparar en que al menos las tres primeras permiten la posibilidad de coordinación donde unidades diferentes del sistema hacen diferentes cosas, pero cada una de las seis permite la coordinación donde las unidades del sistema tienden a hacer cosas similares:

- (1) acuerdos voluntarios, en donde dos o más actores están de acuerdo a partir de su propio interés por coordinar sus acciones, ya sea trabajando conjuntamente en la misma tarea, o dividiendo tareas.
- (2) ajuste mutuo, donde los actores modifican sus acciones de manera de acomodarse a otros actores, limitando el conflicto, aun si no se establecen acuerdos formales;
- (3) mercados, donde la competencia entre unidades del sistema fuerza la *accountability*, y tal vez algunos acuerdos voluntarios;
- (4) pautas profesionales (sea por las profesiones en sí mismas o las disciplinas académicas), donde líderes prestigiosos hacen jugar su reputación para prescribir o proscribir;
- (5) emulación, donde los actores simplemente reconocen una buena práctica y la siguen, con o sin modificaciones;
- (6) respuestas comunes a demandas comunes, donde unidades del sistema que están bajo control, están al menos parcialmente obligadas a hacer lo que el "público" espera de ellas.

### III. AUTONOMIA DENTRO DE LOS SISTEMAS

Cuando se juxtaponen los conceptos de autonomía y gobierno de los sistemas, el debate suele tornarse inconsistente, confuso o acalorado. Voy a argumentar que se gana cierta claridad cuando definimos la autonomía en forma simple, y vemos cómo ésta se halla más en conflicto con la CGC que con la coordinación en general. También voy a revisar brevemente el lugar de la autonomía en América Latina, así como en otras partes.

Si bien los psicólogos sociales hablan de individuos autónomos, en el análisis de los SES es útil preservar el término autonomía como una característica de las instituciones. Son autónomas aquellas instituciones que se autogobiernan; más precisamente, puesto que la experiencia (transnacional) prácticamente no ofrece ejemplos de instituciones completamente autónomas o completamente no-autónomas, deberíamos decir que las instituciones son autónomas en la medida que se autogobiernan. En consecuencia, en la medida que la CGC establece las políticas para las instituciones individuales, ello corre en dirección opuesta a la autonomía, en contraste con las otras cinco formas de coordinación citadas más arriba; si bien éstas pueden en alguna medida limitar también la autonomía, ellas dejan fundamentalmente a la institución la tarea de diseñar estrategias para su existencia al interior de un mundo interrelacionado.

Una sólida hipótesis de trabajo sobre la autonomía institucional toma forma en cuanto especificamos lo que no es. No es independencia. Las instituciones autónomas viven dentro de sistemas y ambientes más amplios, sean gobiernos municipales al interior de sistemas políticos federales, o universidades dentro de sistemas de educación superior y de sociedades. Esto nos mantiene lejos de la imagen de la torre de marfil, y permite la coordinación dentro de las instituciones de educación superior. La autonomía tampoco es libertad académica ni democracia intrainstitucional. Por definición, he atado la autonomía a la institución, y no al individuo. Yendo más al punto sustantivo, la evidencia transnacional muestra que las instituciones autónomas suelen limitar la libertad académica y la democracia intrainstitucional. Muchos *colleges* privados, pequeños y no elitistas, ofrecen buenos ejemplos. Por otro lado, la evidencia también muestra instituciones relativamente no autónomas dentro de las cuales florecen estos otros derechos. Los ejemplos podrían incluir univer-



sidades en democracias centralizadas como Francia. Por cierto, la autonomía y la libertad individual suelen ir juntas (como en las universidades de más prestigio de Estados Unidos), y, especialmente, la ausencia de una a menudo acompaña la ausencia de la otra (como en las universidades latinoamericanas bajo regímenes militares). Pero la distinción analítica es crítica. Nos permite ver cómo ciertos valores pueden ser maximizados mientras otros no lo son (y otros pueden verse incluso reducidos). Por ejemplo, en la sección sobre gobierno universitario argumentaré que mientras la autonomía es compatible con la mayoría de los tipos de coordinación interinstitucional, también lo es la jerarquía intrainstitucional.

La autonomía puede también ser definida, analizando sus componentes principales: asuntos académicos, selección de personal, financiamiento. La evidencia comparativa muestra con marcada claridad que los asuntos académicos (tales como currículum y pedagogía) tienden a ser aquellos donde la autonomía es más fuerte. Normativamente, esto es atractivo, puesto que los análisis de lo que es absolutamente esencial a la autonomía, o a las tareas básicas de la universidad, se han concentrado generalmente en los asuntos académicos. La selección de personal parece ocupar una posición intermedia, donde las decisiones son tomadas en parte por las mismas instituciones de educación superior, y en parte por actores externos, si bien uno podría descomponer esto más, y encontrarse con que la selección de profesores tiende a ser más autónoma que la selección de los administradores. Finalmente, las instituciones de educación superior tienden a ser menos autónomas en relación al financiamiento. Ciertamente, una de las motivaciones básicas para la CGC es que la mayor parte del presupuesto de educación superior viene del gobierno. Y, sin embargo, la investigación empírica sobre sistemas tales como el mejicano, prueban que la dependencia financiera del gobierno puede ser compatible con la autonomía; poniéndolo de otra manera, la evidencia transnacional nos permite poner en cuestión el argumento de que los dineros gubernamentales llevan, o necesariamente deben llevar, a la CGC.

Pero incluso si trabajamos con una noción compleja de autonomía, la evidencia sugiere que las instituciones de educación superior han tendido a ser más autónomas que la mayoría de las otras instituciones sociales (incluso las naciones autoritarias han mostrado repetidamente que este es el caso). Aunque lo que es, no necesariamente coincide con lo que debiera ser, creo que esta impresionante autonomía merece nuestra respetuosa comprensión, y una gran precaución respecto a promover una CGC *pesada*.

De hecho, todas las raíces de la autonomía que se han identificado parecen sugerir problemas para la CGC. Es difícil, a menudo insuficiente,

provocativo e inútil, confrontar tales factores en términos de la base política de clase media de la universidad, o de su ligazón tradicional con el valor de la autonomía, o su monopolio de la información especializada, etc. Más importante que esto, es que algunas raíces sugieren más directamente la falta de sabiduría que hay en forzar la CGC, incluso de ser ello factible. Esto tiene que ver con la naturaleza del trabajo académico, complejo y sofisticado, el cual lleva a su vez a estructuras, evaluaciones y recompensas complejas. En breve, hay suficientes razones para dejar el diseño de políticas a los especialistas. Poniéndolo de otro modo, hay mucha lógica en la "base pesada"<sup>2</sup>, que a menudo se encuentra en los sistemas académicos. (Uno podría argumentar, sin embargo, que estos puntos son más poderosos cuando se trata de SES avanzados que poseen un grado de investigación y especialización sustantivos).

Si bien América Latina nos ofrece muchos ejemplos en que una autonomía legalmente garantizada ha sido burlada por la intervención gubernamental, ofrece también muchos ejemplos, al igual que Europa, en que una autonomía real ha excedido lo que uno podría esperar de leyes que establecen formalmente la autoridad del Estado sobre materias tales como designaciones, currículum, exámenes, y otorgación de grados. Esto es, la no implementación de algunas de las prerrogativas de la CGC, ha permitido un cierto grado de autonomía.

Desgraciadamente, la existencia de instituciones relativamente autónomas no nos asegura que van a surgir formas múltiples de coordinación. Una reacción posible a una coordinación inadecuada es considerar una expansión en la CGC; tal vez algunas instituciones han perdido parte de sus derechos para reclamar autonomía. Otra reacción posible, sin embargo, consiste en estimular otras formas de coordinación, tal vez en parte limitando la CGC misma, o, tal vez, como vamos a explorar ahora, viendo qué clases de instituciones autónomas de educación superior pueden ser asociadas con aquellas otras formas de coordinación.



#### IV. INSTITUCIONES FUERTES Y CENTRALIZADAS.

Una autonomía sin fuerza no es un resultado feliz para las unidades del sistema. Una autonomía con fuerza, sin embargo, es posible donde las unidades rinden cuentas, donde son a la vez participantes y objeto de mecanismos de coordinación. Una CGC excesiva tiende a debilitar las instituciones, no así otros mecanismos. Siendo sensibles a las demandas de la sociedad, las instituciones pueden construir sus bases de sustentación (financieras, políticas, culturales). Se coordinan con la sociedad. En un sistema competitivo algunas instituciones fallarán, pero la coordinación emerge con aquellas que han tenido éxito. Instituciones compitiendo por estudiantes, profesores, administradores, y financiamiento, deben preocuparse de la necesidad de rendir cuentas.

