

# LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO EN LA UNIVERSIDAD ARGENTINA Y EFECTOS DE LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR: SEIS UNIVERSIDADES

Mazzola, Carlos F. y Ana I. Medina  
Universidad Nacional de San Luis, Argentina  
[cmazzola@unsl.edu.ar](mailto:cmazzola@unsl.edu.ar), [aim@unsl.edu.ar](mailto:aim@unsl.edu.ar)

## Introducción

La década del 90' ha sido para las universidades un tiempo de reformas, las que han pretendido adecuar la educación superior (ES) a los nuevos lineamientos políticos gestados a partir de un nuevo contexto mundial signado por la globalización. La vinculación de los órganos de gobierno con las políticas, es una tarea pendiente en el campo conceptual de la educación superior. En Argentina, al igual que en el resto de América Latina, los cambios han sido vigorosos y muchos de ellos fueron diseñados y legitimados a partir de una ley que pretende regular un sin número de aspectos, entre los cuales destacaremos los referidos a los órganos de gobierno.

La ley de educación Superior (LES) en Argentina, de 1995, fue una de las primeras modificaciones implementadas en América Latina para adecuar una "nueva institucionalidad" a la ideología vigente de los años 90'. La región empieza a mudar de marco político a partir de los cambios de gobierno en Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia, quienes se agregan al caso de Venezuela.

La LES, se instituyó planteando la necesidad de homogeneizar el sistema universitario, ya que la heterogeneidad, producto de las autonomías universitarias se constituía como un límite frente a cualquier política nacional de articulación. En relación al tema de gobierno nos preguntamos: ¿Será pertinente que cada universidad adopte una misma forma o es preferible que cada una elija el modelo que considere más a fin a su institución e idiosincrasia? ¿Cómo se articulan los principales temas de gobierno, en las principales universidades Argentinas?, ¿Cómo se diseñan otros aspectos políticos como la posibilidad o no de las reelecciones de las autoridades, la representación de los distintos claustros, la incorporación en la conducción de las minorías?, ¿Qué relación hay entre gobierno y política?. ¿Qué tan similar o distinto es lo sucedido en Argentina con el resto de la región? Son estos algunos interrogantes que nos planteamos en el presente trabajo.

El diagnóstico que realizan los funcionarios regionales que impulsan las reformas universitarias, como Claudio Rama (2005), radica esencialmente en centrar los males de la universidad en la autonomía de las mismas, ya que ella es un límite al nuevo rol que se pretende dar a los Estados como herramienta imprescindible para instrumentar los cambios que se requieren. Si bien la autonomía, como fundó Kant (Buenfil Burgos, 1993), fue el elemento esencial que dio identidad a las universidades de la modernidad y ello fue y sigue siendo un aspecto imprescindible en la organización de la educación superior. No obstante, en ningún lugar del mundo, la estructura institucional universitaria se constituye desde el valor de autonomía con la fortaleza que se realiza en América Latina.

La autonomía universitaria fue el valor máximo que sostuvo e instituyó la conocida reforma del 18 en la provincia de Córdoba Argentina en 1918, la cual se fue expandiendo por todo América Latina<sup>1</sup>.

Autonomía implicaba que los universitarios constituyeran su propio gobierno, que la enseñanza estuviera apoyada en la ciencia y no en los dogmas, que el ingreso tanto de los docentes como de los alumnos fuese público. Estos ideales, entre otros, fueron instaurados en la universidad a partir de una fuerte participación estudiantil.

Los funcionarios de la década del 90' han centrado en la autonomía y en el sector estudiantil, la causa de los males universitarios. Para revertir esto es preciso, a pesar de que el neoliberalismo desdeña al Estado como promotor de políticas, que el Estado asuma un rol protagónico en el sector universitario :

"La construcción de nuevos aparatos reguladores del Estado en materia de educación superior constituye un proceso reciente en toda la región que refleja el creciente papel del Estado en la fiscalización, supervisión y control de la educación superior, que al introducir una significativa regulación en la educación superior, ha creado una nueva y significativa tensión entre autonomía y gobierno, entre autonomía y sistema, entre competencia y complementariedad.

La expansión de los organismos reguladores del Estado han sido el soporte institucional para la formulación e instrumentación de políticas públicas en la última década, en el marco de un proceso en curso. Todos los países de la región, sin excepciones, han reforzado la capacidad regulatoria del Estado mediante la creación de una nueva institucionalidad y de políticas públicas en la gestión de la "cuestión universitaria", que se ha insertado con una nueva filosofía basada en el bien público entre la autonomía universitaria y la libertad de enseñanza" (Rama 2005 p.11)

De modo que en la región se crearon instituciones y normativas impulsadas por los Estados a fin de construir una "nueva institucionalidad" (Tabla 1).

