

LA TRANSFORMACION DE LAS UNIVERSIDADES ESCANDINAVAS: EXPERIMENTOS DE PARTICIPACION, POLITIZACION Y OTRAS DISCONTINUIDADES (*)

Por MOGENS N. PEDERSEN

I

INTRODUCCION: LOS ANTECEDENTES DEL CRECIMIENTO

Durante los años sesenta, las universidades escandinavas, al igual que las universidades de todo el mundo occidental, pasaron de ser instituciones relativamente pequeñas con matiz elitista a ser grandes instituciones de masa para la educación superior. Siempre habían servido para cubrir las necesidades de personal cualificado del Estado y de la empresa privada. Ahora se estaban convirtiendo también en vehículo de objetivos políticos específicos, fundamentalmente el de proporcionar una igualdad de oportunidades en el terreno educativo que pudiera conducir a su vez a una mayor igualdad social y política. Los gobiernos de los cuatro países escandinavos intentaron llevar a cabo estos objetivos mediante las universidades, y sus esfuerzos quedaron facilitados por el considerable crecimiento económico que caracterizó a las sociedades escandinavas durante los años sesenta y principios de los setenta.

Tradicionalmente, las universidades y muchas otras instituciones escandinavas de enseñanza superior permitían el libre acceso a los estudios. Quienquiera que hubiese adquirido los requisitos formales tenía derecho a acceder a la universidad. Dichos requisitos fueron gradualmente reducidos o modifi-

(*) Este artículo forma parte de un volumen colectivo que aparecerá en 1980 en Copenhague (*Det danske Selskab*).

cados a fin de hacer accesibles las instituciones a solicitantes con otro tipo de antecedentes educativos. Se establecieron programas de ayuda económica a fin de atraer y mantener a estudiantes de familias menos acomodadas. El elevado ritmo del crecimiento económico hizo posible la expansión y, al mismo tiempo, las autoridades políticas tendían a considerar dicha expansión como condición de un crecimiento sostenido. Las inversiones públicas en la educación superior eran consideradas no sólo justas, sino beneficiosas para la sociedad.

Estos y otros factores produjeron una avalancha de estudiantes en las universidades. La matriculación se triplicó en una década. Se fundó un considerable número de universidades nuevas a fin de asimilar los excedentes de las viejas, pero a fin también de promover una igualdad de oportunidades entre las regiones. Se llevaron a cabo experimentos educativos, bien porque así lo deseaban las autoridades políticas o bien porque las universidades mismas tenían que desarrollar nuevos medios para enfrentarse con el crecimiento.

Un crecimiento exasperado siempre plantea problemas a las organizaciones. En este aspecto, las universidades son especialmente vulnerables debido a su enorme dependencia de personal preparado y con talento. Los edificios no son suficientes, como no son suficientes los recursos financieros. La universidad puede encontrar dificultades para crecer y adaptarse al crecimiento sólo porque no encuentra personal cualificado. Mientras la incorporación de estudiantes continúa creciendo, es difícil conservar o mejorar la calidad de la enseñanza y la investigación. Las universidades nuevas encontrarán difícil elaborar las necesarias prácticas de dirección, administración y educación. Al aumento en el número de estudiantes siguió un aumento en el número de puestos académicos en las universidades escandinavas, pero con un cierto retraso, y este crecimiento fue posible casi exclusivamente mediante la asunción de profesores jóvenes y sin experiencia.

La palabra clave, si se desea comprender la transformación de las universidades escandinavas durante los últimos veinte años, es la palabra desequilibrio. El crecimiento fue un fenómeno universal, pero las tasas de crecimiento variaban, lo que dio como resultado una transformación de toda la estructura. En base a la información que poseemos, se puede decir que el crecimiento del número de estudiantes no fue acompañado en un plazo adecuado por un aumento proporcional en el número de grados académicos otorgados, ni el número de doctorados otorgados creció con la misma rapidez que el número de puestos de trabajo, ni aumentó el número relativo de puestos de numerarios, especialmente de cátedras, para mencionar algunos ejemplos de tendencias desequilibradoras.

Este proceso se ha producido en numerosas universidades europeas. La consiguiente frustración y agresividad existentes en el seno de los estudiantes y los profesores jóvenes a fines de los años sesenta constituían un fenómeno bastante universalizado. Muchas de las reacciones ante estos procesos se pueden encontrar, asimismo, fuera de los países escandinavos.

Con estos antecedentes está justificado que el lector se pregunte ¿para qué sirve analizar por sí solo el desarrollo de las universidades escandinavas? La respuesta puede ser larga o corta. La respuesta que daré aquí será corta y mostrará algunas características particulares de la situación escandinava. En un corto espacio de tiempo y fundamentalmente en respuesta a las tensiones del crecimiento, las universidades de todos estos países se democratizaron en términos de participación interna en los procesos de adopción de decisiones y también en el sentido que se convirtieron en parte de la esfera política de la sociedad y quedaron ligadas a las autoridades estatales en mayor grado de lo que lo habían estado anteriormente. Estas discontinuidades pueden encontrarse en el desarrollo de la educación superior en la mayor parte de los países occidentales. Estos procesos, sin embargo, se manifestaron en diferentes formas características en estos cuatro países, con lo que los sistemas universitarios escandinavos son hoy día mucho más diversos entre sí en lo que respecta a su dirección y a las relaciones Estado-universidad de lo que eran antes. A fines de los años setenta, las universidades de los países escandinavos se presentan, pues, como interesantes ejemplos de desarrollo organizativo y como ejemplos igualmente interesantes para el análisis comparado de la democracia y la política. A fin de comparar las universidades y su desarrollo durante las últimas décadas, deberemos renunciar a los detalles y concentrarnos en unos pocos aspectos significativos.

Dos han sido las cuestiones prominentes en los debates y en las decisiones relativas a las universidades: ¿Quién tiene derecho a participar en la dirección de la universidad? y ¿Hasta qué punto se debe permitir el auto-gobierno de la universidad? La primera pregunta es de carácter universal y se la han hecho en todas las universidades del mundo desde fines de la década de los años sesenta. La segunda se refiere principalmente a sistemas universitarios que dependen en gran parte de la financiación pública para el mantenimiento de sus actividades. En los países escandinavos, donde la mayor parte de las universidades son formalmente universidades estatales (a excepción de algunas finlandesas) y donde todas las instituciones de educación superior dependen prácticamente del apoyo financiero del gobierno, esta última cuestión se puede plantear también como una cuestión relativa al grado de autonomía universitaria frente al Parlamento, al Ministro de Educación o a ambos.