Tales instituciones tienden a ser jerárquicas. Son por ello poco atractivas para aquellos que promueven las universidades como comunidades más igualitarias y participativas. ¿Por qué existe esta tendencia jerárquica? ¿No se trata de una tendencia antidemocrática?

La necesidad de jerarquía está relacionada con la necesidad de tomar decisiones eficientes y de construir y mantener un perfil coherente. Una institución se halla en desventaja para entrar en acuerdos con otras instituciones, o para ser identificada como amigo natural por determinados actores sociales, si su autoridad y su propósito no están claramente definidos, sujetos a una interpretación rápida y definida. Donde las políticas, e incluso los procedimientos, están repetidamente 'disponibles', abiertos a cualquier contingencia, dependiendo de la participación y la voz de elementos cambiantes, no se pueden llevar a cabo políticas claras y consistentes. Por otro lado, las instituciones con autoridad jerárquica, manifestada en los administradores de mayor rango, o incluso de juntas directivas, forman sistemas de "base intermedia". Esto significa que las instituciones y sus principales líderes tienen autoridad para diseñar políticas y coordinar sistemas, en oposición a aquellos sistemas que dividen más claramente la autoridad entre los académicos en la "base" y el estado que intenta establecer una Coordinación de Gobierno Centralizada en la cima. Los Estados Unidos son claramente el país que más se acerca a la expresión clásica de un sistema de 'base intermedia pesada' <sup>3</sup>, pero claramente también, todas las impresiones y ejemplos expuestos más arriba son relativos, no absolutos. Al mismo tiempo, los ajustes reales en sistemas reales, tienen generalmente que ver con cambios instrumentales, y

no, por ejemplo, con el cambio de un sistema de base intermedia muy débil a otro de base intermedia muy fuerte.

No veo que sistemas basados en instituciones más bien jerárquicas tiendan a ser menos democráticos. Ciertamente, tienden a ello en algunas materias. La mayoría de los profesores, y ciertamente los estudiantes, tienen poca participación en el diseño de las políticas. Pero un sistema democrático no requiere que cada unidad sea democrática. La base de justificación y legitimidad de los sistemas democráticos, pluralistas, es diferente (y, como ha sido sugerido más arriba, obviamente algunos sistemas políticos democráticos contienen muchas instituciones jerárquicas, incluyendo universidades). Más aún, instituciones fuertes y coherentes pueden ser sensibles a los intereses sociales al interior de sociedades abiertas, y pueden rendir cuentas de sus resultados. Y no tibia o confusamente, sino que pueden responder en un sentido profundo, en la medida que pueden focalizar y excluir. No necesitan llevar a cabo cada tarea que la sociedad le demanda a la educación superior, ni comprometerse con todas las creencias políticas y educacionales. En vez de ello, las instituciones jerárquicas pueden tener perfiles coherentes, pero distintos, que respondan a determinados intereses sociales, aun sin gratificar a otros intereses. Pero aquellos en desacuerdo no son coaccionados para conformarse; pueden concentrar sus esfuerzos en sus propias instituciones. Esto da lugar a una coerción menor que la que observamos en sistemas con una CGC estandarizada. Permite que los intereses se organicen alrededor de jerarquías consensuales; el nivel de coerción incluso dentro de instituciones jerárquicas se halla limitado por la realidad de la opción coherente; profesores que prefieren enseñar en instituciones con currículum liberal no tienen que trabajar en instituciones de currículum cerrado. Ni tienen que contentarse con instituciones que tienen de "todo un poco", esforzándose por aplacar presiones contradictorias. Sin embargo, una pluralidad de instituciones puede responder bien a una pluralidad de intereses sociales (incluyendo los deseos de varios actores, tales como estudiantes, dentro de los SES). En suma, uno puede evaluar la democracia en la educación superior no sólo en términos de democracia intrainstitucional, sino también por sus contribuciones a la democracia social global.

Un argumento prodemocrático adicional en favor de la jerarquía institucional dentro de los SES, es que las instituciones internamente divididas acerca de políticas, pueden estimular un control gubernamental pesado. Poniéndolo de otro modo, las instituciones capaces de dar cuenta a la sociedad y de lograr la coordinación, obvian la necesidad de un gobierno centralizado. Básicamente, una comparación entre Estados Unidos y Europa ilustra el punto. Al igual que otros ejemplos particulares al interior de los respectivos países. En los 60, las universidades de Europa



Occidental y Japón expandieron fuertemente sus procesos internos de participación; esto fue luego seguido de pesadumbre gubernamental (e incluso societal), ante el crecimiento de los conflictos y la disminución de la eficiencia, así como por una fuerte extensión de la legislación gubernamental. Para un ejemplo diferente, podemos considerar cómo la Universidad Nacional de Méjico disfrutó de una autonomía precaria hasta que estableció una junta directiva (básicamente copiando modelos norteamericanos), en la década del 40. Yo argumentaría que estos pasos hacia la jerarquización han contribuido en el largo plazo a la autonomía comparativa de la institución. (Casi siempre hay contraejemplos en estas materias: uno podría señalar como la jerarquía en las universidades públicas colombianas, con selección presidencial de los rectores, contribuyó a la deslegitimización, y en consecuencia al conflicto dentro de esas instituciones).

No deseo sugerir que el SES chileno, o ningún otro sistema adopte drásticamente este modelo de pluralismo jerárquico. Mi punto es que en los asuntos de "más o menos", que surgen en el debate acerca de los SES, se le debería dar atención a los argumentos prodemocráticos por instituciones fuertes, incluso jerárquicas.

Más aún, una característica atractiva de los modelos de diferenciación institucional pluralista, es que ellos permiten lógicamente las excepciones parciales más fácilmente que los sistemas de CGC. De modo que hay poco en el análisis anterior que permita proscribir la existencia de algunas instituciones amplias, internamente conflictivas, instituciones que tratan de acomodar muchos intereses diferentes en su interior.

Estas podrían ser las que Iván Lavados ha llamado universidades "paradigmáticas", o universidades líderes, algo cercano a lo que han solido ser las universidades nacionales. Sin embargo, esto no marcaría un retorno a la autoridad legal de la universidad nacional sobre otras instituciones, ni una expectativa de que la mayoría de las otras seguirían a la nacional en la mayoría de sus rasgos. No obstante, la universidad internamente pluralista, que se conforma a la imagen de muchos sobre lo que debería ser una "verdadera universidad", podría ser un recipiente favorecido de ciertos subsidios, especialmente de agencias internacionales relacionadas con becas o investigación.

Permítanme tomar unos pocos ejemplos de materias gubernamentales que algunos proponen que sean tratadas en forma que afecte a todo el sistema, pero sobre los cuales la autoridad podría situarse en el nivel institucional. Algunos proponen una profesión académica regulada nacionalmente, con estipulaciones acerca de la experiencia requerida para enseñar en determinados niveles, niveles de salario, y protecciones de libertad académica. Otros sistemas, sin embargo, le permiten a las institu-

ciones individuales la autoridad para escoger; algunas van a requerir, ofrecer y proteger mucho; otras van a proteger menos; respecto a la participación estudiantil, podemos argumentar razonablemente en términos de más o menos; la cuestión aquí es que ninguna solución requiere cruzar todo el sistema. Lo mismo podría decirse de las juntas directivas, siendo que tal vez lo que es útil en algunas universidades provinciales, es antitético a la tradición e inpopular en otras partes (como por ejemplo la Universidad de Chile). En todos estos ejemplos, las instituciones tienen cierto espacio para construir sus propios perfiles y prácticas, para atraer a su gente de acuerdo a ello, y dejar a los demás libres de buscar otra institución.

No importa cuánto pueda uno haber promovido este argumento décadas atrás, ellos se han vuelto más persuasivos en la medida que los SES han llegado a incluir tanto más que las universidades tradicionales. Y creo que aquellos que tratan de atar todas las instituciones de educación superior a un modelo de universidad, ignoran la experiencia internacional. No veo ninguna razón para que todas las instituciones de educación superior deban ser internamente pluralistas, ofrecer una amplia gama de ramos de estudio, o hacer investigación (yo rechazaría por ejemplo, la posición del Claustro de Reflexión de la Universidad de Chile: "la investigación y la docencia superior son las actividades imprescindibles de realizar para toda universidad"). Más aún, soy cauteloso incluso con la posición que no todas las instituciones deben hacer X, pero todas deben hacer Y; ¿Quién va decidir las X's y las Y's? Para mí, uno de los pocos ejercicios que se han hecho demasiado en la literatura de los SES es la declaración normativa de lo que la universidad debe ser.

