

Las Transformaciones en el Gobierno de las Universidades Argentinas: Análisis de casos.

Changes in the government of Argentine Universities: Analysis of cases.

María Catalina Nosiglia

Verónica Patricia Mulle

Resumen

En el marco del Estado Evaluador y el gerencialismo educativo, la Ley de Educación Superior N° 24.521(LES) refleja las nuevas orientaciones en materia gobierno y gestión promovidas por organismos internacionales y por algunos especialistas. Estas nuevas orientaciones en materia de gobierno del sistema y de las instituciones parten del supuesto de crisis de gobernabilidad que se expresa tanto en la relación universidad estado/sociedad/mercado, como en la forma de la tomas de decisión y administración de las instituciones. Las exigencias de “accountability” o rendición de cuentas hacia lo externo y la introducción de valores y estrategias de gestión del sector privado introducen un conjunto de propuestas de cambio que están contenidas en la LES. El espíritu de estas disposiciones no rompe radicalmente las características tradicionales del gobierno -gobierno colegiado con altos grados de autonomía y autarquía- pero introduce algunos cambios de composición y distribución de funciones entre los órganos de conducción y nuevas formas de regulación. El objetivo de este trabajo es caracterizar los cambios en el gobierno de las universidades argentinas desde la sanción de la Ley de Educación Superior, intentando examinar en qué medida estas disposiciones se plasmaron en las instituciones, utilizando como instrumento de análisis los Estatutos universitarios. Asimismo, se consignará cuales son las nuevas orientaciones en esta materia contenidas en las propuestas de reforma de la LES.

Palabras clave: Gobernabilidad, gerencialismo, Educación Superior, gobierno universitario, órganos de gobierno, actores.

Abstract

Under the “evaluation state” and education managerialism, the Higher Education Act No. 24.521 (LES) reflects the new guidelines on governance and management promoted by international agencies and by some specialists. These new guidelines on governance of the system and institutions based on the assumption crisis of governability that is expressed both in the relation between university- state society -market, in the form of the decision-making and administration of the institutions. The demands of accountability and the introduction of values and management strategies of the private sector have introduced a package of proposals for change that are contained in the LES. The spirit of these provisions did not break radically the traditional characteristics of the government -collegial governance with high degrees of autonomy and autarky- but makes some changes in composition and distribution of functions among the organs of leadership and new forms of regulation. The purpose of this study is to characterize the changes in the government of Argentine universities since the passage of the Higher Education Act, trying to examine to what extent these provisions were embodied in institutions, using as a tool for analyzing the university statutes. It was also recognized what the new guidelines in this area in the proposals for reform of the LES.

Key Words: Governance, management, Higher Education, university governance, governmental organs, actors.

Introducción

Entre las nuevas regulaciones incluidas en la Ley de Educación Superior 24521 (LES) sancionada en 1995, en pleno auge de las políticas neoliberales, se incluyen un conjunto de orientaciones con respecto al gobierno del sistema y las instituciones. En este trabajo profundizaremos en lo que se refiere al gobierno de las instituciones que, como innovaciones y siguiendo parámetros internacionales promovidos para la región por los organismos de crédito internacional, se orientan a: a) establecer nuevos criterios para la composición de los órganos de gobierno colegiados; b) promover una división de tareas en ejecutivas y legislativas según los tipos de órganos unipersonales y colegiados, respectivamente, y; c) permitir la inclusión actores externos a la Universidad a través de Consejos Sociales.

A partir de la sanción de la LES la mayor parte de Universidades Nacionales tuvieron que transformar sus Estatutos. El objetivo de este trabajo es constatar con qué alcances y dentro de los márgenes de opciones que otorga la LES, se reconfiguraron los órganos de gobierno existentes y si existe alguna diferencia entre las instituciones tradicionales y las nuevas universidades creadas a partir de los '90. Asimismo, y dado que nos encontramos en un proceso de reforma de la LES, nos proponemos describir cuales son las nuevas orientaciones en esta materia contenida en los Proyectos de Ley de Educación Superior con vigencia parlamentaria.

La hipótesis general de que se parte es que las transformaciones de las relaciones entre el Estado y la sociedad en los '90 afectaron el diseño de todas las políticas públicas, las cuestiones incluidas en la agenda de la reforma del Estado en general tienen su correlato en el sector de la educación universitaria. Y en forma específica es que las nuevas orientaciones parten de justificar que los problemas de gobernabilidad de las universidades, y especialmente las de América Latina con la impronta de la reforma Universitaria, se producen porque las formas colegiadas de gobierno son demasiado lentas e ineficientes para las exigencias actuales ante los cambios acelerados, los excesos de participación de los estudiantes, y la necesidad de especialización gerencial para conducir estas complejas organizaciones.

Las nuevas orientaciones en materia de gobierno universitario

Gobernabilidad y gerencialismo

Las nuevas regulaciones que operan en el campo de la educación superior son parte de un conjunto mayor de transformaciones que involucra la reestructuración del Estado. En las últimas décadas del siglo XX, el rol del Estado, en tanto Estado “proveedor” (Betancur, 2001), se vio profundamente modificado. El Estado encargado de llevar adelante políticas públicas orientadas a la provisión universal de prestaciones sociales, basada en el principio de ciudadanía, fue desmantelándose con el objeto de superar la crisis fiscal, y asumiendo nuevas funciones vinculadas principalmente a la regulación social. Una forma de caracterizar el nuevo rol que asume el Estado, es a través de la idea de un Estado “gerente” (Betancur, 2001), dado que su funcionamiento adopta mecanismos similares al sector privado de la economía, y su intervención política está dada por dispositivos de coordinación y regulación a distancia. Este modo de pensar el Estado está enmarcado en el modelo de la “nueva gerencia pública”, desde el que se estipula que la política pública debe gerenciarse introduciendo estándares y medidas de rendimiento expresadas en términos cuantitativos, disciplina en el uso de recursos públicos y la competencia interna en el sector público por la obtención de esos recursos, la evaluación de resultados más que el control de los procesos, y la desconcentración de unidades del sector público a través de procesos de descentralización. Este tipo de patrones de funcionamiento, provenientes de la lógica del mercado, se postulan como soluciones a la crisis que atraviesa el Estado, crisis que se manifiesta tanto en términos de incapacidad financiera por el despilfarro de recursos, como en términos de ingobernabilidad del sistema público.

En el campo de la educación superior, las nuevas orientaciones en materia gobierno y gestión promovidas por organismos internacionales y por algunos especialistas parten del supuesto de crisis de gobernabilidad que se expresa tanto en la relación universidad estado/sociedad/mercado como en la forma de la toma de decisión y administración de las instituciones. En este sentido, se promueve la construcción de un nuevo pacto entre el Estado, la sociedad y la Educación Superior, el cual se esgrime principalmente sobre dos ejes: el gobierno de los sistemas de educación superior y el financiamiento. Siguiendo la conceptualización de Brunner (1990), estas reformas se ponen en marcha tras el agotamiento de la estructura de relaciones entre el sistema de educación superior, la sociedad y el Estado. La nueva pauta de autoridad (Neave, 2001) que se establece entre Estado y Educación Superior sustituye las relaciones basadas en un débil poder de control administrativo del Estado, por una nueva relación que

consolida el nuevo modelo de Estado evaluador. La relación de evaluación que se plantea se asienta en la necesidad de demostrar la efectividad y de promover la rendición de cuentas (accountability) de las instituciones de nivel superior respecto de sus intenciones o metas. Asimismo, estos mecanismos promoverán la seguridad respecto de que se cumplan los estándares mínimos de calidad, al tiempo que se pueden definir criterios de asignación de recursos. Estas reformas tienen antecedentes en las propuestas que efectúan los organismos multilaterales en base a sus diagnósticos. El Banco Mundial (1994) considera que un sistema de Educación Superior eficaz tiene como condición el ejercicio de una supervisión activa por parte del Estado mediante el establecimiento de una estructura política coherente y el aumento de autonomía administrativa de las instituciones públicas, principalmente en lo referido a la gestión financiera. La mayor autonomía administrativa de las instituciones se traduce en una responsabilización por el desempeño en el uso de los fondos públicos y supone cambios en la estructura de gestión, a través del establecimiento de controles de la propia comunidad universitaria por medio de consejos con representantes de la comunidad en general, que tengan la facultad de nombrar a las máximas autoridades de la institución con probadas competencias en la administración (Banco Mundial, 1994).

