

# **SOBRE DEMOCRACIA Y DEMOCRATIZACIÓN. ALGUNAS IDEAS PARA LA AMPLIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL GOBIERNO DE NUESTRAS UNIVERSIDADES**

1

Dossier

**Eduardo Rinesi**

Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina

[erinesi@campus.ungs.edu.ar](mailto:erinesi@campus.ungs.edu.ar)

## **Resumen**

La palabra "democracia" tiene una larga militancia en la historia del pensamiento político de Occidente, a lo largo de la cual se la ha dicho en los más distintos modos. El artículo estudia en particular las formas en las que se la ha pensado a lo largo del último siglo, en el que se identificó con ella un modo virtuoso de organización de la vida política de los pueblos asociado a las ideas de "libertad" y de "derechos", y en particular los modos en los que, aplicada a las instituciones universitarias, su significado entra en una productiva tensión con las tradiciones aristocráticas y excluyentes que animan la vida de estas instituciones desde su mismo origen, y que en la Argentina fueron blanco del movimiento de la Reforma Universitaria de 1918 y de los sucesivos movimientos de "democratización" de las universidades desplegados desde entonces. Esa palabra,

"democratización", nombra precisamente un movimiento de ampliación de esas libertades y esos derechos. El artículo considera algunas innovaciones en los modos de gobierno de las instituciones universitarias públicas que las han orientado en esta dirección: el presupuesto participativo y los consejos sociales. El primero promueve la participación deliberativa y activa de los miembros de la comunidad universitaria en la gestión autónoma de los fondos que le son asignados para funcionar. Los segundos "abren las puertas" de las universidades a las voces, las perspectivas y las necesidades de las organizaciones sociales de sus territorios.

**Palabras clave:** Democracia; democratización, presupuesto participativo; derechos

### **Sobre democracia e democratização. Algumas ideias para ampliar a participação no governo de nossas universidades.**

#### **Resumo**

A palavra "democracia" tem uma longa militância na história do pensamento político ocidental, ao longo da qual foi dita das mais diversas formas. O artigo estuda em particular as formas como foi pensada ao longo do século passado, em que uma forma virtuosa de organizar a vida política das pessoas associada às ideias de "liberdade" e "direitos", e em particular as formas de cujo significado, aplicado às instituições universitárias, entra em tensão produtiva com as tradições aristocráticas e excludentes que animam a vida dessas instituições desde a sua origem, e que na Argentina foram alvo de movimento A Reforma Universitária de 1918 e os sucessivos movimentos de "democratização" das universidades implantados desde então. Essa palavra, "democratização", nomeia precisamente um movimento para expandir estas liberdades e direitos. O artigo considera algumas inovações nos modos de governança das instituições universitárias públicas que as orientaram nessa direção: o orçamento participativo e os conselhos sociais. A primeira promove a participação deliberativa e ativa dos membros da comunidade universitária na gestão autónoma dos fundos que lhe são atribuídos para funcionar. Estas últimas "abrem as portas" das universidades às vozes, perspectivas e necessidades das organizações sociais nos seus territórios.

**Palavras-chave:** Democracia; democratização, orçamento participativo; direitos.

2

### **About democracy and democratization. Some ideas for expanding participation in the government of our universities**

#### **Abstract**

The word "democracy" has a long history of activism in the history of Western political thought, throughout which it has been used in the most diverse ways. This article studies in particular the ways in which it has been thought of over the last century, when it was identified with a virtuous way of organizing the political life of peoples associated with the ideas of "freedom" and "rights," and in particular the ways in which, applied to university institutions, its meaning enters into a productive tension with the aristocratic and exclusive traditions that have animated the life of these institutions since their very origin, and which in Argentina were the target of the University Reform movement of 1918 and of the successive movements of "democratization" of universities deployed since then. That word, "democratization," names precisely a movement of expansion of those freedoms and rights. The article considers some innovations in the modes of government of public university institutions that have guided them in this direction: the participatory budget and social councils. The former promotes the deliberative and active participation of members of the university community in the autonomous management of the funds assigned to them for their operation. The latter "open the doors" of universities to the voices, perspectives and needs of social organizations in their territories.

**Keywords:** Democracy; democratization, participatory budget; rights

1. Omnipresente desde hace unas cuatro décadas en la conversación colectiva, académica, pública y política de los diversos países de nuestra región, la palabra “democracia” trae hasta el corazón de nuestro tiempo un conjunto de muy antiguos dilemas del pensamiento político occidental. La inventaron, se sabe, los viejos y queridos griegos, para quienes esa voz, “democracia”, nombraba un sistema de gobierno que daba el poder (*kratós*) al pueblo (*démos*), aunque no es fácil saber lo que esos griegos tan distantes a –y tan distintos de– nosotros opinaban sobre ella. Yo creo que, a los campesinos, los navegantes, los artesanos y los soldados griegos la democracia les debe haber resultado de lo más interesante, porque era un sistema de gobierno, una forma de organización de las magistraturas y de gestión de la vida común en la ciudad que los reconocía como miembros activos de la misma, que les daba voz en las asambleas y que les permitía participar, con sus razones, sus opiniones y sus argumentos, en los procesos de toma de decisiones sobre lo común. Pero lo cierto es que los campesinos, los navegantes, los artesanos y los soldados de la antigua Grecia no sabían escribir, y no nos dejaron por lo tanto ningún testimonio cierto de esa presunta preferencia suya por la democracia, que por lo tanto sólo podemos conjeturar. Los que sí sabían escribir, en cambio, eran los filósofos, y a ellos –esto sí lo sabemos positivamente, gracias a los muchos escritos que nos dejaron– la democracia no les gustaba ni un poquito.