Habiendo dicho esto, es justo solamente afirmar que los SES comparativamente más centralizados, han usado una perspectiva filosófica diferente de lo que yo he planteado. Ellos han planteado la idea de sectores relativamente distintos —dentro de los cuales debería haber Coordinación de Gobierno Centralizada. Sector técnico-no técnico, o incluso universitario-no universitario son ejemplos comunes. La idea es que si ya no es razonable hacer uso de la CGC para fijar una característica a través de todo el sistema de educación superior, tal vez se pueden fijar ciertas características dentro de dos o tres sectores dados. Esto es común en Europa, y hasta cierto punto emulado en América Latina. Uno podría citar los Institutos Tecnológicos franceses, junto a las Universidades y las *Grand Ecoles*. Incluso Gran Bretaña tiene *colleges* de Tecnología Avanzada junto al sector politécnico y al sector universitario. Méjico tiene un Instituto Tecnológico y Agrícola Regional junto a sus universidades.

En realidad, parte de esta CGC multisectorial aparece inevitable y



justificada, pero yo añadiría una advertencia adicional a mi escepticismo básico de la CGC. La experiencia internacional está llena de ejemplos de "arrastre académico hacia arriba" (*academic drift*). Sectores que disfrutaban de menor prestigio o beneficios tratan de copiar al sector "top", y presionan por un trato equivalente. A través del tiempo, disminuye la diferenciación intersectorial. Este es un problema de todos los SES modernos. Incluso en los Estados Unidos, los colleges de cuatro años suelen esforzarse por ser como las universidades. En Gran Bretaña, el "arrastre académico hacia arriba" de los politécnicos ha sido notorio; del mismo modo Escuelas de Tecnología Avanzada se vuelven universidades. Pero esto no significa decir que toda la diferenciación está perdida, ni que el arrastre académico ocurre igual en todos los SES. Aquellos sistemas en que la ideología de la CGC es más débil, se hallan mejor equipados para resistir el arrastre, como lo sugiere el ejemplo de los *community colleges* de los Estados Unidos. Aquellos sistemas que históricamente han alabado la CGC tienen mayores dificultades para resistir las presiones de estandarización. En conclusión, la crítica a la CGC tiene un lugar importante incluso cuando aceptamos el concepto de diferenciación sectorial dentro del sistema.

## V. ACREDITACION

La acreditación es una de las vías mayores para coordinar los SES. Puede ser manejada, como en Europa, principalmente como un componente de la CGC, administrada por las agencias de gobierno central. Y valdría la pena explorar como puede ser manejada por órganos especiales, parcialmente autónomos, jurídica y financieramente dependientes del gobierno central. Voy al menos a esquematizar el caso brasileño. Pero antes voy a dar una idea del caso norteamericano, donde la acreditación es claramente una vía alternativa, no-gubernamental de coordinación. Mi experiencia en América Latina me deja la impresión que hay mucho interés en este punto.

En Estados Unidos hay seis agencias acreditadoras. No existe una agencia nacional que lo abarque todo, pero hay una reciprocidad voluntaria (todas las agencias reconocen la acreditación otorgada por la agencia geográficamente apropiada). Cada una de las seis cuenta con recursos que vienen de pagos que realizan las instituciones afiliadas sobre bases voluntarias. Cada una tiene su propia sede y su propio consejo directivo. A su vez, las agencias tienen sus propias agencias acreditadoras. No así las disciplinas académicas (excepto química). En vez de ello, las disciplinas entran como parte de las inspecciones generales de cada institución llevadas a cabo por las agencias regionales del caso. (Esto puede ser relevante para América Latina, en la medida que refleja el rol independiente y la fuerza de las profesiones, mientras las disciplinas académicas dependen más plenamente de la universidad). De modo que las revisiones realmente se llevan a cabo en muchas partes. La inspección institucional puede darse departamento por departamento durante tres a cinco años, mientras tal vez quince escuelas profesionales son inspeccionadas en forma separada.

La práctica norteamericana difiere entonces de las prácticas típicamente europeas, donde alternativas a la CGC son menos buscadas, y donde la acreditación se realiza a través de ministerios centrales, los que se esfuerzan por promover una estandarización que permita la obtención de grados certificados por el Estado a través del sistema, y donde el proceso es obligatorio para las instituciones. Incluso en el sistema británico de examinadores externos, donde (al igual que en Estados Unidos) los inspectores vienen de diferentes universidades en calidad de individuos y no como representantes del gobierno, el com-



promiso tiende a ser con estándares uniformemente altos. (Los profesores examinan a los estudiantes, lo que tiende hacia la estandarización).

Estados Unidos siempre ha tenido una alta tolerancia intrasistémica para la libre creación de nuevas instituciones, así como por niveles y actividades académicas variadas al interior de la institución. Son pocos los que están mayormente preocupados acerca de cuál institución se llama a sí misma "universidad". La acreditación no intenta promover una estandarización generalizada (indudablemente promueve cierta estandarización en este sentido, pero más bien voluntariamente, en la medida que una desviación de pautas típicas invita a una inspección minuciosa, y en la medida que los profesionales conllevan ciertas normas disciplinarias propias de la profesión). De hecho, la mayoría cree que la búsqueda de una alta calidad estandarizada haría daño a la libertad, la autonomía, y la posibilidad de elegir, así como a la competencia, a la vez que conduciría a grandes batallas, dañaría el sistema de acceso (los SES de Estados Unidos se hacen cargo del 56% de los graduados de la escuela secundaria, básicamente porque hay lugar para espacios no-elitistas), y aumentaría los costos.

Más aún, la acreditación contribuye en los siguientes sentidos a los SES de los Estados Unidos, todo lo cual contribuye de algún modo a la coordinación voluntaria:

- (1) Control de calidad. Si bien nadie insiste en que los estándares deben ser uniformemente altos, las peores instituciones no reciben acreditación. Pueden aún funcionar, pero tendrán grandes problemas para competir, o deben existir en un espacio muy limitado, y no obtendrán fondos federales del gobierno. Además, las instituciones académicamente marginales sienten la presión para mantener al menos el mínimo nivel necesario para pasar la inspección.
- (2) Progreso. La gran mayoría de las instituciones no están en peligro de perder la acreditación, pero el proceso de prepararse para las visitas las fuerza a reunir información, revisar procedimientos, etc. La revisión de currícula, la evaluación de la productividad de la investigación, y la reconsideración de procedimientos administrativos, son todos comunes a nivel del departamento. Adicionalmente, los inspectores usualmente hacen ciertas sugerencias, aun cuando den una aprobación entusiasta al conjunto.
- (3) Información. Los visitantes llevan información de una parte a otra. La preparación para las visitas también favorece el intercambio de información, de modo que la mayor parte de ésta se hace disponible para otros actores, dentro y fuera del sistema. De modo que la acre-

ditación promueve flujos de información, algo clásicamente esencial para la coordinación.

Insisto, no sostengo que otras naciones deban adoptar en su integridad las formas norteamericanas que no tienen raíces internas, pero tal vez se puede considerar la posibilidad de adoptar algunas características, consistentes con una búsqueda de alternativas a la CGC.

Dentro de América Latina, Brasil ha atraído la atención por sus esfuerzos en el plano de la acreditación. A comienzos de los setenta, la preocupación acerca de la proliferación de programas graduados impulsó al CAPES<sup>4</sup> (una oficina gubernamental que también maneja becas, cooperación internacional, etc.) a reunir información y a estudiar la práctica internacional de la acreditación, a lo que siguieron discusiones internas y un fuerte impulso de ella hacia 1980. Junto con otro órgano gubernamental, el Consejo Educacional Federal, el CAPES acredita y reacredita; lo hace para todos los campos de estudio, y evalúa la calidad. Esta evaluación no produce estándares uniformes, sin embargo, sino odiosas comparaciones en términos de "A-E" rankings. El CAPES forma sus juicios basados en la observación de la manera en que son seleccionados los estudiantes, los modos en que se realiza la supervisión de los mismos, la cantidad de publicaciones y prestigio de las revistas del caso, etc. Si bien el CAPES ordena algunas cosas, el principal propósito que proclama es el de estimular los intercambios. Los evaluadores son expertos en su campo, contratados como consultores, y reclutados de comités formados en cada campo. Su selección es uno de los aspectos controvertidos del proceso de acreditación brasileño.