Según un estudio comparativo de Samoilovich (2006) estas nuevas tendencias se aplicaron también en el gobierno de las universidades de Europa. En primer término, se destaca el fortalecimiento del liderazgo ejecutivo de las posiciones de autoridad de rectores, decanos, directores de departamento, en tanto se los dota de amplios poderes y se profesionalizan las funciones ejecutivas. Los pilares en los que se basa el fortalecimiento de las funciones ejecutivas son: a) la aplicación de principios de gestión a todos los niveles; b) la profesionalización de la administración mediante la introducción de nuevas formas de designación y competencias requeridas para cubrir cargos ejecutivos; c) 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, d) una nueva forma de designar a los miembros de los órganos ejecutivos, asociada a la idea de “*chief executif officer*” designado por un directorio y no por la academia, como lo fue tradicionalmente, considerados “*primus inter pares*”. La elección del rector recae sobre una junta de gobierno con participación o no de la comunidad académica. En este marco, el rector concentra poderes normativos, políticos, administrativos y de garantía. 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.

La división de tareas entre los órganos: función legislativa y ejecutiva

Se entiende como atribución primaria de la **función legislativa** la normación, es decir el establecimiento de normas (Görlitz, 1980).

En este sentido, la sanción de normas legales, es decir, la formación del Derecho Positivo, constituye el medio por el cual el Estado, o la institución competente, construye su propio ordenamiento jurídico, dictando las normas correspondientes (De Vedia, 1974; Guido, 1957). La función legislativa opera sobre la construcción de estas leyes que son una regla imperativa abstracta, que tiene por lo común un contenido general, esto es, “que sea una disposición destinada a ser empleada, no en un caso específico, sino en todos los casos correspondientes a la hipótesis prevista como condición de aplicación de la regla” (Guido, 1957: 254).

A esta función legislativa, Palmer Valero (1997) la resemantiza¹, denominándola función gubernamental. La función gubernamental consiste en la adopción de decisiones fundamentales que rigen la dirección política de la comunidad. Tanto para satisfacer una exigencia social, como para imprimir un sentido particular al devenir de la comunidad, el poder político toma decisiones relevantes, de carácter normativo o no, que tienen como consecuencia la introducción de la materia afectada bajo el dominio del Derecho, creando así un nuevo elemento del ordenamiento jurídico. Gobernar implica una serie de órdenes y reglas que se expresan de modo primordial en la ley, siendo partícipes de esta función tanto el Gobierno como el Parlamento.

La **función ejecutiva** se caracteriza por la aplicación no contenciosa del derecho (Görlitz, A. 1980). A diferencia del acto legislativo, el acto ejecutivo se caracteriza

¹ Cabe destacar que el autor, en un intento por romper con la definición de las tradicionales funciones y órganos legislativos y ejecutivos, redefine las funciones estatales y su relación con los poderes sosteniendo que el Gobierno no sería, en rigor, el “Ejecutivo”, ni el Parlamento el “Legislativo”; sino que ambos participarían en las funciones gubernamental y administrativa (Palmer Valero, 1997).

fundamentalmente por su alcance siempre particular, recayendo en una situación, un caso o un individuo determinados. Tal como lo comprende Guido (1957) la función ejecutiva no se restringe a las actividades necesarias para hacer efectivas las leyes, sino que abarca además, toda la acción desarrollada ininterrumpidamente por el Estado para lograr sus propios fines inmediatos y concretos.

Por ello, la función ejecutiva conjuga por un lado, la función gubernamental, centrada en resolver todos aquellos asuntos excepcionales que afectan la unidad política de incumbencia de la institución. Siguiendo a Guido (1957) la función de gobierno o política es aquella a través de la cual el Estado organiza las materias más relevantes para su actividad interna y externa, como ser: -las relaciones internacionales, -el funcionamiento y la coordinación de los diversos poderes del Estado, -la orientación del poder de Estado por medio de un programa de su actuación (por ejemplo, la iniciativa legislativa), -situaciones excepcionales o extraordinarias de la vida del Estado. El rasgo que comparten todas estas actuaciones es su amplísima discrecionalidad.

Por otro lado, la función ejecutiva participa de la función administradora del Estado, la que consiste en gestionar los asuntos públicos ordinarios (De Vedia, 1974; Guido, 1957). La función administrativa se basa en aquellos actos que constantemente despliega el Estado para poner en práctica concretamente el derecho que declara la ley y para proveer a todas las necesidades comunes. Por ejemplo, la organización de las finanzas públicas y de los tributos, la acción conducente a la asistencia social, la solución de conflictos de orden social o económico, la preservación y fomento de actividades económicas, educativas, científicas y artísticas (Guido, 1957).

Tomando los aportes de Palmer Valero (1997), la función ejecutiva se redefine como función administrativa, consistiendo la misma en actos que no traducen sino una potestad derivada, secundaria y subordinada para aplicar las decisiones políticas fundamentales. La función administrativa en su acepción más consistente y amplia incluye no solamente los actos ordinarios de la Administración Pública, o función administrativa *stricto sensu*, sino también determinadas resoluciones del Parlamento y un número muy elevado de actos del Gobierno.

La inclusión de actores externos

Las transformaciones en el gobierno universitario incluyen también la participación de un nuevo actor al interior de los órganos de conducción: la sociedad. La

introducción de estos miembros “independientes” se hace bajo el supuesto que su participación funcionaría como catalizadora de los cambios necesarios para que la universidad se adecuara a las nuevas demandas sociales y entrara en la senda de la rendición de cuentas.

Los argumentos que justifican incluir actores externos destacan: la introducción de saberes técnicos y profesionales (legales, financieros), una visión amplia de los problemas de la universidad, la posibilidad de actuar como árbitros en confrontaciones entre miembros de la academia, y su constitución como garantes de la buena gestión financiera ante el sector público e intérpretes fiables de los cambios significativos en el entorno. Algunos de los problemas que se presentan es que los miembros externos tienen escasa dedicación de tiempo, una insuficiente formación y entrenamiento para afrontar problemas de la complejidad de los que se presentan en la universidad y una excesiva dependencia de la información que les proporcionan los responsables de la gestión, con la consiguiente dependencia del rector o su equivalente (Samoilovich, 2006).

Las transformaciones del gobierno de las instituciones universitarias a partir del análisis de los Estatutos de las Universidades Nacionales

Las características del gobierno de las instituciones según la Ley de Educación Superior 24521 (LES)

Entre las nuevas regulaciones incluidas en la LES, sancionada en pleno auge de las políticas neoliberales, se incluyen un conjunto de orientaciones con respecto al gobierno del sistema y las instituciones. En este trabajo abordaremos específicamente lo que se refiere al gobierno de las instituciones.

Entre las innovaciones y en consonancia con las nuevas orientaciones establecidas a nivel internacional se:

a) Establecen nuevos criterios para la composición de los órganos de gobierno colegiados.

Las universidades deberán garantizar que la composición de sus órganos colegiados cuenten con una integración tal que el claustro docente tenga la mayor representación relativa, no pudiendo ser ésta inferior al cincuenta por ciento (50 %) de la totalidad de sus miembros; que los representantes de los estudiantes sean alumnos regulares y tengan aprobado por lo menos el treinta por ciento (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; 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 universitaria (Art. 53).

b) Promueve la división de funciones en legislativas y ejecutivas según sean órganos colegiados o unipersonales.

Otorga a los órganos colegiados funciones de índole legislativas, es decir, normativas generales, de definición de políticas y de control en sus respectivos ámbitos; mientras que a los órganos unipersonales les reserva las funciones de carácter ejecutiva (Art. 52). También se cambia, en algunos casos, la forma de elección de las autoridades. Hubo intención de poner la elección directa de las autoridades unipersonales en la LES, pero no contó con el apoyo de la mayoría por lo cual se dejó a criterio de las instituciones. Finalmente, la elección directa se incluye en pocas instituciones, las cuales cuentan con menos de 25.000 estudiantes².

c) Permite la inclusión optativa de Consejos Sociales, integrada por actores externos a la Universidad.