Por dos razones. Una, que se ocupaba de explicitar el mismísimo Aristóteles (2005), era que, como la democracia era un tipo de gobierno en el que las decisiones se tomaban de acuerdo con el criterio de la mayoría, y como en todas las ciudades conocidas la mayoría de los ciudadanos era pobre, la democracia terminaba siendo, so pretexto de ser el gobierno de todo el mundo, el gobierno efectivo de *una parte*, de una *clase*, de ese “todo el mundo”: el gobierno efectivo de los pobres. Terminaba pues siendo un gobierno *de clase*, tan injusto, en tanto tal, como el gobierno de clase de los ricos, al que Aristóteles llamaba *oligarquía*. La otra, que ha destacado en sus notables escritos sobre este problema el historiador argentino Julián Gallego (2018), era que, como el principio mismo de la democracia era la soberanía del pueblo reunido, discutiendo, argumentando y *decidiendo* en asamblea, ese sistema de gobierno no podía reconocer ningún poder superior al de ese pueblo soberano, activa y presentemente soberano, lo que en la práctica lo volvía un perfecto sinónimo (o cuanto menos una segura antesala) del desorden y del desgobierno que los griegos nombraban con la palabra *anarquía*. La democracia, en otras palabras, era menos el nombre de una forma de gobierno que la designación de una situación de *des-gobierno* radical. Lo que aquí querría agregar es que, si se lo piensa un poco, la palabra “democracia” ha cargado consigo, a lo largo de los muchísimos siglos que nos distancian de los viejos griegos que la inventaron, y en realidad hasta hace bastante poco tiempo, esa connotación pesadamente negativa y ese doble estigma de ser el gobierno de los pobres y los despreparados y de ser la puerta de entrada a las formas más terribles de desorganización y caos.

¿Cuándo fue que ese signo negativo que cargaba la noción de democracia se trocó por la valoración altamente *positiva* que hoy la escolta, y que llevó a volverla no sólo una *buena* palabra, sino una palabra casi obligatoria en nuestras discusiones políticas? Me parece posible sostener que ese cambio de valencia se produjo después de la Primera y sobre todo de la Segunda Guerra Mundial, cuando la

palabra “democracia” empezó a usarse como antónimo de lo que decían las palabras que designaban a aquello que se presentaba como su negación más absoluta: el totalitarismo, y un poco después, ya en América Latina, la dictadura. Claro que, para adquirir esa connotación positiva, la palabra debió despojarse de su antigua e inquietante referencia a la discusión tumultuosa de las muchedumbres sobre el destino de la ciudad para pasar a designar apenas un sistema de reglas para la selección periódica de los gobernantes por parte de la ciudadanía, que tras esa elección hacía mutis por el foro para permitir que fueran sus representantes quienes deliberaran y gobernaran “en su nombre”, a cambio de tener garantizado, por ese gobierno del que sólo participaban de ese modo tan mediado, un conjunto básico de libertades y derechos. La idea contemporánea de la democracia es, en efecto, hija de la aceptación de este principio de la *representación* política, al que en su momento se había opuesto con tanta fuerza el gran Rousseau (2017), pero al que medio siglo más tarde darían definitiva carta de ciudadanía teórica y política, en el contexto de las discusiones que rodearon al nacimiento de los Estados Unidos, los célebres autores de los papeles de *El Federalista* (Hamilton, Madison y Jay, 1943), cuya enorme influencia sobre los procesos constitucionales de nuestros países no es necesario subrayar.

Claro que esa idea de una democracia *apenas* “representativa” tiene sabor a poco, y por eso, con el tiempo, le fuimos *pidiendo más* a esa democracia tan despojada y tan mezquina. Le fuimos *pidiendo una ampliación* de ese “*set mínimo*” de libertades y derechos que debía garantizarnos, respecto al cual nos fuimos volviendo cada vez más exigentes. Así, a la idea *liberal* de una libertad “negativa” que preservara a los individuos de los abusos de los monopolios, las corporaciones y las formas más autoritarias de intervención de los agentes del Estado sumamos la idea *democrática* de una libertad “positiva” que les permitiera, sin cuestionar el principio moderno de la representación política, *participar*, de manera deliberativa y activa, en determinados ámbitos de discusión sobre los asuntos públicos, y la idea *republicana* de una libertad que no fuera ya la libertad *individual* de los ciudadanos y las ciudadanas, sino la libertad *colectiva* del pueblo, es decir, su *soberanía*. Y fuimos exigiendo que una creciente cantidad de posibilidades de los individuos y del pueblo, que era un escándalo (que empezábamos a decidir, colectivamente, que era un escándalo) que fueran privilegios exclusivos de unos pocos, fueran consideradas *derechos* de esos individuos y esos pueblos y garantizados como tales por el Estado. Aprendimos que una sociedad es tanto más democrática cuantas más libertades y cuantos más derechos garantiza a sus ciudadanos, sus ciudadanas y su ciudadanía, y dimos el nombre de “*democratización*” al proceso de ampliación de estas libertades y derechos.

2. Las relaciones entre la universidad y la democracia son, por decir lo menos, un problema. Por la misión que tradicionalmente ha tenido en la vida cultural de los países, por la naturaleza de la materia (el conocimiento) con la que lidia y por el tipo de trabajo que realiza, la universidad no es una institución esencial ni primariamente democrática, y en un sentido importante sería posible decir que lo poco o mucho que ha venido adquiriendo de carácter democrático le ha llegado, le ha sido dado o incluso le ha sido impuesto, mucho más *desde fuera* de sí misma, como consecuencia de dinámicas sociales que la excedían y que repercutieron sobre ella en el sentido de promover su propia

democratización, que como una consecuencia del desarrollo de sus propias dinámicas internas, de su propia forma de pensar y de pensarse, en general fuertemente elitista, jerárquica y *anti*-democrática. En nuestra región, la Reforma Universitaria de 1918, desarrollada en el marco de un proceso mucho más general de democratización de las instituciones públicas y de la vida social en la Argentina, constituye un reconocido hito en la historia de la democratización de la vida universitaria, y desde entonces hasta hoy mismo no es difícil asociar la historia de ese proceso de democratización de nuestras universidades con la historia de los procesos de transformación social, desarrollo cultural y democratización política en nuestras sociedades. Estos procesos pueden ser considerados en dos sentidos complementarios, que de algún modo coinciden con los dos grandes asuntos de los que se trata en este número de *Integración y Conocimiento*.

