

CIEN AÑOS DE LA REFORMA Y UNA OPORTUNIDAD PARA PENSAR LOS CAMBIOS EN EL GOBIERNO DE NUESTRAS UNIVERSIDADES

DANIELA ATAIRO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

Este año se cumplen cien años de la Reforma que puso en cuestión el orden universitario. Es un contexto propicio y sumamente desafiante para analizar la universidad de hoy desde los principios instaurados por este proceso, que tuvo impacto a nivel nacional, regional e internacional. Varias son las dimensiones que se pueden analizar en esa clave. En este texto se hará foco en los cambios en el gobierno interno de las universidades que tuvieron lugar desde los años 90 en Argentina en línea con tendencias internacionales.

En este sentido, lo primero que es posible postular es que existe una pauta recurrente asociada a los cambios en la distribución del poder que favorece a las autoridades directivas, cargos que son unipersonales y se apoyan en equipos de gestión. De modo que las *formas de gobierno* tradicionales se encuentran en movimiento, configurando nuevos balances de poder. En este proceso es posible identificar una tendencia general, aunque es procesada por los diferentes sistemas universitarios nacionales en función de ritmos diversos y sobre la base de tradiciones y configuraciones universitarias específicas, que dan lugar a una gran variedad de matices dentro de un proceso de cambio que tiene una misma dirección.

Las universidades de los países centrales están experimentando presiones para adoptar una fuerte orientación de gestión centrada en la búsqueda de recursos externos, lo que produce una redistribución de tareas académicas y administrativas entre los distintos niveles y sectores de la organización. Estos procesos tienen como consecuencia el fortalecimiento de las autoridades universitarias; especialmente los presidentes de las universidades, en el caso francés (Mignot-Gérard, 2003; Musselin y Mignot-Gérard, 2002); los decanos, en el caso de Estados Unidos (El-Khawass, 2002) y los vicescancelleres, en el caso de Gran Bretaña (Askling y Henkel, 2000; Kogan y Hanney, 2000). Esta propensión a reforzar la jerarquía interna en las universidades, tanto en el nivel del establecimiento como en el de las unidades organizacionales menores, tiende a su vez a debilitar las instancias deliberati-

vas y los modos de decisión colegiados, en los que históricamente han tenido preponderancia las categorías de actores universitarios de raíz académica.

En la región, los cambios en los equilibrios de poder que favorecen a las autoridades unipersonales son producto de la interacción entre el funcionamiento de cada institución y las presiones externas generadas por las políticas universitarias que combinan evaluación con financiamiento condicionado. El caso mexicano se caracteriza por transformaciones que tienden a un significativo proceso de burocratización, así como al fortalecimiento del núcleo directivo, especialmente en la figura

“

EXISTE UNA PAUTA
ASOCIADA A LOS CAMBIOS
EN LA DISTRIBUCIÓN DEL
PODER QUE FAVORECE A LAS
AUTORIDADES DIRECTIVAS,
CARGOS UNIPERSONALES
QUE SE APOYAN EN EQUIPOS
DE GESTIÓN.

”

del rector y su equipo (Ibarra Colado, 2001). El fortalecimiento implica también un cambio en el perfil: a las tradicionales funciones de coordinación administrativa y representación política se suman nuevas, como la promoción e instrumentación de ciertos programas públicos que requieren de la ampliación de las capacidades de dirección y gestión intra y extrainstitucionales (Acosta Silva, 2009). De este modo, emerge la figura del *gerente o rector-empleado* (Kent, 1999), la figura del rector como *planeador académico* (Porter, 2004) o figuras más complejas como el perfil que combina las capacidades del político con el *expertise* del burócrata profesional y el gerente de las políticas institucionales (Acosta Silva, 2009).

Para el caso de las universidades argentinas, es posible postular que si por largo tiempo la *vieja forma de gobierno de base colegiada amplia*, tal como fuera restaurada en los primeros años de recuperada la democracia, tendió a naturalizarse en las universidades nacionales, desde hace ya varios años ha comenzado a ponerse en entredicho por procesos que provienen tanto de la “cúspide”, en línea con las tendencias internacionales, como de la “base” del sistema, anclada en la tradición reformista.

Es propósito de este escrito aportar elementos que permitan reflexionar sobre los cambios que están aconteciendo hoy en nuestras universidades. El cogobierno es una herencia de la Reforma Universitaria, es un rasgo de nuestras universidades que ha inspirado reformas en otros países, pero la existencia de un patrón tradicional de buen gobierno y de organización asociado a esta tradición, fuertemente cristalizada en el imaginario de la universidad argentina, se ha convertido en un obstáculo para reflexionar sobre los procesos de cambio que están aconteciendo.

EL GOBIERNO UNIVERSITARIO TIENE SU HISTORIA

La *forma de gobierno de base colegiada amplia* que caracteriza a las universidades de la región y, en particular, a las universidades argentinas, es producto de un largo proceso que se inicia con las primeras normativas de la Universidad de Córdoba y que tiene dos momentos clave como la ley Avellaneda y la Reforma del 18. El primer momento definió la *autonomía institucional* y el *sistema de gobierno de tendencia parlamentaria*; el segundo, la composición del *demós*.