Estos dos aspectos de la vida universitaria, el carácter de la participación

interna y el carácter del control externo, son los que discriminan los sistemas universitarios existentes. En el caso escandinavo, nos permiten descubrir algunas de las similitudes y diferencias que han caracterizado a las instituciones de educación superior durante las últimas décadas.

II

PARTICIPACION INTERNA: ANTES Y AHORA

Hasta el inicio de los años sesenta, las universidades escandinavas eran aún instituciones estables que, modeladas siguiendo las líneas de la «Ordinariuniversitat» europea tradicional, coexistían en su funcionamiento con otras instituciones públicas, estaban financiadas por el Estado, cubrían las necesidades del Estado de una élite educada y, al mismo tiempo, llevaban a cabo investigaciones sin gran interferencia del mundo exterior.

La figura central de la vida universitaria era el profesor numerario, que poseía el poder de controlar el desarrollo de su rama de conocimiento. Siendo el acceso a las cátedras de la mayor importancia, se tomaba todo tipo de precauciones a fin de salvaguardar los ascensos. Formalmente, el profesor era nombrado por el Jefe del Estado, pero en realidad era elegido por sus futuros colegas, que actuaban como un comité *ad hoc* para los nombramientos. En numerosas ramas del conocimiento, los profesores numerarios de todos los países escandinavos constituían el grupo que controlaba las carreras.

Los numerarios administraban los asuntos cotidianos de la universidad como miembros de las diversas juntas colegiales. Las estructuras administrativas, que en algunos casos, como los de las universidades de Uppsala, Lund y Copenhague, tenían una antigüedad de siglos, eran a menudo muy complejas, pero en principio no diferían mucho del modelo de gobierno universitario que prevalecía en el resto de Europa. Mientras la corporación universitaria estuvo formada casi totalmente por los profesores y mientras prevaleció el consenso político y profesional, estas estructuras proporcionaron un marco adecuado, aunque no siempre eficaz, para la adopción de decisiones académicas. De todas formas, en las organizaciones estables caracterizadas por un crecimiento nulo o equilibrado, la sede más importante del poder era la cátedra individual.

El cuadro más arriba indicado es, sin duda, algo estilizado. Si observamos más de cerca la situación de los países escandinavos, en especial su desarrollo durante los años sesenta, encontramos diferencias respecto a la participación. El país que más se acercó al modelo indicado es Dinamarca. A nivel

de departamento, la enorme cantidad de trabajo a que dio lugar el vasto crecimiento de la población estudiantil provocó la delegación de responsabilidades e influencia en el siempre mayor grupo de no numerarios. Pero, ni este grupo, ni los estudiantes o el personal auxiliar obtuvo representación en los órganos colegiales de la universidad. Por el contrario, los dos primeros grupos señalados gozaban de una representación mínima en los demás países, en los que, además, los profesores no numerarios participaban hasta cierto punto en las tareas directivas. Sobre todo en Noruega, que gozaba de una vida universitaria menos formal, se llevaron a cabo reformas marginales después de la segunda guerra mundial con el resultado que estudiantes y no numerarios estaban aparentemente satisfechos del modesto nivel de representación que habían obtenido.

No analizaré hasta qué punto estas estructuras eran anacrónicas ya en la década de los años sesenta en una sociedad democrática, ni por qué y cómo fueron sustituidas por otras. Será suficiente señalar que en todos los países escandinavos la dirección y administración antiguas han desaparecido y que han sido creadas o impuestas nuevas estructuras. Estas estructuras, aun cuando sean muy diferentes unas de otras, están todas basadas en la idea de que los miembros no numerarios de la comunidad universitaria deben participar en la dirección de la institución.

Cuando comparamos los sistemas universitarios actuales, resulta paradójico, pero comprensible, que la ruptura con el pasado haya sido más radical en Dinamarca en lo que se refiere a la participación, mientras que en otros países un período más extenso de pruebas, experimentos y negociaciones ha producido una transformación más gradual.

Ya en 1970, una mayoría burguesa aprobó en el *Folketing* (Parlamento) danés una primera ley universitaria, que fue ligeramente modificada en 1973, haciéndola extensiva a todas las instituciones de educación superior. Esto significa que las instituciones danesas han estado funcionando durante casi todos los años setenta en base a normas que tienen su origen directamente en los turbulentos años 1968-69.

El contenido fundamental de los aspectos relativos a la participación en la estructura danesa se puede resumir en tres puntos:

— La pertenencia de derecho de los profesores numerarios a los órganos de gobierno de la universidad ha quedado abolida. Todos los profesores, numerarios o no, han quedado en igualdad de condiciones respecto al sufragio y la elegibilidad. De la misma manera, todos los profesores, independientemente de su rango, están capacitados para llevar a cabo todo tipo de tareas en las esferas relativas a investigación, enseñanza y administración.

— A los estudiantes se les ha garantizado una porción de influencia y

responsabilidad sobre su propia educación mediante el establecimiento de una estructura jerárquica de comisiones de estudios basadas en la paridad profesores-estudiantes.

— A los estudiantes y a los trabajadores auxiliares se les ha otorgado un control a cada grupo del 25 por 100 de los puestos en todos los órganos de gobierno, desde el nivel superior al inferior de la jerarquía organizativa de la universidad.

También es paradójico el desarrollo de la situación en Finlandia y sus resultados temporales. Se han llevado a cabo diversos intentos para que el Parlamento aprobara una propuesta muy radical basada en el principio «un hombre, un voto», pero ha sido en vano. Mientras tanto han quedado paralizados diversos intentos de reforma a nivel local, con lo que sólo algunas instituciones han conseguido estatutos nuevos. Estos estatutos han introducido una división tripartita de puestos en los órganos de gobierno. Estos tres grupos son: a) profesores numerarios y lectores; b) profesores no numerarios, y c) estudiantes. Pero en la mayor parte de las instituciones siguen vigentes las viejas normas anteriores a 1968.

