

# La universidad: ¿una burbuja académica?

Carlos F. Mazzola\*

## Introducción

La Reforma del 18 junto a lo que se conoció como Estado evaluador en la década de los noventa marcaron dos puntos de nuestra historia universitaria ineludibles a la hora de trazar una identidad (Naishtat y Toer, 2005). Ello se debe a las reformas implementadas en estos dos momentos que, a pesar de estar separadas por setenta años, constituyen dos pilares de formación y conformación. Hoy, a treinta años de los noventa y a ciento tres de la Reforma, cabe señalar que, en nuestra opinión, estos pilares se han desmoronado, a tal punto que entendemos que existe mayor semejanza con el Estado de las instituciones universitarias pre Reforma del 18.

En muchos aspectos aportes de estas dos reformas aún persisten. Aunque como señalara Krotsch (2009) refiriéndose a la Reforma del 18, más en el imaginario que en la realidad. Algunas cuestiones persisten formalmente, o vaciadas de la fuerza de realización, como la autonomía universitaria, las funciones de la extensión y la investigación en las universidades, el concurso docente público y periódico. De modo semejante, los aportes de la década de los noventa en la vigencia de la LES 24521 de 1995 y varios aspectos señalados en ella, como la creación y persistencia de la CONEAU y la implementación de procesos de evaluación. No obstante, distintos procesos conforman un escenario de crisis profunda, que a su vez carece de conciencia de la misma. A nuestro entender, estos procesos se tratan de: burocratización en todos los planos, predominio de intereses corporativos gremiales y partidarios en la conducción de las instituciones, vaciamiento del sistema de investigación, irrelevancia de los procesos de

evaluación, multiplicación de carreras e instituciones cuya demanda no se sitúa en la comunidad. Este escenario, a su vez, va promoviendo otras a cuestiones como la generación de una cultura institucional apática, conformación de unidades académicas fragmentadas, ausencia de políticas sistémicas. Todo lo cual genera condiciones para que se fortalezca y perpetúe una oligarquía burocrática en la conducción, que encuentra en el Consejo de rectores nacionales a su más encumbrada representación.

## Desarrollo

Seguiremos la línea cronológica de estos dos grandes momentos en la historia de la universidad argentina, centrándonos en la burocratización de la Reforma del 18 y en el proceso de evaluación institucional que surge en los noventa.

Si bien podemos encontrar historiadores y analistas que nos ayudan a comprender el proceso de la Reforma —Julio V. González (1987), Portantiero (1978), Buchbinder (2018), entre otros—, el *Manifiesto Liminar* de la Reforma, escrito por sus propios protagonistas, constituye una fuente clara del diagnóstico que esos estudiantes realizaron sobre la situación.

Apenas comienzan las primeras líneas del *Manifiesto* nos encontramos con este párrafo:

Las universidades han sido hasta aquí el refugio secular de los mediocres, la renta de los ignorantes, la hospitalización segura de los inválidos y —lo que es peor aún— el lugar en donde todas las formas de tiranizar y de insensibilizar hallaron la

\* Doctor en Educación. Es profesor titular de Sociología en la Universidad Nacional de San Luis, de Antropología en la Universidad Nacional de Villa Mercedes, docente de posgrado en la Universidad Tecnológica Nacional (regional Buenos Aires y regional La Plata), en la Universidad Nacional de San Luis y en otras. Director del proyecto de investigación “El Personalismo en las Instituciones Públicas”. Autor de numerosos artículos, capítulos de libros y libros.

cátedra que las dictara. Las universidades han llegado a ser así el fiel reflejo de estas sociedades decadentes que se empeñan en ofrecer el triste espectáculo de una inmovilidad senil. Por eso es que la ciencia, frente a estas casas mudas y cerradas, pasa silenciosa o entra mutilada y grotesca al servicio burocrático (Barros et ál., 1918: 1).

