

Las transformaciones en el gobierno de las universidades argentinas

*María Catalina Nosiglia**

A modo de introducción

El gobierno es una de las problemáticas con mayor presencia en los estudios sobre la universidad. Este interés se justifica, por una parte, por los amplios márgenes de autonomía que gozan nuestras instituciones universitarias que plantean desafíos para el gobierno del conjunto del sistema universitario ante la gran expansión y diversificación de instituciones, en las últimas décadas. Por otra parte, el gobierno colegiado con la participación de diferentes actores, como característica destacada de las universidades argentinas, complejizan la resolución de las cuestiones de poder y la toma de decisiones. Finalmente, la expansión creciente de la matrícula de la educación superior frente a restricciones de orden financiero, provocaron una mirada más atenta del Estado y la sociedad acerca de su desempeño y los problemas de gobernabilidad cobraron relevancia en la reflexión sobre las universidades.

El objetivo de este artículo es analizar el gobierno universitario en Argentina tras la sanción de la Ley de Educación Superior 24521 (LES), articulando los aportes de algunas investigaciones realizadas por nuestro equipo de trabajo y de otros autores que plantean perspectivas complementarias. A tal fin, en la primera parte del trabajo, se presentan algunos aportes teórico-conceptuales para entender el gobierno universitario. En la segunda parte, a partir de la lectura de las distintas leyes universitarias sancionadas en la Argentina, se identifican los períodos donde se fueron incluyendo los distintos actores a los órganos de gobierno. En la

última parte, se analizan los cambios operados en el gobierno de las instituciones a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior.

Aportes teórico-conceptuales para el estudio del gobierno universitario

El estudio del gobierno universitario —como modo de organización de las relaciones de poder y distribución de la autoridad— puede ser abordado, desde tres dimensiones íntimamente relacionadas: a) la interacción de la universidad-Estado (gobierno) que nos remite a los alcances de la autonomía universitaria; b) la interacción de la universidad con el sistema de educación superior (SES) y con el subsistema universitario nacional que nos remite a los problemas de coordinación universitaria; y c) la dimensión de los equilibrios de poder al interior de las instituciones universitarias, es decir, al análisis de la gobernabilidad. En esta dimensión centraremos el análisis de este trabajo (Nosiglia, 2011; Nosiglia, Trippano y Mulle, 2018).

El tema del gobierno ha sido objeto de estudio desde diferentes disciplinas. Desde la ciencia política se estudia al gobierno desde una perspectiva multidimensional. Algunos autores explican que el gobierno puede ser entendido como: a) un conjunto de actores, sean estos individuos o grupos que poseen autoridad para el cumplimiento de actividades específicas y a través de distintas estructuras de toma de decisión política, es decir los gobernantes; b) un conjunto de funciones, actividades, que inter-

* Licenciada y profesora en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires. Profesora regular a cargo de la cátedra de Política Educacional en la Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Dictó cursos de posgrado sobre políticas de educación superior en numerosas universidades del país y del extranjero. Actualmente es secretaria de Asuntos Académicos del Rectorado de la UBA. Es directora de Proyectos UBACyT en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (FFyL-UBA).

vienen en la dirección política de la sociedad y remiten a la escisión entre política y administración como dos ámbitos con funciones precisas y complementarias y, en general, la política es asociada al gobierno electo y la administración al gobierno permanente; y c) un conjunto de instituciones cuyas atribuciones para el ejercicio del poder dependen de un determinado ordenamiento legal y constitucional con independencia de las personas que temporalmente las integran (Orlandi y Zelazink, 1997).

Desde la primera perspectiva, los actores son definidos como sujetos individuales o colectivos que poseen capacidad de acción estratégica. Lo anterior supone que cada actor tiene sus propios intereses y creencias que busca satisfacer a través de la ejecución de un curso de acción. A su vez, ese curso de acción tendrá una determinada probabilidad de éxito dependiendo de la capacidad de movilización o presión (Acuña, 2007). Asimismo, el análisis específico de la participación de los actores en el gobierno universitario, según Camou, está atravesado por dos lógicas cuya articulación produce ciertas tensiones: por un lado, la lógica democrática, que demanda la igualdad política, la deliberación colectiva y el voto de la mayoría y; por otro lado, la lógica académica basada en la división del trabajo docente de acuerdo con un orden jerárquico, las reglas de producción de conocimientos, la validación del saber, la experiencia científica y las diferencias de mérito. La ciudadanía universitaria de los diferentes actores sería el resultado de la articulación de ambas lógicas (Camou, 2008).

Desde la segunda perspectiva, el abordaje del gobierno permite distinguir entre funciones legislativas y ejecutivas. Se entiende como atribución primaria de la función legislativa la normación —formación del Derecho Positivo como medio para la construcción del propio ordenamiento jurídico—, es decir, la sanción de leyes que son una regla imperativa abstracta, de contenido general, y se aplican no en un caso específico, sino en todos los casos que se ajustan a la condición de aplicación de la regla (Görlitz, 1980; De Vedia, 1974; Guido, 1957). No se restringe a las actividades necesarias para ha-

cer efectivas las leyes sino que abarca además toda la acción desarrollada ininterrumpidamente por la autoridad competente para lograr sus propios fines inmediatos y concretos. En este sentido, se conjuga, por un lado, la función gubernamental, centrada en resolver todos aquellos asuntos excepcionales que afectan la unidad política de incumbencia y, por otro, la función administradora, que consiste en gestionar los asuntos públicos ordinarios (De Vedia, 1974; Guido, 1957).