Para 1885, momento en que se sancionó la primera ley universitaria, conocida como ley Avellaneda (n.º 1.597), las dos universidades nacionales existentes se caracterizaban por haber alcanzado un *sistema de gobierno* sobre la base de un órgano colegiado con autoridad suprema y un rector que debía cumplir las decisiones del mismo, lo que invertía el sentido de la relación que había estado en el origen de ambas instituciones, aunque se diferenciaban en el modo de acceso al cargo de la máxima autoridad. En la UBA el claustro tenía la potestad de elegir al rec-



UNC / FOTO: IRINA MORAN

tor, mientras que en la UNC esta potestad le fue arrebatada luego de haber logrado ese grado de autonomía del poder político con la nacionalización. En cuanto a la composición del espacio colegiado, las universidades habían experimentado diferentes fórmulas: gobierno de notables, gobierno de profesores y gobierno mixtos tanto con mayoría de notables como de profesores.

Esta ley definió los principios base del gobierno, en tanto reguló las relaciones con los poderes públicos sobre el principio de autonomía institucional y legitimó un sistema de gobierno de tendencia parlamentaria. Instituyó como autoridad máxima al rector, quien actuaría como representante de la universidad y ejecutaría las decisiones adoptadas por los órganos colegiados. Y como espacio de representación colegiada, la Asamblea conformada por los miembros de todas las facultades que tenía la potestad de elegir al rector, y el Consejo Superior, presidido por el rector y conformado por los decanos —como

consejeros natos— y dos delegados de cada una de las facultades, con funciones legislativas y de control. Además, definió una composición mixta del demos entre actores externos¹ e internos a la universidad con una distribución del poder a favor de los primeros. En este sentido, se produjo el primer momento del proceso de conformación de la forma de gobierno tradicional.

Uno de los temas centrales en el debate legislativo fue la composición del *demos*: en él se evidenció la continuidad en el desacuerdo sobre quiénes debían conducir los destinos de la institución. El criterio que prevaleció fue el de no otorgarles a los profesores la mayoría en el gobierno pues el interés particular de estos podría prevalecer sobre el interés más general de la ciencia y la educación. El mecanismo de

¹ Según Buchbinder (2005) las Facultades se nutrían de personas que participaban activamente en la vida política y que ocupaban puestos de relevancia en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial a nivel nacional.

acceso al cargo por autocooptación, así como el ejercicio *ad vitam* del mismo, no fueron objeto de análisis ni de discusión. Halperin Donghi sostiene que con la ley Avellaneda se “abría así la posibilidad de esquivar las consecuencias del ‘mezquino espíritu de círculo’ que se atribuía a los profesores, pero la alternativa que la ley hacía posible (gobierno de las facultades por una mayoría de graduados renovables por cooptación) presentaba, agravadas, las mismas falencias que pretendía combatir” (1962:77). Este fue el modelo cuestionado férreamente por los estudiantes cordobeses en 1918 y que fue reformado en 1906 en la universidad porteña y desechado desde el origen en la UNLP.

La Reforma del 18 instituyó el principio del gobierno tripartito —profesores, estudiantes y egresados diplomados— y con la carga simbólica que adoptó tuvo un importante potencial organizativo homogeneizando las experiencias previas de gobierno de profesores, de notables

(graduados) o mixto. Cuando acontecieron los sucesos cordobeses, ya existían tres universidades nacionales que incorporaban más diversidad en las formas de gobierno. Cuando se nacionalizó la Universidad de La Plata en 1905, su organización desconoció la ley Avellaneda, y configuró un sistema de gobierno definido en concurrencia entre el presidente y el espacio colegiado, conformado solo por profesores que dictaban clases. En esa misma época una reforma estatutaria en la UBA desplazó el gobierno de notables por el de profesores, pero en la tradicional Córdoba el profundo poder de las academias fue el punto de ataque por parte de los estudiantes que proclamaron la renovación de esos espacios.

Los primeros reclamos de los estudiantes respecto de los principios organizadores del gobierno tenían como modelo las reformas incorporadas en la UBA en 1906 y pedían que un gobierno de profesores terminara con el predominio de las Academias integradas por notables de carácter vitalicio. Y para la implementación de estos cambios, los estudiantes apelaban a la intervención de las autoridades nacionales poniendo en tensión la autonomía institucional lograda con la nacionalización (Caldelari, 2010). Durante la primera intervención de la UNC, se incorporó una serie de cambios en el estatuto que respondía a los reclamos estudiantiles. Los cambios permitieron la renovación de los decanos de las diferentes facultades pero el resultado de la elección de rector en la Asamblea Universitaria se distanciaba de lo esperado por los estudiantes. Éstos reaccionaron irrumpiendo en la Asamblea y desconocieron el resultado de la elección declarando una nueva huelga. A partir de entonces, sobre el fracaso del claustro de profesores para llevar adelante los cambios necesarios, el programa reformista se radicalizó. Buchbinder sostiene que “la incapacidad de los profesores situó, en un primer término, a la demanda de participación estudiantil en el gobierno universitario que, si bien ya había sido formulada en los congresos estudiantiles americanos celebrados desde 1908, no había estado en el centro del programa de los reformistas al comenzar el movimiento huelguístico en la ciudad mediterránea” (2005:100). El carácter de renovador que se adjudicaba el mismo estudiantado fue el principal argumento que instauró el cogobierno. Con la sanción del conocido “estatuto de

“

LA FORMA DE GOBIERNO DE
BASE COLEGIADA AMPLIA
HA COMENZADO A PONERSE
EN ENTREDICHO POR
PROCESOS QUE PROVIENEN
TANTO DE LA CÚSPIDE
COMO DE LA BASE DEL
SISTEMA.

”

la Reforma”, pasó a contemplarse la participación en partes iguales de quienes elegirían a sus representantes para formar parte de los espacios colegiados. Cabe señalar, que esta profunda transformación se produjo dentro del marco de la legislación de Avellaneda, por lo que dicha ley mostró por segunda vez su flexibilidad al implementarse los principios de la Reforma del 18 sin la necesidad de ser modificada (Caldelari y Funes, 1998).