Establece que los estatutos podrán prever la constitución de un Consejo Social, orientado a cooperar con la institución universitaria en su articulación con el medio en que está inserta, en el que estén representados los distintos sectores e intereses de la comunidad local y se posibilita que el Consejo Social este representado en los órganos colegiados de la institución (Art. 56).

Las unidades de análisis

En este trabajo, sobre un total de 38 (treinta y ocho) universidades nacionales, se tomaron 20 (veinte) Estatutos como unidades de análisis. Esta selección supone un alto grado de representatividad con respecto al total, así como también intenta satisfacer el principio de ejemplaridad con los casos elegidos. En este sentido, se considera que los estatutos que no se incorporan al análisis no contienen aspectos novedosos en términos de gobierno universitario, que no estuviesen ya contenidos en el grupo analizado. De

² Se trata de 9 Universidades Nacionales: La Pampa, con 9.104 estudiantes; Luján, con 16.181; Misiones, con 20.472; Río Cuarto, con 18.573; Salta, con 21.596; San Juan, con 20.598; San Luis, con 12.399; Santiago del Estero, con 11.227; y Villa María, con 2.709 estudiantes (Fuente: Anuario 2006 de Estadísticas Universitarias, Secretaría de Políticas Universitarias, MECyT).

igual modo, no se incluyeron universidades que no estuviesen normalizadas, ni aquellas que no hubieran modificado sus estatutos de acuerdo a las prescripciones establecidas en la LES. Los casos elegidos recogen los diferentes momentos de creación universitaria en Argentina. Se incluyen universidades tradicionales, universidades creadas en la década del '90, y casi la totalidad de las universidades de reciente creación. La selección de estas universidades comprende instituciones que difieren tanto en su organización académica, como en la época de su creación.

Cuadro I. Casos de Análisis

Universidad Nacional	Norma de Creación	Clasificación
de Buenos Aires	Edicto Ereccional 12/08/1821	Tradicional
de Catamarca	Ley N° 19.831 del 12/09/1972	Tradicional
de Chilecito	Decreto 2.615 del 16 /12/2002 - Ley N° 25.813 del 05/11/2003	Nueva
de Córdoba	Fundación 19/06/1613 - Nacionalizada 11/09/1856	Tradicional
de Cuyo	Ley N° 12.578 del 21/03/1939	Tradicional
de Entre Ríos	Ley N° 20.366 del 10/05/1973	Tradicional
de Formosa	Ley N° 23.631 del 28/09/1988	Tradicional
de General San Martín	Ley N° 24.095 del 10/06/1992	Nueva
de General Sarmiento	Ley N° 24.082 del 20/05/1992	Nueva
de Jujuy	Ley N° 20.579 del 13/11/1973	Tradicional
de La Matanza	Ley N° 23.748 del 29/09/1989	Nueva
de La Pampa	Ley N° 20.575 del 12/04/1973	Tradicional
de la Patagonia Austral	Ley N° 24.446 del 23/12/1994	Nueva
de la Patagonia San Juan Bosco	Ley N° 22.173 del 25/02/1980	Tradicional
de La Plata	Ley N° 4.699 del 02/01/1890 - Nacionalizada 1905	Tradicional
de La Rioja	Ley N° 24299 del 05/01/1994	Nueva
de Lanús	Ley N° 24.496 del 07/06/1995	Nueva
de Lomas de Zamora	Ley N° 19.882 del 13/10/1972	Tradicional
de Luján	Decreto Ley N° 20.031 del 20/12/1972	Tradicional
de Mar del Plata	Ley N° 21139 del 30/09/1975	Tradicional
de Misiones	Ley N° 20.286 del 16/04/1973	Tradicional
de Quilmes	Ley N° 23.749 del 29/09/1989	Nueva
de Río Cuarto	Ley N° 19.020 del 01/05/1971	Tradicional
de Rosario	Ley N° 17.987 del 29/11/1968	Tradicional
de Salta	Ley N° 19.633 del 11/05/1972	Tradicional
de San Juan	Ley N° 20.367 del 10/05/1973	Tradicional
de San Luis	Ley N° 20.365 del 10/05/1973	Tradicional
de Santiago del Estero	Ley N° 20.364 del 16/05/1973	Tradicional
de Tres de Febrero	Ley N°24.495 del 07/06/1995	Nueva
de Tucumán	Fundada el 02/07/1912 – Nacionalizada por Ley N° 11.027 de 1921	Tradicional
de Villa María	Ley N°24.484 del 05/04/1995	Nueva
del Centro de la Pcia de Bs As	Ley N° 20.753 del 09/10/1974	Tradicional
del Comahue	Ley N°19.117 del 15/07/1971	Tradicional
del Litoral	Ley N°10.861 del 17/10/1919	Tradicional
del Nordeste	Decreto Ley N° 22.299 del 14/12/1956	Tradicional
del Noroeste de la Pcia de Bs As	Decreto 2.617 del 02/12/2002	Nueva
del Sur	Decreto PEN N° 154 del 05/01/1956	Tradicional
Tecnológica Nacional	Ley N° 14.855 del 14/10/1959 - Modificada por leyes N° 15.948 y 16.712	Tradicional

Fuente: Elaboración propia

Uno de los interrogantes que abre el análisis sobre las transformaciones en el gobierno de las universidades a partir de la sanción de la LES, se orienta a identificar si existen o no diferencias sustanciales entre aquellas universidades que no cuentan con una vasta trayectoria institucional anterior a la LES, siendo que su organización político administrativa podría contar con una concordancia mayor a las nuevas orientaciones en el gobierno y las disposiciones establecidas en la norma mentada, a diferencia de las universidades más “tradicionales”, cuya cultura institucional se encontraría arraigada a un modo de organización diferente al que se prescribe en la LES, siendo menos permeable a los cambios dispuestos.

Los casos seleccionados se agrupan en “las tradicionales”, es decir, existentes desde la primera universidad hasta las creadas en la década del '80, y “las nuevas”, creadas en los '90. Entre las primeras se encuentran la Universidad Nacional de Córdoba, de La Plata, del Litoral, la de Tucumán, la de Cuyo, la Tecnológica Nacional, de Rosario, de Río Cuarto, la de Luján, de Entre Ríos, de La Pampa, de Misiones, y de Formosa³.

Entre “las nuevas” se incluyen: la Universidad Nacional de La Matanza, de Quilmes, de General Sarmiento, de General San Martín, de Tres de Febrero, de Lanús, y de Chilecito.

En todos los casos elegidos, las universidades respectivas realizaron adecuaciones de sus estatutos conforme los principios normativos de la LES.

Nuevos criterios para la composición de los órganos de gobierno colegiados

Los nuevos criterios son la existencia del claustro único docente, compuesto por profesores y auxiliares que deben representar el 50 % por lo menos; la inclusión de los no docentes (con voz o voz y voto a decisión de las instituciones) y la posibilidad de exclusión de los graduados.

Respecto de la composición de los órganos de gobierno colegiados en los estatutos seleccionados, el análisis comprendió la composición de los Consejos

³ La Universidad Nacional de Formosa es fundada como universidad nacional en 1988. Su inclusión en este grupo radica en que desde 1971 funcionaba como Instituto Universitario dependiente de la Universidad Nacional del Nordeste.

Superiores, así como la composición de los órganos de gobierno a nivel de las unidades académicas.