La noción de gobierno está íntimamente relacionada con la idea de poder y de autoridad. Weber define el poder como una relación entre los que mandan y los que obedecen, como la capacidad de imponer la voluntad de unos sobre otros. Cuando el poder es considerado como legítimo, es percibido por los individuos de una comunidad como “autoridad” (Weber, 1997). El ejercicio de la autoridad legítima supone la existencia de cierto orden político institucional, más o menos estructurado. Ese orden político institucional se encuentra atrapado por las tensiones entre diversas lógicas de acción: políticas, burocráticas, colegiadas o de anarquías organizadas que terminan por establecer ciertas fronteras entre lo político, lo administrativo-burocrático y lo académico (Clark, 1983). En el caso de las universidades, muchas de estas fronteras tienen límites borrosos y ambiguos, sujetos a múltiples contingencias.

En las últimas décadas, las orientaciones en materia de gobierno y gestión universitaria — promovidas por organismos internacionales y por algunos especialistas— parten del supuesto de crisis de gobernabilidad, tanto a nivel del sistema como hacia el interior de las instituciones. Ibarra Colado y Rondero López identifican que la gobernabilidad universitaria incluye una dimensión en relación con el interior de la institución y otra respecto de la relación que las instituciones establecen con el medio externo. En el plano interno, la gobernabilidad implica el manejo cotidiano de la institución —la definición de su misión y propósitos, procesos de toma de decisiones, estructuras de autoridad y formas de organización— y además aporta el encuadre institucional para el desarrollo del

trabajo universitario. En el plano externo, la gobernabilidad supone el manejo de las relaciones de la universidad con el medio social, es decir, la capacidad para establecer acuerdos con agencias del Estado y entidades privadas para incorporarse a redes de producción y transmisión de conocimientos, articulando los sistemas de gobierno de la institución con aquellos más generales que regulan las relaciones de los conjuntos organizacionales (Ibarra Colado y Rondero López, 2001).

Las diversas políticas implementadas desde el Estado supusieron cambios en la relación entre el Estado, la sociedad y las universidades: del “Estado benevolente” al “Estado evaluador”. Esto se expresó en el establecimiento de un nuevo contrato social, basado en la sustitución del débil control administrativo del Estado por la exigencia de la rendición de cuentas, el cambio de criterios en la asignación de recursos públicos con base en objetivos y metas convenidos y un compromiso por parte de las universidades de diversificar sus fuentes de financiamiento (Brunner, 1990; Bentancur, 2001; Nosiglia, 2004).

En el nivel de las instituciones, las orientaciones en materia de gobierno universitario han recogido algunas de las propuestas que efectuaron los organismos multilaterales. En un documento publicado en 2000, el Banco Mundial (BM) señalaba los requisitos necesarios del “buen ejercicio del poder” y planteaba principios para su logro, entre los que se destacaban: libertad académica, pero con rendición de cuentas y cooperación en el gobierno; claridad en cuanto a derechos y deberes acordados y estatuidos en leyes y documentos; selección por mérito o meritocracia; la necesidad de no dejar las decisiones en manos de burócratas o políticos ajenos a la universidad; la estabilidad financiera y la rendición de cuentas; la participación de los estudiantes en el gobierno restringida a asuntos estrictamente estudiantiles (actividades extracurriculares, servicios estudiantiles y alojamiento) por cuanto su estancia en la institución es transitoria. Asimismo, planteaba la división de funciones y composición diferencial de los órganos de gobierno según se trate de consejos

de facultad, representativos del profesorado y encargados de tomar decisiones específicas de política académica o consejos directivos conformados principalmente con miembros de los sectores no académicos, con funciones de regulación de las relaciones entre la universidad y las instancias externas ante las cuales debe responder (Banco Mundial, 2000). La participación de actores externos a la universidad se hace bajo el supuesto de que su participación funcionaría como catalizadora de los cambios necesarios para que la universidad se adecue a las nuevas demandas sociales y a la posibilidad de actuar como árbitros en confrontaciones entre miembros de la academia, y serán garantes de la buena gestión financiera ante el sector público (Nosiglia y Diodati, 2009).

Según un estudio comparativo sobre el gobierno de las universidades europeas, estas nuevas tendencias promovidas desde las agencias multilaterales se aplicaron a través del fortalecimiento del liderazgo ejecutivo de las posiciones de autoridad de rectores, decanos, directores de departamento; la profesionalización de la administración mediante la introducción de nuevas formas de designación y competencias requeridas para cubrir cargos ejecutivos; la participación de la comunidad académica en la gestión por intermedio de algún cuerpo colegiado, pero con facultades más restringidas, llegando hasta el mero asesoramiento y una nueva forma de designar a los miembros de los órganos ejecutivos, asociada a la idea de *chief executive officer* designado por un directorio y no por la academia. En este marco, el rector concentra poderes normativos, políticos, administrativo. De igual modo, la elección del decano se torna responsabilidad del rector, ya sea a través de procesos de convocatoria dentro de la institución o, en forma abierta, mediante la negociación con los candidatos y su contratación posterior en base a objetivos acordados. Este último modo refuerza el sentido de que los decanos son miembros de un equipo de gestión jerárquico y que deben su legitimidad al máximo responsable de la institución, más que a una representación de los académicos a nivel de la facultad o de departamento (Samoilovich, 2006).

Dos temas resultan centrales para el análisis del gobierno universitario en la Argentina y sus transformaciones recientes: el “demos universitario” y la cuestión de la representación. Con respecto al “demos universitario” existen discusiones acerca de si debe promoverse el principio de igualdad de voluntad o conservar el principio jerárquico. Mientras que el primero establece una equivalencia en el valor del sufragio, el segundo expresa una mayor ponderación del voto de algunos actores. Sobre esta cuestión, Naishtat, Toer y Aronson observan que en las universidades nacionales predomina el principio jerárquico que se fundamenta en el argumento clásico, que la ciencia es cosa de sabios, entonces las mayores responsabilidades de gobierno deben recaer en el claustro docente (Naishtat, Toer y Aronson, 2005).