INSERTAR: TABLA 1

Los cambios diseñados por los organismos multinacionales e implementados por los funcionarios locales tuvo dos herramientas centrales: nuevas leyes que regularan al sector y creación de organismos de control, gestión y financiamiento de políticas puntuales.

A pesar de que en el campo teórico de la ES la relación entre política y gobierno es problemática; y poco analizada en la literatura latinoamericana (Acosta Silva, 2002), no obstante los funcionarios políticos, no se preocupan por éste nexo, dado que para ellos

---

<sup>1</sup> La reforma del 18, fue un movimiento estudiantil, que transformó a la universidad luego de conmocionar la ciudad. Durante varios días de toma de los edificios, de movilizaciones callejeras con apoyo de los sectores medios de la comunidad, se destituyó un sistema y se instauró otro. Se señala en un párrafo del manifiesto de los estudiantes de entonces: " La federación universitaria de Córdoba se alza para luchar contra este régimen y entiende que en ello se le va la vida. Reclama un gobierno estrictamente democrático y sostiene que el demos universitario, la soberanía, el derecho a darse el gobierno propio radica principalmente en los estudiantes..."(Extraído del manifiesto liminar de 1918, formado por Barros, Valdés, Bordabehé, entre otros)

es un hecho. Por ello y para ellos, un cambio de política debe estar acompañado por cambios estructurales que le den sostén y tornen eficientes las nuevas políticas.

La relación puede plantearse también en términos de gobernabilidad y gobierno, que para el caso de América Latina, una serie de factores complejizan tal relación. Por un lado hay que recordar la especificidad que brindó a las organizaciones universitarias la reforma del 18, a ello debemos sumar la ausencia de literatura, y en ese marco considerar la sobreabundancia de proposiciones estructurales.

Si bien, Acosta Silva (2002), da cuenta de la ausencia de literatura y de la limitación que implica abordar los estudios de poder meramente desde lo organizacional, ubicarse en una posición de olvido de las estructuras puede implicar que el aporte no sea muy esclarecedor.

"Por gobernabilidad se entiende la capacidad del sistema universitario para atender eficazmente las demandas de sus grupos internos, mediante fórmulas institucionales de resolución de conflictos y reproducción de acuerdos. Es decir, desde una perspectiva de gobernabilidad no se hace tanto énfasis en la forma de gobierno universitario, sus componentes y relaciones, como en la capacidad de gobernar que tienen las autoridades universitarias en contextos institucionales específicos. Desde esta perspectiva, el problema de las universidades en proceso de cambio institucional, parafraseando a Huntington (1992), radica no tanto en su forma de gobierno como en su grado de gobierno" (Acosta Silva, 2002)

Los cambios implementados a partir de la década del noventa, no tan sólo en América Latina sino en una buena parte del mundo, como da cuenta Didriksson (1994), han apuntado a fortalecer la centralización del poder en la administración institucional y en las figuras de sus autoridades (presidentes, vicescancilleres o rectores). Los cambios a su vez han propiciado un proceso de sustitución de los cuerpos colegiados y la toma de decisiones en las comunidades académicas por órganos de política propios de autoridades.

En este contexto es que vamos a analizar una de las reformas impulsadas en Argentina: La ley de Educación Superior, y veremos en particular como se aborda en ella el tema de gobierno de las universidades.

### **La ley de Educación Superior y gobierno universitario**

La ley de Educación Superior (LES) ha sido el intento más fuerte por homogeneizar y centralizar la educación superior. Tomar los puntos que hace referencia al gobierno universitario nos es útil para analizar el problema que hemos planteado. La ley, a pesar que ya lleva diez años de vigencia, sigue planteando una serie de encrucijadas prácticas y desafíos conceptuales que están pendientes.

Respecto de la composición de los órganos de gobierno de las universidades, la LES propone cuestiones muy importantes por una parte, mientras que por otra, no dice nada en cuestiones tanto o más significativas aún. Propone por ejemplo una división de funciones o poderes entre los cuerpos colegiados y unipersonales:

“ ... Los órganos colegiados tendrán básicamente funciones normativas generales, de definición de políticas y de control en sus respectivos ámbitos, en tanto los unipersonales tendrán funciones ejecutivas. (L.E.S 1995, Nro: 24.521, Artículo 52)

Hay también un cambio en la composición de los órganos colegiados, lo que implica un cambio en los equilibrios de representación de los distintos claustros que conforman la comunidad universitaria.