Por un lado, en efecto, la Reforma inaugura un modo de pensarse la *misión* de la Universidad en relación con el mundo político, social y cultural que la aleja del viejo modelo de una institución cerrada sobre sí misma y dedicada apenas a la reproducción de los privilegios de los miembros de una élite para ir acercándola al patrón de una institución involucrada en los procesos de mejora de la vida colectiva por la vía de la apertura de sus puertas a una creciente cantidad de sectores sociales y de la producción y de la puesta en circulación de una cantidad de conocimientos útiles para una también creciente cantidad de protagonistas de esa vida de la comunidad. En particular, es importante destacar que, aunque a veces, en los relatos más centrados en las reivindicaciones de los estudiantes cordobeses del 18 contra la mediocridad de sus profesores y el peso de las corporaciones en general (y de una de ellas, la clerical, en particular) tiende a olvidarse o a no subrayarse lo suficiente, lo cierto es que ese movimiento tuvo un decidido componente *obrerista* (Chabrando, 2019), que no deja de anticipar, (a) por un lado, el modo en que no poco de esa tradición pudo ser recuperado después por los gobiernos peronistas de mitad de siglo, que adoptaron medidas tan decisivas como la eliminación de los aranceles a los estudios universitarios y la creación de la Universidad Obrera, (b) por otro, el tipo de articulación entre luchas estudiantiles y luchas obreras que signarán ese otro movimiento en tantos sentidos tan parecido al del 18 que fue el que tuvo lugar medio siglo después en las aulas y las calles de París, y (c) por último, el tono de preocupación por los sectores sociales subalternos que presidirán a lo largo del siglo XX en general, y con mucha fuerza a partir de los años 60, las políticas de “extensión” en la universidad pública argentina, y sin duda que no sólo argentina. En el siglo XXI, este ya centenario proceso de democratización –digamos: social– de nuestras universidades conoce una nueva modulación a partir de la generalización de la idea, que encuentra su primera y muy programática formulación en la ya muy citada Conferencia Regional de Educación Superior del Instituto de Educación Superior de América Latina de la UNESCO reunida en Cartagena de Indias en 2008 (IESALC, 2018) de que la educación superior debe ser considerada un derecho humano universal. Impulsadas por gobiernos que en toda la región tendieron a adoptar políticas de carácter reformista y a impulsar, en efecto, la *democratización* política, cultural y educativa de sus sociedades, una cantidad de políticas públicas de lo más diversas (y en el caso argentino incluso la reforma de la propia *legislación* en materia de educación superior que taxativamente establece la prohibición de establecer exámenes de ingresos o de cobrar aranceles en las universidades públicas)

tendieron a favorecer el acceso, la permanencia y la continuidad de los estudios y el egreso de las instituciones de educación superior en general, y de las universidades en particular, de una creciente cantidad de jóvenes provenientes, en muchos casos, de sectores sociales que tradicionalmente habían tenido enormes dificultades para realizar estudios superiores. A pesar de que una cantidad de estadísticas muestra que estos gobiernos fueron bastante más capaces de democratizar el *ingreso* a los estudios superiores que de hacer lo mismo con el *egreso* de los mismos, no es poco lo que en efecto pudo hacerse en esos años, en los que por un lado se mejoró considerablemente el aprovechamiento relativo que los quintiles más bajos de la población pudieron hacer del así llamado “gasto universitario” y por otro, en un contexto general de crecimiento de las tasas de graduación de los sectores de *todos* los sectores sociales, se redujo considerablemente la distancia entre las de los más ricos y las de los más pobres (Mangas y Rovelli, 2017, Chiroleu, 2017).

Ahora bien, la idea de que la educación superior es un derecho o debe ser considerada como tal (siempre es difícil el estatuto de los derechos: decir que algo lo es suele querer decir que ese algo *debe* serlo, no que lo sea *de hecho*, de manera efectiva y cierta, y por eso es que la efectiva vigencia de los derechos que las declaraciones declaran o que las leyes establecen reclama la intervención de los gobiernos de los Estados, a través de políticas públicas activas y de la asignación de los recursos presupuestarios necesarios, para que esos derechos sean algo más que una pura enunciación de buenas intenciones), la idea, digo, de que la educación superior y específicamente la universidad es un derecho nos obliga a preguntarnos por *el sujeto* de ese derecho que se postula, que por supuesto que son los muchachos y las chicas que tocan a la puerta de nuestras instituciones en busca de un futuro profesional, científico o laboral, pero que además es *también* el conjunto de la sociedad que (entre otras cosas pagando sus impuestos) sostiene el trabajo que desarrollamos en nuestras universidades, y que tiene que tener el derecho a que esas universidades que mantiene produzcan para él los profesionales que ese pueblo necesita, los *conocimientos* que ese pueblo *también* necesita (y está claro que uso aquí el verbo “necesitar” fuera de todo utilitarismo: es interesante lo que señala sobre este asunto Martha Nussbaum [2010] en su potente alegato *anti-utilitarista*, “humanista”, por una universidad “sin fines de lucro”) y las articulaciones con las organizaciones de la sociedad civil o del propio Estado de las que ese pueblo puede obtener todo tipo de beneficios desde el punto de vista de su desarrollo, su realización y su felicidad.

Aún más, si algo nos mostró la reciente pandemia de Covid-19, y si algo nos muestran desde hace mucho tiempo y más en general algunos de los grandes problemas que enfrentamos en el mundo entero (los desequilibrios ambientales, las pestes que son su consecuencia, la enorme concentración de la riqueza y el poder), es que no vivimos ya en un mundo en que los pueblos de las distintas naciones de la Tierra puedan y deban enfrentar, conducidos por sus gobiernos democráticos y en diálogo (estoy pensando en el argumento del Jürgen Habermas de *Ciencia y técnica como “ideología”* [Habermas,1984]) con sus sistemas universitarios nacionales, los problemas también “nacionales” que les preocupan, porque ahora nuestros problemas lo son también, necesariamente y al mismo tiempo, de *todos los pueblos de todas las naciones de la Tierra*, de la humanidad, si pudiéramos decirlo así,



en su conjunto. La idea (y la misma palabra: la vertiginosa palabra “humanidad”) aparecía ya en el Jaspers de los años 50 (Jaspers, 1961) y más tarde en el Darcy Ribeiro de las páginas finales de *El proceso civilizatorio* (Ribeiro, 2023), reaparece en el último libro de Horacio González (2021), y quizás nos obligue también a nosotros, en relación con el problema de la universidad como un derecho y con la pregunta por quién es el sujeto –decíamos– de ese derecho a la universidad, preguntarnos si no deberíamos atrevernos a dar el salto de postular a la misma *humanidad*, al conjunto de *todos* los pueblos del planeta, como ese sujeto en relación con el cual pensar, en la universidad, nuestras responsabilidades.