Con respecto a la representación, Manin enumera los principios que caracterizan al gobierno representativo moderno. Los gobiernos son elegidos por los gobernados a intervalos regulares; los gobernantes conservan, en sus iniciativas, un margen de independencia en relación con los gobernados; la opinión pública puede expresarse por fuera del control de los gobernantes sobre los temas políticos y las decisiones tomadas por los gobernantes demandan ser justificadas públicamente (Manin, 1988).

En referencia a las formas de gobierno, cabe señalar también que tradicionalmente el gobierno de las universidades argentinas asumió rasgos del modelo parlamentario que se vinculan con la elección indirecta de las autoridades unipersonales y el ejercicio simultáneo de las funciones ejecutivas y legislativas por parte de los órganos colegiados. En este escenario, las autoridades unipersonales se configuraron como *primus inter pares* actuando como representantes de la universidad frente a organismos externos (Mazzolla, 2006). Sin embargo, las tendencias internacionales que fueron referenciadas precedentemente ponen en tensión aquella tradición. Las resoluciones de estas problemáticas quedan reflejadas en los cambios normativos sobre el gobierno universitario a lo largo del tiempo, que serán analizados en el apartado que sigue.

La incorporación de los distintos actores al gobierno de las universidades a partir del análisis normativo

La primera Ley universitaria N° 1597 fue aprobada en 1885 a partir del proyecto impulsado por el senador y rector de la Universidad de Buenos Aires, Nicolás Avellaneda. Como señala Mignone, el proyecto original de Avellaneda que propiciaba una mayor autonomía de las casas de estudios confrontó con la mirada más intervencionista por parte del ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública Eduardo Wilde. El resultado fue una ley que recoge en parte esta posición del Poder Ejecutivo (Mignone, 1998). Sin embargo, la principal virtud de la ley es que fue concisa (cuatro artículos y uno de forma), por eso permaneció hasta 1947, ya que los cambios de política universitaria que ocurrieron durante ese largo período se tramitaron vía las modificaciones de los estatutos universitarios.

Fueron dos los tópicos que suscitaron mayor discusión: la autonomía universitaria y las formas de designación del profesorado. Respecto a la autonomía universitaria, la mayoría de los legisladores la concebían como un ideal a alcanzar, pero de difícil logro por razones financieras, ya que las universidades dependían enteramente del tesoro público. En relación con la designación de profesores, Avellaneda proponía que los profesores sean designados a través de un concurso de oposición y les aseguraba también una participación relevante en el control de las facultades y en los órganos de gobierno de la institución. Sin embargo, la mayoría de los legisladores estaban preocupados por evitar un fenómeno de corporativismo de los profesores y, por eso, procuraron restringir su participación en el gobierno de la institución (Groisman, 1995).

En materia de gobierno, la normativa estableció tres órganos colegiados de gobierno: la Asamblea Universitaria, conformada por los miembros de las facultades y presidida por el rector; el Consejo Superior, compuesto por el rector, los decanos de las facultades y los delegados que las mismas nombren; y las facultades, integradas por un número no mayor a quince

miembros y en el que participen al menos una tercera parte de los profesores. La Asamblea Universitaria elegía el rector.

Stubrin señala que esta configuración del gobierno de las facultades había sido impulsada por el gobierno nacional como una estrategia para controlar o limitar el accionar de los académicos, pero sin avanzar hacia modelos de mayor injerencia estatal como el francés, donde prevalece una tutela del Ejecutivo sobre la organización y funcionamiento de las universidades (Stubrin, 2019).

Durante los primeros años del siglo XX, según Buchbinder, se registró un crecimiento relativo de la matrícula que trajo aparejado la incorporación de cuestiones gremiales estudiantiles. En la Universidad de Buenos Aires desde el 1900 se crean varios centros de estudiantes y, finalmente, en 1908 se crea la Federación Universitaria de Buenos Aires. En este contexto, se van presentando varios reclamos de estudiantes por diversas cuestiones académicas, pecuniarias y por la forma de gobierno. Con respecto al gobierno, los estudiantes denunciaron el carácter oligárquico del gobierno universitario donde sus miembros eran vitalicios y el profesorado tenía escasa representación. En medio de este conflicto, en 1906 asume un nuevo rector, Eufemio Uballes, que acompañará los reclamos estudiantiles y efectuará una reforma del estatuto de la UBA que estableció que las facultades pasarían a estar conformados por dos cuerpos colegiados. Esta reforma estatutaria, por un lado, mantuvo a las academias con miembros vitalicios, pero sus funciones fueron limitadas al asesoramiento, pero por otra parte creó los consejos directivos conformados por el claustro de profesores. En 1918 el rector Uballes reformó nuevamente el estatuto y dispuso que las facultades serían dirigidas por representantes en partes iguales de estudiantes y profesores titulares y suplentes (Buchbinder, 2012).

Como contracara de lo que venía sucediendo en la UBA, en la Universidad de Córdoba, donde el poder del clero era mayor y podía presentar mayores resistencias, el conflicto con los estudiantes se suscitó por reclamos de carácter académico, pero también contra las formas de gobierno de la Universidad y el carácter vitalicio

de los miembros de las academias. El programa reformista asumió numerosos postulados como la autonomía universitaria, el gobierno tripartito, la gratuidad de la enseñanza, la función social de la universidad, los concursos de oposición y periodicidad de las cátedras, la docencia libre, la asistencia libre de los estudiantes y los métodos de enseñanza activos.