Cuadro II. Composición de los Órganos Colegiados de Gobierno Universitario

Universidad Nacional	A nivel de la Universidad: Consejo Superior o similar	A nivel de las unidades académicas: Consejo Directivo o similar
de Chilecito	-Rector -Directores de Departamento -1 Consejero por Institutos de Investigación -6 Docentes -2 Estudiantes -1 No docente -1 Graduado	-Director del Departamento -3 Docentes / investigadores ordinarios titulares o asociados pertenecientes al Departamento -2 Docentes / investigadores adjuntos ordinarios pertenecientes al Departamento -1 Auxiliar docente ordinario perteneciente al Departamento
de Córdoba	-Rector -Decanos de las Facultades -12 Docentes (1 por Facultad) -8 Estudiantes -3 Egresados -1 No docente	-Decano (sólo vota en caso de empate) -9 Docentes (3 Titulares y/o Asociados, 3 Adjuntos y 3 Profesores Auxiliares Graduados) -6 Estudiantes -2 Egresados -1 No docente
de Cuyo	-Rector -Vicerrector (con voz y sin voto) -Decanos de las Facultades -1 profesor de cada Facultad -1 Alumno de cada Facultad -4 Auxiliares de docencia -3 Egresados -1 representante del personal no docente remunerado (con voz y voto, a excepción de temas estrictamente académicos)	-Decano -Vicedecano (con voz y sin voto) -4 miembros entre sus profesores titulares y asociados efectivos, eméritos y consultos -2 Profesores adjuntos efectivos -1 Auxiliar de docencia efectivo -2 Egresados -3 Alumnos -1 representante del personal no docente remunerado
de Entre Ríos	-Rector (sólo decide en caso de segundo empate) -Decanos de las Facultades -1 Profesor por cada Facultad -6 Graduados -6 Estudiantes -2 No docentes	-Decano (sólo vota en caso de empate) -9 Docentes (6 deben ser profesores titulares, 2 adjuntos y 1 docente auxiliar) -4 Graduados -4 Estudiantes -1 No docente
de Formosa	-Rector -Decanos de Facultades -8 Profesores Ordinarios -4 Auxiliares Docente -1 Graduado -4 Estudiantes -1 No docente -1 Representante designado por el Consejo de la Comunidad	-Decano -7 Profesores Ordinarios -3 Auxiliares Docentes -3 Estudiantes -1 Graduado -1 No docente
de General San Martín	-Rector -Vicerrector -Directores de Escuelas e Institutos -Número de Consejeros Docentes en representación de docentes ordinarios igual al 50 % de la totalidad de sus miembros -3 Estudiantes -1 No docente -1 Representante designado por la Fundación Universidad Nacional General San Martín en representación de la comunidad local	-Director de Escuela -4 Docentes Ordinarios -2 Estudiantes -1 No docente
de General Sarmiento	-Rector -Directores de Institutos -2 Investigadores-docentes profesores por cada instituto -2 Investigadores-docentes asistentes de la Universidad -1 Estudiante por cada Instituto -2 No docentes	-Director -4 Investigadores-docentes profesores -1 Investigador-docente asistente -1 No docente -2 Estudiantes -1 Investigador-docente profesor o asistente por cada

	-2 representantes de la comunidad designados por el Consejo Superior en base a terna propuesta por el Rector (con voz y sin voto)	Instituto restante
de La Matanza	-Rector -Vicerrector -Decanos de los Departamentos -7 representantes del claustro docente (4 profesores regulares, 1 auxiliar regular, 1 profesor interino, 1 auxiliar interino) -3 Estudiantes -1 No docente -3 representantes designados por el Consejo Social	-Decano -Vicedecano -2 Profesores Ordinarios -1 Auxiliar docente -1 Estudiante -Coordinadores de carreras que pertenezcan al Departamento -2 representantes del Consejo Social
de La Pampa	-Rector -Decanos -9 Docentes (6 Profesores Regulares y 3 Docentes Auxiliares) -2 Graduados -6 Estudiantes -1 No docente	-Decano -8 Docentes -3 Graduados -4 Estudiantes -1 No docente
de La Plata	-Presidente y Vicepresidente (con voto sólo en caso de empate) -Decanos -1 representante de Profesores por cada Facultad -1 representante de Estudiantes por cada Facultad -7 Auxiliares docentes -7 Graduados -2 No docentes (con voz y sin voto) -Presidente de la Comisión Científica (con voz y sin voto) -Directores de Departamento, Institutos o Escuela Superior (con voz y sin voto)	-Decano (con voto sólo en caso de empate) -7 Docente (6 Profesores y 1 Auxiliar docente) -4 Estudiantes -1 Graduado -1 No docente (con voz y sin voto)
de Lanús	-Rector -Vicerrector -Directores de Departamento -8 Docentes -3 Estudiantes (de grado y posgrado) -1 No docente -1 representante del Consejo Social Comunitario -1 Graduado	-Director de Departamento -3 Docentes -1 Estudiante -Directores de carrera del Departamento -1 No docente
de Luján	-Rector -Directores Decanos de Departamentos -5 Profesores -3 Docentes auxiliares (con categoría de Jefe de Trabajos Prácticos o Ayudante de Primera) -5 Estudiantes -1 Graduado -2 representantes del personal técnico, administrativo y de maestría	-Director Decano -6 Profesores -3 Docentes auxiliares -3 Estudiantes
de Misiones	-Rector (o Vicerrector en caso de su ausencia) (voto sólo en caso de empate) -Decanos -12 Docentes -6 Estudiantes -6 No docentes	-Vicedecano (preside, vota en caso de empate) -10 Docentes -4 Estudiantes -4 No docentes -2 Graduados
de Quilmes	-Rector -Vicerrector (con voz y sin voto) -Directores de Departamento -10 Docentes -5 Estudiantes de grado -3 No docentes (sin voto en asuntos estrictamente académicos) -1 Graduado -1 Consejero por el Consejo Social Comunitario (con voz y sin voto)	-Director de Departamento -Vicedirector (con voz y sin voto) -9 Docentes -5 Estudiantes -1 Graduado -Directores de carrera y diplomatura (con voz y sin voto; sólo votan en temas atinentes a sus respectivas carreras)
de Río Cuarto	-Rector (voz y voto) -Vicerrector (sólo tiene voz, mientras no reemplace al	-Decano -Vicedecano (sólo tiene voz, mientras no reemplace

	Rector) -Decanos -7 Docentes (5 Profesores -1 por cada facultad- y 2 Auxiliares Docentes) -1 Graduado -5 Estudiantes (1 por cada Facultad) -1 No docente	al Decano) -7 Docentes (5 Profesores y 2 Auxiliares Docentes) -1 Graduado -3 Estudiantes -1 No docente
de Rosario	-Rector (vota sólo en caso de empate) -Decanos -12 Docentes -8 Estudiantes -2 Graduados -2 No docentes	-Decano (sólo vota en caso de empate) -10 Docentes -8 Estudiantes -1 Graduado -1 No docente
de Tres de Febrero	-Rector -Directores de Departamento -8 Profesores Ordinarios -3 Estudiantes -1 Graduado -1 No docente -2 miembros de organizaciones no gubernamentales de la comunidad constituidas con objeto de apoyar a la universidad	El gobierno de las unidades académicas es ejercido por los Directores de Departamento. El Consejo Asesor de Departamento emite opiniones sin carácter vinculante. Se compone por: -3 Docentes ordinarios -1 Estudiante -1 No docente
de Tucumán	-Rector (vota sólo en caso de empate) -Decanos de Facultades (en su ausencia Vicedecanos) -9 Docentes (3 Profesores Titulares, 3 Asociados o Adjuntos y 3 Auxiliares) -6 Estudiantes -2 Egresados -1 No docente (con voz y voto sólo en asuntos administrativos y otros que le competan)	-Decano (vota sólo en caso de empate) -6 Docentes (2 Profesores Titulares, 2 Asociados o Adjuntos y 2 Auxiliares) -3 Estudiantes -1 Egresado -1 No docente (con voz y voto sólo en asuntos administrativos y otros que le competan)
del Litoral	-Rector (vota sólo en caso de segundo empate) -Decanos -1 Profesor por cada Facultad -2 Docentes Auxiliares -3 Graduados -5 Estudiantes -2 No docentes	-Decano (vota en caso de empate) -9 Docentes (6 Profesores Titulares, 2 Adjuntos y 1 Auxiliar) -4 Graduados -5 Estudiantes -1 No docente (con voz y sin voto)
Tecnológica Nacional	-Rector -Decanos -12 Docentes -4 Graduados -4 Estudiantes -4 No docentes	-Decano -1 Docente por cada Departamento (si el número de Departamentos es par se aumenta en 1 representante, si es impar, en 2) -1 Estudiante y 1 Graduado por cada 2 Departamentos de Enseñanza (en caso de ser impar se agrega 1 representante por cada claustro) -1 No Docente

Fuente: Elaboración propia.