Las universidades noruegas han sufrido reformas parciales y muy moderadas en lo que a los niveles profundos se refiere. No se ha intentado una reforma de ámbito nacional, se ha permitido que las instituciones se reformaran por sí solas y el *Storting* (Parlamento) ha aceptado generalmente las medidas locales. Como resultado de negociaciones que han durado años, las universidades han conseguido nuevos estatutos, diversos unos de otros. El número de representantes que cada uno de los grupos de la universidad tiene en los órganos de gobierno difiere además de un nivel a otro de la estructura, con lo que se ha venido a crear un sistema de participación muy confuso y complicado. El grupo de los profesores numerarios ha conservado, sin embargo, una amplia mayoría en todos los niveles del gobierno universitario; los estudiantes han conseguido un máximo del 25 por 100 de la representación únicamente en el nivel más bajo, el del departamento, mientras que la representación del cuerpo de auxiliares es aún más reducida. En las dos universidades nuevas de Trondheim y Tromsø, han sido integrados algunos representantes de la población regional.

Las autoridades suecas responsables de la educación no han tenido temor alguno a experimentar con reformas en favor de la participación a partir de 1968, probablemente por razones que serán claras cuando analicemos el control externo de las universidades suecas. Durante los primeros años setenta, en las instituciones universitarias se pusieron a prueba diversos modelos de participación y de instrumentos legales, mientras se llevaba a cabo una extensa preparación de la nueva estructura de la educación superior.

Debido a la profunda integración de las universidades suecas en el sector educativo, es casi imposible resumir los aspectos de participación interna tal como han sido plasmados en la última ley de reforma de 1977. La más importante de las nuevas características consiste en la inclusión de representantes de la sociedad en general en casi todos los niveles de dirección excepto los más bajos. De esta forma, en las recientemente creadas juntas regionales, que pueden llegar a adquirir importantes funciones de planificación y coordinación, los representantes externos serán mayoría. En las también nuevas y muy importantes comisiones de programa, que serán responsables de los programas de licenciatura, un tercio de los miembros representarán a aquel sector del mercado del trabajo que esté relacionado con el programa, otro tercio estará formado por estudiantes y el último tercio estará reservado a los profesores. En el nivel más bajo, o sea el departamento, las restantes tareas administrativas serán llevadas a cabo por un prefecto que contará con la ayuda de una comisión formada por profesores no numerarios, estudiantes y personal auxiliar.

Todas estas estructuras nuevas se encuentran aún en proceso de realización. Por lo que parece, los suecos llevan a cabo valorizaciones muy diferentes de la legislación, por lo que las predicciones varían mucho. Pero no cabe duda que se han sentado las bases de un mecanismo totalmente nuevo de garantizar una participación a los diversos sectores de dentro y fuera de la universidad.

III

CONTROL EXTERNO: ANTES Y AHORA

Un alto funcionario público que discutía hacia 1968 las posibilidades limitadas de controlar las finanzas públicas en Dinamarca, hizo algunas consideraciones pertinentes sobre la posición ocupada por las universidades y por los profesores numerarios dentro del sector público:

En muchas ocasiones, el control verdadero del gasto público se deja en manos de otras autoridades diversas de las financieras, aun cuando a aquéllas no les está permitido gastar más dinero que el que les corresponde durante el plazo de vigencia del presupuesto. Un importante ejemplo de esto es la influencia de los profesores numerarios en los gastos de educación e investigación de las instituciones de educación superior... De las decisiones de los numerarios depende el carácter de los programas de estudio vigentes, y, por tanto, el tiempo que

los estudiantes deberán emplear en llegar a la licenciatura. De estas decisiones nace la demanda de cada tipo de estudio particular, así como la futura tasa de crecimiento de los gastos de cada sector...

Aunque el autor de estas líneas hablaba de la situación danesa, las mismas consideraciones se habrían podido hacer sobre los demás países escandinavos, con la posible excepción de Suecia. Las universidades escandinavas presentan las mismas características que la mayor parte de las universidades de la Europa continental: el gobierno, personificado por el Ministro de Educación, con la participación activa del Parlamento o sin ella, ha elaborado la constitución de la universidad; el gobierno ha nombrado oficialmente a los profesores de rango superior y les ha concedido los privilegios y obligaciones de los funcionarios civiles, además del privilegio de la tradicional libertad académica; el gobierno ha establecido también normas relativas a los exámenes y ha decidido las principales asignaturas de los diversos cursos y programas de estudio, y, finalmente, ha proporcionado a la universidad los fondos necesarios para crear y mantener una institución de educación superior.

Aunque estos poderes legales y sobre todo financieros habrían podido fácilmente permitir al gobierno el control de la vida diaria de la universidad a todos los niveles, dichos poderes no han sido usados, con el resultado que las universidades han mantenido una posición profundamente autónoma. Y no estamos hablando de la libertad académica individual del profesor universitario, ya que tal libertad es considerada como inviolable y casi siempre lo ha sido. Nos referimos al simple hecho político de que los gobiernos normalmente han aceptado las recomendaciones de los órganos colegiales de la universidad. Por diversos motivos, el gobierno no siempre concedía a la universidad el dinero y los puestos de trabajo que ésta solicitaba, pero pocas veces interfería en el modo en que la universidad misma jerarquizaba y justificaba sus peticiones. En este sentido muy real, la universidad era una institución pública autónoma. En esta cuestión, sin embargo, no debemos exagerar las similitudes. Ya antes de finales de los años sesenta existían diferencias entre los países escandinavos. Aun cuando estas diferencias eran diferencias de matiz, tenían bastante importancia. Por un lado, las instituciones de educación superior de Dinamarca, Noruega y Finlandia no eran muy diferentes en lo que se refiere a sus relaciones con sus respectivos gobiernos. Los ministros de Educación habían mantenido tradicionalmente una postura más bien pasiva y no estaban en situación de poder hacer otra cosa, aunque durante los años sesenta se llevaran a cabo reorganizaciones administrativas. La corporación académica ejercía probablemente tanta in-

fluencia sobre los programas de estudio y las condiciones de examen como la que ejercían las autoridades centrales del Estado. Los fondos públicos y los puestos de trabajo se concedían generalmente de acuerdo con principios de equidad y la asignación de recursos se hacía en estricta proporción con el número de estudiantes matriculados.