En marzo de 1918, destaca Buchbinder, las protestas estudiantiles continuaron y las autoridades de la Universidad reaccionaron cerrándola. En este escenario de crisis institucional, el presidente de la Nación Hipólito Yrigoyen designó como interventor de la universidad al Dr. José Matienzo, quien promovió la modificación de los estatutos y se incluyó a los profesores como electores. Sin embargo, esos profesores que debían elegir a un nuevo rector en el marco de la Asamblea Universitaria, se inclinaron por la candidatura de Nores, vinculado con el clero. El fracaso de construir exclusivamente la Reforma sobre la base del profesorado fortaleció la consigna del gobierno tripartido integrado por profesores, graduados y estudiantes. Desde entonces, las protestas estudiantiles continuaron, pero incorporando este nuevo reclamo. El conflicto suscitó la renuncia de Nores, acompañado por numerosos profesores, y el Poder Ejecutivo Nacional designó a un nuevo interventor, el Dr. José Salinas (Buchbinder, 2012).

El Estatuto de la UBA es reformado por segunda vez incorporando la representación estudiantil y de los profesores suplentes. También autorizó la asistencia voluntaria a los cursos y la docencia libre (Tunnermann, 2010). Sin embargo, la incorporación de los graduados al gobierno de la Universidad recién va a ser incluida por primera vez a nivel normativo con el Decreto-Ley 6403 de 1955.

En 1947 se sanciona la Ley 13031 que restringió la participación estudiantil en el gobierno de las instituciones¹⁶ y estableció que los recto-

16 La representación estudiantil en los consejos directivos quedó limitada a un solo miembro con voz, pero sin voto, elegido por sorteo entre los diez alumnos del último año con mejores calificaciones.

res fueran designados por el Poder Ejecutivo. Durante la segunda presidencia de Perón, en 1954 se aprueba una nueva ley universitaria, la Ley 14297, que amplió la potestad del Ejecutivo para regular la administración interna de las universidades y sus planes de estudio. El peronismo impulsó también políticas innovadoras, entre ellas, se destaca la creación de la Universidad Obrera Nacional en 1952 —orientada a la formación de técnicos de origen obrero en el marco de un proceso nacional de industrialización—, la supresión de los aranceles en 1949, la supresión del examen de ingreso en 1953 y la implementación de un sistema de becas destinadas a estudiantes de bajos ingresos.

En 1955, se restablece la Ley Avellaneda y se sanciona el Decreto-Ley 6403, introduciendo numerosas innovaciones al sistema universitario. Amplió la autonomía universitaria otorgándoles la potestad de administrar su propio patrimonio y darse su estructura de gobierno. También incorporó la representación del claustro de graduados que había sido una consigna del movimiento reformista. El Decreto-Ley dejó también sin efecto el antiguo sistema de presentación de ternas ante el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, la designación de los profesores pasó a ser una potestad exclusiva de las universidades. Otra novedad que generó polémica, fue la posibilidad de crear universidades privadas, aunque con ciertas limitaciones, ya que sus títulos serían habilitantes siempre que se sometieran a una reglamentación que debía elaborarse.¹⁷ Sin embargo, el artículo 28 del Decreto-Ley que hacía referencia a la creación de universidades privadas nunca se reglamentó debido a las resistencias de los sectores laicos. Este tema se retoma, en 1958, durante el gobierno constitucional de Arturo Frondizi, cuando se sanciona la Ley 14557 de creación y reglamentación del funcionamiento de universidades privadas.

17 El primer intento de creación de una universidad privada se efectuó en 1910 con la creación de la primera universidad privada y confesional, la Universidad Católica de Buenos Aires. Sin embargo, aquella se vio forzada a cerrar en 1922, ya que sus títulos académicos no fueron reconocidos por el Estado.

Durante los gobiernos militares que se sucederán desde 1966 van a limitar el gobierno de los distintos claustros. Con Onganía, a través del Decreto-Ley 16912, se suprimió el gobierno tripartito y se intervinieron las universidades.

En 1974, con el nuevo gobierno democrático de Héctor Cámpora, se sancionó una nueva ley universitaria, la 20654, que por primera vez incorporó la representación del claustro no docente en los órganos colegiados. Sin embargo, la breve duración del gobierno de Cámpora hizo que dicha ley no impactase en los estatutos universitarios.

Las políticas represivas se acentuaron en 1976, tras la instauración de un nuevo gobierno de facto, que sancionó una nueva Ley 21276 que suprimió la autonomía universitaria, los órganos de gobierno colegiados y las actividades gremiales y políticas.

Tras la derrota de Malvinas, en 1982, con la renuncia a la presidencia de Leopoldo Galtieri, se inicia gradualmente un proceso político de transición democrática; en las universidades se organizarán comisiones pro centro de estudiantes, se inicia un proceso de normalización de estos y, en septiembre de 1984, se logra reconstituir la Federación Universitaria Argentina (Levenberg y Merolla, 1988).

Con la restauración del orden democrático, el gobierno de Alfonsín desarrolló una política de “normalización universitaria” que implicó el restablecimiento de gobiernos universitarios colegiados, la reincorporación de los docentes cesanteados, el reconocimiento de los centros de estudiantes y la restitución de los estatutos universitarios que regulaban a las instituciones hasta el golpe del 66. El Decreto de necesidad y urgencia 154/83 y la Ley 23068 facultaron al presidente Alfonsín a designar rectores y decanos normalizadores. La función de estas autoridades era restaurar los antiguos estatutos vigentes al 29 de julio de 1966¹⁸ y convocar a elecciones a

18 Durante el 29 de julio de 1966 tuvo lugar el acontecimiento conocido como la Noche de los Bastones Largos.

partir de la conformación de los distintos claustros para elegir las autoridades en el marco de sus nuevos estatutos universitarios.