**3.** Por otro lado, la Reforma produce una serie de transformaciones en relación con *el otro* asunto del que se trata en este número de esta revista, que es el del gobierno de la universidad. Específicamente, es un legado perdurable de ese movimiento para el funcionamiento de las universidades públicas en la Argentina y en buena parte de los países de toda la región la idea de que las universidades públicas deben auto-gobernarse por medio de los estatutos, los reglamentos y las autoridades que las propias comunidades universitarias determinen, dentro de las regulaciones más generales que establezcan las constituciones y las leyes de los distintos países, que ponen algunos límites a esa autonomía y establecen una serie de pautas en relación con una cantidad de asuntos: la propia forma de composición de los órganos colegiados de gobierno, para la que las leyes pueden establecer porcentajes de participación de los distintos claustros o estamentos, los contenidos mínimos que deben garantizar los planes de estudio de las carreras que afectan el bien público o el interés general, y que por lo tanto *deben* estar reguladas por el Estado y por sus normas, el presupuesto que el Estado asigna a las universidades para que estas desarrollen su trabajo, etc. Dentro de esos marcos generales, las universidades públicas son en general, en nuestros países, *autónomas*, lo que no debe entenderse *solamente* en el sentido “negativo” de que son independientes del Estado o de otros poderes, sino también *y sobre todo* en el sentido “positivo” de que pueden darse a sí mismas (*auto*) su propia ley (*nomos*).

Señalo esto contra una frecuente interpretación anti-estatalista del principio republicano de la autonomía que es profundamente falsificadora de su verdadera significación y que no hace justicia a la enorme importancia que puede y que de hecho suele tener el Estado en la garantía de esa autonomía sobre la que estamos conversando. Sin ir más lejos, el movimiento de 1918 *no fue llevado adelante contra el Estado* ni contra el gobierno del Estado, sus leyes y sus regulaciones, *sino*, muy por el contrario, contra otras fuerzas mucho más atentatorias que el gobierno y el Estado de esa autonomía, y entre ellas, muy especialmente, contra las corporaciones abogadil y clerical, que monopolizaban las cátedras y proporcionaban la mayor parte de los mediocres cuadros profesoraes que, de acuerdo con la protesta de los estudiantes, las ocupaban. Y, de hecho, si la Reforma triunfó en su cometido y tuvo el éxito que tuvo, fue porque los estudiantes que la llevaban adelante tocaron a la puerta del despacho del presidente de la nación, el doctor Hipólito Yrigoyen, para pedirle, *en nombre de la libertad que procuraban*, la intervención de la Universidad de Córdoba por parte del Poder Ejecutivo Nacional. Es un buen ejemplo, este de la Reforma de aquel lejano 1918, de que el Estado, cuando está

gobernado democráticamente en favor de la garantía de la libertad, suele ser un sostén de la mayor importancia para esa misma libertad (que es otro nombre para la autonomía: las dos palabras son sinónimos exactos) de los individuos y de las instituciones, para el caso: de las universidades, que por regla general tienen enemigos muy otros, a los que con frecuencia son los gobiernos democráticos de los Estados los que pueden poner los límites necesarios para que esa libertad no se vea comprometida.

Distinto es el caso, claro, cuando el gobierno del Estado *no* se ejerce en favor de la libertad ciudadana y de la autonomía universitaria, sino que despliega políticas animadas por una vocación contraria. Fue el caso de las dictaduras que asolaron buena parte de los países de toda la región durante el siglo XX, que dirigieron contra las universidades toda la furia de sus sistemas represivos y suspendieron o limitaron severamente su autonomía, lo que sin duda explica mucho del tono “antiestatalista” propio, como decíamos recién, de cierto modo dominante de pensarse entre nosotros el problema en la tradición que se reivindica heredera de la Reforma. Lo mismo puede decirse de gobiernos más recientes, de tipo neoliberal o ahora –en estos días argentinos que pasan y que corren– libertario, que han dirigido o dirigen sobre las universidades un discurso hecho de estigmas, sospechas y amenazas y unas prácticas que combinaban y combinan el ahogo presupuestario y las formas de intervención más ilegales bajo el amparo de un discurso fundamentalista y necio sobre el equilibrio fiscal y la necesidad de reducir los gastos del Estado. Pero no tiremos al bebé con el agua sucia. Negando a la libertad en el nombre del orden o vociferándola a la mañana, a la tarde y a la noche, pero sólo para nombrar, con esa palabra, la mezquina libertad *del capital*, las dictaduras y los gobiernos neo-liberales o libertarios que hemos padecido o padecemos se ubican en las antípodas del tipo de gobierno del Estado favorable a la libertad y a la democracia que tenemos que ayudar a construir o a reconstruir, y que en relación con el problema que aquí nos interesa debe contribuir, a través de regulaciones adecuadas e intervenciones propicias, a que las universidades gocen de la efectiva capacidad para darse sus normas y para gobernarse que les otorgan las leyes que tenemos.