"Los órganos colegiados de gobierno estarán integrados a) Que el claustro docente tenga la mayor **representación** relativa, no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) de la totalidad de sus miembros; b) 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; c) Que el personal **no docente tenga representación** en dichos cuerpos con el alcance que determine cada institución; d) 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.." "...Los decanos o autoridades docentes equivalentes serán miembros natos del Consejo Superior u órgano que cumpla similares funciones..." (L.E.S, 1995, Nro: 24.521, Artículo 53)

La ley señala cual deberá ser el tiempo de mandato de las autoridades: "... tres (3) años como mínimo.." (L.E.S, 1995, Nro: 24.521, Artículo 54). Y por último indica quienes pueden ejercer el derecho de ciudadanía universitaria:

“Los representantes de lo docentes, que deberán haber accedido a sus cargos por concurso, serán elegidos por docentes que reúnan igual calidad. Los representantes estudiantiles serán elegidos por sus pares, siempre que estos tengan el rendimiento académico mínimo que establece el Artículo 50<sup>2</sup>...” (L.E.S, 1995, Nro: 24.521, Artículo 55:).

Es decir, se ocupa de temas tales como la división de funciones entre las autoridades unipersonales y los cuerpos colegiados; quienes y en qué proporción deben estar representados los claustros, las condiciones para ser elegido y votar; sin embargo no dice nada de otros que hacen a la calidad institucional, como la reelección de autoridades, la incorporación de las minorías en las representaciones, la forma de elección, etc.

Se seleccionaron las principales universidades Argentinas<sup>3</sup>, resultando en total 6 universidades: la de Buenos Aires -UBA<sup>4</sup>, La Plata, Córdoba, Rosario, Tucumán y

---

<sup>2</sup> El artículo 50 hace referencia a que para ser alumno regular se deberá tener aprobada una serie de materias anuales.

<sup>3</sup> Las 6 principales universidades Argentinas (Buenos Aires, Córdoba, Rosario, La plata, Tucumán y Cuyo), de un total de 34 universidades, significa abarcar al 90% (aproximadamente) de la matrícula estudiantil y docente. Ya que la Universidad de Buenos Aires por sí sola concentra el 50% del tamaño del resto de las universidades Nacionales. La noción de importancia además de dar cuenta del tamaño también hace referencia a que dichas universidades son las más tradicionales de la República Argentina, dado que las otras fueron desprendimientos de éstas o bien nuevas, pero ellas han sido creadas a posteriori de las mencionadas.

<sup>4</sup> Se incluyó a la UBA, aunque ésta no modificó su estatuto desde 1960, porque es la universidad mas grande de Argentina y además nos permite comparar con el resto de las universidades analizadas que si adaptaron su estructura a la ley.

Cuyo<sup>5</sup>, considerando principalmente su tamaño y tradición. Se compararon sus estatutos luego de sancionada la Ley y se observó que no hubo una política coincidente entre las distintas universidades.

### **Representación, función y poder en el gobierno universitario**

La LES. establece una división de funciones, entre las figuras unipersonales con los cuerpos colegiados. Establece las responsabilidades de legislar y controlar a los órganos colegiados y las ejecutivas a las figuras unipersonales. Quizás inspirados en las críticas realizadas a los cuerpos colegiados como órganos poco eficientes en la conducción de las instituciones, lo real es que se pretende limitar el poder de estos cuerpos, desconociendo que las universidades acreditan históricamente una tradición parlamentarista, siendo estas: Asamblea, Consejo Superior y Consejos Directivos los órganos máximos de gobierno, según las distintas unidades académicas de que se trate.

Ninguno de los estatutos analizados ha retomado lo planteado en el artículo 52, ni el Ministerio a objetado el caso omiso que se ha hecho de esta imposición. La inviabilidad de lo impuesto por la ley quizás se deba a que no sólo se pretende revertir una estructura de poder tradicional y por consiguiente consolidada, sino que además la diferencia que existe entre prácticas ejecutivas y normativas, que se expresan en términos de ordenanzas y resoluciones, están casi limitadas a una cuestión de alcances en la incumbencia de las mismas, pero no en las temáticas que abarcan. Prueba de esta escasa diferenciación es que uno de los criterios más importantes para establecer si lo que corresponde instrumentar en las tomas de decisiones es una ordenanza o resolución, es constatar la existencia previa del tipo de instrumento vigente, es decir que, si existe ordenanza al respeto, habrá que elaborar ordenanza, si en cambio existe resolución habrá que elaborar resoluciones.

Por ello, se agrega a una cuestión de tradiciones, otra de incumbencias, lo que hace que en la institución universitaria, resulte inviable institucionalizar en órganos de gobierno estas dos funciones como separadas.