Varias cuestiones nos interesa destacar aquí: se señala que la universidad ha pasado a ser un lugar seguro, un refugio, una institución que protege a mediocres, con lo cual se ha desnaturalizando la función y el sentido de la institución de ser la que crea y trasmite el conocimiento de punta. Esta característica, en donde se desvincula o descalza la función creadora con sus actividades, es uno de los aspectos a los que apuntan los reformistas e intentan transformar. En varios lugares de los escritos de aquellos jóvenes aparece la confrontación generacional: los adultos profesores y los jóvenes estudiantes. Pero claramente esta tensión se vincula a la idea de que los adultos significan la imposibilidad de cambios. Luego, en el mismo párrafo citado, al señalar el papel de la ciencia se dice: “Por eso es que la ciencia, frente a estas casas mudas y cerradas, pasa silenciosa o entra mutilada y grotesca al servicio burocrático”. Los estudiantes vinculan de modo directo el concepto de cambio a ciencia y el de no cambio a burocracia.

A pocas líneas se menciona una idea, que pocos hemos retomado, de una gran vigencia hoy: “Fundar la garantía de una paz fecunda en el artículo conminatorio de un reglamento o de un estatuto es, en todo caso, amparar un régimen cuartelario, pero no a una labor de ciencia” (2). Podemos interpretar esto como el encuentro y realización de la legitimidad en el papel. Si algo está puesto en un reglamento ya está legitimado. Lo que también promueve a escribir y reescribir reglamentos al necesitar legitimar algo. La legitimidad, previo a 1918, además de encontrarla en los reglamentos, se hacía —como se menciona en el párrafo— no en la ciencia sino en el autoritarismo. Hoy el autoritarismo ya no es una costumbre universitaria, lo que quizás se deba a una cultura democrática que excede a

las aulas que los argentinos hemos conquistado desde 1983. Más claramente, la legitimidad de las autoridades no emerge de la ciencia.

Cuando el sentido de lo público es olvidado, sobre todo en instituciones públicas, se reemplaza la lógica del deber ser por la de troca de favores:

La juventud Universitaria de Córdoba afirma que jamás hizo cuestión de nombres ni de empleos. Se levantó contra un régimen administrativo, contra un método docente, contra un concepto de autoridad. Las funciones públicas se ejercitaban en beneficio de determinadas camarillas. No se reformaban ni planes ni reglamentos por temor de que alguien en los cambios pudiera perder su empleo. La consigna de “hoy por ti, mañana para mí”, corría de boca en boca y asumía la preeminencia de estatuto universitario. Los métodos docentes estaban viciados de un estrecho dogmatismo, contribuyendo a mantener a la Universidad apartada de la ciencia y de las disciplinas modernas. Las lecciones, encerradas en la repetición interminable de viejos textos, amparaban el espíritu de rutina y de sumisión (Barros et ál.: 1918, 2).

Cuando se señala que la juventud nunca ha hecho cuestión de nombres ni de empleos, se está diciendo que los otros —los profesores en ese caso— sí lo hacían. Cuando hoy observamos las instituciones universitarias, quizá sean pocas las casas que puedan sostener que no hacen cuestión de nombres. Continúa el párrafo diciendo que la juventud se levanta en contra de un régimen (indicando en primer término al administrativo). Al señalar, como una realidad pasada, que “Las funciones públicas se ejercitaban en beneficio de determinadas camarillas”. Lo primero que destacamos es que en la actualidad estas prácticas están tan fuertes como en la pre-Reforma. Sólo ha cambiado el término que utilizamos para denominar esas “camarillas”. Hoy hablamos de corporaciones, concepto que no es del todo apropiado si no aclaramos que se trata de pequeños grupos que tras decir en