En síntesis, la forma de gobierno que comenzó a ser definida con la ley Avellaneda se terminó de completar con la Reforma del 18, que definió finalmente la composición y el acceso al espacio colegiado y modificó el mecanismo de acceso a los cargos, y dada su gran fuerza simbólica se constituyó en una tradición fundante del desarrollo universitario del país (Caldelari y Funes, 1998). La determinación de quiénes participarían del espacio colegiado supuso una conquista gradual. Un primer proceso implicó el desplazamiento de los notables por el cuerpo de profesores. Mientras la ley Avellaneda organizaba un gobierno mixto, las universidades llegaron al gobierno de profesores por recorridos diferenciados impulsados por dinámicas internas: la UNLP constituyó el gobierno de profesores con su primer estatuto un año después de su creación en 1906, la UBA con la reforma de estatuto el mismo año y la UNC lo logró con la primera intervención del gobierno nacional en 1918. Un segundo proceso permitió la incorporación de los estu-

diantes, y junto a los egresados, conformaron el gobierno tripartito. Es decir, con el “Estatuto de la Reforma” se definió la composición de los órganos colegiados y con ello quiénes eran los actores legítimos que debían tomar las decisiones sobre los asuntos universitarios.

Las nuevas universidades modelaron sus formas de gobierno siguiendo a las más antiguas. En este sentido, las organizaciones universitarias imitaron la *forma de gobierno de base colegiada amplia* aunque sus principios fueron apropiados, resistidos o adaptados, según las tradiciones previas y/o la configuración de actores, y dieron lugar a modulaciones diferentes.² A pesar de ello, se evidenciaba un grado de homogeneidad que se profundizó en los años 60. El restablecimiento de la ley Avellaneda y el decreto 6.034 de 1955 emitido desde la “cúspide” en el contexto de una nueva experiencia autoritaria, pusieron nuevamente en vigencia la *forma de gobierno de base colegiada amplia*. Eso significó para las universidades ampliar la autonomía institucional y establecer el gobierno tripartito con un equilibrio a favor de los profesores pero otorgando la *ciudadanía plena* a los estudiantes en tanto por primera vez podían elegir y ser elegidos como representantes de su claustro, y autonomizando a los graduados que pasaron a representar sus propios intereses y no los de los estudiantes. Fue el momento de mayor fuerza simbólica de la forma de gobierno creada a principios del siglo XX e incluso, por primera vez, la UNLP se organizó bajo sus principios al abandonar definitivamente el sistema de gobierno que tuvo desde su origen.

La legitimidad de la *forma de gobierno de base colegiada amplia* se manifiesta en tanto la comunidad universitaria lee los períodos en los que no estuvo en vigencia como tiempos que “interrumpieron” la vida institucional, de allí que los

² En la Universidad Nacional del Litoral, la disputa se dio con la llegada de profesores provenientes de las otras universidades nacionales representantes de las ideas reformistas, frente a la cual los docentes de los institutos de profesores y técnicos vieron afectados sus intereses (Caldelari y Funes, 1998). Por su parte, en Tucumán en 1924 se sancionó un estatuto pos Reforma que incluía la participación en la Asamblea de los estudiantes y egresados, aunque el incumplimiento dio lugar a conflictos entre el rector y los estudiantes hasta que se declaró la huelga, de allí que se sostenga que la Reforma en su aspecto democratizador no llegó a Tucumán hasta 1929 (Caldelari y Funes, 1998) cuando se elige a un rector de orientación reformista producto de los votos de los delegados estudiantiles, de los delegados egresados y de un solo profesor (Bouner, González y Soria, s/f).

períodos que le continuaron fueran definidos como de “restauración” o “normalización”. Por un lado, las intervenciones universitarias en el marco de los golpes de estado del año 30, del 43 del 66 y del 76, pusieron en cuestión la *forma de gobierno de base colegiada amplia*, al concentrar el gobierno en figuras unipersonales designadas por el Poder Ejecutivo Nacional y por espacios colegiados a nivel superior donde participaban sólo los decanos de las facultades también designados. Por otro lado, con el primer peronismo surgió desde la “cúspide” del sistema una nueva forma de gobierno. La ley Guardo, sancionada en 1947, instauró una *forma de gobierno en base a una línea de ejecutivos*: estableció una relación de subordinación con el Poder Ejecutivo Nacional al designar al rector quien elaboraba, a su vez, ternas para que los espacios colegiados de las unidades académicas menores –conformados solo por profesores– eligieran a los decanos, que además de conducir las facultades conformaban exclusivamente el Consejo Superior. Los estudiantes tenían participación con voz y sin voto en los espacios colegidos de las facultades. En 1954, la nueva legislación incorporó una serie de cambios, entre ellos se destaca la ampliación de la ciudadanía estudiantil al establecer que el delegado tendría voto aunque solamente en aquellas cuestiones que directamente afectaran a los intereses de los alumnos, lo que continuaba favoreciendo al claustro de profesores.