La situación sueca era diferente. En este país, el ministro de Educación tenía un papel más activo en los asuntos universitarios. El Parlamento y el Gobierno tradicionalmente regulaban de manera muy amplia las actividades de la universidad, especialmente el contenido y la estructura de los programas y los grados. Antes incluso del crítico momento representado por el 1968, habían establecido una estructura uniforme de adopción de decisiones en las universidades suecas. Y sobre todo la situación era diversa debido a la existencia de la función de canciller universitario. La cancillería universitaria era un organismo administrativo central, sustancialmente independiente del gobierno, aunque subordinado al ministro de Educación. En su función de órgano de coordinación, aumentó su tamaño e influencia en correspondencia con el crecimiento de las universidades.

Durante los años sesenta, la cancillería universitaria concedió gran importancia a los objetivos de uniformidad e igualdad a la hora de aprobar el contenido de los programas de estudio. Sin embargo, era a través del control y la coordinación de los presupuestos de las instituciones individuales como la cancillería, junto con los diversos comités consultivos que la ayudaban, llegó a ejercer una influencia considerable. El efecto fue de relativa disminución de la autonomía de las universidades suecas.

Es difícil decir hasta qué punto la situación sueca era realmente diversa de la danesa, por poner un ejemplo. Nadie ha intentado llevar a cabo un análisis comparado sistemático. Pero incluso si las diferencias eran menores de lo que parece, lo importante es que los sujetos políticos habían percibido una diferencia. La función del canciller universitario sueco apareció, pues, con frecuencia en las discusiones que se produjeron en los demás países escandinavos. En Noruega y Dinamarca hubo una amplia oposición a la creación de tal institución porque se pensaba que constituía una amenaza a la tradicional situación de autonomía de las universidades.

A finales de los años setenta ya no es posible describir la relación entre las universidades y el Estado en los mismos términos que antes. Por otro lado, es difícil describir la situación que se ha ido creando, así como establecer comparaciones entre unos países y otros. Informaciones y valoraciones contradictorias a menudo hacen confuso el cuadro. Aparentemente, los cambios menos importantes son los que se han producido en Noruega, seguida a continuación por Finlandia. La predilección noruega de dejar que cada

universidad resuelva sus propios problemas y de evitar darles soluciones a escala nacional, continúa vigente. Por el contrario, el ministro de Educación finlandés ha mostrado una voluntad política tendente a la centralización. A partir de su reorganización a fines de los años sesenta, ha asimilado gradualmente antiguas instituciones privadas de educación superior y ha reforzado el control financiero. La falta de continuidad en los gobiernos sucesivos puede ser la explicación de la relativa ausencia de cambios en las relaciones entre las universidades y las autoridades políticas centrales. Los ministros de Educación finlandeses a menudo caen antes de alcanzar el éxito.

Durante la última década, las universidades danesas han quedado cada vez más sometidas al control externo. El nuevo elemento principal que ha intervenido ha sido que los políticos y los funcionarios estatales daneses han comenzado a aplicar métodos de planificación no sólo en la política económica sino también en la educativa. Como quiera que la educación superior ha sido uno de los factores que desde principios de los años sesenta han requerido siempre mayores recursos, ningún intento de planificación podía ser completo sin incluir a este sector. Esta integración en la política general de planificación se ha ido institucionalizando gradualmente. Se han creado nuevos organismos dentro del Ministerio de Educación, tanto de consulta como de coordinación. El *Folketing*, a través de su influyente Comité Permanente de Educación, ha supervisado las transformaciones y a menudo ha presionado para que se adoptaran medidas. En este proceso, la tradicional posición autónoma de las universidades ha sido socavada e incluso injustamente modificada. Un paso importante se dio en 1976, cuando el *Folketing* autorizó al ministro de Educación para que estableciera una limitación en las nuevas matriculaciones. Al mismo tiempo, se autorizó al ministro para que diera inicio a una redistribución regional de recursos y para que preparara una reorganización de los programas de estudio a fin de crear cursos más cortos y efectivos que cubrieran mejor las necesidades tanto del sector privado como del público. Se está planificando la computarización centralizada de los expedientes académicos de los estudiantes, así como un nuevo sistema de programación centralizada del presupuesto con el fin de hacer posible una mayor flexibilidad en la asignación de recursos. No cabe duda que el Parlamento y, sobre todo, el ministro de Educación han demostrado una fuerte voluntad de fortalecer el control externo. Muchas de las iniciativas centralizadoras, sin embargo, quedan paralizadas por falta de recursos para establecer el control, por falta de estabilidad en el sistema político o debido a la considerable resistencia que las grandes organizaciones burocráticas, en este caso las universidades, son capaces de movilizar cuando se ven amenazadas.

Una dramática interferencia en el gobierno de una universidad tuvo lugar

en Dinamarca en 1975-76, cuando el ministro de Educación y el *Folketing* intervinieron directamente en la dirección del *Centro Universitario Roskilde*, una nueva universidad de matiz izquierdista. Se tomaron una serie de medidas correctivas que culminaron con el nombramiento de tres rectores externos con poderes ilimitados para tomar decisiones propias y anular las de los órganos colegiales de la universidad. Esta intervención no tenía precedentes en la política danesa, como no los tenía a nivel mundial.

Al mismo tiempo que las relaciones entre la universidad y el Estado en Dinamarca se aproximan al modelo sueco de hace diez años, la situación en Suecia está sufriendo profundos cambios. Con la Ley de Reforma de 1977 se ha creado una estructura organizativa de la educación superior completamente nueva. Aun cuando este programa puede desarrollarse aún en diversas direcciones, no cabe duda que los nuevos objetivos y los nuevos medios ejercerán una influencia grande en la vida futura de las universidades suecas.