El Cuadro II muestra que en todos los Consejos Superiores se incluye la representación de los **no docentes**; en la mayoría de los estatutos, once con exactitud⁴, con un miembro; en seis estatutos, con dos miembros,⁵ y en los tres restantes la representación de los no docentes asciende a tres, cuatro y seis miembros

⁴ Universidad de Chilecito, Córdoba, Cuyo, Formosa, General San Martín, La Matanza, La Pampa, Lanús, Río Cuarto, Tres de Febrero, y Tucumán.

⁵ Universidad de Entre Ríos, General Sarmiento, La Plata, Luján, Rosario, y del Litoral.

respectivamente⁶. De la baja proporción de miembros de este estamento universitario en la mayoría de los estatutos puede interpretarse que la representación de este sector es más formal que real, y que apunta a cumplir con los requisitos normativos que establece la LES respecto de la obligatoriedad de incluir a los no docentes en los órganos de gobierno. Asimismo, respecto del alcance de su participación, en dieciséis estatutos no se explicita si tienen voz y voto⁷, en uno se les da voz pero sin voto⁸ y en tres estatutos se les otorga voto en asuntos de su competencia excluyendo lo académico⁹. Estos casos en que se define el alcance de la participación de los no docentes acotándola involucran una mayoría de universidades “tradicionales”.

A nivel de las facultades se restringe la participación ya que, en dieciséis estatutos se incluye la participación de los no docentes los Consejos Directivo o Académicos, en todos los casos es de un miembro¹⁰, a excepción de un estatuto que incorpora 4 miembros¹¹. El alcance de la representación en estos órganos sólo se acota en tres estatutos, siendo que dos de ellos sólo otorgan voz y no voto a los miembros no docentes¹², y en uno se otorga voto sólo en asuntos de su competencia¹³. En este nivel de gobierno universitario, también se observa que son las universidades “tradicionales” las que acotan la participación de los no docentes.

Respecto del claustro de **graduados**, sólo cuatro estatutos suprimen su representación en el Consejo Superior, mientras que tres de ellos suplen esta ausencia con miembros externos a la institución de otra índole, el restante no incorpora otros miembros¹⁴. De estos cuatro casos, tres son universidades “nuevas”.

⁶ Universidad de Quilmes, la Tecnológica Nacional, y Misiones, respectivamente.

⁷ Universidad de Chilecito, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, General San Martín, General Sarmiento, La Matanza, La Pampa, Lanús, Lujan, Misiones, Río Cuarto, Rosario, Tres de Febrero, del Litoral y la Tecnológica Nacional.

⁸ Universidad de La Plata.

⁹ Universidad de Cuyo, Quilmes y Tucumán.

¹⁰ Universidad de Cuyo, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, General San Martín, General Sarmiento, La Pampa, La Plata, Lanús, Río Cuarto, Rosario, Tres de Febrero, Tucumán, del Litoral y la Tecnológica Nacional.

¹¹ Universidad de Misiones.

¹² Universidad de La Plata y del Litoral.

¹³ Universidad de Tucumán.

¹⁴ La Universidad de General San Martín, la de General Sarmiento y la de La Matanza admiten miembros externos, mientras que la Universidad de Misiones no incorpora otros miembros.

En los Consejos Académicos, en siete estatutos no se incorporan miembros representantes del estamento de graduados¹⁵. Sólo en uno de ellos se admite representantes del Consejo Social a modo de representar la mirada externa¹⁶. En este nivel de gobierno, los casos que excluyen a los graduados comprenden en su mayoría a universidades “nuevas”.

En lo que refiere al claustro **docente**, en los Consejos Superiores, diez estatutos no distinguen grado de representación entre titulares y auxiliares, mientras que en los diez restantes se distingue la composición, discriminando el número de representantes según la categoría docente¹⁷. En los Consejos Académicos, la discriminación entre categorías aumenta a doce estatutos¹⁸. Entre las que efectúan esta distinción en la composición del claustro docente, hay una primacía de las universidades “tradicionales”.

Sólo en un estatuto se hace mención expresa de incorporar en el claustro docente a docentes interinos, el número de miembros es de dos, siendo uno profesor interino y otro auxiliar interino¹⁹. Se trata de una universidad “nueva”.

Respecto de la composición de los órganos colegiados, un caso que amerita ser distinguido por su atipicidad es el de la Universidad Nacional de Chilecito, una universidad “nueva”, puesto que en la composición del Consejo Académico incorpora sólo representantes del claustro docente, de diferentes categorías, excluyendo tanto a graduados como a estudiantes, y a otros actores.

En líneas generales, podemos afirmar que si bien no hay una distinción fuertemente marcada entre universidades “tradicionales” y “nuevas” al momento de analizar cómo se adoptaron los nuevos criterios para la composición de los órganos colegiados de gobierno, en los casos en que se introducen innovaciones la presencia de las universidades “nuevas” es mayor, mientras que las “tradicionales” tienden a ser más conservadoras.

¹⁵ Universidad de Chilecito, General San Martín, General Sarmiento, La Matanza, Lanús, Luján y Tres de Febrero.

¹⁶ Universidad de La Matanza.

¹⁷ Los Estatutos que discriminan la composición según categoría docente son los de la Universidad de Cuyo, Formosa, General Sarmiento, La Matanza, La Pampa, La Plata, Luján, Río Cuarto, Tucumán y Litoral.

¹⁸ Universidad de Chilecito, Córdoba, Cuyo, Entre Ríos, Formosa, General Sarmiento, La Matanza, La Plata, Luján, Río Cuarto, Tucumán y Litoral.

¹⁹ Universidad de La Matanza.

La división de funciones en ejecutivas y legislativas según sus órganos de aplicación.

Un punto relevante, al tiempo que de ruptura con la tradición universitaria argentina, se vincula a la separación de funciones legislativas y ejecutivas establecida por la LES, que tienden a fortalecer a las autoridades unipersonales. La norma estipula que el ejercicio de las funciones legislativas compete a los órganos de gobierno colegiados, mientras que las de carácter ejecutivo quedan en potestad de los órganos unipersonales. No obstante, en el texto de la Ley la distinción operacional entre funciones legislativas y ejecutivas no se explicita. Esto nos llevó a construir una clasificación ad-hoc para distinguir las funciones legislativas de las ejecutivas, y analizar las funciones de los diferentes órganos de gobierno universitario.

Las funciones que hemos caracterizado de legislativas, se distinguen por estar íntimamente involucradas con la normación. Estas funciones en el marco de funcionamiento universitario incumben la sanción de normas legales, y se caracterizan por ser el medio por el cual la universidad construye su propio ordenamiento jurídico. Como explicamos más arriba, se trata de reglas imperativas abstractas, que tienen un contenido general. De aquí que se incluyan en este grupo de funciones aquellas que incumben a la reforma del estatuto, al régimen común de estudios y disciplina general universitaria. Mientras que aquellas funciones que atañen a la aprobación de planes de estudio, condiciones de admisibilidad, programas de materias, y designación y remoción de personal de la universidad se consideran de carácter ejecutivo, por cuanto no se involucran con la normación, sino que tal como definíamos más arriba, la función ejecutiva se caracteriza fundamentalmente por su alcance siempre particular, recayendo en una situación, un caso o un individuo determinados.

A continuación se presenta la clasificación realizada de las funciones habituales de los órganos de gobierno:

a- **Funciones Legislativas:** Reglamentar el régimen común de estudios y disciplina general; Designar al Rector; Destituir al Rector / Vicerrector; Designar / destituir al Decano; Aprobar presupuesto; Fijar aranceles; Aprobar / proponer creación, supresión o unificación de Facultades; Dictar / proyectar el estatuto o su reforma; Intervenir Facultades; Reglamentar juicios académicos; Reglamentar carrera docente y Reglamentar actividades vinculadas a la evaluación institucional.

b- **Funciones Ejecutivas:** Aprobar planes de estudio, condiciones de admisibilidad, reválida y alcance de títulos, equivalencias; Emitir certificaciones; Designar / destituir profesores; Nombrar / remover al Personal no docente; Designar / destituir Secretarios; Fijar calendario académico; Aprobar programas de materias; Crear especialidades o apertura de carreras y Celebrar convenios.