La emergencia de esta *forma de gobierno en base a una línea de ejecutivos* generó un campo de disputas de sentidos al invertir los principios de la *forma de gobierno de base colegiada amplia*: autonomía por dependencia y horizontalidad por verticalidad. Este combate simbólico tiene un punto de encuentro en la ley Taiana, sancionada en 1974, con el reconocimiento del principio de *autonomía institucional* y la innovación en la composición tripartita del *demós* con la incorporación de los no-docentes, que supuso la exclusión de los graduados. La distribución del poder al interior del colegiado inclinó claramente la balanza hacia los profesores. Además, nada decía sobre el mecanismo de elección de la máxima autoridad, dejando librada a las instituciones la definición del procedimiento; las autoridades unipersonales aumentaron sus cuotas de poder al tener voz y voto en los órganos colegiados. Sin embargo, esta nueva fórmula que combina-

“

CON EL “ESTATUTO DE LA REFORMA” SE DEFINIÓ LA COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS Y QUIÉNES ERAN LOS ACTORES LEGÍTIMOS QUE DECIDIRÍAN SOBRE LOS ASUNTOS UNIVERSITARIOS.

”

ba elementos de las formas de gobierno en disputa no se alcanzó a implementar y fue sepultada, primero, por la dictadura militar de 1976, y luego por la puesta en vigencia en la recuperada democracia de la *forma de gobierno de base colegiada amplia* que retomaba a los estatutos de 1958. A pesar de ello, sus sentidos retornaron en los años 90 en el marco de un nuevo paradigma de gobierno interno de las universidades, que priorizó el fortalecimiento de la conducción directiva, especialmente a nivel central.

ENTRE LA DEMOCRATIZACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LOS DIRECTIVOS: LOS CAMBIOS EN EL GOBIERNO DESDE LOS 90

En los últimos treinta años las universidades públicas han gozado de la más extensa

etapa de vigencia de la *forma de gobierno de base colegiada amplia* de su historia. Este nuevo escenario permite estudiar los cambios en el sistema de gobierno en el marco de las transformaciones más amplias que ha sufrido el sistema universitario en su conjunto, en particular, el impacto de las políticas públicas dirigidas al sector que afectaron la vida interna de las universidades.

A partir de los años 90, en Argentina, el gobierno universitario comenzó a ser cuestionado tanto en sus principios de organización como en los principios legitimadores, sustentados en la pertinencia de distribuir el poder en diferentes espacios de decisión con la participación de diversos actores que bajo la deliberación buscan el consenso antes que la eficiencia en la gestión. Este cuestionamiento se concreta en acciones implementadas desde la “cúspide” del sistema, que inducen cambios en el interior de las instituciones erosionando la *forma de gobierno de base colegiada amplia* al fortalecer la figura de los directivos o autoridades unipersonales. Entre las acciones, ocupan un lugar central la ley de Educación Superior n.º 24.521 sancionada en 1995, el paquete de políticas que comenzaron a implementarse desde mediados de los años 90, y la creación de universidades que introducen cambios en la *forma de gobierno* conservando cierto aire de familia con la tradicional. En este proceso de cambio también están involucradas fuerzas que desde la “base” del sistema promueven, simultánea y contradictoriamente, la democratización de los espacios colegiados de gobierno, siguiendo la tendencia inclusiva que caracteriza al gobierno de las universidades argentina en el contexto latinoamericano (Atairo y Camou, 2012).

Lo anterior permite postular que existe la búsqueda de un nuevo equilibrio de tensiones que está orientando los cambios en el gobierno interno de las universidades. Las tensiones se erigen en dos ejes: 1) mayor o menor concentración del poder: la tensión se da entre posiciones que fortalecen la “centralización ejecutiva” frente a otras que pugnan por la profundización de la “democratización colegiada”; 2) ejercicio del poder: se contraponen una tendencia que privilegia la “personalización política”, frente a las tendencias a la “tecno-burocratización modernizadora” (Acosta, Atairo y Camou, 2015).



UNC / FOTO: IRINA MOSEVA

LA LEGISLACIÓN COMO MANDATO PARA INTRODUCIR CAMBIOS EN EL SISTEMA UNIVERSITARIO

En Argentina, la agenda de reforma para la educación superior durante los primeros años de la década del 90 se centró en los problemas de la calidad institucional y la necesidad de evaluar tanto instituciones como carreras; de arancelar las universidades y diversificar las fuentes de financiamiento y generar recursos propios; de limitar el acceso y ampliar la oferta del sistema para generar condiciones de competencia institucional. En la conformación de esta agenda, los organismos internacionales tuvieron una presencia importante en la orientación del contenido y en el impulso de acciones a través del financiamiento (Chiroleu, 2000; Nosiglia, 2012). Algunos lineamientos se plasmaron en la

“

A PARTIR DE LOS AÑOS 90, EN ARGENTINA, EL GOBIERNO UNIVERSITARIO COMENZÓ A SER CUESTIONADO TANTO EN SUS PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN COMO EN LOS PRINCIPIOS LEGITIMADORES.

”

aún vigente ley de Educación Superior de 1995, en la implementación de políticas desde la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias, y desde los órganos que comienzan a participar en la formulación de políticas para el sector o que regulan su funcionamiento, en el marco de lo que Krotzsch (2001) llamó el pasaje de una coordinación sistémica liviana y autónoma a una coordinación densa de carácter policéntrico que expandió la administración central aumentando sus capacidades e interviniendo en ámbitos tradicionalmente desregulados (Chiroleu y Iazzeta, 2005).

La ley de Educación Superior fue producto de debates y proyectos en disputas. El espíritu del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo tuvo dos ejes centrales en clara sintonía con los postulados del Banco Mundial: bajar el grado de politización de los espacios colegiados al



UNC / FOTO: IRINA MOSEAN

reducir las voces de los actores internos de la universidad a los profesores y estudiantes, garantizando la mayoría del primer claustro y aumentando las exigencias y restricciones para ocupar los espacios de representación estudiantil; e incorporar voces de actores externos de la universidad. Sin embargo, el proyecto original sufrió un conjunto de transformaciones orientadas por la tradición reformista.