A modo de síntesis de lo expuesto hasta aquí, se destaca que las sucesivas leyes universitarias que regularon el sistema desde la Ley Avellaneda presentaron fórmulas diferentes en la composición y representación de los claustros universitarios. Lo anterior estuvo signado por las cambiantes relaciones entre el Estado y las universidades donde cada relación expresó una particular concepción sobre los alcances de la autonomía universitaria. De hecho, Vanossi distingue tres concepciones en las legislaciones: la negatoria, que disminuye la autonomía de las universidades; la absoluta, que incrementa los niveles de autonomía a un polo opuesto donde las universidades son consideradas como un Estado dentro de otro Estado y; por último, se identifica una concepción relativa en donde se reconoce a la autonomía como una cualidad valiosa y necesaria, pero que a la vez debe supeditarse a los fines nacionales. Esta última concepción supone concebir a la autonomía como un medio más que como un fin en sí misma (Vanossi, 1989).

Las regulaciones vigentes en materia de gobierno a partir de la Ley de Educación Superior

En el marco de las restricciones presupuestarias que afrontaba el país durante fines de la década del ochenta, se registraron profundas transformaciones en las relaciones entre el Estado y las universidades. Neave y Van Vught conceptualizaron estas transformaciones como la emergencia de un “Estado Evaluador” que también estuvieron presentes a nivel global. Se incrementaron las

En aquel entonces, el gobierno de facto encabezado por Juan Carlos Onganía intervino las universidades y, a través del Decreto-Ley 16912 suprimió el gobierno tripartito y obligó a los rectores a transformarse en interventores. En repudio, estudiantes y docentes de la UBA tomaron las facultades de Filosofía y Letras, Medicina, Ingeniería, Ciencias Exactas y Arquitectura. Sin embargo, el 29 de julio de 1966 el gobierno militar ingresó a las universidades y desalojó violentamente a los manifestantes. Dichos episodios suscitaron renuncias masivas de docentes y forzaron su exilio del país.

regulaciones públicas, se introdujeron demandas de mayor eficiencia interna, se promovieron cambios de criterios en la asignación de recursos públicos con base en objetivos y metas convenidos y un compromiso por parte de las universidades de diversificar sus fuentes de financiamiento.

En un trabajo anterior, sostuvimos que la política universitaria en los noventa en Argentina se caracterizó por dos tendencias principales: 1) un cambio en el contenido de la agenda del gobierno en materia universitaria hacia políticas basadas en los principios neoliberales del modelo “diferenciador y competitivo” y 2) un cambio en el estilo de definición de las políticas universitarias, en el que el actor principal pasa a ser el Poder Ejecutivo Nacional en base a propuestas de organismos internacionales y tomando atribuciones propias del Poder Legislativo nacional y de los órganos de gobierno autónomo de las universidades. Sosteníamos que estas tendencias, si bien tenían su origen en 1989, se materializaban en el contenido Ley de Educación Superior, sancionada en 1995 (Marquina y Nosiglia, 1995).

Durante este período histórico tuvieron lugar dos hitos normativos que transformaron sustancialmente el sistema universitario argentino: la incorporación del principio de autonomía y autarquía de las universidades en la Reforma Constitucional de 1994 y la sanción, un año después, de la Ley de Educación Superior (LES).

En materia de gobierno, la LES establece sobre la composición de los órganos de gobierno colegiado que el claustro docente tenga la mayor representación relativa (no pudiendo ser inferior al 50% de la totalidad de sus miembros), que los representantes de los estudiantes sean alumnos regulares y tengan aprobado por lo menos el 30% del total de asignaturas de la carrera que cursan, que el personal no docente tenga representación en dichos cuerpos con el alcance que determine cada institución y, que los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, puedan elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución. Asimismo, sobre las funciones de los órganos de gobierno, otorga a los órganos colegiados funciones de índole legislativa, normativas genera-

les, de definición de políticas y de control en sus respectivos ámbitos; mientras que, a los órganos unipersonales, les reserva las funciones de carácter ejecutivo. Finalmente, permite la inclusión optativa de miembros externos a la universidad en el gobierno: establece la constitución optativa de un Consejo Social, orientado a cooperar con la institución universitaria en su articulación con el medio en que está inserta, compuesto por representantes de los distintos sectores de la comunidad local, y posibilita que el Consejo Social tenga representación en los órganos colegiados de la institución (arts. 52, 53, 56, LES).

De este modo, se advierte que la LES constituye un punto de inflexión en la medida en que tensiona ciertos rasgos del modelo parlamentario como es el ejercicio simultáneo de las funciones ejecutivas y legislativas por parte de los órganos colegiados. Recordemos que en ese momento se promovieron desde el BM las orientaciones para el ejercicio del “buen gobierno” que concebían a los órganos colegiados como lentos e ineficientes para responder a las cambiantes demandas del entorno y bregaban por el fortalecimiento de los órganos unipersonales.

En los apartados que siguen se analizarán las configuraciones actuales del gobierno de las universidades nacionales tras la sanción de la LES.

La composición y la representación de los claustros en los órganos colegiados

En este apartado se sintetizan los principales hallazgos de una investigación sobre el gobierno de las universidades a partir del análisis de sus estatutos, que realizamos primero en el 2015 y lo actualizamos en el 2019 (Nosiglia y Mulle, 2015; Nosiglia, Mulle y Fuksman, 2020).