Establecida esta distinción, organizamos nuestro análisis examinando en primer lugar qué atribuciones se le reservan al órgano de gobierno máximo de la institución: la Asamblea Universitaria. Luego, se compararon, por un lado, las funciones que tiene el Consejo Superior Universitario y las que posee el Rector, y por otro, aquellas decisiones que son potestad de los Consejos Académicos y aquellas que toman los Decanos. En este sentido se intenta caracterizar cuáles son las atribuciones de los órganos colegiados y cuáles quedan en poder de los órganos unipersonales, tanto a nivel de la universidad en su conjunto como a nivel de las Facultades.

Las funciones que se le delegan a la **Asamblea Universitaria** en los estatutos se caracterizan por ser de carácter excepcional. Se trata de atribuciones que se ejercen con poca frecuencia en la vida institucional universitaria y son de gran importancia para su funcionamiento. Las tradicionales funciones de la Asamblea comprenden formular objetivos y fijar políticas universitarias, ejercer jurisdicción superior, dictar y modificar el Estatuto, designar a las autoridades de la Universidad, suspender o destituir a las autoridades universitarias, así como decidir sobre su renuncia, crear o suprimir unidades académicas, y decidir sobre el gobierno universitario en caso de conflicto indisoluble en el Consejo Superior.

Del análisis realizado se desprende que en todos los casos la Asamblea Universitaria se encarga de dictar y reformar el Estatuto y de suspender o destituir a las autoridades universitarias; la designación de autoridades se da también en todos los casos, a excepción de las universidades que tienen elección directa de Rector²⁰. La facultad de crear o suprimir unidades académicas se le delegan a la Asamblea en trece estatutos²¹, y la de decidir sobre el gobierno universitario en caso de conflicto indisoluble en el Consejo Superior, en doce de los casos analizados²². Un aspecto de

²⁰ La Universidad Nacional de La Pampa, Misiones, Luján y Río Cuarto.

²¹ Universidad de Córdoba, Cuyo, Entre Ríos, General Sarmiento, General San Martín, La Pampa, Luján, Misiones, Quilmes, Río Cuarto, Rosario, Litoral y la Tecnológica Nacional.

²² Universidad de Chilecito, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, General San Martín, La Matanza, La Pampa, Lanús, Quilmes, Rosario, Litoral y la Tecnológica Nacional.

relevancia se vincula a que la función de formular objetivos y fijar políticas universitarias sólo aparece como atribución de la Asamblea en siete de los casos analizados²³. Asimismo, en pocos casos se le delegan a la Asamblea otras funciones, como aquellas vinculadas a crear o suprimir carreras de grado²⁴; considerar la gestión anual del Rector²⁵, la del Consejo Superior²⁶ y la de ambos órganos²⁷. De lo expresado en esta descripción, se desprende que las funciones de la Asamblea Universitaria se concentran en el dictado y reforma del Estatuto y la designación (en los casos de elección indirecta) y suspensión o destitución de las autoridades universitarias. Estas funciones no se caracterizan por ser rutinarias o frecuentes, sino que por el contrario, involucran sesiones de carácter prácticamente extraordinario. Por un lado, es posible afirmar que la naturaleza misma de la Asamblea Universitaria en términos de su función gubernamental involucra un papel de carácter extraordinario, dado que desde su origen es pensada como una instancia que se convoca a los efectos de tomar decisiones sobre asuntos específicos y no rutinarios. De igual modo, es posible inferir que dado el tamaño que han alcanzado las universidades, en relación al aumento de unidades académicas, y el ingreso de nuevos actores al gobierno universitario, las Asambleas universitarias alcanzaron un número de miembros lo suficientemente alto como para no posibilitar una frecuencia alta de reuniones.

A diferencia de la Asamblea Universitaria, el **Consejo Superior Universitario** es el órgano de gobierno que desempeña la mayor cantidad de funciones que comprometen la vida institucional de las universidades. Siguiendo la clasificación de funciones que estipulamos más arriba, a la luz de los estatutos analizados, la mayor concentración de funciones está en los órganos colegiados, y entre ellos, en el Consejo Superior. Podemos afirmar tras analizar el tipo de atribuciones que se le asignan a cada órgano de gobierno que no hay una división estricta entre funciones ejecutivas y legislativas entre los órganos de gobierno. En el caso de los órganos colegiados, éstos desarrollan tanto funciones legislativas como ejecutivas, mientras que los órganos unipersonales concentran funciones vinculadas a la conducción administrativa de la universidad o de los ámbitos de su competencia. Las funciones son de tipo rutinarias, y

²³ Universidad de Chilecito, Entre Ríos, Lanús, Quilmes, Rosario, Tres de Febrero y Litoral.

²⁴ Universidad de General Sarmiento.

²⁵ Idem.

²⁶ Universidad de Rosario y del Litoral.

²⁷ Universidad de Luján.

se orientan a la autorización de reglamentaciones, la elaboración de memorias anuales o la solicitud de informes a otros órganos, la disposición de fondos institucionales y su distribución según corresponda, la expedición de certificaciones. Asimismo, en el caso en que se refieren a funciones de índole ejecutiva, los órganos tienen la potestad para realizar propuestas que se aprueban en otros ámbitos y en otros casos, si bien poseen la función ejecutiva, la misma se realiza ad referendum de un órgano colegiado, generalmente del Consejo Superior. Refiriéndonos particularmente a las funciones seleccionadas en nuestra clasificación, aquellas definidas como legislativas son ejercidas efectivamente por órganos colegiados. Sin embargo, entre las funciones que se caracterizan como ejecutivas, las que conciernen a aspectos académicos son atribución de órganos colegiados, como la aprobación de planes de estudio, condiciones de admisibilidad, alcance de títulos; la creación de especialidades o apertura de carreras, que sólo en un caso es a propuesta del Rector²⁸; la aprobación de programas de materias, que sólo en un caso es efectuada por un órgano unipersonal²⁹. Las funciones relativas al personal de la universidad involucran en mayor grado a las autoridades unipersonales; en la mayoría de los casos en los que se explicitan estas funciones, el nombramiento y remoción del personal no docente es competencia de los órganos unipersonales³⁰, la designación y destitución de secretarios también es potestad de estos órganos, con escasas restricciones³¹; sin embargo, en lo que concierne a la designación y destitución del cuerpo docente, sólo en tres casos es atribución de órganos unipersonales³², mientras que en el resto de los casos, sólo algunos estatutos dejan en manos de las autoridades unipersonales el nombramiento de los docentes interinos y de docentes contratados por lapsos de tiempo definidos. Asimismo, en los casos en que la celebración de convenios es atribución de un órgano unipersonal, generalmente el Rector, la misma es ad referendum del Consejo Superior³³.

²⁸ Universidad de Lanús.

²⁹ Estatuto de la Universidad de Lanús. Esta función la ejerce el Director de Carrera.

³⁰ Universidad de Chilecito, Córdoba, Entre Ríos, La Matanza, La Pampa, La Plata, Lanús, Misiones, Río Cuarto, Rosario, Tres de Febrero, Tucumán, Litoral y la Tecnológica Nacional.

³¹ Las restricciones se vinculan a que algunos Secretarios de jerarquía los nombra el Consejo Superior (Universidad de Córdoba y del Litoral), que algunos funcionarios propuestos por el Rector necesitan del acuerdo del Consejo Superior (Universidad de Cuyo y de Río Cuarto), o que su designación la realiza el Consejo Superior, pero a propuesta del Rector (Universidad de La Plata).

³² Universidad de General San Martín, Misiones y Tucumán.