sus estatutos que velan por el conjunto, sólo lo hacen por sus miembros, sin importar el impacto en el colectivo. También hemos retornado a un estado de pre-Reforma cuando observamos que los estudiantes se refieren a estos grupos en plural, cuando señalan la existencia no de una camarilla sino de camarillas; es decir, no hay sólo una camarilla que conduce, sino que la formación se reproduce en todos sus niveles. La reproducción actual del estado de grupos pequeños no sólo describe ciertas condiciones de fragmentación institucional, sino que también muestra la imposición de una lógica que emerge de tales realidades; la que se expresa seguidamente en el párrafo de análisis cuando se dice: “La consigna de ‘hoy por ti, mañana para mí’, corría de boca en boca y asumía la preeminencia de estatuto universitario”. El estado de fragmentación institucional facilita que las decisiones sobre los recursos públicos se ejerciten de modo arbitrario. Este estilo se observa en todo claustro, facultad, centro de estudiantes o gremio docente o no docente, por lo que la diversidad de casos y situaciones en los que se utiliza es abundante. Uno que merece destacarse es señalando como opera esta lógica en la carrera docente, tanto en las instancias de ingreso como de promoción, para lo cual se había previsto al concurso docente, desde la Reforma del 18, como el procedimiento que garantiza el espíritu público como regla de competencia y la excelencia como criterio de selección. En el marco de un foro que se realizó en el año 2001 en la Universidad Nacional de San Luis, se le preguntó a Pedro Krotsch: ¿Considera que la Universidad Provincial de la Punta es efectivamente una universidad? Manifestó que por distintas razones no lo era, esencialmente porque los docentes no ingresaban ni se promovían por concurso público. Es decir, lo que estaba señalando es que lo que constituye un elemento clave en la identidad de una institución universitaria es el concurso y ello es así porque no sólo es garantía de excelencia académica sino de libertad de enseñanza e investigación.

Los concursos fueron perdiendo su espíritu público bajo diversos procesos, como los modos de llamarlos, la conformación de los jurados, la periodicidad, la publicidad, etc. En la decisión de llamar

a un concurso se comienza a consagrar al candidato camarilla miembro de la pequeña corporación. Por otra parte, cuando el concurso se realiza por promoción de carrera, aquí a la distorsión de los procedimientos anteriores hay que sumar que la permanencia en la institución genera derechos en detrimento de quien no es miembro, como si se tratase de una cofradía secreta, legitimada bajo el formato de derecho laboral (Mazzola, 2014).

Haciendo referencia al proceso de la Reforma del 18, Mariátegui vincula el papel político de los estudiantes como garantía no sólo de un espíritu de renovación en las cátedras para que la ciencia cobre vigencia, sino también a la formación de las corporaciones administrativas:

El voto de los alumnos —aunque no esté destinado sino a servir de contralor moral de la política de los profesores— es el único impulso de vida, el solo elemento de progreso de la Universidad, en la que de otra suerte prevalecerían sin remedio fuerzas de estancamiento y regresión. Sin esta premisa, el segundo de los postulados de la Reforma —las cátedras libres— no puede absolutamente cumplirse. Más aún, la “leva hereditaria”, de que nos habla con tan evidente exactitud el Dr. Sanguinetti, torna a ser el sistema de reclutamiento de nuevos catedráticos. Y el mismo progreso científico pierde su principal estímulo, ya que nada empobrece tanto el nivel de la enseñanza y de la ciencia como la burocratización oligárquica (Mariátegui, 2008: 2).

La troca de favores como lógica de gestión en la universidad pre-Reforma y revitalizada en la actualidad lamentablemente no sólo se da en los concursos docentes, ya que opera casi como lógica dominante en todas las instancias de gestión de todos los claustros. Aunque los centros de estudiantes denunciaron esto en su momento, hoy muchos dirigentes se prestan a la troca de favores bajo la forma de distribución y aceptación de becas a cambio de militancia.

Nos resulta útil volver a utilizar el concepto de burbujas académicas (Mazzola, 2003). Este concepto, en cierta medida y en un sentido,