Del proyecto original que el Poder Ejecutivo Nacional presentó en 1994, solo dos artículos no fueron modificados: el que establece una división de poderes al definir funciones ejecutivas para los órganos unipersonales y funciones básicamente normativas, de definición de políticas y de control para los órganos colegiados, y el que prevé la posibilidad de crear un Consejo Social que promueva y enriquezca la interacción de la universidad con el medio. En cambio el artículo 44 del proyecto original fue modificado en tanto definía la composición de los órganos colegiados, las modificaciones estuvieron orientadas por la búsqueda de una mayor democratización de los espacios de representación múltiple, con la ampliación de la tradicional participación de actores internos a la vida universitaria. No solo se restauró el gobierno tripartido heredado de la Reforma del 18 sino que se amplió hacia un gobierno cuatripartito con la inclusión de los no-docentes como cuarto estamento, innovación incorporada por la ley Taiana de 1974. Asimismo, se reemplazó el claustro de “profesores” por el de “docentes” y se jerarquizó la participación de los auxiliares docentes. Sumado a ello, se redefinió el claustro de graduados al limitarlo a aquellos egresados que no tengan relaciones de dependencia con las instituciones. Estas modificaciones al proyecto original adquirieron un rango diferente de regulación al dejar librada a las universidades la incorporación del claustro de graduados y determinar los alcances de participación de los no-docentes, dando lugar a procesos de diferenciación en la composición del *demos* que caracteriza a las universidades argentinas hoy. El proyecto original en el artículo 45 establecía la elección directa del rector y de las demás autoridades a través de un sistema de voto ponderado en función de la representación que tuvieran los distintos claustros. Este punto introducía una modificación que trastocaba el tradicional mecanismo indirecto de acceso a los cargos uniperson-

nales de tendencia parlamentaria. Finalmente, el artículo 54 no expresó el modo por el cual se debían elegir a las autoridades unipersonales y dejó a las instituciones autonomía para su definición, lo cual derivó en otro de los aspectos en los que las instituciones universitarias se diferencian.

En síntesis, la ley reconoció al sector no-docente como cuarto estamento, restringió el sentido del claustro de graduados y amplió el “claustro docente” manteniendo su proporción del 50% en los espacios colegiados. Además, redefinió las relaciones entre los órganos de gobierno diferenciando claramente funciones normativas para los colegiados y funciones de índole más ejecutiva para los unipersonales. Esta modificación

“

ES POSIBLE ENCONTRAR UNA
SERIE DE RECURRENCIAS
EN LAS TEMÁTICAS
QUE SON OBJETO DE
RECOMENDACIONES, QUE
DISTINGUEN ENTRE LAS
INSTITUCIONES CREADAS
ANTES Y DESPUÉS DE LOS 90.

”

trastocó la tradición parlamentarista que acreditan históricamente las universidades argentinas al modificar el equilibrio de poder entre los órganos de gobierno a favor del fortalecimiento de las figuras unipersonales, lo cual fue forzado con la pretensión de instalar como norma general la elección de la autoridad máxima de gobierno a través del voto directo (Mazzola, 2007).

LAS POLÍTICAS DE EVALUACIÓN Y FINANCIAMIENTO CONDICIONADO COMO ESTRATEGIAS PARA INTRODUCIR CAMBIOS A LA DISTANCIA

Los años 90 marcaron el inicio de una nueva relación entre el Estado y la universi-

dad, basada en dispositivos de evaluación que permiten una conducción en el marco de una autonomía limitada. La construcción de este vínculo fue antecedido por un proceso de deslegitimación de la universidad pública con la consecuente pérdida de una relación privilegiada de confianza. Es así, que desde los años 90 se implementaron políticas de evaluación y financiamiento condicionado. La LES hizo obligatoria la evaluación interna y externa, la acreditación de carreras de interés público y de posgrado por parte de la CONEAU. Asimismo, los primeros “programas especiales”, como el Programa Incentivos a la Investigación o el Programa Fondo de Mejoramiento de Calidad de la Educación Superior (FOMECS), tuvieron como elemento estratégico mecanismos estatales de evaluación. De allí que la evaluación se convirtió en el eje articulador de las políticas universitarias implementadas en el período (Krotsch, Camou y Prati, 2007).

El año 2002 marcó el cierre de un ciclo de políticas integrales en educación superior. Las acciones tendieron a reformar, a desmantelar o dar continuidad a los programas iniciados durante la década anterior (Buchbinder y Marquina, 2008). La CONEAU siguió desarrollando los procesos de evaluación y acreditación, y programas como el FOMECS fueron desactivados, al tiempo que se mantuvo la modalidad de financiamiento por programas sin el componente competitivo que caracterizaba a los programas en los 90. El año 2003 marca el inicio de un nuevo ciclo de políticas universitarias cuando el Estado recupera centralidad y protagonismo en el sector educativo con la voluntad de revertir los efectos negativos de la reforma educativa del período previo. Eso se plasma en un paquete legislativo dirigido a la educación básica e importantes avances en términos presupuestarios para las universidades y el área de ciencia y técnica. Es así que se restablece un vínculo de confianza entre el Estado y la universidad, aunque estos cambios se producen sin modificar la legislación y con la permanencia de una gran cantidad de dispositivos –originados en los 90– que instalaron prácticas difíciles de remover sin una política integral y sin un cambio de la norma que regula el sistema universitario (Chiroleu y Iazzetta, 2012; Suasnábar y Rovelli, 2012; Marquina, 2012).