Ese gobierno “autónomo” –ese *auto-gobierno*– de las universidades tiene distintas formas y características en los distintos países de la región, en los que existen, por ejemplo, diferentes mecanismos y responsables de la designación de las autoridades universitarias superiores, pero en general reconoce la centralidad, en los procesos de toma de las decisiones, de órganos colegiados integrados por representantes de los distintos claustros o estamentos de la vida de las universidades: docentes (a veces divididos en “profesores/as” y “asistentes”), estudiantes, graduados/as y en muchos casos, desde hace ya unas décadas, personal técnico, administrativo o “no docente”. Se trata, con diferencias entre tradiciones y legislaciones nacionales muy distintas, de gobiernos –y retomo entonces acá lo que dejábamos dicho en el comienzo de estos apuntes– de tipo democrático “representativo”, en los que las decisiones no las toma el conjunto de la comunidad universitaria sino un cuerpo integrado por un grupo de representantes de la misma. Pero como además este tipo específico de “comunidad”, la universitaria, está integrada por grupos muy diversos, compuestos por cantidades muy distintas de miembros (los y las estudiantes suelen ser muchísimos más que sus



docentes, los graduados y las graduadas de una universidad joven suelen ser muy pocos...) y con *funciones* también muy diferentes, la organización de esta específica *democracia representativa* que tenemos en nuestras universidades debe encarar un problema que *no tienen* los gobiernos democráticos, también representativos, de esas comunidades mucho más grandes que son nuestras comunidades nacionales (donde, digamos, “cada uno vale un voto”, no importa a qué se dedique ni cuál sea su contribución al conjunto), que es el problema de determinar *los diferentes grados de participación de los distintos claustros o estamentos en esos órganos colegiados de gobierno*.

Así, por ejemplo, la representación de los y las docentes suele ser, en las universidades de nuestros países, mucho mayor que la de los y las estudiantes, a pesar de que su número absoluto suele ser muy inferior al de estos últimos. ¿Es esto razonable, es esto justo? Yo creo que sí, y por muchos motivos, que son más o menos evidentes y que en todo caso no son el tema de estas reflexiones. Ahora: *cuál es la medida razonable y justa* de esta razonable y justa desproporción es sí una materia extraordinariamente opinable, y sin duda que la pregunta que plantea no tiene ninguna respuesta definitiva y terminante. ¿Y qué decir sobre la diferencia (en el doble sentido de la distinción conceptual y de la desigual representación en los órganos de gobierno, en los estatutos de algunas universidades) entre “profesores/as” y “asistentes”? ¿Y cuánto, en qué porcentaje del total de los miembros de esos cuerpos colegiados, debería estar representado el personal técnico y administrativo? ¿Y los/as graduados/as? Por supuesto, no pretendo responder ninguna de estas preguntas. Los lectores y las lectoras de esta revista tienen tanta experiencia como el autor de estas líneas en la discusión, en el seno de cada una de nuestras universidades, sobre el mejor modo de resolver (en contextos siempre específicos, en el marco de tradiciones siempre particulares) estas preguntas. Lo que de manera general podemos decir es que solemos llamar (y que suelen resultar) “democratizadoras” las innovaciones que buscan suavizar el peso de la tendencia “elitista” a sobrevalorar la importancia de la representación de los miembros de un solo estamento, el de los profesores y las profesoras, y a permitir que sean oídas, en el gobierno de las universidades, las voces, diversas y ricas, de los otros actores de la vida institucional.

Pero aquí querría prestar atención, en realidad, a *otra forma* de democratización de nuestras democracias universitarias, que es la que consiste, no en mejorar, atendiendo a la importancia de dar voz a los estamentos más débiles o en general más silenciados, los porcentajes en los que los representantes de los miembros de los distintos claustros en los que se organiza la comunidad académica de la universidad se reparten la composición de sus órganos de gobierno, sino en hacer *otras dos cosas*, que por cierto muchas universidades han empezado a hacer en los años más recientes. Una, complementar y enriquecer esa democracia representativa, en la que los miembros de los distintos claustros de la comunidad universitaria “no deliberan ni gobiernan sino a través de sus representantes”, por la vía de la generación de espacios e instancias de participación democrática *directa* de los miembros de esa comunidad en los procesos de toma de decisiones. La otra, amplificar todavía más el coro de voces con capacidad para intervenir en la discusión sobre la orientación del gobierno de la universidad incorporando a él a otros actores (especialmente importantes si pensamos,

como sugeríamos más arriba, que el derecho a la universidad que proclamamos no es sólo un derecho individual de los y las jóvenes, sino también un derecho colectivo del pueblo o incluso, decíamos, de *los pueblos*), que son las organizaciones sociales, políticas y culturales de la sociedad civil con la cual, o en relación con la cual, la universidad desarrolla su tarea.

4. Señalamos al comienzo de este escrito que la idea de *representación* política, la idea de que los ciudadanos y las ciudadanas pueden ser *representados* por gobernantes que discuten y que toman, en su lugar y en su nombre, las decisiones referidas a la marcha de la vida en común de toda la comunidad, es el artificio en virtud del cual, en los grandes cuerpos de ideas teóricas sobre la política amasados a lo largo de los siglos XVII y XVIII y cristalizados en este extraordinario documento del pensamiento constitucional moderno que son los papeles de *El Federalista* de Hamilton, Madison y Jay (1787-1788), el pueblo, el viejo y querido *demos* que tantos dolores de cabeza les había causado a los antiguos griegos, puede funcionar como sujeto teórico de la soberanía y como fuente de legitimidad del poder de quienes efectivamente ejercen el gobierno al mismo tiempo que desaparecen del centro de los procesos políticos y dejan las tareas de gestión de lo común en las manos juiciosas y prudentes de un más o menos reducido número de expertos. Los grandes constitucionalistas norteamericanos encontraron en ese expediente la vía para resolver el enorme problema que tenían, que era el de fundar un orden político al que querían republicano en un país que, en las antípodas de las pequeñas ciudades-estados que Rousseau y Montesquieu, una generación antes, habían considerado las únicas compatibles con ese tipo de administración, se preparaba para tener las dimensiones continentales que exhibe hasta la fecha. Un nuevo elitismo se anunciaba así bajo los ropajes del republicanismo clásico y del liberalismo político moderno.