En su mayor parte los ideales latinoamericanos han estado más cerca de las normas europeas de una estandarización vigilada ministerialmente, que de las tendencias de acreditación más liberales que se han estado describiendo. Pero en la práctica se ha sido bastante flexible, como lo sugiere el tópico de la aceptación de nuevas instituciones. El punto ha sido particularmente delicado en lo que concierne a la creación de instituciones privadas. A pesar de mucho debate, y a pesar de regulaciones esporádicas (por ejemplo en Argentina y Venezuela), ha sido muy fácil abrir nuevas instituciones en Méjico, Colombia, la República Dominicana, así como en otros países. Por ejemplo, la autoridad del ICFES<sup>5</sup> de Colombia para decidir si nuevas instituciones cumplen con los requerimientos básicos y fijar períodos de ensayo por 6 meses no ha prevenido una de las proliferaciones de instituciones privadas más extremas en la región. No obstante, el caso brasileño, tal vez pertinente para Chile hoy, muestra que una proliferación extrema de instituciones de baja calidad puede provo-



car un retroceso. En este caso, el CFE<sup>6</sup> bloqueó una proliferación mayor (1974).

Pero el caso contrario a una CGC fuerte argumenta en contra de barreras en el acceso al sistema de nuevas instituciones. Los sistemas europeos que insisten en "mucho y muy rápido", probablemente han limitado la diversidad y la innovación. Por contraste, muchas instituciones norteamericanas, inicialmente de poca calidad, eventualmente han logrado sostenerse. Dentro de América Latina misma, podría decirse algo similar de varias universidades católicas (por ejemplo Perú y Chile). Creo que la experiencia chilena, con la proliferación de universidades privadas en los ochenta, principalmente desde 1986, es demasiado breve para justificar erigir demasiadas barreras. Es más instructiva la larga experiencia de muchas naciones latinoamericanas, con sectores privados muy diversos, dentro de los cuales algunas instituciones hacen importantes y distintivas contribuciones al SES.

En verdad, yo sostendría el argumento general de que es en el sector privado donde la CGC debería mantenerse al mínimo. De hecho, países con sectores privados y públicos tienen normalmente mucho más CGC en el sector público, sea que pensemos en Japón, los Estados Unidos, o la mayoría de las naciones latinoamericanas. Esto es meramente coherente con el argumento básico de que la flexibilidad dentro de los sistemas permite un grado de CGC sobre ciertas partes, sin imponerse en todas ellas. Más aún, en el contexto latinoamericano se puede esgrimir un poderoso argumento para no regular fuertemente la entrada, o el posterior comportamiento de centros de investigación privados. (Aquellos que abogan por un CGC fuerte y que también defienden los centros, enfatizan la naturaleza excepcional de éstos dentro de los SES, pero creo que sería también un ejercicio útil, explorar la relevancia general para el gobierno del sistema de las razones en favor de la existencia de centros altamente autónomos, interdiferenciados, internamente jerárquicos y coherentes, puesto de otro modo, explorar sistemas pluralistas basados en instituciones no pluralistas).

## VI. ORGANOS ACREDITADORES CENTRALES.

Este trabajo se ha concentrado en alternativas a la CGC —mostrando como es que ellas también proveen coordinación—, pero ahora voy a presentar una mirada rápida acerca del rol de los órganos coordinadores centrales. Siendo consistente con los comentarios anteriores acerca del crecimiento del control gubernamental, estos órganos pueden ser encontrados incluso en sistemas “anti-CGC”, como en el caso de Estados Unidos; de hecho, no caracterizan a aquellos sistemas europeos que descansan más directamente en el control ministerial. Voy a referirme sucintamente también al caso británico, antes de pasar a considerar el caso de América Latina. Debemos notar, sin embargo, que existen también órganos coordinadores voluntarios a través de todo el sistema. Estos incluyen normalmente los líderes de SES individuales, vicescandales y *principals* en Gran Bretaña, rectores en Alemania Occidental, Suiza, Brasil, Argentina, y otras naciones latinoamericanas. Informes de varios casos (por ejemplo Brasil) se quejan de que estos sistemas suelen funcionar más como grupos de interés que como coordinadores, pero esto puede provenir en parte de un concepto convencional de la coordinación como CGC.

Aunque Estados Unidos ha vuelto su interés hacia las juntas coordinadoras, ha mantenido su tradición descentralizada en la medida que lo ha hecho a nivel de los Estados, y no a nivel nacional (sólo recientemente Estados Unidos ha creado el Departamento Federal de Educación, el que permanece increíblemente débil visto desde una perspectiva transnacional). Naturalmente, entonces, las juntas varían en su alcance. Virtualmente ninguna permanece completamente voluntaria, sino que la mayoría mezcla autoridad y voluntarismo. Frecuentemente, la autoridad concierne más al sector público que al privado. El equilibrio entre representación institucional versus societal también varía, pero, como un reflejo del énfasis norteamericano en la administración, los profesores no están representados. Las juntas se han convertido en un actor adicional y de ninguna manera dominante en la coordinación de la educación superior de Estados Unidos.

Tal vez más relevante para la experiencia latinoamericana es el University Grants Committee (UGC) británico, puesto que opera a nivel nacional. Creado en 1919, ha sido visto frecuentemente como un modelo muy exitoso en la reconciliación de la CGC con la autonomía, al crear un órgano amortiguador entre el gobierno y la universidad. De hecho, ha



sido copiado en muchas naciones en algún momento atadas a Gran Bretaña (por ejemplo, India, Pakistán, Israel, Australia, Nigeria). Naturalmente, estos órganos no han creado o sostenido la autonomía donde las condiciones generales son desfavorables (ejemplo, bajo el régimen militar nigeriano), pero bien pueden haber ayudado en contextos más mezclados. Por otro lado, en los sistemas federalistas (por ejemplo, Canadá), han sido establecidos UGCS a nivel del Estado, mientras Australia tiene también un UGC a nivel nacional (en realidad un UGC paraguas con órganos coordinadores separados para el sector universitario, la educación avanzada, y otros sectores educacionales, mientras el UGC británico maneja tradicionalmente sólo las universidades).

También como un reflejo del contexto, el UGC británico se ha reorientado mucho más al gobierno que a la universidad en las décadas recientes. No obstante que el componente de CGC ha crecido, las evaluaciones más convincentes todavía describen al University Grants Committee como protegiendo la autonomía en mejor forma que si no existiera. Un factor es que se halla compuesto por profesores, si bien los miembros del UGC son nombrados y pagados por el gobierno. De 20 miembros, 16 provienen de las universidades, pero lo hacen en calidad individual y no como representantes de la institución. Los otros provienen de otros niveles de la educación y la industria. Los miembros duran cinco años, pudiendo ser renombrados. Las principales responsabilidades incluyen guía y planeamiento, pero específicamente la distribución del presupuesto universitario bruto por un espacio de cinco años (reflejando un grado de flexibilidad y planeamiento que generalmente hace reír cuando es discutido ante una audiencia latinoamericana). Recientemente, sin embargo, el gobierno se ha involucrado mucho más en el propósito de influenciar la distribución de fondos inter e intra-institucionalmente.

Para los lectores de este trabajo, no voy a analizar ni las propuestas chilenas contemporáneas de algún tipo de Consejo Nacional de Educación Superior (si bien dichas propuestas en relación a una representación diferenciada y roles diferentes, pueden generalmente encontrar una contraparte en alguna nación latinoamericana), ni la frustrante experiencia histórica de un Consejo de Rectores carente de autoridad desde 1954. Haré notar, sin embargo, que la frustración con estos Consejos de Rectores ha llevado a veces a los gobiernos a ejercer un mayor control sobre ellos (aun en ausencia de regímenes militares). En Méjico, el ANUIES (1943)<sup>7</sup> fue naturalmente testigo de la dominación temprana de la UNAM, y, con la proliferación, de su debilidad posterior. El poder del ANUIES creció sólo en la medida que aumentó el control gubernamental, parcialmente a través de la inclusión de institutos técnicos (menos autónomos, y generalmente votando en bloque). Aún así, la principal contri-

bución del ANUIES se encuentra propablemente menos en relación a la CGC, que en los intercambios, la promoción de preocupaciones tales como el mejoramiento de la pedagogía, y especialmente la recolección y análisis de datos.

En su conjunto, la defensa de la CGC en América Latina no ha tenido ni aproximadamente una expresión correspondiente en la realidad. Especialmente desde los 60, a través del estímulo de conferencias internacionales, se ha dicho mucho a favor de una coordinación planeada, sistemática, pero se ha avanzado poco en la distribución de dineros. Tampoco se ha visto un impacto más allá de efectos esporádicos en lo que respecta al acceso de estudiantes, la equivalencia de cursos, grados, salarios, u otras materias concernientes al establecimiento de normas (veo una gran distancia entre los valores corporativistas y la realidad). Las explicaciones típicas citan la autonomía, las diferencias entre lo privado y lo público, la falta de recursos para planificar, y la experiencia; yo añadiría una falta de realismo en relación a las dificultades de la CGC. Así como con la ANUIES, las contribuciones a la coordinación han sido más limitadas y principalmente no en relación a la CGC propiamente tal: progreso de las estadísticas, asistencia técnica a las instituciones, foros para el intercambio de ideas, y tal vez efectuar demandas coherentes al gobierno.