La representación del claustro de graduados en los órganos colegiados

La LES otorga autonomía a las universidades para que resuelvan acerca de si incorporan o no a los graduados en sus órganos de gobierno. Al respecto se observa en los estatutos analizados

que el 76% de las universidades incorporan representantes en el Consejo Superior (CS), pero dicho porcentaje desciende a 42% en los consejos directivos/académicos (CD). Por su parte, se observaba que las universidades creadas antes de la LES tendieron a incluir en mayor proporción a sus graduados tanto en el CS como en los CD (84,4%). Esto contrasta con la situación de las universidades creadas después de la LES, ya que el 69,6% de ese grupo incluyó a los graduados en el CS, mientras que el porcentaje cae hasta el 21,8% para el CD. Este fenómeno podría explicarse si se considera que las universidades creadas antes de 1995 ya habían incorporado a los graduados en sus órganos de gobierno y, por lo tanto, al estar ya representados pudieron probablemente conservar su representación política.

La representación del claustro no docente en los órganos colegiados

Como se caracterizó precedentemente, la LES establece que el personal no docente debe tener representación en el gobierno de las universidades, pero cada institución tiene la potestad para definir el alcance de dicha representación en términos cuantitativos y cualitativos. En el mismo trabajo citado, se advierte que casi todas las universidades contemplan la representación del personal no docente con voz y voto en el CS y para todos los asuntos universitarios (sin ningún tipo de restricción). La única institución que no le otorga representación a los no docentes en el CS es la Universidad Nacional de Alto Uruguay, aunque su estatuto prevé su representación en la Asamblea Universitaria. En contraste, en el CD su representación es significativamente menor, mientras que el 94% de las universidades le otorgan voz y voto a los no docentes en el CS, ese valor cae al 62% para el CD (Nosiglia y Mulle, 2015; Nosiglia, Mulle y Fuksman, 2020).

La representación del claustro docente en los órganos colegiados

La LES, a diferencia de las tradiciones normativas anteriores, establece el claustro único docente incorporando tanto a los profesores como

a los auxiliares docentes. Asimismo, dispone que este claustro debe tener la mayor representación relativa no pudieron ser inferior al 50%. Sin embargo, lo anterior no impide a las universidades la posibilidad de establecer distinciones según las diferentes categorías docentes. Al respecto, se advierte en el estudio que realizamos que casi la mitad (49%) de las universidades les otorgan una mayor representación a los profesores en el CS y que dicha proporción aumenta a nivel del CD (57%). Este fenómeno podría explicarse por el hecho de que las primeras leyes universitarias les confirieron una mayor representación relativa a los profesores y por el poder que estos poseen frente a los auxiliares docentes (Nosiglia y Mulle, 2015; Nosiglia, Mulle y Fuksman, 2020).

Nuevos actores externos: el Consejo Social

La incorporación de actores externos —de diferentes modos y con diferentes alcances— es una disposición de carácter optativo que, sin embargo, ha tenido gran impacto al menos en el plano normativo.

Como resultado del estudio citado, se observa que el 64% de las universidades crearon un consejo social (por estatuto o mediante una resolución del Consejo Superior). Sin embargo, sólo el 26% le otorgó voz y voto en el CS. Asimismo, cuando se comparan ambos grupos de instituciones, se advierte que las universidades creadas después de la LES son las que establecieron consejos sociales en mayor proporción (82,6%). En contraste, la proporción de universidades creadas antes de la LES y que tienen un consejo social es significativamente menor (53,1%). Al respecto, se puede plantear como hipótesis que las universidades más jóvenes tendieron a incorporar en mayor proporción a los actores externos frente a la disminución de la representación de graduados o como una estrategia de legitimación en sus respectivos territorios y comunidad local. También la participación de la sociedad civil en algunos casos se presenta como una forma de que las universidades rindan cuentas a la sociedad sobre su accionar (Nosiglia y Mulle, 2015; Nosiglia, Mulle y Fuksman, 2020).

El fortalecimiento del poder de las autoridades personales

Algunos estudios recientes sobre el gobierno de las universidades, observan el fortalecimiento de los órganos de gobierno unipersonales de las universidades debilitando la toma de decisiones en los órganos colegiados. Este fenómeno se manifiesta de diversos modos, como concluyen diferentes estudios que sintetizaremos a continuación.

Las modalidades de elección del rector y la duración del mandato

En nuestro estudio sobre los estatutos de universidades nacionales observamos que el 71% de las universidades mantiene el tradicional sistema de elección indirecta. Por su parte, las universidades que introdujeron la elección directa son: Comahue, Córdoba, Cuyo, La Pampa, La Rioja, Luján, Misiones, Río Cuarto, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Villa María y Villa Mercedes. Sobre esta cuestión, no se observan diferencias importantes entre las universidades de ambos grupos. De hecho, si bien históricamente las universidades tradicionales tendieron a mantener el sistema de elección indirecta, recientemente se registraron algunas excepciones como el caso de Cuyo y Córdoba que modificaron su sistema eleccionario en 2012 y 2018, respectivamente (Nosiglia y Mulle, 2015; Nosiglia, Mulle y Fuksman, 2020).

Otro rasgo que indagamos se vincula a si las universidades establecen límites a la reelección indefinida del rector. Se destaca que el 36% de las universidades permiten la reelección indefinida del rector mientras que el 62% establece límites pudiendo ser reelecto por un solo mandato consecutivo. La única institución que no admite ningún tipo de reelección es la Universidad Nacional de La Plata. Asimismo, se destaca que las universidades más jóvenes permiten la reelección indefinida del rector en mayor proporción (60,9%), en comparación con las universidades creadas antes de la LES (18,7%) (Nosiglia y Mulle, 2015; Nosiglia, Mulle y Fuksman, 2020). Lo

anterior, podría interpretarse como una expresión del fortalecimiento de los órganos unipersonales que creció como tendencia regional durante la década del noventa.