toma de referencia al de burbujas financieras, que cobran autonomía de la economía real, o la pérdida de respaldo de la moneda o títulos con valores sólidos como el oro o las reservas en los bancos centrales, etc. Burbujas académicas implica actividades, configuraciones y hechos que han cobrado autonomía del respaldo o fundamento disciplinar y que, sin embargo, al igual que las financieras, son aceptadas, ya sea por creencia, naturalización o imposición. Podemos hablar también de burbujas políticas o de gestión, por ejemplo una típica es cuando el nexo entre las autoridades y la comunidad ha perdido su comunicación y retroalimentación; proceso que se describe como pérdida de legitimidad. La literatura política describe esta situación como una realidad que contribuye a la pérdida de poder, sin embargo, creemos que en muchas situaciones y organizaciones como las gremiales o universitarias, casi por el contrario, las burbujas políticas se mantienen y perpetúan más el poder que como podría perpetuarse si la política o gestión estaría intrincada con la comunidad. Las burbujas políticas, por otra parte, se caracterizan por sus inconsecuencias punitivas. A diferencia de las burbujas económicas que suelen explotar y suceden las demandas judiciales, las políticas, institucionales, académicas, etc. excepcionalmente explotan y las consecuencias punitivas (morales o jurídicas) casi nunca suceden. El desanclaje de valores y funciones como antecedentes y la impunidad como consecuencia generan un estado de situación crítico, que entre otros aspectos promueve la desconexión y perpetuación de pequeñas corporaciones o camarillas de gestión.

En cierta semejanza a nuestro planteo, debemos recordar a Robert Michel (1979), quien fue un gran visionario al plantear la “ley de hierro de la oligarquía”, teoría que ha sido muy potente para describir al sistema político en su conjunto supeditado a organizaciones más acotadas. Su planteo es que con el paso del tiempo las comunidades y sus organizaciones tienden a favorecer su elitización y la formación de pequeños grupos de poder, quienes se perpetúan formando oligarquías que se despegan de la lógica de las democracias contemporáneas. Si bien coincidimos con la descripción de estas

formaciones, no somos tan pesimistas de atribuirle a la formación de este proceso un origen casi natural al ser humano y al mundo social. Entendemos que ello surge siempre que no se tomen los recaudos para que no suceda. En la universidad pre-Reforma claramente había una oligarquía académica —la que era la misma que la de gestión— que los estudiantes denominaron camarillas de los profesores. Vislumbraron como una solución a ello plantear los concursos docentes y la periodicidad en los cargos. No imaginaron que por diversas circunstancias surgirían formaciones cuyo respaldo se da en los partidos políticos y los gremios, a quienes en su mayoría poco les importa si en las aulas o en los laboratorios vive la ciencia, o por lo menos no son sus prioridades.

La evaluación, en esos años de la Reforma, sólo se pensaba para los alumnos y en contenidos, lamentablemente faltó un toque de chispa mágica para que esos reformistas pensarán e instrumentaran estos procesos como una garantía también para evitar las formaciones oligárquicas poco académicas.

### **Los procesos de evaluación institucional**

Como hemos mencionado, los procesos de evaluación institucional conformaron una destacada política en la década del noventa, no sólo en América Latina sino también en Europa.

En nuestro marco, evaluar implica una intervención instrumental realizada por expertos, fundada en determinados valores que arrojará como resultado estimaciones cuantitativas y cualitativas que indicarán y representarán un estado de situación de la realidad evaluada. Dichas estimaciones deben contribuir a revisar, fortalecer y/o cambiar los procesos evaluados.

¿Por qué es importante evaluar? Este procedimiento, muy utilizado en Estados Unidos, es asumido como una obligación de quien ejerce alguna actividad con impacto público y promueve asumir la responsabilidad de la misma. El concepto de rendición de cuentas se vincula fuertemente con el de evaluación (Narváez, 2008).

Cuando una actividad o una institución no han sido evaluadas, podrá argumentarse que ello sucede como confianza hacia la autonomía de sus gestores, pero implica anular los derechos del receptor de recibir un servicio de calidad. Evaluar promueve asumir la responsabilidad de los que la realizan y contribuyen a ello. Evaluar es más una tarea ética que ideológica, más pragmática que dogmática, más útil que ociosa, más propositiva que destructiva. Sin embargo, en nuestro país, aún esta visión no se impone.

En el año 1995 se promulgó la Ley de Educación Superior 24521/95 (LES), que legalizó la evaluación creando la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CO-NEAU). A pesar de las resistencias generadas, los primeros años fueron fructíferos en cuanto a formación de equipos, instrumentos y puesta en marcha. No obstante, y en el marco más amplio de políticas universitarias, como nos comenta Suasnábar (2005), a partir del año 2000 se observa la incapacidad del conjunto de actores (Estado, universidad y comunidad académica) para formular una agenda de políticas públicas que trascienda la generada en la década de 1990.