Unos pocos ejemplos rápidos (no necesariamente al día). Cuba, siguiendo pautas de control altamente centralizadas, trabaja básicamente a través del ministerio. Paraguay ha tenido un Consejo Nacional de Educación compuesto principalmente de personal universitario y especialmente gubernamental. El Consejo Nacional de Universidades de Ecuador ha sido compuesto por rectores, profesores y estudiantes. El consejo de Brasil, mencionado más arriba, tiene miembros nominados por el presidente y trabajando con el ministerio. El Consejo Nacional de Universidades de Venezuela cubre la educación superior en su conjunto, no sólo universidades, y, a pesar de la reticencia de la universidad nacional (que es típica de las juntas coordinadoras), ha sido probablemente más activa que la mayoría de sus contrapartes latinoamericanas.

Pero desplazándonos a aquellos casos que atraen la mayor atención en términos de esfuerzos de Coordinación de Gobierno Centralizada, el ICFES de Colombia representa al gobierno —habiendo emergido de otro órgano que trató parcialmente de emular el University Grants Committee británico— mientras el ESCUN (Asociación Colombiana de Universidades) representa a las universidades. Los extremos han surgido con el Consejo Nacional de Universidades Peruanas bajo el régimen militar (CONUP 1969, reemplazado desde entonces), que normativizó los grados, los certificados y las regulaciones en materia de contrataciones y



salarios. Hacia 1972 volvió parcialmente la autonomía, y ha recuperado más terreno desde entonces. Pero junto con el experimento boliviano de 1972, el caso peruano representa el esfuerzo extremo por fijar el sistema de gobierno del sistema a través de la estandarización del gobierno en cada institución. Todavía hoy, la legislación determina quién va a ser representado en qué órganos internos, con qué roles, por qué períodos, etc.; por ejemplo, tanto la representación estudiantil como las elecciones de rector están normadas. Sin embargo, incluso estos casos extremos, cuando son examinados atentamente, muestran cómo la imposición de estipulaciones propias de la CGC producen a menudo menos impacto que el esperado, y son frecuentemente evadidas.

## VII. CONCLUSION

Incluso una aproximación escéptica a la CGC le asigna a ésta un lugar. Primero, debemos tomar seriamente los argumentos en favor de incrementar la CGC, incluyendo aquellos prominentes en todo el mundo en las décadas recientes, así como la tendencia de los sistemas orientados hacia la CGC por mantener su orientación a pesar de cierta descentralización. Conjuntamente, uno podría elaborar el argumento básico contra la coordinación pluralista, el que sólo fue esquematizado más arriba. Segundo, si enfatizamos determinadas áreas donde la CGC debiera minimizarse, estamos al menos implícitamente diciendo que hay otras áreas donde una mayor CGC es necesaria (sectores públicos, niveles postgraduados). De manera similar, si la CGC es problemática para la diversidad, tal vez es adecuada para áreas con un consenso mayor. Tercero, un órgano central es generalmente apropiado para la recolección de datos y para el proceso de diseminación, sirviendo así a las necesidades de información que se requieren para el buen funcionamiento de formas alternativas de coordinación. Junto a esta función informativa, por la que abogo con fuerza, puede también tener una capacidad técnica que le permita analizar cuestiones de política. Para mí, el punto principal aquí, no es si acaso es algún órgano central el que debe realizar aquellas funciones, sino si éste debería ser el ministerio, o una agencia coordinadora especial. Basándome en el caso mejicano y en el colombiano, entre otros, me inclino por lo último.

En esta línea, deberíamos notar una cierta diversificación dentro de las unidades de gobierno que se ocupan de la educación superior. En muchas naciones (por ejemplo, Francia y Tailandia), diferentes ministerios atienden a diferentes subsectores públicos. Canadá, Australia, Gran Bretaña, Alemania Occidental, e incluso la altamente centralizada Suecia, tienen unidades regionales junto a unidades nacionales gubernamentales. Y así como Gran Bretaña tiene research councils, Estados Unidos una National Science Foundation, así las naciones latinoamericanas tienen ahora consejos de ciencia y tecnología. Probablemente el mayor lo tiene Brasil, pero la atención de la investigación, el entrenamiento, y las becas, se encuentra en otro lugar (como en el FONDECYT de Chile). Esta diversificación dentro del gobierno disminuye algo las reservas habituales acerca de la CGC, sin llegar a provocar el cargo de una abdicación de la responsabilidad estatal.



De cualquier modo, este ensayo ha sido intentado como un modesto contrabalance a lo que veo como una inclinación común hacia la Coordinación de Gobierno Centralizada, no como un rechazo completo de ésta, o como un alegato sin freno en favor de otras vías de coordinación. Es inapropiado colocar cuestiones de política en términos de respuestas ideales, o de 'una cosa o la otra'; lo apropiado es buscar mezclas siempre en evolución de respuestas que involucren 'más' de esto y 'menos' de esto otro. Una visión más equilibrada se vería facilitada si no asumimos que la CGC es: sinónimo de coordinación, espontáneamente más racional que otras opciones alternativas de coordinación, más democrática, o más orientada al interés público que las otras alternativas. Y recordemos que la coordinación debería ser entendida más allá de la noción de partes de un sistema trabajando interactivamente, para incluir la dimensión de partes del sistema interactuando con estructuras e intereses extrasistema, acoplando apropiadamente la educación superior a la sociedad.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Término clave en la discusión política anglosajona, no tiene un equivalente inequívoco en castellano. En un sentido restringido se traduce como 'dar cuenta de actos al público'. En general alude a la mayor o menor capacidad de instituciones en las que hay depositados recursos o confianza pública de responder a su 'afuera' no sólo en términos de 'dar cuenta' sino de ser 'responsables' en su funcionamiento con respecto a determinadas demandas o públicos. (N. del Trad.)

<sup>2</sup>Para una definición del concepto de *base pesada*, ver en este mismo libro el artículo de C. Cox y H. Courard. (N. del Ed.)

<sup>3</sup>Es decir, donde el poder de decisión tiende a concentrarse en el nivel 'institución' (una administración institucional y estructura de *trustees* fuerte), más que en la 'base' -departamentos- y que en el nivel 'sistema' -o gobierno nacional de un SES-. Sobre estas distinciones del análisis organizacional de los SES, ver B. Clark, *The Higher Education System*, University of California Press, California, 1983. (N. del Ed.)

<sup>4</sup>CAPES: *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior*, agencia dentro del Ministerio de Educación encargada de los postgrados, la investigación y el perfeccionamiento de los profesores universitarios. (N. del E.)

<sup>5</sup>Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.

<sup>6</sup>Consejo Federal de Educación.

<sup>7</sup>Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (N. del E.)





## I. LOS NIVELES DE ESTADO E INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR EN AMERICA LATINA:

### TRES MODELOS DE RELACIONES(\*)

La crisis de los sistemas nacionales de educación superior en América Latina es perceptible en varios niveles.

Donde resulta más visible y es por eso mismo más sentida es en el nivel de los propios Estados. Pero el caso más dramático es en el caso de varias de las mayores universidades públicas de la región. Es casi seguro que allí se encuentra la expresión más dramática de la crisis. Universidades sobrepobladas e infradotadas; en la práctica, ingobernables. Con escaso prestigio ante la opinión pública. Que reciben escaso apoyo de sus Gobiernos y de la sociedad. Con profesores mal pagados y muchas veces desmoralizados. Con estudiantes descontentos y expuestos a un futuro laboral incierto.

La crisis se manifiesta también al interior de las universidades y demás instituciones de educación superior, en el tejido interno de estas organizaciones. Allí se muestra menos pero es tal vez más costosa, pues afecta al núcleo vital de estos organismos. Efectivamente, en muchas de ellas la calidad de la vida intelectual que desarrollan se ha venido al suelo o no ha logrado despegar nunca. Los académicos producen poco o lo hacen de maneras poco relevantes para la sociedad; los cursos que se imparten son obsoletos y aburridos; la vida departamental es muchas veces sólo un remedo del trabajo que se supone debe realizar un equipo intelectual. En breve, hay numerosas instituciones de educación superior donde la crisis es, primero que todo, una crisis de autoridad intelectual de la propia institución universitaria.

Por fin, la crisis alcanza al nivel superior o más agregado del sistema y se expresa allí como ingobernabilidad, pérdida de legitimidad e incluso de sentido de las instituciones de enseñanza superior, afectando las relaciones entre el sistema de educación superior, la sociedad y el Estado.