Es probable que el espíritu de la ley sea, el reproducir el modelo de la república, en donde la división de poderes se concreta en instituciones separadas y autónomas, de modo que el poder legislativo sea independiente del ejecutivo y controle al ejecutivo, y análogamente el judicial. Pero no se puede dejar de observar la contradicción de pretender esto y paralelamente fortalecer la representación de los decanos en el Consejo Superior, ya que estos no se contabilizarán más como integrantes del claustro docente, sino que se entenderá su representación como natural al cuerpo. El tema de las representaciones, es por demás complejo y sustancial, si nos preocupa la calidad republicana de las instituciones universitarias (Tabla 2).

### **INSERTAR TABLA 2**

El artículo 53 de la LES, pretende dejar superada las permanentes discusiones sobre la representación de los distintos claustros, ya que no sólo señala que la representación docente no debe ser inferior al 50 por ciento, sino que agrega que los decanos son miembros natos, lo que debe entenderse que no deben computarse su representación como miembros del claustro docente -tal como decíamos recientemente-. Asimismo

---

<sup>5</sup> La Universidad Nacional de Cuyo corresponde a la Universidad Nacional localizada en la ciudad de Mendoza

plantea como obligatoria la participación del claustro no docente y deja librada a cada universidad la participación del claustro de graduados.

Los datos recogidos nos dicen que excepto la UBA, el resto de las universidades han adoptado el modo de representación impuesto por la LES. Estas modificaciones suponen una pérdida de representación en el sector estudiantil, el cual tenían con la Reforma del 18 el treinta y tres por ciento de las bancas. La incorporación de los no-docentes, se ha producido en la mayoría de las universidades con dos bancas, cuando se trata del Consejo Superior y una banca en los Consejos Directivos. En algunos casos, como la Universidad de Cuyo, la incorporación es restringida ya que tiene voz y voto en todos los temas excepto los académicos, en otros, como la Universidad de La Plata, la incorporación se hace con voz pero sin voto en todos los temas. La incorporación del sector no docente constituye una experiencia poco conocida en el mundo académico, no deja sin embargo de rememorar los logros de las presiones corporativas.

En el caso de los graduados, la ley deja librado a cada universidad la incorporación o no de éste claustro, vale recordar aquí que también los graduados con la reforma del 18 poseían el otro tercio del gobierno universitario. La mayoría de las universidades incorpora a dos graduados en los Consejos Superiores y uno en los directivos.

La lógica de las modificaciones realizadas a los estatutos, luego de la LES, sigue el criterio de igualar la representación docente con la suma de los otros tres claustros. No se considera la pertenencia de claustros del rector y los decanos, lo que significa una sobre representación del claustro docente.

Desde el punto de vista conceptual la representación es uno de los temas claves en las ciencias políticas, ya que ha sido un problema central en la historia política. El advenimiento de los gobiernos representativos modernos significó el cambio de representaciones por estamentos, propios de la edad media, e implicó a partir de consagrar la igualdad de voluntades (Manin, 1995) la representación por elección de ciudadanos a otros ciudadanos.

El gobierno universitario no es una democracia moderna representativa, esencialmente porque no existe igualdad de voluntad en la elección ni en la representación. Quizás sea más apropiado acudir al concepto de poliarquía (Dahl, 1989)<sup>6</sup> como el más preciso para describir la institución universitaria (Unzué, 2002).

La incorporación de las minorías, tiene que ver con la capacidad institucional de representar no sólo a la mayoría de las personas sino también a la mayoría de los sectores o fracciones que se compone desde el punto de vista organizacional la población. Si por el contrario sólo hay representación para el que gana, o dicho de otro modo el que gana se lleva todo, hay sectores que no están representados.

---

<sup>6</sup> En su última reelaboración teórica Dahl (1989), apunta cuales son las instituciones que deben estar presentes de una manera efectiva para que un orden político pueda ser clasificado como poliárquico: 1.- Cargos electivos para el control de las decisiones políticas. 2.-Elecciones libres, periódicas e imparciales. 3.-Sufragio inclusivo. 4.-Derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno. 5.-Libertad de expresión. 6. Existencia y protección por ley de variedad de fuentes de información. 7.- Derecho a constituir asociaciones u organizaciones autónomas, partidos políticos y grupos de intereses.

El argumento de gobernabilidad que se esgrime para que quién gane se lleve todo, tiene muy poco que ver con el requisito republicano de división de poderes, sobre todo en la institución universitaria en donde existe la concentración de poderes en los cuerpos colegiados. La división de poderes favorece el equilibrio y la ecuanimidad, aunque implique mesura o poca efectividad resolutoria en la toma de decisiones.