Los objetivos de la reforma son numerosos. Entre ellos están la retirada de las barreras tradicionales entre las universidades y las demás instituciones de educación superior; la retirada de las barreras sociales contra la admisión; una mayor sensibilización en lo que se refiere a las necesidades del mercado del trabajo, y una mayor sensibilización respecto a la sociedad en general, especialmente al entorno local. Los medios para conseguir estos fines deben ser todavía expresados detalladamente, pero una de las consecuencias, tan importante como paradójica, parece ser que las universidades obtendrán una mayor libertad de manobra en el nuevo contexto descentralizado y al mismo tiempo quedarán integradas en un sistema nacional de educación superior. Las representaciones corporativas de las organizaciones del mercado del trabajo y del mundo político regional y local podrán garantizar la integración de las instituciones en la sociedad en general. Una vez que ha sido abolida la tradicional admisión libre en las universidades, las cuotas de admisión proporcionarán un poderoso instrumento de control del futuro desarrollo de los departamentos y programas académicos. Además, el crecimiento futuro tendrá lugar en las instituciones nuevas, ya que no se prevé una ulterior expansión de las viejas.

Sería prematuro intentar una valoración de esta reorganización de largo alcance que sirve de base para una compleja estructura corporativa. Las expectativas de los observadores suecos varían considerablemente respecto a los elementos más esenciales. Algunos críticos profetizan un grave peligro para la investigación y la enseñanza, la libertad académica y la situación general de las universidades en la sociedad sueca y en particular para la situación de los profesores numerarios. Otros tienden a ver en las reformas un posible medio de modernizar, rejuvenecer y legitimar las viejas instituciones.

Un tercer punto de vista afirma que la nueva estructura organizativa no provocará grandes cambios ya que la inercia es muy fuerte.

Los puntos de vista son diferentes incluso en lo que se refiere al aspecto del control externo. Una hipótesis plausible es que la descentralización de la adopción de decisiones en perjuicio de la cancillería universitaria y en favor de las nuevas juntas regionales y locales hará que entren en juego variaciones locales más profundas que las anteriormente existentes. Por otro lado, la inercia burocrática es un factor importante, por lo que al descentralizar las *funciones administrativas y rutinarias las funciones de planificación centralizada* pueden adquirir un ímpetu mayor.

La inclusión de personas ajenas a la universidad en sus órganos dirigentes también puede ser interpretada de muy diversas formas. Algunas fuentes suecas bien informadas afirman que esta inclusión de representantes de la sociedad en general dará a las instituciones una nueva legitimidad e incluso un aumento de la capacidad de maniobra política frente a las autoridades centrales. Pero también es posible argumentar que la descentralización y la participación externa no serán necesariamente fuentes de mayor autonomía para la universidad ni de mayor libertad académica para el estudioso individual.

La clase política sueca ha creado un nuevo y original modelo de gobierno universitario, cuyo funcionamiento aún no es posible predecir.

IV

HACIA UNA UNIVERSIDAD DE PARTICIPACION

En la primavera de 1968 una comisión para la reorganización de las universidades danesas publicó un informe en el que podemos encontrar un resumen de una de las posturas ideológicas extremas que han surgido en las discusiones acerca de la participación en las universidades escandinavas:

En la actualidad, en la mayor parte de las instituciones, sólo los profesores numerarios son miembros de los órganos colegiales. La opinión de esta comisión es que los profesores numerarios deberían poseer la responsabilidad última en el desarrollo de sus especialidades también en el futuro, tanto por lo que se refiere a la enseñanza como a la investigación. Esta comisión considera, sin embargo, que la experiencia e inspiración que poseen otras categorías de profesores cualificados deberían jugar un papel en el proceso de toma de decisiones. Es importante, además, estimular el interés por los problemas generales de

la institución y la comprensión de los mismos por parte de dichos profesores.

Estas líneas se pueden leer como el credo difícil de modificar de la universidad tradicional. La argumentación se basa en la premisa de que el profesor numerario dentro de su departamento posee un conocimiento superior que le brinda una posición y responsabilidad únicas y que este conocimiento asimismo, legitima su participación en las estructuras de gobierno colegial de la universidad. En cierto modo, la comunidad universitaria consiste sólo en los profesores numerarios, los demás profesores son aprendices en diferentes estadios de su desarrollo intelectual y son merecedores de una cooptación benévola y controlada en esta comunidad elitista. También los estudiantes son aprendices, pero no suficientemente adelantados en el conocimiento como para contribuir a la dirección de la enseñanza y la investigación. Los empleados en las oficinas, bedeles, etc., están considerados como auxiliares y subordinados.

Este punto de vista, o variantes de él, fue recusado en las universidades escandinavas a partir de 1968, tanto por los estudiantes como por otros miembros de la comunidad universitaria. Durante los encendidos debates de fines de los años sesenta se reconoció dentro y fuera de las instituciones de educación superior, que todas las categorías de miembros de la comunidad universitaria podían contribuir con algo. Es más, no sólo poseían la capacidad de contribuir al rejuvenecimiento de la universidad, sino que poseían también el derecho a hacerlo. En pocos años la discusión se convirtió en un debate acerca de los medios para alcanzar este objetivo de una universidad de participación.

Que la universidad como comunidad comprende más miembros que los profesores numerarios es una idea tan antigua como la institución misma. Pero esta vez, sin embargo, esta idea ha tomado formas nuevas que hacen que algunos de los sistemas escandinavos se hayan convertido en algo diverso desde un punto de vista mundial.

En primer lugar, ahora se considera como miembros de la comunidad a todos los individuos que reciben un salario de la universidad de manera permanente o temporal o que reciben una educación en ella. Esta extensión de los derechos de participación ha tenido algunas finalidades manifiestas, de las cuales la más importante, sin embargo, ha sido la voluntad de establecer una verdadera democracia «industrial». La participación del personal auxiliar en la dirección de las universidades ha sido justamente considerada como una conquista de vanguardia por parte de los sindicatos y de aquellos políticos que desean un aumento general de los derechos de participación

tanto en el sector público como en el sector privado de la sociedad. Algunos políticos han debido considerar a las instituciones de educación superior como un terreno excelente y sin riesgos para experimentar con formas de democracia participatoria.

En segundo lugar, para incluir a grupos nuevos en los procesos de adopción de decisiones, ha sido necesario elaborar principios de representación que se adaptaran a la peculiar situación estructural. Durante el eufórico período posterior a 1968, la «democracia directa» fue un grito de batalla en el mundo estudiantil. La asamblea era considerada como el único método legítimo de conducir los asuntos. Con el paso del tiempo, sin embargo, los comprobados principios del gobierno representativo consiguieron prevalecer y este debate se convirtió en los países escandinavos en un debate acerca de los principios de la representación, de los derechos de sufragio y elegibilidad, de los sistemas electorales, etc.