Araujo (2014) nos recuerda una importante distinción entre evaluación y acreditación:

En la legislación argentina es posible reconocer dos prácticas diferenciadas en términos de los objetivos, el enfoque y las consecuencias para las instituciones y los actores universitarios: la evaluación y la acreditación. Esta distinción fue instalada en las primeras acciones promovidas por la Secretaría de Políticas Universitarias, y luego quedó expresada en la LES. Las actividades de evaluación han tenido como foco de atención los establecimientos universitarios y las actividades de acreditación, al igual que las propuestas de formación en principio de posgrado [...] Los artículos 39, 43 y 46 de la LES introducen la acreditación que, a diferencia del modelo de evaluación de instituciones, se basa en criterios y estándares cuya de-

finición es producto del acuerdo entre el Consejo de Universidades y el Ministerio de Educación (Araujo, 2014: 72).

La distinción entre evaluación y acreditación no sólo se produce por el objeto de cada una de ellas —de la primera es la institución universitaria en términos generales y de la segunda son las carreras de grado y posgrado—, también se origina por la flexibilidad y ausencia de consecuencias para la evaluación, lo que no fue así en un principio para la acreditación.

De modo análogo a lo sucedido con la Reforma del 18, la evaluación en Argentina vive un proceso de burocratización y desnaturalización. En el año 2007 Antonio Camou y Pedro Krotsch publican un texto cuyo título lo dice todo: “Evaluando la evaluación” De haberse adoptado esta recomendación quizás algunas cuestiones no estarían sucediendo. Y es lógico preguntarnos ¿qué sucede actualmente? La respuesta es clara y triste: a nadie le interesa ya la evaluación, transformándose en un trámite, denso y tedioso que las instituciones y carreras eventualmente deben cumplir, sin difusión e impacto alguno. Entendemos que algunas de las razones que han contribuido a ello son:

- a. la separación entre evaluar y acreditar, siendo esta última sólo válida para las carreras de posgrado, lo cual priva del elemento comparativo entre las instituciones, priva con ello de brindar información a la comunidad a la hora de tomar decisiones (como sería poder decidir, con relevante información, por ejemplo, en qué universidad estudiar, o en el caso de espacios laborales que requieran de profesionales, a qué profesional se contrata, etc.). Poder este que se priva a la comunidad —que no se debe olvidar son los contribuyentes—, perdiendo las instituciones, por otra parte, la posibilidad de contar con un referente de racionalidad.
- b. la desvinculación de los aspectos instrumentales de los procedimientos evaluativos con los valores académicos e institucionales, que deberían fundarlos, se dio desde un comienzo y se ha profundizado con el paso del tiempo. Por ejemplo, si se evalúa la cantidad de libros que

tiene una biblioteca y no la conversión de esta a modo digital, no se da cuenta de lo importante que es facilitar el acceso al conocimiento. Si registramos la publicidad de los gastos de la secretaría de hacienda de una universidad y no registramos que los auditores de gastos son empleados del rector cuando no del mismo secretario de hacienda, no se puede dar cuenta del valor de transparencia. Si contamos las tesis de grado o posgrado pero no las leemos, poco podremos decir de la calidad de enseñanza o la transparencia institucional.

c. si la cantidad de docentes que ingresan por concurso no se ajusta a lo que la LES dispone, ni se observa como estos procedimientos de selección son llevados a cabo, poco podrá decirse si se está evaluando una universidad o una oficina administrativa privada de cualquier índole.

d. si en la evaluación de gestión y gobierno no se considera que la formación de corporaciones que se perpetúan en el gobierno —por medio de reelecciones y enrosque de posiciones—<sup>127</sup> tiene impacto en el sentido de autonomía, cogobierno y representatividad de autoridades, no daremos cuenta de lo importante.