Por ello, la posibilidad de prever incorporar a la tarea de gobierno no sólo al ganador de una elección sino, a por lo menos a quien sale segundo bajo algún procedimiento (proporcional al voto obtenido, al número de bancas, etc.), es un tema importante. En este sentido, la mayoría de las universidades estudiadas no prevén la incorporación de las minorías, ni la LES dice algo al respecto.

### **Reelección en el gobierno universitario**

El tema de las reelecciones es uno de los más debatidos en el campo político, guarda una significativa relación con conceptos como representación y calidad institucional. La ley no se pronunció al respecto, lo que significa que dio campo libre para que las mismas pudieran establecer reelecciones indefinidas, lo cual es consistente con su política de fortalecer las figuras unipersonales y conformar una elite profesional de políticos. ¿Qué hacen las principales universidades al respecto? Promueven reelecciones, al menos una vez, para los cargos unipersonales (Tabla 3), en desmedro de la calidad institucional.

INSERTAR: TABLA 3

Los sistemas de gobierno universitarios al igual que en los estados nacionales, se caracterizan por ser representativos, lo que implica una elección de quienes serán gobernados, debiendo consagrar a sus gobernantes.

La naturaleza exacta de la representación ha sido objeto de múltiples controversias, pero más allá de las divergencias, hay acuerdo general sobre un principio: no hay representación sin elección regular de los gobernantes por los gobernados. La elección no suprime la diferencia de las situaciones y de los papeles entre gobernantes y gobernados. En un sistema electivo, los que gobiernan no son los gobernados. La elección es así un procedimiento de designación y de legitimación de los gobernantes.

Se podría objetar, que la elección no designa necesariamente profesionales del gobierno; si el objetivo fuera seleccionar los competentes, el procedimiento electivo sería totalmente inadecuado; sería mejor entonces seleccionar los gobernantes por examen, sometiéndolos al juicio de la comunidad de los especialistas.

Cuando los gobernados eligen a los gobernantes, parece que cualquiera puede ser llevado al gobierno y, en todo caso, individuos que no tienen ninguna competencia previa en la gestión de los asuntos públicos. A lo sumo se puede decir que el principio electivo hace probable la selección de los más competentes en la conquista de los sufragios. Pero la competencia en la conquista de los votos es, evidentemente algo muy diferente de la competencia en materia de gobierno. El principio electivo por sí mismo no implica de ninguna manera la selección de gobernantes competentes. El gobierno representativo no selecciona competencias previas, crea competencias de gobierno. De

todos modos, el gobierno representativo no se apoya solamente sobre la elección de los gobernantes, sino sobre su elección a intervalos regulares (Manin, 1995).

Pero la democracia representativa, no se agota sólo en la elección, sino en que dicho procedimiento debe tener un carácter regularmente repetido, es decir no se puede elegir en forma vitalicia a nadie. Este procedimiento es fundamental porque agrega a la facultad de elegir, la de revocar el mandato. De no ser así los que eligen no disponen de ningún medio eficaz para ejercer alguna influencia sobre los actos de los dirigentes una vez que estos han sido elegidos.

Por otra parte, es fundamental tener presente que la competencia electoral supone igualdad de condiciones y lo que sucede con las reelecciones es que quienes ocupan posiciones de gestión orientan la misma en pos de la reelección y por consiguiente se compite en desigualdad de condiciones, el que gobierna pasa a ser árbitro y jugador, o mejor dicho juez y parte (Mazzola, 2004).

### **Condiciones para votar y modo de hacerlo**

La LES, establece una serie de criterios para poder votar y ser elegido; no dice nada en cambio sobre cómo debe ser dicha elección. En los artículos 53, 54 y 55 se establecen los requisitos para elegir y ser elegido para los claustros docentes, estudiantes y graduados. Curiosamente no establece restricciones para el personal no-docente, lo que llevará indefectiblemente a que se clientelice, y crezca desproporcionadamente dicho sector.

En el caso de los docentes, el otorgar el derecho de la participación sólo a los docentes concursados, no sería una limitación importante si la mayoría de los docentes tuvieran la posibilidad de concursar sus cargos. Cuando la mayoría de los docentes acceden por contratación, como es el caso de muchas universidades, además de tener una situación poco estable y atada políticamente a quien o quienes lo han designado, ven restringidos sus derechos ciudadanos de elegir y ser elegidos.