³³ Universidad de Chilecito (cuando los convenios comprometen el patrimonio de la Universidad necesitan de la aprobación del Consejo Superior), la de General San Martín, Lanús y Quilmes (el Consejo Superior ratifica los convenios), y de Tres de Febrero.

De igual modo, este modo de distribución de funciones se reproduce en el caso de las universidades que cuentan con elección directa de las autoridades universitarias³⁴. En primera instancia podría intuirse que dado que los órganos unipersonales son elegidos por toda la población que tiene ciudadanía universitaria, ésta disposición tendría su correlato en las atribuciones que se le delegan a estos órganos, puesto que el ordenamiento político se asemejarían al presidencialismo. Sin embargo, en términos de las funciones establecidas en los estatutos, los órganos colegiados continúan concentrando tanto funciones ejecutivas como legislativas, prevaleciendo en este aspecto la preeminencia de la colegiatura.

Cabe destacar que una de las orientaciones que se establecen para el gobierno universitario se dirige a que los **Decanos** concentren un número mayor de competencias, mientras que los órganos colegiados del ámbito de las facultades se conviertan en consejos asesores o consultivos. En los casos analizados en este trabajo, sólo dos universidades establecen en sus estatutos el carácter asesor de sus Consejos Directivos, la Universidad Nacional de Chilecito y la Universidad Nacional de Tres de Febrero, ambas son universidades nuevas y de pocos alumnos. Sin embargo, los Decanos no incrementan sus funciones de orden resolutivo.

De lo expresado hasta aquí, podemos afirmar que si bien la LES establece en su normativa la separación de funciones legislativas y ejecutivas, reservando las primeras para los órganos colegiados de gobierno, y las segundas para las autoridades unipersonales, los estatutos analizados no reflejan esta discriminación ni en las universidades “tradicionales” ni en las “nuevas”. En términos generales se percibe que los órganos unipersonales tienen delegadas funciones ejecutivas sobre las decisiones rutinarias que no suponen una fuerte injerencia en la toma de las decisiones que orienten los principales lineamientos de la vida universitaria. De hecho, aquellos temas nucleares son debatidos y resueltos en el ámbito de los órganos colegiados. En este sentido podemos afirmar que prima una organización política que tiende al parlamentarismo, puesto que aún en aquellos temas en que los órganos unipersonales tienen el poder decisor, éste queda supeditado al visto bueno del órgano colegiado respectivo. Esto coincide con lo que afirma Kandel: “Según un estudio de reciente elaboración (Mazzola y Jaume, 2004), el artículo 52 de la LES desconoce la tradición parlamentarista de

³⁴ Véase nota 20.

nuestras universidades, ya que quita funciones ejecutivas a los cuerpos colegiados, que en la práctica continúan ejerciendo. Por otro lado, una “división de poderes” en el ámbito universitario constituye una imposibilidad práctica” (Kandel, 2005: 277).

La inclusión optativa de Consejos Sociales, integrada por actores externos a la Universidad.

La participación de representantes externos en el gobierno de las universidades plasma uno de los objetivos de las actuales reformas, que pretende estimular la contribución de las instituciones universitarias al entorno socioeconómico. En el caso argentino, la LES traduce este objetivo a través de la posibilidad de crear Consejos Sociales al interior de las universidades.

En primer lugar es posible señalar que de los veinte casos examinados, sólo en nueve³⁵ de ellos no se hace mención de la participación de actores externos a la universidad. Estos nueve casos involucran universidades “tradicionales”. Los once casos restantes introducen la participación de actores externos de diversos modos. La Universidad de General San Martín no prevé la constitución de un Consejo Social, no obstante admite en el Consejo Superior un Consejero designado por la Fundación Universidad Nacional de General San Martín en representación de la comunidad local; mientras que la Universidad Nacional de Tres de Febrero incluye en la composición del Consejo Superior a dos miembros de organizaciones no gubernamentales de la comunidad constituidas con el objeto de apoyar a la Universidad; en la Universidad Nacional de General Sarmiento que no tiene prevista la constitución de un Consejo Social, asisten al Consejo Superior, con voz y sin voto, dos representantes de la comunidad designados por el Consejo Superior en base a una terna propuesta por el Rector. Cabe destacar que el estatuto de esta universidad prevé la organización de un Centros de Servicios a la Comunidad y un Centro de las Artes, para el cumplimiento de funciones necesarias para la promoción del desarrollo de sus relaciones con la sociedad, que dependerán del Rector y serán dirigidos por un Director designado por él. Asimismo, dentro de las universidades tradicionales, la Universidad Nacional de Córdoba, si bien no contempla en su estatuto la creación de un Consejo Social, crea por ordenanza del Consejo Superior en 2002 el Consejo Social Consultivo, en el que

³⁵ Universidad Nacional de Cuyo, Entre Ríos, La Pampa, La Plata, Luján, Río Cuarto, Rosario, Litoral, la Tecnológica Nacional.

participan 30 organizaciones sociales. Por otro lado, la Universidad Nacional de Tucumán establece en su estatuto que el Consejo Superior tiene la atribución de crear y reglamentar las atribuciones y funciones del Consejo Social, aunque no lo incluya obligatoriamente como órgano de gobierno.

En seis casos se crea un Consejo Social, cuyas funciones son principalmente de asesoramiento y generación de proyectos relacionados a la extensión universitaria y transferencia³⁶. En tres de estos casos,³⁷ se incorpora al Consejo Superior miembros en representación de este órgano y en un caso, la incorporación de miembros además del Consejo Superior comprende al Consejo Directivo³⁸.

De esta breve descripción puede afirmarse que la introducción de miembros externos a la universidad ha sido una transformación importante en la organización universitaria, tanto en universidades “tradicionales” como en las “nuevas”, a pesar de que la introducción de este tipo de órganos es de carácter optativo. Esto supuso cambiar la tradicional representación del sector externo a través de los graduados que en muchos casos disminuyen su participación y en algunos pocos se los excluye.

Las nuevas orientaciones en debate

A modo de cierre y de forma de establecer continuidades y rupturas con lo normado en los '90 se describen sintéticamente las tendencias actuales de gobierno de las instituciones en los proyectos de Reforma de la LES

Nuestro análisis comprende el contenido sobre gobierno de las instituciones universitarias de once proyectos³⁹. En general se observa en la mayor parte de los proyectos una tendencia a dotar de mayores márgenes de libertad para determinación de la composición y atribuciones de los órganos de gobierno de las universidades.

En cuanto a los órganos de gobierno universitarios, podemos agrupar entre proyectos que definen los órganos y aquellos que sólo mencionan la existencia de órganos colegiados y unipersonales. Este segundo grupo se compone de tres proyectos⁴⁰,

³⁶ Universidad de Chilecito, Formosa, La Matanza, Lanús, Misiones y Quilmes.

³⁷ Universidad de Formosa, Lanús y Quilmes.

³⁸ Universidad de La Matanza.

³⁹ Los proyectos de Ley serán identificados por el partido político o los funcionarios que encabezan el grupo de firmantes, a saber: Storero, Unión Cívica Radical (UCR), Augsburger, Cantero Gutiérrez, Giustiniani, Jerez, Macaluse, Pinedo, Tate, Vanossi, Donda Perez.

⁴⁰ Proyecto de Storero, de la UCR, y de Donda Perez.

mientras que los restantes o bien definen órganos adicionales a los tradicionales o bien se ocupan de enumerar todos los órganos que comprometen el gobierno universitario.

Entre los aspectos novedosos en esta materia, podemos mencionar que tres proyectos incorporan la constitución de un Tribunal Universitario como órgano obligatorio⁴¹, y otros cuatro establecen la constitución del Consejo Social como obligatorio⁴². Un proyecto incorpora estos dos órganos en términos optativos⁴³. En los tres casos⁴⁴ en que se le asignan funciones a los Consejos Sociales, éstas se basan en tareas de cooperación en pos de articularse con el medio en que se inserta. Sólo en dos casos⁴⁵ se define su composición, sin embargo sólo se establece que deben tener representantes de los distintos sectores de la comunidad local y regional.