Estas políticas generaron nuevas dinámicas que modificaron las lógicas de funcionamiento del gobierno así como también otorgaron nuevos sentidos a las prácticas de las autoridades unipersonales, en la medida en que son interlocutores privilegiados y se convierten en actores clave del proceso de implementación de políticas (Atairo, 2007). Asimismo, se crearon nuevas estructuras burocráticas y tecnoburocráticas para la implementación de “programas especiales” que modifican la estructura del gobierno con la emergencia de una doble línea de gestión y conducción, e inciden significativamente en el proceso de toma de decisiones (Suasnábar, 1999). También las políticas han afectado el rol de las autoridades unipersonales en tanto los sistemas de evaluación y acreditación les exigen llevar adelante los procesos controlando los núcleos de oposición, liderando el trabajo del equipo técnico, involucrando a la comunidad y gestionando los planes de mejora que ayuden a superar las debilidades detectadas. Mientras, los nuevos mecanismos de financiamiento basados en un amplio margen para su gestión generan la exigencia para rectores y decanos de realizar una distribución que garantice la gobernabilidad interna, lo que se suma a la diversificación de fuentes que implica promover el desarrollo de actividades de carácter emprendedor que parecieran, en un principio, estar lejos de las actividades tradicionales de las universidades (Sánchez Martínez, 2012). Esta complejidad en el rol de las autoridades directivas de diferentes niveles de gestión tiene como contraparte que las gestiones obtienen un alto grado de legitimidad en tanto llevan a cabo estas políticas con éxito (Álvarez de Campos, 2007).

La evaluación institucional produce valoraciones a través de los informes de evaluación externa de la CONEAU, que tienen su influencia en los procesos de cambio en el gobierno de las instituciones. Es posible encontrar una serie de recurrencias en las temáticas que son objeto de recomendaciones, que distinguen entre las universidades creadas antes y después de los 90, debido al cambio de paradigma que las diferencia. Las recomendaciones están orientadas a buscar nuevos equilibrios de poder entre los niveles de gobierno y en los órganos colegiados y las autoridades uniperso-

“

LA PARTICIPACIÓN DEL
CLAUSTRO DE GRADUADOS
ESTÁ DISMINUYENDO
EN EL GOBIERNO
UNIVERSITARIO, EN TANTO
UN NÚMERO IMPORTANTE
DE UNIVERSIDADES NO LO
INCLUYEN DENTRO DEL DEMOS.

”

nales. Se podría decir que a las universidades más “tradicionales” se les sugieren cambios en aspectos que las “nuevas” tienen más resueltas y a las “nuevas” se les sugiere incorporar los principios más tradicionales del gobierno (Atairo y Luques, 2017).

En los informes de las universidades creadas antes de los 90, se valora positivamente la existencia de espacios informales de gobierno conformados por las autoridades unipersonales de las facultades, así como también, de espacios de gobierno que agilizan el trabajo de los plenarios, como las Juntas Ejecutivas. Otro tema recurrente en los informes es el grado de autonomía de las facultades respecto del nivel central: se señala la incongruencia institucional, la fragmentación y la brecha entre los niveles de la organización universitaria, y se sugiere la planificación estratégica como el

dispositivo que posibilitaría la integración y el desarrollo institucional.

En cambio, en los informes de evaluación de las universidades creadas después, las recomendaciones están orientadas al fortalecimiento de los espacios colegiados. Se promueve la regularización de las sesiones del Consejo Superior para darle funcionamiento pleno al gobierno, también se promueve la participación de los actores de las universidades y la inclusión en el *demos* de actores que conformen el gobierno cuatripartito. Asimismo, se cuestiona la concentración de poder en las conducciones centrales y los fuertes liderazgos, que son necesarios en el inicio de la institución, pero que deberían dar paso a un ejercicio más compartido del poder, y menos personalista.

LA CREACIÓN DE UNIVERSIDADES COMO ESTRATEGIA DE INTRODUCCIÓN DE INNOVACIONES DESDE LA PERIFERIA

La política de expansión institucional ha sido, en la tradición argentina, un modo de introducir innovaciones en el sistema universitario. La creación de universidades que adoptan diseños institucionales con innovaciones respecto de las más tradicionales, evidencia que la *forma de gobierno de base colegiada amplia* está siendo desafiada desde la periferia a través de organizaciones nuevas, generando así un incipiente contexto de presión sobre los modelos de gobierno de las universidades tradicionales. Posiblemente, así se inicie un nuevo proceso de mimetización de las organizaciones que dependerá del desempeño exitoso de estas nuevas instituciones.

Un análisis de los estatutos universitarios³ (Atairo y Camou, 2014) demuestra que los diseños institucionales del gobierno de las universidades nacionales están cambiando, y que es cada vez más difícil hablar “del”

3 Un estudio sobre los “diseños institucionales” del gobierno universitario prioriza una mirada sobre lo formal, pero no se desconoce la importancia que tiene el análisis de las reglas no escritas para comprender las prácticas políticas cotidianas que dan sentido al orden institucional. Incluso los estudios de casos que hemos desarrollado muestran cómo, sin cambios en los estatutos en universidades tradicionales, se están produciendo en las prácticas y cambios en los dispositivos del gobierno que van en la misma dirección de fortalecimiento de las autoridades directivas (Atairo, 2014).



gobierno universitario en singular; más bien, es necesario hacer referencia a la pluralidad de esquemas presentes en las universidades públicas. En tal sentido, se evidencia una gran variabilidad de arreglos institucionales, mucho mayor que en el pasado: de allí que sea posible postular la necesidad de pasar de una consideración en singular de “el” gobierno de las universidades nacionales, a una visión mucho más matizada y compleja que refleje la variedad de los nuevos “diseños institucionales”. Estas variaciones se manifiestan—entre otros planos— en la existencia de cogobiernos tripartitos o cuatripartitos, en la incorporación o no de la representación de los intereses de los actores externos a los espacios de gobierno, en las proporciones en las que participan los claustros tradicionales como profesores y estudiantes, etcétera. No

“

LOS “DISEÑOS
INSTITUCIONALES” DE LAS
UNIVERSIDADES NUEVAS
INTRODUCEN UNA SERIE DE
CAMBIOS QUE REFUERZAN
AÚN MÁS EL PODER DE LOS
DIRECTIVOS, ESPECIALMENTE
A NIVEL CENTRAL.