Si bien la LES, no vierte ninguna normativa ni orientación respecto al modo de elegir a las autoridades universitarias, las diferentes elecciones directas o indirectas, están actualmente en un intenso debate y proceso de cambio en varias universidades: San Luis, Río Cuarto, Salta, La Pampa, entre otras. En las universidades grandes estos cambios no se han producido, a pesar de la adaptación que la mayoría realizó de sus estatutos luego de la LES, la que por su parte tampoco se pronuncia al respecto. El cambio no es de poca importancia, ya que el mismo implica cambiar muchas prácticas políticas vinculadas al acto electoral.

Esta modalidad, adoptada por algunas universidades pequeñas, deja atrás un sistema indirecto que consiste en que los miembros de la comunidad elegían solamente a los integrantes de los cuerpos colegiados y éstos, reunidos de modo análogo a un colegio electoral, en sesión extraordinaria eligen a los representantes. Este modo indirecto es el que rige en las seis universidades analizadas.

Los cambios, que se han producido en algunas universidades, se han impulsado para dar mayor legitimidad a los representantes. En ocasiones los que quedaban consagrados por



el modo indirecto debieron gestionar sin la legitimidad que implica el reconocimiento de la comunidad universitaria.

### **Órganos de coordinación y consulta universitaria**

La LES, no sólo acota su diseño político a la cuestión de gobierno, que es la que hemos prestado especial atención en este trabajo, quizás más importante que ello fue la creación de organismos que centralizarán al sistema y restarán autonomía a cada una de las instituciones. Esto se llevó a cabo esencialmente tras el argumento de la necesidad de homogeneizar al sistema .

En la ley se establece como órganos de coordinación y consulta universitaria, el Consejo de Universidades (CU), el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) (Art. 71). Estos nuevos organismos se suman y fortalecen a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) creada en 1993, la cual es también un organismo de coordinación del sistema (Art. 44, 45, 46,47). La CONEAU, tiene algunas diferencias importantes, con respecto a los otros organismos. En primer término, funciona en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación y posee amplias e importantes competencias que implican regulación del sistema a través de los mecanismos de evaluación y acreditación de carreras de grado y postgrado.

La creación de un organismo de evaluación y acreditación universitaria fue una política muy controvertida y resistida por las instituciones universitarias por su tradición autónoma y por el temor a que éstos mecanismos impusieran restricciones posteriores al financiamiento de las instituciones. La iniciativa a favor de evaluar la calidad universitaria se había gestado fuera de las universidades y fue promovida por el banco mundial que en diversos documentos critica fuertemente el accionar en materia de pertinencia, calidad, gobierno y financiamiento de las universidades. Es decir, con la aparición de éste organismo se inició un proceso de “evaluación bajo sospecha” (Mollis y Carlino,1997) que intenta homogeneizar al sistema de la ES.

Sin embargo, actualmente en Argentina a través de la Secretaria de Políticas Universitarias (SPU) se ha cancelado la política de trueque implementada desde el banco mundial, quien otorgaba financiamiento a cambio de reformas, y han empezado a revisarse políticas implementadas en la década pasada como es el caso de la LES y hoy existe un fuerte debate para modificar dicha ley.

### **Conclusiones**

La historia de las formas de los órganos de gobierno de las universidades Argentinas nos muestran que las mismas han ido variando a lo largo del tiempo casi al mismo ritmo de los cambios institucionales del Estado Nacional. Si partimos de la reforma del 18 que consagró el gobierno tripartito, pasando por las intervenciones militares que acotaron al máximo la participación e intervinieron a las universidades creando a lo sumo órganos docentes consultivos, desde una punta a la otra de la historia, a través del renacer reformista que implicó el retorno a la democracia en el año 1983, el abanico es muy extenso, ello debería haberse estimado y dejado que la discusión fuese, si así lo

entendiese, limando las diferencias. Si es que se entiende, por otra parte, que las diferencias son malas.

Lo que no dice la ley, es más importante que lo que dice, por ello incluso lo que la ley ha logrado homogeneizar como; las condiciones para votar, la representación de los claustros, entre otros temas, son características que poco aportan a la calidad institucional. Por otra parte no está claro aún si efectivamente se ha logrado homogeneizar a las universidades:

“ Si bien las políticas estatales tienden a estructurar y homogeneizar el sistema sobre la base de nuevos criterios y valores; las características específicas de cada institución y su grado de autonomía marcan las diferencias en el tipo de respuestas, tendiendo con ello a una mayor heterogeneidad. Así, las políticas académicas institucionales son el resultado de estas tendencias contradictorias, que se despliegan en un continuo que va desde acciones meramente adaptativas o reactivas frente a las políticas estatales hasta acciones que podrían marcar líneas de trabajo de proyectos institucionales autónomos (Suasnábar, 2001)”.