Ese mismo espíritu liberal-republicano animó los procesos constitucionales en este extremo sur del continente, inspirados por el –en rigor, antidemocrático– principio de la representación de las ciudadanías por sus gobernantes. Ahora, después del último ciclo de dictaduras cívico-militares en buena parte de los países de toda la región, los procesos de “transición a la democracia” que siguieron sí dieron ese viejo y pomposo nombre, *democracia*, a un tipo de organización de la vida colectiva que en realidad respondía bastante menos a ninguna forma del principio de que el pueblo es el que debe gobernarse que a esta idea (insisto, rigurosamente anti-democrática) de que el pueblo *no debe* tomarse esa molestia, sino limitarse a votar cada una determinada cantidad de años a quienes después, invocando su soberanía, vayan a hacerlo en su reemplazo. ¿A cambio de qué? Pues de tener garantizado un tipo de libertad especialmente valorado en esos años de la “transición”; el tipo de libertad, como había escrito oportunamente ese gran liberal que fue Benjamin Constant (1788), *negativa* que consiste en que nadie se meta en nuestros asuntos *privados*, en que nadie pueda llevarnos preso sin juicio previo, en que nadie pueda ejercer violencia sobre nosotros ni violar nuestros espacios de realización individual. Ese parecía ser, entonces, el pacto: los ciudadanos y las ciudadanas, que habían conocido de cerca el horror de los años anteriores, reclamaban que *nunca más* pudieran verse amenazadas como lo habían sido en esos años sus libertades más fundamentales, y a cambio entregaban como prenda su derecho a mandar sobre su vida colectiva. Conquistaban su “libertad *de*”

a cambio de su “libertad *para*”. ¿Para qué? Pues para participar (como escribe siempre Carole Pateman (1985, 2014), de manera deliberativa y activa) en los asuntos públicos, para deliberar y para decidir.

El problema es que ese pacto difícilmente pueda calificarse como democrático. Como decía en esos años José Nun (2000), más que hablarse entonces de democracia liberal convenía hablar de un liberalismo sólo parcial y tibiamente democrático, al que era una tarea, sin negar sus principios ni cuestionar sus cimientos, volver bastante *más democrático* que lo que lo era, por la vía de generar algunas instancias en las que el funcionamiento de los mecanismos de la representación política pudiera coincidir con, y verse fortalecido por, los de una participación ciudadana mucho más potente. Uno de esos mecanismos posibles, que tuvo un importante desarrollo en América Latina a lo largo del último medio siglo, es el del llamado “Presupuesto Participativo”. En efecto, sin que dejaran de ser los representantes del pueblo los que tomaran y los que toman, en su nombre y en su lugar, la mayor parte de las decisiones sobre la vida colectiva, empezó a establecerse, en algunas ciudades de varios de nuestros países, la posibilidad de que la ciudadanía pudiera intervenir en la discusión, ampliamente participativa, sobre los destinos de una parte de los recursos públicos que los gobiernos de esas localidades debían administrar. La escala “local” de esas discusiones las hacía y las hace –en las muchas ciudades en las que la experiencia se sigue desarrollando– especialmente pertinentes y factibles, pero no hay ningún motivo para que sean sólo los municipios, las administraciones de los Estados locales, las que encuentren un interés en abrir sus discusiones sobre ese específico –y especialmente sensible– asunto del uso de los recursos a una mayor participación de la ciudadanía. En la Argentina, desde hace cerca de un cuarto de siglo, una cantidad de universidades públicas ensayaron también esa posibilidad y enriquecieron de ese modo, en el marco de los esquemas representativos de gobierno que venimos de revisar, las posibilidades de participación democrática de los miembros de sus comunidades.

Dos virtudes “democratizadoras” destaca el especialista Martín Mangas (2014) en la herramienta del Presupuesto Participativo. Una, la de reemplazar un modo de gestión de los recursos públicos de carácter *técnico* por uno de tipo *político*, en el que la ciudadanía realiza un diagnóstico de los problemas, prepara y discute proyectos con el objeto de abordarlos y establece un orden de prioridad entre ellos por medio de su voto. La otra, la de fomentar un tipo de participación no ya apenas informativa ni consultiva, sino *vinculante*, en que los ciudadanos y las ciudadanas se convierten en sujetos efectivos de procesos que no son, como la mayoría de los que atañen al gobierno de sociedades complejas como las nuestras, delegados en sus representantes. Mangas realiza estas observaciones en un texto dedicado al estudio de la experiencia de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), emplazada en el noroeste del conurbano bonaerense. La UNGS desarrolló durante la primera década del siglo XXI un importante trabajo de asesoramiento a gobiernos locales en relación con la implementación del Presupuesto Participativo, y fue la primera institución de educación superior en incorporarse a la Red Argentina de Presupuesto Participativo. Decidida a dar el paso de incorporar esa herramienta *a su propia gestión presupuestaria interna*, se dio al estudio de dos experiencias que se

venían desarrollando en sendas universidades públicas argentinas: la Nacional del Litoral y la Nacional de Rosario. Eran experiencias parciales (la primera limitada a sólo tres Secretarías del Rectorado, la otra a sólo una Facultad: la de Ciencia Política y Relaciones Internacionales), pero su conocimiento resultó fundamental para el diseño del propio esquema de Presupuesto Participativo que la UNGS implementaría a partir de 2013 y que incorporaría a su Estatuto en 2017.

Se trata (en la forma que tras una larga discusión adoptó en la UNGS) de un mecanismo de democracia directa por el que los participantes eligen, a través del voto (desde luego, voluntario) entre distintos proyectos presentados (bajo ciertas condiciones y sobre ciertos temas establecidos por el Consejo Superior) por miembros de no menos de dos claustros, el uso de una cantidad de recursos también previamente establecidos. El voto es directo y ponderado entre cuatro “claustros” definidos *ad hoc* para este proceso con un criterio *mucho menos restrictivo* que el que rige su definición para la elección de autoridades: investigadores-docentes bajo cualquier forma de contratación, estudiantes de grado, posgrado y formación continua, personal técnico y administrativo bajo todo tipo de contrato y graduados de todos los cursos y carreras que ofrece la Universidad. También los porcentajes de ponderación, igualitaria entre los distintos claustros, son muy distintos de los que, normados por la Ley de Educación Superior del país, rigen para la elección de autoridades. El Presupuesto Participativo de la UNGS lleva once ediciones sucesivas y se ha vuelto un interesante mecanismo de promoción de la discusión, la información de los miembros de la comunidad universitaria y la democratización de sus procedimientos. No es una pasión de multitudes, pero involucra todos los años a cerca de mil miembros de la comunidad universitaria en un proceso dinámico, exigente y rico. Por lo demás, hoy hay en el país muchas más universidades públicas que han incorporado, con distintas modalidades y mecanismos, esta herramienta. Cuando lo hizo la UNGS, sólo había tres. Hoy son, con distintas modalidades y características, entre ocho y diez.