El principio más radical fue el finlandés «un hombre, un voto», principio que fue discutido ardientemente durante varios años, pero que nunca llegó a tener éxito en el sentido de convertirse en ley. Se basaba en la creencia en una igualdad total y, por tanto, en una analogía con la introducción del sufragio universal en la sociedad en general. Esta idea de una simetría entre la universidad y la sociedad nunca encontró mucho apoyo en los demás países escandinavos. Se discutieron, en cambio, diversos métodos basados en cuotas, se experimentaron y, en algunos casos, se institucionalizaron. Ya en 1968, el gobierno sueco autorizó una serie de experimentos con diversos modelos de participación, y esta autorización probablemente explica la interesante peculiaridad de que el tema de la participación nunca llegara a ser allí un problema político vital.

Las diversas fórmulas de representación están basadas en el mejor de los casos en premisas muy controvertibles. Sería más exacto decir que reflejan compromisos políticos de carácter pragmático. Esto es cierto en lo relativo a las diversas aplicaciones del principio de «Drittelparität», el principio de paridad, y a algunos otros. Ninguno de ellos poseen la clara simplicidad ideológica que tenía la tradicional autoridad profesoral, o que tiene incluso el principio «un hombre, un voto». Las numerosas formas de representación que se han discutido están todas ellas basadas, por el contrario, en la idea que la comunidad universitaria está formada por dos, tres o cuatro grupos homogéneos distintos, cada uno de los cuales posee intereses legítimos. Un alto funcionario público del Ministerio de Educación danés ha condensado la idea básica, casi simplista, que se encuentra en la base de la aplicación del principio de paridad:

La filosofía que justificaba la repartición al cincuenta por ciento de los puestos representativos entre profesores y estudiantes concebía a estos dos grupos como homogéneos y con intereses contrapuestos. No se podrían obtener resultados satisfactorios para ambas partes hasta que no se alcanzara un acuerdo general mediante métodos democráticos, es decir, a través de profundas discusiones y compromisos.

No podemos decir hasta qué punto estas ideas han sido puestas en práctica. De hecho, algunos observadores afirman que el sistema universitario se acerca al ideal democrático. Para muchos, la coexistencia y colaboración pacíficas y el logro de un amplio consenso significa no sólo una meta, sino la perspectiva empírica desde la que hay que estudiar el funcionamiento de las instituciones de educación superior. Otros tienden a mostrar puntos de vista más pesimistas, subrayando la perspectiva del conflicto, el supuesto deterioro de los niveles académicos, el tiempo que pierden quienes participan en los órganos de gobierno, etc.

Una tercera idea nueva fue incorporada a las discusiones relativas al papel propio de los estudiantes y del personal auxiliar en el gobierno de la universidad. Los estudiantes apoyaban a menudo sus peticiones de participación refiriéndose a sí mismos como representantes de los intereses sociales generales. Su función, aparte de la realización de objetivos específicos en su calidad de estudiantes, era la de corregir el rumbo de la universidad tradicional y en este proceso hacerla más útil a la población en general y a la clase trabajadora en particular. Esta idea, que jugó un papel muy importante en todos los países escandinavos durante los primeros años posteriores a 1968, fue más tarde incorporada a las peticiones del personal auxiliar y de sus sindicatos para obtener representación, a veces en la forma paradójica de que una extensión de los derechos de participación a estos grupos podría servir como freno a la actividad de los estudiantes de izquierda. Pero la idea básica era la misma; es decir, que los antiguos defensores de los intereses públicos, los profesores numerarios, ya no podían dirigir las universidades de acuerdo con las necesidades de la sociedad. Por tanto, alguna medida tenía que ser tomada a fin de construir perspectivas más amplias y útiles.

Las ideas y las realidades no siempre coinciden, cosa que también es verdad en relación a las universidades. Hemos visto que las instituciones escandinavas de educación superior se diferencian respecto a las formas de gobierno representativo que han adoptado. Sería de considerable interés valorar desde un punto de vista comparativo el funcionamiento de las diversas estructuras, pero se trata de una labor casi imposible. Es muy problemático que se puedan llevar a cabo valoraciones desapasionadas en este terreno

en que los intereses creados impiden cualquier intento de efectuar análisis objetivos.

En el momento en que la voluntad reformista ha perdido fuerza, especialmente en aquellos países en que era más intensa, existen signos de que bastantes políticos sufren un proceso de arrepentimiento. Esto es verdad en Dinamarca, por ejemplo, donde los políticos de derecha y centro del sistema de partidos han llevado a cabo un ataque a lo que estaba considerado como «la estructura universitaria más democrática del mundo». Estos críticos afirman que, a pesar de su estructura recientemente reformada, las universidades no sólo no son más sensibles, sino que son mucho más obstinadas de lo que eran antes. Como quiera que tarde o temprano los políticos comprenderán que en una sociedad democrática las reformas democráticas no pueden ser anuladas, la discusión política acerca del tema universitario es posible que cambie de enfoque.

Las universidades no pueden ser sometidas eficazmente a medidas extraordinarias de control, como han demostrado los recientes intentos de poner bajo control externo una universidad danesa, el Centro Universitario Roskilde. Pero, al igual que a otras instituciones públicas, se las puede agotar y dejar sin medios de subsistencia.

Mediante la introducción de un elemento externo a la profesión en la administración colegial, como se ha hecho en Suecia y en la nueva universidad noruega de Tromsø, se puede aumentar la sensibilidad de la universidad a los intereses locales, pero estructuras descentralizadas de este tipo pueden crear sus propios problemas en lo que a las relaciones entre la universidad y la autoridad política central se refiere.

Es más expeditivo transformar la universidad en correspondencia con la voluntad de los políticos, minando sistemáticamente los tradicionales poderes legales de la universidad y dejando que aumente su déficit financiero. Hasta qué punto esto sucederá y qué dirección tomará una transformación similar, son cosas que no podemos predecir.

V

HACIA UNA UNIVERSIDAD POLITIZADA

Se ha repetido con frecuencia que las universidades se han politizado cada vez más en los últimos años. Algunos observadores están profundamente preocupados por esto, mientras otros se alegran de esta transformación. Es fácil encontrar ambas posiciones en las mismas personas.