En dos proyectos se definen órganos que no tienen antecedentes en la LES. Un proyecto⁴⁶ establece la constitución de un órgano para la participación de las organizaciones de la sociedad en las definiciones y actualización de planes de estudio y de la extensión universitaria; y otro⁴⁷, define la figura del Defensor Universitario, cuyas funciones estarán centradas en velar por el respeto a los derechos y libertades de los docentes, los estudiantes y el personal administrativo, y en desempeñar tareas de mediación interponiendo su función como defensa de actores individuales de la comunidad universitaria ante las actuaciones de los diferentes órganos de gobierno universitario. Será de elección directa, con voto ponderado.

Respecto de la composición de los órganos colegiados de gobierno, la totalidad de los proyectos sostiene la representación de docentes, estudiantes y graduados en sus órganos, en tanto que la representación del estamento no docente es obligatoria en nueve proyectos y opcional en dos⁴⁸. En dos proyectos se incorporan miembros del Consejo Social⁴⁹.

Respecto de la proporción de la representación por estamento, la mayoría de los proyectos se concentran en definir que el claustro docente sea del 50 % o no menor al 50

⁴¹ Proyecto de Pinedo, de Jerez y de Cantero Gutiérrez.

⁴² Proyecto de Augsburg, de Cantero Gutierrez, de Giustiniani y de Jerez.

⁴³ Proyecto de Tate.

⁴⁴ Proyecto de Cantero Gutierrez, de Jerez y de Tate.

⁴⁵ Proyecto de Cantero Gutierrez y de Tate.

⁴⁶ Proyecto de Macaluse.

⁴⁷ Proyecto de Cantero Gutierrez.

⁴⁸ Es opcional en los proyectos de Pinedo y de Vanossi.

⁴⁹ Proyecto de Donda Perez y de Jerez.

%; dos proyectos establecen la igual proporción de docentes y estudiantes⁵⁰; un proyecto define que el claustro docente debe estar representado entre un 40 % y 50 %⁵¹; un proyecto deja la definición de la proporcionalidad de representantes en los estatutos⁵²; y otro proyecto establece que ningún sector supere 1/3, el sector docente, estudiantil y el personal administrativo de servicio y técnico tendrá una representación no inferior a dos (2) veces la cantidad de decanos integrantes de los órganos colegiados, y además deberán haber un mínimo del 30 % de representación de mujeres⁵³.

Con respecto a la forma de elección de autoridades universitarias, sólo cuatro proyectos se expiden determinando, dos de ellos⁵⁴, la elección directa, y los dos restantes⁵⁵, prescriben la elección indirecta a cargo de la Asamblea Universitaria.

Respecto de la división de funciones en legislativas y ejecutivas según se trate de órganos colegiados o unipersonales, respectivamente, tres proyectos establecen esta distinción⁵⁶.

En cinco proyectos se definen las funciones de la Asamblea Universitaria, los que coinciden en asignar como potestad del órgano la de dictar y reformar sus estatutos, dos proyectos⁵⁷ suman a esta función la de elegir al Rector, y tres proyectos⁵⁸ le agregan a esta función la de definir la política universitaria.

Conclusiones Generales

El modo en que se fueron plasmando las nuevas orientaciones en materia de gobierno reflejan las mediaciones que se establecen entre la prescripción normativa y su adaptación a la institución y sus actores. Allí se reflejan las relaciones de poder cambiante: en el plano externo, entre las universidades y los poderes constituidos que las regulan, en su lucha secular por la conquista y ampliación de su autonomía; y en el plano interno, las relaciones de poder que se dan en el interior de la universidad, vinculadas a las formas de participación de los diferentes actores y las modalidades de gobierno.

⁵⁰ Proyecto de Augsburger y de Giustiniani.

⁵¹ Proyecto de Pinedo.

⁵² Proyecto de Macaluse.

⁵³ Proyecto de Donda Perez.

⁵⁴ Proyectos de Cantero Gutiérrez y de Donda Perez.

⁵⁵ Proyectos de Pinedo y de Vanossi.

⁵⁶ Proyectos de Donda Perez, de Jerez y de Cantero Gutierrez.

⁵⁷ Proyectos de Vanossi y de Pinedo.

⁵⁸ Proyectos de Augsburger, de Giustiniani y de Macaluse.

Se constata que los actores tradicionales no quieren perder su anterior cuota de poder, por lo cual se conservan las funciones ejecutivas/legislativas en los órganos colegiados universitarios que reflejan más una tradición parlamentarista que decisionista. Esto también se constata cuando hay que dar lugar a nuevos actores, por ejemplo no docentes o actores externos. En el caso de los primeros como la inclusión es obligatoria se lo hace de manera acotada y mínima en número de participantes. En el caso de los actores externos se lo hace restando poder a otros actores tradicionales, los graduados, o incluyéndolos sólo de manera consultiva. Un ejemplo que rompe la regla general es la inclusión de los docentes auxiliares con ciudadanía plena y en muchos casos sin demasiadas restricciones.

No se observan grandes diferencias entre las universidades “tradicionales” y las “nuevas”, aunque existe alguna tendencia mayor a la adecuación a las nuevas orientaciones por parte de las segundas. Esto puede explicarse tomando en consideración que son instituciones menos cristalizadas en términos de la distribución del poder y menos complejas, en términos cuantitativos como cualitativos. Estos análisis a nivel formal de la norma deberían realizarse observando el funcionamiento real de la institución en un juego que pone en tensión permanente lo instituido con lo instituyente.

Finalmente, se observa que las nuevas tendencias en materia de gobierno contenidas en los Proyectos de Ley establecen menores regulaciones que las contenidas en la LES en materia de gobierno, pero de todas formas, no se vuelve atrás en referencia a la participación de los actores ya incluidos e incluso se observa que la autonomía concedida implica mayor responsabilidad por parte de las instituciones y ampliación de la participación de actores externos a través de novedosas instancias, instituciones y actores participantes del gobierno institucional.

Fuentes bibliográficas

- AZNAR, L. y DE LUCA, M. (coords) (2006). *Política. Cuestiones y Problemas*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- BANCO MUNDIAL (1994). Educación Superior: Lecciones de la experiencia. Informe del Banco Mundial, 30 de septiembre de 1993. *Revista La Universidad Ahora*, Agosto-Septiembre, 1-4.
- BETANCUR, N. (2001). Las políticas universitarias en América Latina en los años '90: del Estado proveedor al estado gerente. *Revista Pensamiento Universitario*, 9, 6-11.
- BRUNNER, J. (1990). *Gobierno universitario: Elementos históricos, mitos distorsionadores y experiencia internacional*. En C. COX (ed.). *Formas de gobierno en la educación superior: nuevas perspectivas* (29-50). Santiago de Chile: FLACSO.
- DE VEDIA, A. (1974). *Derechos constitucional y administrativo. Instituciones del Derecho Público*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- GÖRLITZ, A. (1980). *Diccionario de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- GUIDO, E. (1957). *Derecho Político e historia de las ideas políticas*. Buenos Aires: Editorial Ergon.
- KANDEL, V. (2005). *Formas de gobierno en la Universidad pública: reflexiones sobre la colegiación y la democracia*. En B. LEVY y P. GENTILI (Comps.). *Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina* (259-294). Buenos Aires: CLACSO.
- NEAVE, G. (2001). *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Buenos Aires: Gedisa.
- PALMER VALERO, E. (1997). *Estructura institucional del Estado*. En R. DEL AGUILA (ed.). *Manual de Ciencia Política* (177-204). Madrid: Editorial Trotta.

Fuentes Electrónicas

- SAMOILOVICH, D. (2006). Escenarios de Gobierno de las Universidades Europeas. Informes Fundación C Y D (287-309). Disponible en:
<http://www.fundacioncyd.org/InformesCyD/ICYD%202006%20Monograf%EDas.pdf>
(Consultado: 02/10/2008).
- SECRETARIA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS (2007). Anuario 2006 de Estadísticas Universitarias de la República Argentina. Disponible en:
http://www.mcye.gov.ar/spu/guia_tematica/estadisticas_y_publicaciones/estadisticas_y_publicaciones.html (Consultado: 29/09/2007).

Fuentes normativas

-Ley de Educación Superior 24521

-Estatutos Universitarios varios