”

obstante, en el marco de esa pluralidad, se destacan algunas tendencias:

- Que cuanto más nueva es la Universidad, más se aleja del esquema tradicional con relación a la composición y distribución porcentual del *demós* porque es menor la representación que en promedio tienen los docentes, estudiantes y graduados y mayor la que tienen los directivos y los miembros de los Consejos Sociales en los órganos de gobierno.
- Que la participación del claustro de graduados está disminuyendo en el gobierno universitario, en tanto un número importante de universidades —en su mayoría creadas a partir de los 90— no lo incluyen dentro del *demós*, y algunas otras restringen su participación al Consejo Superior y a la Asamblea.

- Que el órgano colegiado de la base de la institución es el que más cambios está sufriendo y se parece cada vez más al órgano colegiado de nivel central, dada la presencia de directivos en su interior. Esta tendencia, a su vez, se traslada al nivel de las asambleas universitarias que entre sus principales funciones tienen la de reformar el estatuto y elegir al rector, por estar conformadas en gran parte por los consejeros directivos, de escuela o de instituto.
- Que las universidades más antiguas fueron más propensas a incluir a los no-docentes pero menos proclives a incorporar a los representantes de los Consejos Sociales.

En particular, los “diseños institucionales” de las universidades nuevas introducen una serie de cambios que refuerzan aún más el poder de los directivos, especialmente a nivel central

(Atairo y Fiorucci, 2014). Hacen más efectivo lo sancionado por la Ley n.º 24.521 y amplían el poder de los rectores, en tanto la división de poder entre legislativos y ejecutivos les otorga mayores incumbencias en cuestiones de orden académico e institucional. También incorpora un terminología en sintonía con los dispositivos promovidos por las reformas de los años 90, dirigidas a introducir nuevos esquemas de gestión. La división de poderes y la elección directa, juntos, pondrían en tensión con más fuerza la tendencia parlamentaria, pero esto no se da así y sólo en dos de las universidades nuevas se ha promovido la elección directa. Aunque en algunas universidades de reciente creación se registran cambios en la dirección del poder que elige a las máximas autoridades, varias designaciones de cargos provienen desde el nivel central, tanto del colegiado

como unipersonal que luego participan de los espacios que eligen al rector. Asimismo se observan cambios respecto de quiénes deben ocupar ese cargo: se abandona la idea de un *primus inter pares* en tanto no es un requisito para todas las universidades ser miembro de la comunidad que lo elige para conducir el destino de la misma por su trayectoria académica, y se comienza a priorizar la experiencia en gestión universitaria. Estos cambios trastocan la *forma de gobierno de base colegiada amplia* sin abandonarla e introducen una mayor variabilidad de arreglos institucionales que en el pasado.

CONCLUSIONES

Este artículo pretende aportar algunos elementos para un debate sobre la universidad

REFERENCIAS

Acosta Silva, A.; Atairo, D.; Camou, A.

(2015) “Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada” en *Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO.

Acosta Silva, A. (2009). *Principes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. México: ANUIES.

Atairo, D. y Camou, A. (2014) “La democracia en el gobierno universitario. Cambios estatutarios en universidades nacionales argentinas (1989-2013)”, en *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, N°1, Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación (NIFEDE), Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).

Atairo, D. y Luques, A. (2017) “Cambios en el gobierno interno de las universidades argentinas: un análisis sobre los nuevos sentidos que se promueven desde la “cúspide” del sistema universitario”. Ponencia presentada en las Jornadas de Sociología de la UBA.

Atairo, D. y Fiorucci, P. (2014) Cambios en la forma de gobierno de las universidades públicas argentinas: una mirada sobre los estatutos. Ponencia presentada en el

Encuentro Internacional de Educación. Espacios de investigación y divulgación. NEES - Facultad de Ciencias Humanas – UNCPBA, Tandil.

Álvarez de Campos, S. (2007). *Acreditación de las carreras de Medicina: ¿Formalismo o mejora institucional?* Tesis de maestría, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

Asklung B. and Henkel, M. (2000). Higher Education Institutions. In Kogan, M.; Bauer, M.; Bleiklie, I. and Henkel, M. (eds). *Transforming higher education. A comparative study*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.

Atairo, D. (2007). *Estado, universidad y actores: complejidad y entrecruzamiento de lógicas e intereses. La implementación del Fondo de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior en la Universidad Nacional de La Plata*, Tesis de Maestría, FLACSO, Argentina.

Atairo, D. y Camou, A. (2012). La gobernabilidad de las universidades nacionales en argentina: escenarios de un paradigma en transformación. En San Martín, R. (ed) *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Buchbinder, P. (2005). *Historia de las Universidades Argentinas*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana.

Buchbinder, P. y Marquina, M. (2008). “La universidad posmenemista”. En *Masividad, heterogeneidad y fragmentación. El sistema universitario argentino 1983-2008*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento..