5. Otro mecanismo para la democratización del gobierno de las universidades públicas es la creación de “Consejos Sociales” que reúnen a los y las dirigentes de organizaciones de la sociedad civil de los territorios donde las universidades desarrollan su tarea y que promueven la discusión entre ellos y ellas, y de ellos y ellas con las autoridades de la universidad, en torno a los asuntos más variados. En el mismo libro que ya abrimos en la sección anterior, Daniel Maidana y Valeria Costanzo (2014) señalan que estas instituciones son instrumentos muy potentes para reducir la distancia entre el “adentro” y el “afuera” de las universidades, para favorecer entre esos dos espacios (normalmente separados por una cantidad de “alambres de púas” de lo más perturbadores) una comunicación y una interacción creadora en relación con los asuntos que interesan *tanto* a esas organizaciones de la sociedad civil en las que se estructura la vida asociativa del pueblo de los territorios con los que interactúan las universidades, *como* a la comunidad interna y a las autoridades de las mismas. Escribí a propósito la palabra “pueblo”. Si unos párrafos más arriba decíamos que el sujeto colectivo que nombramos con esa vieja palabra de nuestros lenguajes políticos es por lo menos uno de los sujetos en los que tenemos que pensar cuando hablamos de un “derecho” a la Universidad, pues entonces

es muy razonable que nuestras universidades les hagan un lugar a los dirigentes de las organizaciones en las que ese pueblo se organiza en la mesa de sus conversaciones.

Y quizás no sólo de sus conversaciones, sino incluso –por qué no– de su gobierno. En efecto, en un movimiento que resulta especialmente interesante considerar en la línea del estudio de estos procesos de democratización de nuestras universidades que aquí estamos esbozando, los Consejos Sociales, que al principio eran incluso formalmente designados como “Asesores” o como “Consultivos”, empiezan a cumplir una cantidad de funciones en las que se expresa la vocación de las universidades por integrarlos al proceso institucional de toma de las decisiones que conciernen a sus órganos colegiados de gobierno. En la ya mencionada UNGS (se me disculpará la insistencia en el ejemplo, que sólo se debe a que lo conozco bien, y a que tengo buenos motivos para estar particularmente orgulloso de lo que en esa Universidad pudo hacerse en los últimos tres lustros en materia de democratización de sus procesos gubernativos), el Consejo Social empezó a funcionar, luego de un largo proceso de conversaciones, discusiones y reglamentación por parte del Consejo Superior, en 2013. Tenía, en efecto, una función consultiva, asesora. Y todavía la tiene. Pero cuatro años después, cuando la Universidad, como ya quedó dicho más arriba, reformó su Estatuto para democratizar la composición de sus órganos de gobierno (el porcentaje de la representación docente se redujo del 66% al 50%; el de la representación estudiantil se amplió del 10 al 25%) y para incorporar una cantidad de otras innovaciones también democratizadoras, estableció que el Consejo Social es el encargado de designar a uno de los 52 miembros del Consejo Superior, representante de la comunidad de referencia de la Universidad, que tiene, en su órgano colegiado de gobierno, voz y voto.

Sólo una noción muy mezquina y muy acotada de la idea de autonomía universitaria puede ver en una decisión de esta naturaleza (que por cierto puede compararse con las que han tomado, en el mismo sentido, varias otras universidades públicas también) algún tipo de amenaza. Por el contrario, se trata de amplificar la idea de la comunidad universitaria cuya autonomía –cuya capacidad y cuyo derecho a autogobernarse– se trata de defender y promover. Lo que por supuesto que sí es necesario señalar es la enorme importancia de la discusión en torno a los criterios de selección de las organizaciones sociales cuyas voces la Universidad considera importante oír en la discusión sobre su misión y sus tareas. En la experiencia de la Universidad que vengo tomando como ejemplo, esa discusión fue especialmente concienzuda y minuciosa, y está muy bien que lo haya sido y es necesario que lo sea en todos los casos, porque la Universidad tiene que decidir *con qué tipo de organizaciones* de la sociedad discutir adónde ir y cómo hacerlo. Tiene que decidir si quiere conversar sobre ese asunto con las organizaciones culturales, los organismos de Derechos Humanos, los sindicatos y las cooperativas de su territorio o si quiere hacerlo con las corporaciones patronales, con las clásicamente llamadas “fuerzas vivas” de la comunidad y con los dueños del poder más concentrado. O si quiere hacerlo con una combinación de todas esas voces, y en ese caso con qué tipo de combinación. Es un asunto sobre el que es preciso ser especialmente cuidadoso, pero la necesidad de esos cuidados no quita nada de su enorme importancia e interés a lo esencial del problema que



consideramos: el de la necesidad de que sea con otros, con la comunidad, con el pueblo, que nuestras universidades públicas decidan qué quieren hacer y en qué sentido quieren caminar.