Existe una tradición en la política Argentina que debe ser hora de empezar a transformar. El implementar políticas sin previos estudios, seguimientos de la propia implementación y la evaluación posterior de su impacto, es un estilo que habría que superar. Estos tres momentos de la política (Aguilar Villanueva, 1993; Cox, 1993; Chiroleu, 2004) requieren de relevamientos y estudios que no sólo van a permitir dar mayor eficiencia al sistema, sino generar condiciones de mayor calidad institucional.

Por otra parte, debemos subrayar que a pesar de que en el plano teórico es escaso el desarrollo del vínculo entre políticas y gobierno, la existencia del mismo es de suma importancia para los funcionarios que impulsan las reformas. Hay para ellos un nexo de continuidad dado que sus argumentos consisten en que la estructura u organización debe llevar a cabo la reforma necesaria. Por lo tanto, el nuevo rol atribuido al estado como un ente regulador, evaluador, centralizador, responde a la necesidad política de dirigir a las universidades hacia los requerimientos del mercado, para lo cual aunque parezca paradójico, es preciso que el estado se fortalezca en detrimento de la autonomía de las universidades.

Durante la década de los años 90', ha quedado claro que mientras en el ámbito político fue signada por el neoliberalismo, en lo educativo y en particular en la ES, imperó lo que Brunner (1990) ha denominado “estado evaluador”, o lo que Krotsch (2001) ha denominado "giro hacia la autonomía evaluada".

La representación, la función y el poder en el gobierno universitario, reflejado en sus estatutos, muestran una tendencia a la concentración de poder en figuras unipersonales, restándole representación, funciones y poder a los órganos colegiados. Esto pone en evidencia que el gobierno universitario no es una democracia moderna representativa, esencialmente porque no existe igualdad de voluntad en la elección ni en la representación, ni en las condiciones de los votantes, sino más bien constituye una institución poliarquica. Que además, debido a la posibilidad de reelección de los gobernantes (Tabla 3), disminuye aún más la igualdad de condiciones entre los aspirantes a gobernar la institución.

Por último destacamos que, en la actualidad y en Argentina a través de la SPU, se está revisando la política de la década pasada, lo que favorece que se genere un contexto de revisión de la LES. Nuestro análisis, acotado a la problemática de gobierno, pretende aportar algunos conceptos que hagan efectivamente a una nueva institucionalidad, desde otro marco político, distinto al hegemónico pasado.

### **Referencias bibliográficas**

Acosta Silva, A. (2002). Gobierno y gobernabilidad universitaria. Ejes para una discusión. En *Tiempo Universitario*. Universidad de Carabobo, Venezuela.

Aguilar Villanueva, L. (1993) Estudio Introductorio. En Luis Aguilar Villanueva (ed). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Angel Porrúa.

Buenfil Burgos, R. (1993). Responsabilidad, estado y función social de la universidad: pasado, presente y futuro. *Revista del Instituto de Ciencias de la Educación UBA* Año II, Nro 3.

Brunner, J. (1990). *La Educación Superior en América Latina*, Flacso-Fondo de cultura Económica, Santiago de Chile.

Chiroleu, A. (2004). La Modernización Universitaria en la agenda de Gobierno Argentina: Lecciones de la Experiencia. *Revista Fundamentos en Humanidades*. N° 9. Ed. Universitaria UNSL. Argentina.

Cox, C. (1993). Políticas de Educación Superior. Categorías para su análisis. En: Courard, H. (edit). *Políticas comparadas de Educación Superior en América Latina*. Chile. FLACSO.

Dahl, R. (1989): *Democracy and its critics*, New Haven, Yale University Press, USA.

Didriksson, A. (1994). Gobierno Universitario y poder. Una visión Global de las formas de gobierno y la elección de autoridades en los actuales sistemas universitarios. En *Perfiles Educativos*, abril- julio, número 64. Universidad Nacional Autónoma de México. México D. F.

Krotsch, P. (2001). *Educación Superior y Reformas Comparadas*. Universidad Nacional de Quilmes Editorial. Bs. As. Argentina.