Pero ¿qué significa politización referido a las universidades? Igual que ha sucedido con otros problemas del desarrollo reseñados en este estudio, la politización tiene muchas facetas y la valoración del fenómeno depende mucho del sentido que se dé a este término. Afrontaremos, pues, el problema tomando en consideración algunas de las formas en que se puede decir que las universidades escandinavas hayan aumentado su nivel de politización durante la última década.

Está generalmente aceptado que entre los efectos benéficos de la revuelta estudiantil desde 1968 se encuentra la creciente comprensión de la función de la universidad en la sociedad. La idea que la universidad está influida por los valores de la sociedad y que la investigación y la enseñanza universitarias dejan sentir sus efectos sobre la sociedad ha dejado de ser propiedad exclusiva de un grupo de científicos sociales y se ha convertido en patrimonio de todos. Gracias al uso de simplificaciones verbales, como cuando los estudiantes gritaban «la investigación para el pueblo, no para los beneficios», las ideas básicas se extendieron fuera de los muros de la supuesta torre de marfil que se atacaba.

En este sentido, la politización se produjo con extraordinaria rapidez a partir de 1968, siendo bien recibido en general como concepción nueva de un viejo fenómeno. A largo plazo, sin embargo, la comprensión del papel político de la universidad empezó a provocar efectos no deseados por la comunidad universitaria y, en particular, por los estudiantes. Cuando la sociedad pretendió ejercer una influencia sobre los asuntos universitarios y cuando los políticos, como representantes de la sociedad, pidieron a la universidad que preparara programas de estudio más adecuados, que elaborara procedimientos de trabajo más eficaces o que realizara investigaciones más relevantes, es decir, más coherentes con las necesidades prácticas, estas demandas fueron consideradas a menudo como injustas violaciones de la autonomía universitaria y no como consecuencias naturales de las nuevas concepciones existentes en la sociedad.

Otro sentido en el que se puede afirmar que las universidades se han politizado tiene que ver con la creciente integración de estas instituciones en el sector público. Las universidades se han convertido en objetos de la planificación y la adopción de decisiones por parte de los poderes públicos. En Suecia existía ya una antigua tradición en este sentido que, sin embargo, se ha reforzado considerablemente a lo largo de estos años. En otros países escandinavos esta transformación constituyó una ruptura con el pasado. La novedad consistía en que las diversas medidas de reforma de la educación intentaban cambiar no sólo las condiciones de la universidad, sino también la sociedad. La construcción de nuevas universidades se consideraba como

uno de los diversos medios de combatir las desigualdades regionales; la facilitación de los requisitos de ingreso era una forma de igualdad de oportunidades para los jóvenes provenientes de familias menos acomodadas, y la creación de programas de ayuda económica constituía un posible método de moderar los salarios relativamente altos de los licenciados.

En uno de estos países, Dinamarca, la integración de las universidades en la vida política adquirió un significado especial, totalmente literal. Debido a una reliquia del absolutismo regio, las universidades danesas se hallaban fuera del dominio legislativo, por lo que sólo indirectamente estaban supervisadas por el Parlamento. Se gobernaban de acuerdo con estatutos que eran diversos de una universidad a otra. Desde 1970 esta situación ha cambiado totalmente: el *Folketing* danés aprobó la primera Ley de Gobierno de la Universidad en 1970 y en 1973 esta ley fue reformada y convertida en universalmente aplicable a las instituciones de educación superior. Esta transformación hizo que los legisladores se fijaran mucho más que antes en los problemas universitarios y convirtió estos problemas en temas políticos. Las transformaciones en los restantes países escandinavos no llegaron tan lejos. En Suecia, la centralizada estructura existente no reclamaba una rápida acción legislativa, por lo que hubo que esperar a 1977 para que se aprobaran leyes que codificaran los experimentos que con sumo control había llevado a cabo la burocracia sueca. En Finlandia, el *Eduskunta* (Parlamento) discutió una serie de propuestas muy progresistas, pero las crisis ministeriales y otros acontecimientos retrasaron el proceso legislativo, hasta que las causas progresistas aparentemente perdieron fuerza entre los políticos finlandeses. La transformación de la situación noruega es particularmente interesante. Cada institución poseía su estatuto y cuando se empezaron a sentir demandas de revisión a partir de 1968 fue siempre dentro de un contexto local, por lo que en realidad nunca requirieron unas medidas de carácter nacional. Las autoridades políticas centrales aceptaron en general los compromisos a los que se había llegado en cada institución y la idea de una ley de gobierno de la universidad aplicable universalmente ha encontrado cierta oposición. Las informaciones recibidas de otros países, en especial de Holanda y Dinamarca, fueron tomadas como un aviso y se actuó en consecuencia. Vemos, pues, que la politización en este sentido específico no ha alcanzado los mismos niveles en los sistemas universitarios de los diversos países escandinavos.

Cuando las autoridades políticas nacionales comienzan a desarrollar un interés en el gobierno de las universidades, el siguiente paso es fácil que sea un movimiento hacia la politización en un sentido diverso, aunque muy familiar, es decir, la aparición de conflictos y desacuerdos entre los partidos

respecto al contenido de la política de educación superior. Estos desacuerdos afloraron sólo durante los últimos estadios del proceso legislativo que tuvo lugar en Suecia antes y después del cambio de gobierno de 1976, aunque nunca tuvieron la misma intensidad que en el caso de Finlandia y Dinamarca. En Noruega no surgieron graves conflictos entre los partidos durante los años setenta.

En otro sentido, todavía las universidades pueden politizarse. Si los miembros de la comunidad universitaria que trabajan en los órganos de gobierno de la institución se dejan guiar en sus acciones por sus opiniones o afiliación partidistas, bien sea abierta o veladamente, las relaciones entre la universidad y la sociedad cambian fundamentalmente su carácter en dos sentidos. Primero, la universidad tiende entonces a convertirse simplemente en otro campo de batalla de los conflictos sociales que derivan de las diferencias de clase o de otras diferencias importantes. En esta situación, la universidad puede perder su credibilidad como institución cuya identidad consiste en su capacidad para elaborar conocimientos analíticos desapasionados sin basarse en la configuración del poder que existe en la sociedad. Segundo, si el «sistema de partidos» existente dentro de la universidad difiere profundamente del de la sociedad en general, se puede desarrollar un conflicto entre la universidad y las demás instituciones estatales.