El último elemento que vamos a señalar, aunque podrían indicarse varios más, es el que consideramos más relevante:

e. la desvinculación de los resultados de evaluación de sus consecuencias. Tal como manifestó Stubrin acerca de la evaluación: “una herramienta demasiado virtuosa para la vida que vivimos porque no conecta con recursos,

no conecta con *rankings*, no conecta con estímulos o incentivos determinados” (2009: 319). Esta desvinculación, promovida por muchos, se basa en atribuir a la sanción o estímulo un carácter ideológico. Ideológica tal vez sea la propuesta que en el año 2013 realizó quien fuera ministro de Educación: cambiar el carácter punitivo de la evaluación por otro formativo para todos los niveles de enseñanza (Sileoni, 2013). A nuestro modo de entender, dicha lógica vacía de sentido al procedimiento.

## Conclusiones

Las burbujas institucionales y los políticos que se benefician de ellas promueven la burocratización de los procesos de evaluación: fomentan la desconexión de sus aspectos instrumentales con los valores y sentidos fundantes, desalientan la utilización de sus resultados como parámetros políticos y, sobre todo, promueven la desconexión de sus resultados con las consecuencias, proceso que bien puede ser descrito como el de impunidad para la continuidad en la gestión.

La Reforma del año 1918 apuntó sobre las camarillas académicas porque su perpetuidad los privaba de ciencia. Los procesos de evaluación, además de promover la excelencia, se centraron en la gestión y en la necesaria racionalidad de las instituciones.

Hoy las oligarquías partidarias universitarias, convertidas en camarillas de políticos profesionales, encuentran su fortaleza en la distancia de los principios reformistas y en la burocratización de las evaluaciones, contribuyendo a la construcción de universidades que flotan como burbujas académicas.

## Referencias bibliográficas

Araujo S. (2014). La evaluación y la Universidad en Argentina: políticas, enfoques y prácticas. *Revista de la Educación Superior*, 43, pp. 57-77.

---

127 Cuando se conforman pequeños grupos corporativos en las universidades, y al verse limitados por las reelecciones indefinidas, dado que la mayoría de las universidades permiten una sola reelección de sus autoridades, el enrosque de cargos aparece como una práctica habitual. Por ejemplo, es común encontrar que un decano lo fue previamente en el período anterior y antes había desempeñado el papel de secretario de Extensión del Rectorado, también por dos períodos, y antes había sido director de departamento, y antes había sido secretario de facultad... Y en realidad así sucede con la mayoría de los funcionarios universitarios del todo el país.

Barros, E. F. et ál. (2021). La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de Sud América. Manifiesto de la Federación Universitaria de Córdoba - 1918. Recuperado de <https://www.unc.edu.ar/sobre-la-unc/manifiesto-liminar>.

Buchbinder, P. (2018). Pensar la Reforma Universitaria cien años después. *Universia*, 9(25).

Camou, A. y Krotsch, P. (2007). *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

González, J. V. (1987). La Universidad. Teoría y acción de la Reforma. San Luis: Nueva Editorial Universitaria.

Krotsch, P. (2009). *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: UNQ.

Mariátegui, J. C. (2008). Ideología y reivindicaciones. *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, (5).

Mazzola, C. F.

(2003). Planos desarticulados de la gestión institucional. *Gestión Digital*, <https://www.revistagestion.ec/index.php/>.

(2014). Las últimas reformas en la Universidad Nacional de San Luis bajo la tensión: Nosotros y ellos. Congreso de Sociología, ALAS, Calafate.

Michel, R. (1979). *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.

Naishtat, F. y Toer, M. (2005). *Democracia y representación en la universidad*. Buenos Aires: Biblos.

Narváez, E. (2008). Universidad autónoma y rendición de cuentas. *Educere*, 12(42).

Portantiero, J. C. (1978). *Estudiantes y política en América Latina. El proceso de la Reforma Universitaria (1918-1938)*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Suasnábar, C. (2005). Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de políticas: las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner. *Temas y Debates*.

Télam (8 de mayo de 2013). Sileoni presentó un sistema de evaluación educativa “no punitivos”. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/201305/16981-sileoni-presento-un-sistema-de-evaluacion-educativa-no-punitivos.php>.