(\*) Una versión de este trabajo ha sido publicada en la revista *Nueva Sociedad* de Caracas.

(\*\*) Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), cuya Dirección ejerció entre 1980 y 1988. Se ha especializado en estudios sobre educación superior y el desarrollo cultural. Es miembro del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y Presidente de la Comisión de Estudio de la Educación Superior, creada en 1990 por el Gobierno de Chile. Sus más recientes libros son: *Chile: transformaciones culturales y conflictos de la modernidad* (con Carlos Catalán y Alicia Barrios) (1989); *Recursos Humanos para Investigación en América Latina* (1989); y *Un Espejo Trizado. Ensayos sobre Cultura y Políticas Culturales* (1988).





## I. LOS NIVELES DE LA CRISIS

La crisis de los sistemas nacionales de educación superior en América Latina es perceptible en varios niveles.

Donde resulta más visible y es por eso mismo más sentida es en el nivel de los propios *establecimientos*, particularmente en el caso de varias de las mayores universidades públicas de la región. Es casi seguro que allí se encuentra la expresión más dramática de la crisis. Universidades sobrepobladas e infradotadas; en la práctica, ingobernables. Con escaso prestigio ante la opinión pública. Que reciben escaso apoyo de sus Gobiernos y de la sociedad. Con profesores mal pagados y muchas veces desmoralizados. Con estudiantes descontentos y expuestos a un futuro laboral incierto.

La crisis se manifiesta también *al interior* de las universidades y demás instituciones de educación superior; en el tejido interno de estas organizaciones. Allí se muestra menos pero es tal vez más corrosiva, pues afecta al núcleo vital de estos organismos. Efectivamente, en muchas de ellas la calidad de la vida intelectual que desarrollan se ha venido al suelo o no ha logrado despegar nunca. Los académicos producen poco o lo hacen de maneras poco relevantes para la sociedad; los cursos que se imparten son obsoletos y aburridos; la vida departamental es muchas veces sólo un remedo del trabajo que se supone debe realizar un equipo intelectual. En breve, hay numerosas instituciones de educación superior donde la crisis es, primero que todo, una crisis de autoridad intelectual de la propia institución universitaria.

Por fin, la crisis alcanza al nivel superior o más agregado del *sistema* y se expresa allí como ingobernabilidad, pérdida de legitimidad e incluso de sentido de las instituciones de enseñanza superior, afectando las relaciones entre el sistema de educación superior, la sociedad y el Estado. A esta última dimensión se encuentra dedicado el presente capítulo.

Para situar adecuadamente el análisis de este aspecto se vuelve necesario, una vez más, retornar sobre el contexto de desarrollo de América Latina y el papel que en él ocupan la educación superior y las actividades de I y D.

## II. LOS MODELOS TRADICIONALES.

Tradicionalmente, en América Latina el Estado ha tendido a mantener una relación que puede llamarse *perversa* con las instituciones de educación superior. O bien las apoyaba incondicionalmente, financiándolas sin ocuparse mayormente de las relaciones de costo/beneficio o bien, en el otro extremo, las sometía a intervención política cancelándoles su autonomía. En un caso el Estado actuaba meramente como financista benevolente, incluso en períodos de alta inflación; en el otro como un policía que intentaba disciplinar a las universidades sujetándolas a estrecha vigilancia.

La primera tendencia, la del Estado-benevolente, ha encarnado el modelo ideal de relación con la enseñanza superior en períodos democráticos. La otra, la del Estado-policial, ha sido la práctica usual de relacionamiento entre el poder y las universidades durante los regímenes militar-autoritarios.

Entre ambos modelos polares han existido en la región un conjunto de otras variantes, según los países y en diversos momentos.

Por ejemplo, durante los años 60 estuvo en boga, en países como Colombia y Chile, la idea de un Estado-planificador, que en el campo de la enseñanza superior procuraba programar la formación de recursos humanos de acuerdo a la demanda laboral esperada. En casi toda la región, asimismo, una versión del Estado-previsor ha promovido el desarrollo del sector de ciencia y tecnología, impulsando la creación de organismos nacionales encargados de fomentar la investigación, de apoyarla financieramente y de reforzar las capacidades universitarias en este plano. En Brasil, por ejemplo, el régimen militar fusionó el Estado-policial —más débil en comparación a los restantes países del Cono Sur— con un Estado-promotor de la expansión del SES y del sector de ciencia y tecnología. En Chile, por el contrario, a partir de 1981 los militares gobernantes impulsaron una combinación distinta, en este caso entre el Estado-policial y un Estado-desregulador, que buscaba poner la educación superior más cerca del mercado junto con disminuir su financiamiento benevolente.



### III. EL CONTEXTO DE LOS MODELOS

En cuanto a los modelos más fuertes y extremos, ambos correspondieron a estadios distintos del desarrollo de la enseñanza superior en nuestros países, y a un distinto clima político, social, económico e ideológico.

En efecto, el modelo del Estado-benevolente fue posible mientras la educación superior no alcanzaba sino a una fracción menor de los jóvenes del grupo de edad. En esas condiciones, de enseñanza superior de elite o semielitaria, el Estado podía fácilmente extender su patronazgo benevolente sobre las universidades, dejándolas que se manejaran discrecionalmente, sin mayores exigencias de justificación pública de su rendimiento. De hecho, este último se suponía garantizado por la propia misión que cumplían los establecimientos, esto es, la formación de las elites, función que les aseguraba un lugar central dentro de la sociedad, dotándolas a la vez de un enorme prestigio. Por lo demás, en esos años —digamos así, a lo largo de la década de los 60— imperaba en América Latina un clima político-cultural de gran optimismo y la región se desarrollaba sin cuidar con demasiado celo el destino de los recursos públicos y el manejo de la caja fiscal.

Distinto fue el clima y fueron las prácticas imperantes durante los años 70, cuando una parte importante de los países de América Latina había ya ingresado al ciclo militar-autoritario. En ese mismo momento la propia educación superior había cambiado de naturaleza y función. En la mayor parte de la región, ella se había vuelto una empresa educacional masiva o semimasiva, compuesta de innumerables establecimientos, altamente diversificados entre sí, que debían absorber un número y variedad crecientes de demandas provenientes de la sociedad y del Estado. En tales circunstancias, el Estado optó por programar la enseñanza superior, como en el caso del Brasil y en menor medida en Venezuela y México, o sencillamente la intervino y colocó bajo su directo control, como sucedió en el caso de los regímenes militar-autoritarios. Lo que ya no fue posible, en cambio, fue mantener el modelo de la relación benevolente entre el Estado y la enseñanza superior. Ni estaba el Estado en condiciones de financiar una enseñanza superior expandida, de masas (rasgo que se acentuaría a partir de la gran crisis económica de inicios de los 80), ni tenía ya la universidad el mismo prestigio que antaño para reclamar el continuado apoyo público. Más bien, cerrado el ciclo del reformismo uni-

versitario de finales de los años 60 —que en México terminó sangrientamente y en otros países desembocó junto a la puerta de acceso a los regímenes de fuerza—, la institución universitaria, sobre todo la universidad pública, aparece ahora desprestigiada ante la opinión pública, acusándosele de encontrarse sobrepolitizada y de ser ineficiente y de baja calidad.

En cuanto a los modelos más fuertes y extremos ambos continúan a ser los modelos de los países desarrollados. En el caso de los países en desarrollo, el modelo del Estado benevolente fue posible mientras la educación superior no alcanzaba a ser una fracción mayor de los ingresos del grupo de edad. En esas condiciones, la educación superior de este tipo o socialista, el Estado podía fácilmente expandir su patrimonio benevolente sobre las universidades, dejándolas que se manejaran directamente sin mayores exigencias de justificación pública de su existencia. De hecho, este último se suponía caracterizado por la propia misión que cumplían los establecimientos, esto es, la formación de los cuadros que las universidades en su nivel central dentro de la sociedad debían a la vez de un enorme prestigio. Por lo demás, en esos años —después de la caída de la década de los 60— empezaban en América Latina un clima político-cultural de gran optimismo y la razón se desarrollaba sin crítica con demasiada olo del destino de los recursos públicos y el modo de la gestión.