Es hora de recoger las velas. Mencioné apenas dos ejemplos –pero seguramente muchos otros pueden ser indicados también– de los modos en los que es posible democratizar la estructura del gobierno de nuestras universidades más allá del problema de la composición de sus cuerpos colegiados, o de otros asuntos en los que no incursionamos siquiera, como el de las formas de elección (por ejemplo, directa o indirecta) de sus autoridades unipersonales. Uno, el del Presupuesto Participativo, permite politizar la discusión presupuestaria y promueve la participación de los miembros de la comunidad universitaria en su gobierno, como pueden hacerlo también otras instituciones, tales como las “consultas” a la comunidad universitaria o el “derecho de iniciativa” de sus miembros. El otro, el de los Consejos Sociales, expresa la vocación de la Universidad por incorporar a otros actores en la permanente conversación que debe promover acerca de lo que hace y del modo en que lo hace. La universidad no puede cesar en este permanente empeño por pensar el modo en el que funciona, en el que se gobierna e incluso en el que piensa, porque si no, termina siendo ella la pensada por los otros: por los poderes, por el mercado, por el mundo. Podemos llamar *filosofía*, como hacía el viejo Kant (2004), a esa vocación re-flexiva y crítica de la universidad sobre sí misma, o podemos llamarla como queramos. Lo que aquí he tratado de sugerir es que esa vocación será desplegada de modo tanto más democrático cuanto más igualitario, inclusivo y participativo, y que existen probados y valiosos mecanismos que pueden ayudarnos a avanzar es esa dirección.

### Referencias bibliográficas

- Abdo Ferez, C. (2021). *La libertad*, Los Polvorines: UNGS.
- Aristóteles. (2005). *Política* ( M. I. Santa Cruz y M. I. Crespo. Trad. Buenos Aires, Argentina: Losada.
- Constant, B. (1988). “De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”, en *Del espíritu de la conquista* ( M. M. Truyol Wintrich y M. A. López. Trad.). Madrid, España:Tecnos.
- Costanzo, V., Maidana, D., Mangas, M., y Melgarejo, M. (2014). *Más derechos, más voces, más participación. Innovaciones democratizadoras en el gobierno universitario-* Los Polvorines, UNGS.
- Chabrando, V. (2018). *Obrerismo y reforma. La protesta entre las aulas y las calles*, Córdoba, Argentina: UNC.
- Chiroleu, A. (marzo,2017). Exposición realizada en el Panel Especial ‘La política universitaria en la bisagra: entre el ciclo kirchnerista y el ajuste neoliberal’, en las V Jornadas de Historia de la Universidad Argentina, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNCu, Mendoza.
- Diker, G. (2023). “¿Para qué tantas universidades?”. En E. Rinesi. (Org.), *Esto para empezar. Treinta años de vida de la UNGS*, Los Polvorines, Argentina: UNGS.
- Gallego, J. (2018). *La anarquía de la democracia. Asamblea ateniense y subjetivación del pueblo*, Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.
- González, H. (2021). *Humanismo, impugnación y resistencia*, Buenos Aires, Argentina: Colihue.
- Habermas, J. (1984). *Ciencia y técnica como “ideología”* ( M. Jiménez Redondo y M. Garrido. Trad.), Madrid, España: Tecnos.



- Hamilton, A., Madison, J y Jay, J. (1943). *El federalista* ( G. R. Velasco. Trad.), México: FCE.
- IESALC. (2018). *Declaración final de la 2ª Conferencia Regional de Educación Superior*, Cartagena de Indias.
- Jaspers, K. (1961). *La bomba atómica y el futuro de la humanidad* (Garfeldt-Klever de Leal. Trad.), Buenos Aires, Argentina: Fabril.
- Kant, I.(2004). *El conflicto de las Facultades* (E. Tabernig. Trad.). Buenos Aires, Argentina: Losada.
- Madoery, O. (2020). *Espacios de la política. Cartografías, geoculturas y geopolíticas americanas*, Rosario, Argentina: UNR-Ross-CEDeT.
- Maidana, D y Costanzo, V. (2014). Consejo social: medida y herramienta de la democratización de la Universidad. En V. Costanzo., D. Maidana., M. Mangas., M. Melgarejo. *Más derechos, más voces, más participación. Invocaciones democratizadoras en el gobierno universitario*. La Plata, Argentina: Colección textos institucionales, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Mangas, M. (2014). El presupuesto participativo en la UNGS: un recorrido para dotar de más democracia a la asignación de los recursos públicos. En V. Costanzo., D. Maidana., M. Mangas., M. Melgarejo. *Más derechos, más voces, más participación. Invocaciones democratizadoras en el gobierno universitario*. La Plata, Argentina: Colección textos institucionales, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Mangas, M. y Rovelli, H. (2017). El financiamiento de las universidades nacionales: evolución, impacto distributivo y ampliación democrática. *Voces en el Fénix*, volumen (65),101-7. Recuperado de: <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/el-financiamiento-de-las-universidades-nacionales-evolucion-impacto-distributivo-y-ampliacion-democratica/>
- Netz, R. (2013). *Alambre de púas. Una ecología política de la modernidad* (J. Sastre. Trad.), Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Nun, J. (2000). *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires, Argentina: FCE.
- Nussbaum, M. (2010). *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades* (M. V. Rodil. Trad.). Buenos Aires, Argentina: Katz.
- Pateman, C. (1985). *The problem of political obligation. A critique of liberal theory*, Berkeley (LA), University of California Press.
- Pateman, C. (2014). *Participación y teoría democrática* (L. F. Larraque y J. Lenarduzzi. Trad.), Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Portantiero, J. C. (2018). *Estudiantes y política en América Latina. El proceso de l Reforma Universitaria (1918-1938)*, Buenos Aires, Argentina: EUFyL.
- Ribeiro, D. (2023). *El proceso civilizatorio* (E. Rinesi. Trad.), Los Polvorines, Argentina: UNGS.
- Rousseau, J.J. (2017). *El contrato social* (G. Domecq. Trad.), Buenos Aires, Argentina: Colihue.

### Sobre el autor

Eduardo Rinesi. Politólogo y filósofo, es profesor titular de "Política" en el Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, de la que fue rector entre 2010 y 2014 y en la que actualmente dirige la Carrera de Especialización en Filosofía Política. Dicta clases también en la Universidad de Buenos Aires y en el Colegio Nacional de Buenos Aires. Ha escrito, entre otros títulos, *Política y tragedia* (2003), *¿Cómo te puedo decir?* (2013), *Filosofía (y) política de la Universidad* (2015), *Dieciocho. Huellas de la Reforma Universitaria* (2018), *Universidad y democracia* (2020), *¿Qué cosa, la cosa pública!* (2021), *Democracia. Las ideas de una época* (2022) y *La gran conversación* (2023). ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-5983-8073>