No poseo información que indique hasta qué punto las universidades escandinavas se han politizado en este sentido. Los enfrentamientos que se produjeron en Dinamarca en 1976 y 1977 entre el *Folketing* y los estudiantes daneses en relación al problema del Centro Universitario Roskilde son difícilmente comprensibles si no se analizan desde este punto de vista. La radicalización política de los estudiantes daneses y de sus organizaciones explica suficientemente las relaciones bastante difíciles que existen entre la población, los políticos, los estudiantes y los profesores, especialmente a partir de la transformación del sistema de partidos en 1973.

En todos los países escandinavos, los socialdemócratas han obtenido un débil apoyo entre los estudiantes. Pero en Suecia y Finlandia, y hasta cierto punto también en Noruega, los conservadores y los liberales obtenían apoyo suficiente como para servir de contrapeso a la izquierda. En Dinamarca no existe este contrapeso y la izquierda, que constituye sólo un pequeño segmento de la población en general, domina dentro de las universidades. Los perfiles ideológicos de los estudiantes y de la población divergen más en Dinamarca que en los demás países escandinavos y, como las elecciones universitarias en los países escandinavos se llevan a cabo siguiendo el principio de la representación proporcional, estas divergencias constituyen indi-

cadoreos significativos de climas políticos muy diversos. Politización parece ser un término muy adecuado para estos fenómenos.

VI

EL INCIERTO FUTURO

Las universidades y demás instituciones de educación superior escandinavas poseen numerosas características similares. Existe la tentación de subrayar estas similitudes por la simple razón de que son fácilmente observables. Se adaptan muy bien a las opiniones preconcebidas de numerosos observadores extranjeros que tienden a ver los países escandinavos como una familia de naciones que forman una región.

Las similitudes fundamentales quedan también apuntadas por las numerosas formas de cooperación entre países escandinavos. Es fácil ver que una común fertilización tiene lugar en diversos campos de investigación. Aparentemente, las similitudes facilitan una elevada movilidad interregional a nivel de personal como a nivel de ideas. En algunos casos existe una cooperación organizada en forma de asociaciones profesionales conjuntas, periódicos conjuntos, proyectos de investigación conjuntos, etc.

Pero observando más de cerca la situación se puede llegar a la conclusión que la cooperación escandinava en la investigación y la enseñanza superior tiene tanto que ver con la lengua, la cultura y la herencia histórica como con las características estructurales de los sistemas de educación superior. En las páginas precedentes se ha afirmado que probablemente estos sistemas nunca fueron idénticos al menos por lo que se refiere a unas pocas características importantes. Ya antes incluso de la época crítica 1968-69, las universidades escandinavas mostraban diferencias fundamentales respecto a su estructura interna de gobierno y a sus relaciones con las autoridades estatales. En una perspectiva europea, los interesantes modelos y experimentos de participación de Dinamarca constituyen un caso único. Lo mismo puede decirse de las estructuras corporativas en Suecia.

Debido a la falta de teorías sobre el desarrollo de la universidad, el futuro de las universidades escandinavas está abierto a todo tipo de conjeturas. Las hipótesis varían enormemente y tienden a depender de los puntos de vista políticos generales de quienes las expresan.

La dramática palabra «crisis» se aplica frecuentemente a la situación de las universidades escandinavas. Por crisis se entiende a menudo el inminente deterioro y decadencia académicos. En otros casos se habla de crisis

en el sentido de un asedio de las universidades y de una relación tensa con las autoridades estatales y con la población exterior a la «torre de marfil». Las nuevas estructuras de participación interna se consideran a menudo como la causa fundamental de las transformaciones. Estas opiniones son a menudo profundamente enraizadas y radicales. Sin embargo, es difícil apoyar puntos de vista tan pesimistas con pruebas de peso. La mayor parte de los observadores bien informados, incluso en Dinamarca, donde el problema universitario está relativamente politizado y la polarización es aún muy fuerte, tienden a adoptar posiciones menos exageradas y más equilibradas en las discusiones dedicadas a valorar la situación actual y a predecir su desarrollo futuro.

Para concluir, diremos que es más apropiado afirmar que las universidades escandinavas han experimentado lo que los científicos sociales llaman una crisis de sistema, es decir, una situación inestable debido a que un sistema social (en este caso la universidad) ha sufrido en un plazo relativamente corto de años grandes cambios en algunos de sus componentes esenciales. No cabe duda que en los ejemplos escandinavos los componentes identificados con las denominaciones de participación interna y control externo han sufrido cambios considerables y a su vez han transformado otras partes del sistema. Las pautas varían de un país a otro en términos de la extensión de las transformaciones, pero las características esenciales son similares. El efecto más importante y probablemente duradero de esta crisis de sistema consiste en una nueva definición más amplia y en parte inesperada del concepto de universidad y del concepto de autonomía universitaria. Las tareas de las universidades han cambiado; sus estructuras y principios de gobierno han cambiado; su *status* ha cambiado. A finales de los años setenta, las universidades escandinavas forman parte de la sociedad circundante mucho más profundamente que hace una década.

(Traducción de FAUSTINO GONZÁLEZ)

NOTA

Las citas del texto han sido obtenidas, en el orden en que aparecen, de las siguientes publicaciones: ERIK SCHMIDT: *Offentling Administration og Planlægning*, Copenhagen, 1968; *Betænkning II om Den højere undervisnings og forsknings administrative organisation* (Bet. nr. 475), Copenhagen, 1968, y E. GOLDSCHMIDT: *Student Participation in the CEE Member Countries in 1973*, Estrasburgo, 1975.

NOTA BIBLIOGRAFICA

La bibliografía sistemática y actualizada en lengua inglesa acerca de las universidades escandinavas es muy escasa. El lector encontrará un punto de partida adecuado para un estudio más profundo en los capítulos meticulosamente documentados sobre Noruega, Suecia, Finlandia y Dinamarca en HANS DAALDER y EDWARD SHILS (comps.): *Legislatures and the University*, 1979. Una buena introducción a la situación sueca se encuentra en RUNE PREMFERS y BERTIL ÖSTERGREN: *Systems of Higher Education in Sweden*, Nueva York, 1978.