El acrecentamiento del poder rectoral

En el mismo sentido, Erreguerena, destaca el surgimiento del poder rectoral en su estudio sobre la evolución histórica del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) entre 1983-1990. En este lapso, concluye, “que estuvo caracterizado por el equilibrio entre los agentes de la política universitaria (rectores, gobierno y congreso) siendo también un momento instituyente del poder rectoral en la Argentina. En este sentido junto al desplazamiento de la definición de la política pública universitaria hacia las propias universidades, existió un empoderamiento de los rectores agrupados en el reciente creado CIN” (Erreguerena, 2020: 21).

En el mismo sentido, Atairo, en su tesis doctoral sobre los cambios en el gobierno de la Universidad Nacional de La Plata durante 1986-2014, destaca el fortalecimiento de la función directiva a través de: a) el crecimiento de la burocracia a nivel central (brazo operativo del rector); b) el surgimiento de nuevos perfiles diferenciados (científico, político y gestor); y c) la ampliación del poder del presidente de la UNLP sin necesidad de que se produzcan modificaciones en el plano de lo formal. Es una suerte de “ejecutivismo incrustado en una república parlamentaria” ya que, en cuanto a la forma de gobierno, la UNLP no ha dejado de ser colegiada por su adscripción a una dilatada tradición simbólica de la Reforma Universitaria de 1918, pero está experimentado significativos cambios dirigidos a fortalecer las figuras directivas. Es posible postular que el cambio en el gobierno de la UNLP es el resultado de la convergencia de procesos que conjugan conflictivamente dos lógicas: el fortalecimiento de las autoridades unipersonales y la democratización de los espacios colegiados por la ampliación del aumento del número de representantes en el Consejo Superior (de 16 en 1983 a 86 en 2017) (Atario, 2014).

Finalmente, estudios que se están llevando a cabo por Marquina señalan que la configuración de las universidades a partir de los noventa hizo necesario llevar adelante nuevas tareas, para lo cual emergieron nuevos roles y funciones, modificando las identidades, las conductas y los vínculos entre los actores universitarios tradicionales y los nuevos. En la normativa, en las políticas, en las estructuras y en el desempeño formal o informal surgen nuevos roles que están en la frontera de los límites entre lo académico, lo administrativo y lo político. Estos nuevos roles son desempeñados tanto por actores internos provenientes de diferentes ámbitos como a través de incorporaciones realizadas por las autoridades políticas (personal contratado o permanente), y han dado lugar a una nueva reconfiguración institucional. Esta situación podría estar generando una modificación de las identidades y la distribución del poder institucional hacia los órganos unipersonales ejecutivos (Marquina, 2020).

En síntesis, con el aumento de regulaciones externas y la complejización de la gestión universitaria se diseñaron nuevos niveles de organización burocrática y se construyeron saberes técnicos que imprimieron cierta diferenciación entre las unidades organizacionales en algunos casos dependientes directamente del rector o los decanos; y la inclusión de nuevos agentes con diversos saberes especializados fortalecieron las decisiones de los órganos unipersonales en detrimento de las decisiones tomadas en los órganos colegiados. Se fue diferenciado un cuerpo de expertos en temáticas específicas de la gestión universitaria que permanecen más allá de las alternancias de las conducciones políticas.

A modo de cierre

A lo largo del artículo se analizaron las principales transformaciones en el gobierno de las instituciones universitarias.

En primer término, a partir del análisis normativo desde la Ley Avellaneda hasta la actualidad, se identificaron como se fueron incorporando los diferentes actores a los distintos órganos de gobierno.

A partir de la caracterización de la LES con respecto al gobierno de las instituciones y del análisis de diferentes artículos académicos, elaborados recientemente sobre esta temática, se identificaron un conjunto de transformaciones que guardan relación con los cambios en los modelos de gobernanza universitaria descriptos en el apartado sobre aportes teórico-conceptuales para el estudio del gobierno universitario.

En base a estudios empíricos realizados por nuestro grupo de investigación y de otros investigadores, es posible observar que se registraron importantes transformaciones en las estructuras de gobierno de las universidades nacionales. En la actualidad, se identifican continuidades y rupturas que guardan relación con la cuestión del poder y la representación política hacia el interior de las universidades. Así, por ejemplo, se observa la persistencia en el tiempo, con escasas interrupciones, de un principio jerárquico que justificó la mayor representación relativa del claustro docente en general y del agrupamiento de profesores en particular. En contraste, se advierten nuevas tendencias al fortalecimiento de los órganos unipersonales políticos a través de diferentes mecanismos. Sin embargo, interesa destacar que las transformaciones descriptas en este artículo se hacen sin que desaparezcan formalmente los órganos colegiados.

En perspectiva histórica debemos reconocer que el proceso de democratización del gobierno universitario se consolidó mediante la ampliación de la participación de otros actores tales como los no docentes, los auxiliares docentes y en algunas instituciones con actores externos —representantes de la producción, del trabajo y de organizaciones de la sociedad civil—. Sin embargo, se observa un cierto debilitamiento de las formas colegiadas de gobierno, en parte, frente al aumento y complejidad tanto cuantitativa como cualitativa de las tareas de enseñanza, investigación y extensión por efecto de nuevas demandas internas y externas.

Referencias bibliográficas

Acuña, C. (2007). *La gobernabilidad de los sistemas educativos: una metodología para su análisis y mejoramiento*. Buenos Aires: Centro de Estudios de las Políticas Públicas.

Atario, D. (2014). *El revés de la trama: cambios en el gobierno de la Universidad Nacional de la Plata durante 1986-2014*. Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO.