Desde que el clima y fueron las críticas importantes durante los años 70 cuando una parte importante de los países de América Latina ya incorporado el ciclo militar autoritario, en ese mismo momento la propia educación superior pasó a ser un campo de naturaleza y función propia, mayor parte de la razón, ella se había vuelto una empresa educacional, académica o científica, con un conjunto de instituciones establecidas, al menos de manera parcial, que debían afrontar un número y variedad creciente de demandas provenientes de la sociedad y del Estado. En los países en desarrollo, el Estado dejó de proporcionar la enseñanza superior como en el caso del Brasil y en menor medida en Venezuela y México, y simplemente la intervino y controló como un sector controlado, como sucedió en el caso de los regímenes militares autoritarios. Lo que ya no fue suficiente para cambiar el modelo de la relación benevolente entre el Estado y la enseñanza superior. Ni estaba el Estado en condiciones de financiar una enseñanza superior expandida, de masas (algo que se intentaría a partir de la gran crisis económica de finales de los 80), ni tenía ya la universidad el mismo prestigio que antes para reclamar el continuado apoyo público. Más bien, cerrado el ciclo del retorno uni-



#### IV. LA NUEVA SITUACION

El panorama actual de la educación superior en América Latina, por lo que respecta a sus relaciones con la sociedad y el Estado, se halla moldeado por nuevas circunstancias, tanto internas como de contexto exterior.

De entrada, la enseñanza superior que hoy tenemos en la región abarca a más de 6 millones de estudiantes, inscritos en más de 2.500 establecimientos terciarios, superiores o postsecundarios, en donde labora más de medio millón de docentes y de los cuales egresan más de 500 mil diplomados cada año. Los países de la región gastan anualmente —en su conjunto— varios miles de millones de dólares en la educación superior de su población y otro tanto en apoyar las actividades de investigación y desarrollo (R & D).

En promedio, alrededor de 18 jóvenes de cada cien del grupo de edad se encuentran ahora cursando estudios superiores, contra menos de 2 de cada 100 hace sólo tres décadas. En la mayor parte de los países hay un número casi igual de mujeres que de hombres en las instituciones terciarias. Del total regional, casi un tercio de los estudiantes se hallan cursando sus estudios en el sector privado, proporción que casi se dobla en países como Brasil y Colombia.

Además, de las aproximadamente 500 universidades existentes en la región —los demás establecimientos terciarios son instituciones no universitarias de enseñanza superior— una fracción de ellas realiza actividades de docencia de postgrado y da cabida a una proporción significativa de los investigadores activos en cada país.

En otras palabras, los sistemas nacionales de educación superior se han vuelto sistemas altamente complejos, diversificados y multifuncionales.

En algunos de ellos, especialmente con base en las universidades públicas de calidad o en las privadas de mayor prestigio, ha surgido una nueva profesión —la profesión académica— que ejerce una cuota importante de influencia en el manejo de la educación superior, especialmente allí donde, como en el caso del Brasil, ella goza de prestigio y logra establecer coaliciones relativamente estables con los tecno-burócratas que ocupan posiciones decisivas en el Estado, sea en el sector educacional o en los ministerios relacionados con la ciencia y la tecnología.

Por fin, los sistemas de educación superior enfrentan ahora —igual

como venía ocurriendo durante los 80— condiciones más restrictivas de gasto público, debiendo operar frecuentemente en situaciones de recesión o, por lo menos, de disminución del apoyo estatal.

En suma, los sistemas de educación superior no sólo se han vuelto más complejos, masivos y diversificados sino que, al mismo tiempo, deben desarrollarse de ahora en adelante dentro de un cuadro de restricciones que es posible se mantenga por un largo período de tiempo. Dentro de tales condiciones, la crisis de los modelos anteriores de relacionamiento entre el Estado, la sociedad y dichos sistemas tiende a volverse más aguda.

El Estado-benevolente, que era nuestra propia versión local (y a veces populista) del Estado-benefactor de los países desarrollados, no sólo ha perdido su legitimidad ideológica sino, lo que es más grave, su propia base económico-política de sustentación.

Por otro lado, el renacimiento de los regímenes democráticos ha terminado con el Estado-policia en el sector de la enseñanza superior, restituyendo la autonomía de las instituciones y su libertad para investigar, enseñar y comunicar, pero sin poder prolongar la relación de patronazgo universitario de parte del Estado.

¿Qué tipo de relaciones pueden esperarse, entonces, entre el Estado y la educación superior en la década que se inicia?



## V. ALTERNATIVAS PARA LOS '90

En gran medida, la respuesta a la anterior pregunta dependerá de la capacidad que los Estados tengan en cada país para redefinir sus relaciones con la enseñanza superior y de la orientación que deseen imprimir a esa relación.

Partamos por el segundo aspecto, el de la orientación. Podría pensarse que existen actualmente unos pocos Estados —quizá Venezuela y Costa Rica sean los mejores ejemplos— que querrían prolongar el viejo patrón de relaciones benevolentes con las instituciones de enseñanza superior, concentrándose sólo en la transferencia de recursos públicos a las universidades. Dicho esquema está condenado, sin embargo, al fracaso. A poco andar, efectivamente, el Estado encontrará sus propios límites para mantener tal política, que son los límites inexorables del gasto público en tiempos de ajuste recesivo o de lanzamiento de una política de desarrollo basada en el equilibrio de las cuentas fiscales.

Otros Estados buscarán mantener un patrón similar de relaciones pero sin siquiera tener la capacidad mínima de operarlo eficazmente, debido a las restricciones fiscales y a las bajas tasas de crecimiento económico. Quizá Perú —y de alguna forma también Argentina— sean, por el momento, un ejemplo de este camino. En tales condiciones, lo que puede esperarse es un progresivo deterioro de las instituciones de enseñanza superior, especialmente de las mayores universidades públicas, y una tendencia al desarrollo sustitutivo del sector educacional privado, que empezará a hacerse cargo de la formación de las elites y de los profesionales mejor calificados.

Podrá, en otros casos, intentarse el camino colombiano o el chileno reciente (entre 1981 y 1989), consistente en un Estado-desregulador. Este último busca incentivar la constitución de un mercado para la enseñanza superior fomentando el compromiso privado y facilitándole su iniciativa para establecer nuevos establecimientos de nivel terciario. A la vez promueve la búsqueda —por parte de las universidades— de fuentes alternativas de financiamiento. Llevado a su extremo, como ocurrió en el caso de Chile, tal modelo resulta en un Estado ausente y en una proliferación de nuevas instituciones privadas, cuya oferta de enseñanza en el mercado debe ser financiada por los propios alumnos, independientemente de la calidad y seriedad de los servicios ofrecidos.

Por fin cabe la posibilidad, como se discute actualmente en Brasil,

en Chile y en Colombia principalmente, de abandonar los viejos modelos benevolentes o interventores, y el más reciente modelo de desregulación orientado hacia la formación de un mercado de la educación superior, para entrar en la fase, ya seguida por varios países de Europa, de lo que ha venido llamándose el *Estado-evaluativo*. Esto es, un Estado que parte por reconocer la autonomía y diversidad de las instituciones de enseñanza superior y el carácter de bien público de los servicios que ellas ofrecen, y que por tanto contribuye a su financiamiento, pero que a la vez se hace cargo —por medios diversos— de promover la evaluación y autoevaluación de las acciones y los resultados obtenidos por las universidades y de orientarlas “desde la distancia”.



## VI. HACIA EL ESTADO EVALUATIVO

Igual como en Francia, Gran Bretaña, Holanda o Suecia se discute en la actualidad sobre el futuro de las relaciones entre el Estado y los sistemas nacionales de educación superior en función de prioridades nacionales y de mecanismos de evaluación<sup>1</sup>, ya en varios países de la región ha empezado a abrirse paso la convicción de que la educación superior no puede ser abandonada a su suerte, ni puede el Estado oscilar permanentemente entre el "dejar hacer" benevolente y el intervencionismo político más grosero.

Efectivamente, hoy día el progreso de nuestros países depende cada vez más decisivamente de la capacidad de sus sistemas de educación superior e investigación para proporcionar los recursos de alto nivel y producir los conocimientos que son necesarios para el funcionamiento de economías más abiertas, complejas, competitivas e integradas en el mundo. El paso desde la mera explotación de recursos primarios y las "ventajas comparativas internacionales" asociadas a esos recursos y a la disponibilidad de una mano de obra barata a economías industriales modernas y más complejas, con contenido tecnológico y capacidad de adaptación e innovación en los mercados internacionales, torna imperioso encontrar una nueva relación entre la universidad, el Gobierno, las industrias y la sociedad, relación que sólo puede establecerse a partir de un cambio de orientación y de función del Estado.