- Manin, Bernard (1995). Principes du gouvernement représentatif, Calmann-Levy, París, Traducción: Clara Giménez. Universidad de Chicago.
- Mazzola, C. (2004). Juez y Parte en el Gobierno Universitario. En Fundamentos en Humanidades. Nro9 Ed. Universitaria. UNSL. Argentina.
- Mollis, M. y Carlino, F. (1997). Políticas internacionales, gubernamentales e interinstitucionales de evaluación universitaria. Del banco Mundial al CIN. En Revista del Instituto de Ciencias de la Educación de la UBA, año VI, N° 19, Bs. As.
- Rama, C. (2005). La política de educación Superior en América Latina. <http://www.iesalc.unesco.or.ve/programas/reformas/alatina/la%20tercera%20reforma%20ES-Rama.pdf>
- Suasnábar, C. (2001). Resistencia, cambio y adaptación en las universidades argentinas: problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica. En Revista Brasileira de Educación. Brasil.
- Unzué, M. (2002). Algunas reflexiones sobre los problemas en la definición del demos universitario. En Tercer Encuentro La Universidad como Objeto de Investigación  
Universidad Nacional de La Plata -

**Fuentes documentales:**

- Estatuto de la Universidad Nacional de La Plata UNLP (1996). [www.unlp.edu.ar](http://www.unlp.edu.ar)
- Estatuto de la Universidad Nacional de Buenos Aires UBA (1960). [www.uba.edu.ar](http://www.uba.edu.ar)
- Estatuto de la Universidad Nacional de Córdoba (2000). [www.unc.edu.ar](http://www.unc.edu.ar)
- Estatuto de la Universidad Nacional de Cuyo (1995). [www.uncu.edu.ar/contenido](http://www.uncu.edu.ar/contenido)
- Estatuto de la Universidad Nacional de Tucumán (1996). [www.unt.edu.ar/index.php](http://www.unt.edu.ar/index.php).
- Estatuto de la Universidad Nacional de Rosario (1998). [www. Unr.edu.ar](http://www.Unr.edu.ar)

**Tabla 1. Instituciones creadas para regular el sistema universitario en distintos países de Latinoamérica**

<b>Colombia:</b> Reorganización del sector público, creación del Vice-ministerio de ES
<b>Bolivia:</b> Fondo de mejoramiento de la calidad. Creación del Vice-ministerio de ES
<b>Centroamérica:</b> Creación de agencia acreditadora regional de acreditadoras nacionales
<b>Brasil:</b> Nuevo proyecto de ley de ES. Mecanismos de medición de la calidad. Agencia de Evaluación de la calidad a nivel de pre-grado.
<b>Chile:</b> Proyecto de ley. Fondos de mejoramiento de la calidad. Internacionalización Activa de la ES. Amplios sistemas de becas públicas para promover equidad
<b>Venezuela:</b> Normas Constitucionales y creación de Ministerio de ES. Creación de un sistema Público paralelo.
<b>Rep. Dominicana:</b> Nueva ley de regulación y creación de una Secretaria de Estado con mandato de Evaluación quinquenal de la calidad
<b>Uruguay:</b> Consejo de Regulación y normas para la creación de las U. Privadas
<b>Paraguay:</b> Creación de agencia de acreditación.
<b>Ecuador:</b> Cambios Constitucionales, y creación de nuevos organismos de regulación y de Evaluación de la ES
<b>México:</b> Expansión sector público, amplios sistemas de becas y creación de U. Indígenas
<b>El Salvador:</b> Nueva ley de regulación y evaluación bajo control ministerial
<b>Panamá:</b> Proyecto de de creación de agencia de acreditación

Fuente: Rama (2005)

**Tabla 2. Representación de los distintos claustros y autoridades en el Consejo Superior de seis Universidades Argentinas**

Universidad	Rector y Vice	Decanos	Docentes	Alumnos	Graduados	No-docentes
<b>Tucumán</b>	1	Todos	9 docentes Regulares (3 Prof. Titulares, 3 Prof. Asoc. o Adj. y 3 doc. Auxiliares)	6	2	1
<b>La Plata</b>	1	Todos	1 Prof. por cada Fac. y 7 aux. docentes	1 por cada Facultad	7	2
<b>Córdoba</b>	1	Todos	12 Docentes.	8	3	1
<b>Cuyo</b>	1	Todos	Un profesor de cada Facultad y 4 auxiliares de docencia	1 por cada Facultad	3	1
<b>UBA</b>	1	Todos	5 (Profesores)	5	5	No
<b>Rosario</b>	1	Todos	12 docentes	8	2	2

**Tabla 3. Reelección de las autoridades universitarias de distintas instituciones Argentinas**

<b>Universidad</b>	<b>Rector y Vice.</b>	<b>Decanos y Vice.</b>	<b>Consejeros (dir. y Sup.)</b>
<b>UBA</b>	Indefinida	Una sola vez	Indefinida
<b>La Plata</b>	Una vez, y por única vez	Una sola vez	Indefinida
<b>Córdoba</b>	Indefinido	Indefinido	Indefinida
<b>Tucumán</b>	Una sola vez	Una sola vez	Indefinida
<b>Cuyo</b>	Una sola vez	Una sola vez	Indefinida
<b>Rosario</b>	Una sola vez	Una sola vez	Indefinida