Caldelari, M. (2010). “Repensando la legislación universitaria”, en *Revista Pensamiento Universitario*, 13.

Caldelari, M. y Funes, P. (1998). *Escenas reformistas. La reforma universitaria 1918-1930*. Buenos Aires: Eudeba.

Chiroleu, A. (2000). “La Educación Superior en los países del Mercosur. El reconocimiento de las singularidades como punto de partida de la integración regional”. En *Revista de la Educación Superior en Línea*, 115.

Chiroleu, A. y O. Iazzeta (2005). “La reforma de la Educación Superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes”. En Rinesi, E., Soprano, G., Suasnábar, C. (comp). *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas en la Educación Superior en la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires: Prometeo/ Universidad Nacional de General Sarmiento.

Chiroleu, A. e Iazzetta, O. (2012). “La universidad como objeto de política pública durante los gobiernos de Kirchner”. En Chiroleu, A.; Marquina, M. y Eduardo Rinesi (comp.). *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Los Polvorines: UNGS.

que la conmemoración de los cien años de la Reforma nos propone. Una mirada histórica que permite entender que el gobierno de las universidades es y ha sido objeto de disputa, aporta elementos para comprender que aquello que parece estar mutando en los últimos años como parte de las nuevas reglas de juego que se implementan desde la “cúspide” del sistema universitario, es producto de un proceso de largo aliento al que la Reforma de 1918 terminó de moldear y que por su capacidad simbólica se cristalizó en el imaginario de la universidad argentina.

La *forma de gobierno de base colegiada amplia* cuyos principios son la autonomía y el cogobierno, es producto de un largo proceso que tiene dos momentos clave: la sanción de la primera legislación sobre las universi-

dades que provienen desde la “cúspide” y un proceso de orden político-cultural liderado por los estudiantes en la “base” del sistema, que tuvieron un carácter definitorio respecto a cuál sería la “mejor” forma de organizar el gobierno de las instituciones. Además, la implementación de la misma ha tenido marchas y contramarchas, y fue puesta en cuestión en varias oportunidades con la emergencia de otra forma de gobierno que invierte sus principios. A partir de los años 90, la implementación de políticas empezó a generar cambios en las instituciones en sintonía con las tendencias mundiales, que tensionaron la forma de gobierno tradicional en tanto no ha dejado de ser “reformista”, en cuanto al apego a una amplia y plural tradición legitimadora, pero

está experimentando cambios en sus formas, prácticas y contenidos.

De allí que, como observamos a lo largo de la historia, si la forma de gobierno se encuentra en constante tensión como resultado de diferentes disputas entre los actores, es importante recuperar los valores y principios que estructuraron la Reforma –democratización y modernización– como reguladores de la orientación que están asumiendo los cambios. Este centenario debería ser una oportunidad para construir ciudadanía universitaria: provocar algo más que recordar con entusiasmo un evento que es considerado valioso. Porque recuperar el sentido de lo colectivo con carácter crítico puede ser el camino que nos permita pensar la universidad frente a los desafíos del presente y el futuro.

El-Khawas E. (2002). “Governance in US Universities: aligning internal dynamics with today’s Need”. In Amaral, A.; Jones, G. and Karseth, B. (eds). *The governing higher education: national perspectives on institutional governance*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.

Halperin Donghi, T. (1962). *Historia de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: EUDEBA

Ibarra Colado, E. (2001). *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*. México: UNAM-UAM-Unión de Universidades de América Latina.

Kent, R. (1999). “Cambios emergentes en las universidades públicas ante la modernización de la educación superior”. En Casanova Cardiel, H. y Rodríguez Gómez (comp.). *Universidad Contemporánea. Política y gobierno*. México: Porrúa.

Kogan M. and Hanney, S. (2000). “The impact of policy changes on institutional government”. In Kogan M. and Hanney, S. *Reforming higher education*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.

Krotsch, P. (2001). *Educación y Reformas Comparadas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Krotsch, P. Camou, A., y Prati, M., (2007). *Evaluando la evaluación: Políticas uni-*

versitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina. Buenos Aires: Prometeo.

Marquina, M. (2012). “¿Hay una política universitaria K? Posibles respuestas a partir del análisis del financiamiento”. En Chiroleu, A; Marquina, M. y Eduardo Rinesi (comp.). *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Mazzola, C. (2007). *La república universitaria. Elección directa en la Universidad Nacional de San Luis*. San Luis: Ed. Nueva Editorial Universitaria.

Mignot-Gérard, S. (2003). “Who are the actors in the government of French universities? The paradoxical victory of deliberative leadership”. *Higher Education* N°45.

Musselin, C. and Mignot- Gérard (2002). “The recent evolution of French University”. Amaral, A.; Jones, G. and Karseth, B. (eds). *The governing higher education: national perspectives on institutional governance*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.

Nosiglia, C. (2012). “Poder y autoridad: el impacto de la Ley de Educación Superior en el gobierno de la universidad argentina”. En San Martín, R. (ed) *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la*

universidad. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Porter, L. (2004). “La planeación de la autoridad. La planeación de la libertad. Inconsistencias e incompatibilidades del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI)”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 22.

Sánchez Martínez, E. (2012). “Desafíos de la gobernabilidad universitaria en un contexto de creciente complejidad”. En San Martín, R. (ed) *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Suasnábar, C. (1999). “Resistencia, cambio y adaptación en las universidades nacionales. Problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica”. En Tiramonti, G.; Suasnábar, C. y Seoane, V. *Políticas de modernización universitaria y cambio institucional*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2012). “Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente”. En Chiroleu, A; Marquina, M. y Eduardo Rinesi (comp.). *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.