1. Por de pronto, si el Estado ha de mantener —como debe ocurrir— e incluso buscará incrementar progresivamente su gasto en la enseñanza superior, no debe hacerlo nunca más "a ciegas", benevolente y discrecionalmente, si no en torno a metas pactadas, a contratos institucionales de trabajo y a la evaluación periódica de resultados. No habrá, a la larga, otra manera de justificar el gasto público en la educación superior que no sea mediante la introducción de una mayor responsabilidad institucional y la difusión de una conciencia que valore los costos y beneficios de dicho gasto.
2. Por su parte, las universidades deberán volverse más *emprendedoras*, lo cual no significa que deban o puedan transformarse en empresas o cuasiempresas, puesto que ello acabaría con su misión específica en la sociedad. Pero no podrá sostenerse ya más en el futuro la opción de universidades exclusivamente cargadas al presupuesto fiscal, que

- operan pesada y flojamente, escabullendo el control público y la responsabilidad de producir, enseñar y comunicar conocimientos con eficacia y a un nivel razonable de exigencias académicas.
3. Desde ese punto de vista se justifican los incentivos selectivos que obliguen a las universidades a abrirse a su entorno y a buscar fuentes alternativas de recursos, compitiendo entre sí en algunos campos y coordinándose en otros, de modo de salir fuera de la esfera protegida del Estado-benevolente que todo lo pagó sin evaluar nada.
  4. Cabría esperar, en seguida, que un Estado más activo en el plano de la evaluación de la educación superior pudiera volver más sensibles a las propias instituciones, y volverse más consciente él mismo, de la necesidad de elevar la calidad y el rendimiento de la enseñanza superior. Hasta aquí, ambos términos han sido considerados *tabú* en la lexicología de los universitarios latinoamericanos, bajo el supuesto que la calidad académica es un atributo no mensurable y que la exigencia de rendimientos (eficacia y efectividad) correría en contrario con la misión libre y crítica de las universidades. En realidad, ambas son débiles excusas para no abordar dos de las cuestiones centrales de la vida universitaria contemporánea, especialmente en nuestro continente.
  5. Es aceptado por casi todos que la calidad de la enseñanza superior latinoamericana deja mucho que desear, cuestión que, como se sabe, está ligada a la explosiva masificación experimentada por los estudios de tercer nivel. La necesidad de enfrentar este problema, en carabio, no es compartida de igual manera o con semejante intensidad por todos. Sin embargo, una educación masiva de baja calidad no sólo es incompatible con las necesidades del desarrollo, ni es sólo un fraude para miles de jóvenes que concurren a los establecimientos universitarios, sino que es el más sutil medio de prolongar y aumentar las inequidades de la educación superior. Pues está probado que los estudiantes de mejores ingresos encontrarán siempre abiertas las puertas de las instituciones más selectivas o que, alternativamente, podrán comprar su acceso a establecimientos menos selectivos pero donde no acceden los hijos de los sectores populares.
  6. Asimismo, no puede ya escabullirse más la cuestión del rendimiento de las universidades, aspecto crucial para cualquiera evaluación pública de su desempeño y de su real servicio a la sociedad. No se trata aquí de abogar por controles burocráticos sobre la vida académica. Por el contrario, deben promoverse *formas voluntarias de auto-evaluación* por parte de las propias instituciones que vayan acompañadas por procedimientos de evaluación externa, de modo que eventualmente pueda arribarse a un sistema que sea responsable frente a la sociedad que lo apoya y que le permita a las instituciones



aprender continuamente de sus propias experiencias, éxitos y fracasos.

7. Debería crearse además, en esta misma vena de regulación-por-evaluación, una mayor capacidad de acreditación pública de las nuevas instituciones que se formen, y de los nuevos programas que se desee establecer, única forma de asegurar que los establecimientos serán dignos de la fe pública que en ellos se deposita y que los diplomas que otorguen tendrán el respaldo de un proceso formativo de calidad y adecuado a las necesidades y exigencias del mercado laboral.
8. Por último, irá surgiendo —de la combinación de las anteriores medidas y mecanismos— una renovada capacidad del Estado para orientar al SES “desde la distancia”, sin interferir pesada y burocráticamente en sus procesos internos y en sus movimientos de adaptación al medio. El *Estado-evaluativo* ofrece, en efecto, la oportunidad de una conducción y coordinación de la educación superior que se realiza “a distancia”, mediante acciones de “monitoreo” de su desarrollo, del uso de incentivos financieros, de la pactación de metas y contratos de trabajo, de la emisión de señales por parte del Estado o los órganos públicos que apoyan al sistema y del uso compartido de la información necesaria para programar su crecimiento y abordar los desafíos del mediano plazo.

## VII. UNA REGULACION LIVIANA Y EFICAZ

La regulación del sistema "a distancia" implica, necesariamente, aceptar que el SES opere con autonomía y en alguna medida de acuerdo a exigencias de mercado, sea del mercado de demandas estudiantiles, del mercado de oferta de puestos, del mercado laboral-académico, de los mercados para la captación de recursos y del mercado de reputaciones institucionales.

Pero significa reconocer además, y simultáneamente, que la coordinación proporcionada por los mercados no puede hacerse cargo ella sola de la evolución y el desarrollo del sistema, debido a sus "cegueras", a las distorsiones que introduce y a las inequidades que genera. De allí que corresponda definir un rol activo para el Estado en relación con la enseñanza superior, en torno al eje de la *regulación evaluativa y del financiamiento público pactado según metas y objetivos*.

Por último, esta modalidad de regulación implica ampliar y redefinir el papel de los propios profesionales académicos en la conducción del sistema, convirtiéndolos en pieza central —pero no única— de los procesos evaluativos (y autoevaluativos) mediante los procedimientos conocidos como de *peer review* (juicio de pares), y mediante su participación en los órganos superiores de gobierno del sistema, tanto dentro del sector educativo como en la esfera del manejo de las políticas de desarrollo científico-tecnológico.

Dentro del ámbito de la educación superior la *agenda para los 90* aquí esbozada vendría a constituir un notable cambio de perspectiva respecto a cómo abordar la crisis de nuestros sistemas nacionales y de desempeño del sector universitario.

Todavía predomina en América Latina un temario de discusión de estas materias que ha sido heredado de los años 60, igual como las soluciones propuestas corresponden a una realidad ya superada en la práctica. Para poner fin a ese desfase —que es parte de la crisis y la alimenta— lo primero y más esencial es redefinir los términos del debate y acordar los nuevos contenidos de una agenda que mire hacia el futuro.

Las antiguas retóricas, por ejemplo, de la universidad libre y gratuita para todos, de la participación tripartita en el gobierno académico, de la universidad comprometida con la revolución social, como tantas otras que se quedaron atrapadas en el pasado, ya no iluminan los problemas del presente ni tienen capacidad de crear un futuro mejor. Esas retó-



ricas son parte de un "progresismo" obsoleto, que permanece encerrado ideológicamente en sus propias producciones, sin capacidad de abrirse a las nuevas circunstancias, a los desafíos contemporáneos y a las exigencias del tiempo que viene.

De allí que debamos partir identificando exactamente los problemas que aquejan a nuestra educación superior para luego situarlos en una nueva perspectiva, dentro de la cual una de las claves es la relación que se establezca durante esta década entre las instituciones, el sistema en su conjunto, la sociedad y el Estado.

#### NOTAS

<sup>1</sup>Ver, por ejemplo, G. Neave, "On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an overview of recent trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988", *European Journal of Education*, Vol. 23, Nos. 1/2, 1988.





La Colección *Foro de la Educación Superior* publica los libros con los resultados anuales de las investigaciones que el *Foro* recomienda y los debates que organiza.

Los tres volúmenes a ser publicados en el curso del año 1990 son:

- *Formas de Gobierno en la Educación Superior: Nuevas Perspectivas*, de responsabilidad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- *Financiamiento de la Educación Superior: Antecedentes y Desafíos*, que reúne trabajos convocados o realizados por el Centro de Estudios Públicos (CEP).
- *Educación Superior en Chile: un Sistema en Transición*, publicación a cargo de la Corporación de Promoción Universitaria (CPU).

**S**e reúnen aquí nueve artículos de analistas y de actores del campo de la educación superior, que examinan desde diferentes perspectivas disciplinarias e ideológicas, la autoridad y el gobierno en las universidades y en la educación superior chilena en general, tanto en términos históricos como conceptuales.

¿Cómo deben gobernarse las instituciones dedicadas a la producción y transmisión del conocimiento superior? ¿Qué significa la democracia en instituciones ordenadas en torno a las jerarquías del saber? ¿Cómo se regula un sistema de educación superior, de importancia crecientemente crítica en los procesos de desarrollo económico y modernización de la sociedad? Durante las últimas dos décadas en Chile ha imperado el conflicto sobre las respuestas a estas interrogantes. Primero al interior de las comunidades académicas, y luego del quiebre de 1973, entre éstas y el poder político. Al iniciarse la década de los años noventa es visible la emergencia de nuevas formas de pensamiento sobre la educación superior y sus formas de gobierno, a la vez más complejas y compartidas que en el pasado. Este libro da cuenta de ellas.