Banco Mundial (2000). *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas*. Washington: Banco Mundial.

Bentancur, N. (2001). Las políticas universitarias en América Latina en los años noventa: del Estado proveedor al Estado gerente. *Pensamiento Universitario*, (9).

Buchbinder, P.

(2012). *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.

(2008). *¿Revolución en los claustros? La Reforma Universitaria de 1918*. Buenos Aires: Sudamericana.

Brunner, J. J. (1990). Gobierno universitario: elementos históricos, mitos distorsionadores y experiencia internacional. *Formas de gobierno en la educación superior: nuevas perspectivas*. Santiago de Chile: FLACSO.

Camou, A. (2008). *Gobernabilidad y democracia en la universidad pública argentina. Notas para la discusión*. Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Clark, B. (1991). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: UAM Azcapotzalco - Nueva Imagen.

De Vedia, A. (1974). *Derechos constitucional y administrativo. Instituciones del derecho público*. Buenos Aires: Macchi.

- Erreguerena, F. (2020). Los rectores y el Consejo Interuniversitario Nacional en la recuperación democrática en Argentina: el surgimiento del poder rectoral y la consolidación de una autonomía fragmentada. *Revista Iberoamericana*, XX(75).
- Groisman, E. (1995). *La universidad como problema jurídico*. Buenos Aires: Macchi.
- Guido, E. (1964). *Derecho político e historia de las ideas políticas*. Buenos Aires: Ergon.
- Ibarra Colado, E. y Rondero López, N. (2001). La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva universidad. *Revista de la Educación Superior*, (118).
- Levenberg, R. y Merolla, D. (1988). Un solo grito: crónica del movimiento estudiantil universitario de 1918 a 1988. Buenos Aires: Federación Universitaria de Buenos Aires.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Marquina, M. (2020). Entre ser “técnico”, “académico” o “político” en la universidad. Los nuevos roles de gestión en las universidades argentinas. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración*, año 7, (12).
- Marquina, M. y Nosiglia, M. C. (1995). Políticas universitarias en la Argentina 1983-1995: el papel del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo de la Nación. *Revista del IICE*.
- Mazzola, C. (2006). *La república universitaria. Elección directa en la Universidad Nacional de San Luis*. San Luis: Nueva Editorial Universitaria.
- Mignone, E. (1988). *Política y universidad: el Estado legislador*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Naishtat, F.; Toer, M. y Aronson, P. (2005). *Democracia y representación en la universidad. El caso de la Universidad de Buenos Aires desde la visión de sus protagonistas*. Buenos Aires: Biblos.
- Neave, G. y Van Vught, F. (1994). *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- Nosiglia, M. C. (2004). Transformaciones en el gobierno de la educación superior en Argentina: los organismos de coordinación interinstitucional y su impacto en la autonomía institucional. *Fundamentos en Humanidades*, (9).
- (2011). Poder y autoridad: el impacto de la Ley de Educación Superior en el gobierno de la universidad argentina. En AA. VV, *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- (2018). La reforma universitaria de 1918: vigencia de sus principales postulados. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, año 9, (13).
- Nosiglia, M. C. y Diodati, M. (2009). La incidencia de los organismos multilaterales en la conformación de las políticas públicas universitarias de Argentina. Aportes en torno al gobierno del sistema de Educación Superior (1986-2003). En A. Ascolani (comp.), *El sistema educativo en Argentina*. Rosario: Laborde Editor.
- Nosiglia, M. C. y Mulle, V. (2015). El gobierno de las instituciones a partir de la Ley de Educación Superior 24521: un análisis de los estatutos universitarios. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, VI(15).
- Nosiglia, M. C.; Tríppano, S. y Mulle, V. (2016). Nuevos desafíos a la gobernabilidad universitaria en Argentina: el rol de los gremios docentes en la definición de la carrera académica. *IV Congreso Iberoamericano de Gobernanza Universitaria*. Universidad de Concepción, Chile, 29 de septiembre al 1° de octubre de 2016.
- (2017). La aplicación del Convenio Colectivo de Trabajo para docentes universitarios: algunas incidencias en la carrera académica. *XVII Coloquio Internacional de Gestión Uni-*

versitaria “*Universidad, desarrollo y futuro en la Sociedad del Conocimiento*”, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata, 22, 23 y 24 de noviembre de 2017.

(2018). La gobernabilidad universitaria en Argentina y los nuevos desafíos: el rol de los gremios docentes en la definición de la carrera académica. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, (13).

Nosiglia, M. C.; Mulle, V. y Fuksman, B. (2020). La configuración del gobierno de las universidades nacionales argentinas a más de veinte años de sanción de la Ley de Educación Superior: un estudio comparado de los estatutos vigentes. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, (11).

Orlandi, H. y Zelaznik, J. (1997). El gobierno. En J. Pinto (comp.), *Introducción a la ciencia política*. Buenos Aires: Eudeba.

Paviglianiti, N.; Nosiglia, M. C. y Marquina, M. (1996). *Recomposición neoconservadora, lugar afectado: la universidad*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Samoilovich, D. (2006). *Escenarios de gobierno de las universidades europeas*. Madrid: Informes Fundación C y D.

Stubrin, A. (2001). La política de partidos y las universidades públicas en la Argentina 1983-2000. Disponible en <http://www.coneau.edu.ar/archivos/1252.pdf>.

Tunnermann, C. (2010). La reforma universitaria de Córdoba. *Educación Superior y Sociedad*, (9).

Vanossi, J. (1989). *Universidad y Facultad de Derecho: sus problemas*. Buenos Aires: Eudeba.

Weber, M. (1997). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.