

Gobierno, autoridad y gestión en la política de expansión institucional universitaria del kirchnerismo: nuevas universidades viejos dilemas

José Luis Zárate

jlzarate@unsam.edu.ar

Universidad Nacional de San Martín - Observatorio de Educación Superior (UNSAM-OES)

Eje 1: Política y gobierno universitario

Resumen

El presente trabajo indaga los rasgos organizacionales y la estructura de gobernanza de las nuevas Universidades Nacionales creadas durante la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). El mismo intentará caracterizar las particularidades que presentan estas universidades en lo que respecta a su gobierno, la participación de los actores de la comunidad universitaria y los diferentes modelos de organización académica e institucional.

La reflexión sobre las concepciones de gobierno universitario que se plasman en los estatutos de las nuevas universidades será abordado a través de un diálogo con las nociones de “buen gobierno” de Pierre Rosanvallon, las formas de gobernanza universitaria de Brunner y los modelos de autoridad y legitimidad formulados por Burton Clark. El análisis de los estatutos de las nueve universidades nacionales que se crearon entre el 2007 y el 2011 muestra la coexistencia de diversos modelos de gobierno, autoridad y gestión institucional entre dichas instituciones. El “*demos universitario*” asume diferentes figuras según se trate de cada institución y las tradiciones que se materializan en los proyectos institucionales.

La indagación sobre la inserción de estas nuevas Universidades en sus respectivos territorios adquiere relevancia puesto que se inscriben en un contexto más amplio de

democratización social. La reflexión sobre estos procesos de democratización resulta pertinente a los efectos de indagar y problematizar sobre su impacto e incidencia en los procesos de tomas de decisiones en las instituciones.

Las nuevas universidades se inscriben en una lógica de la inclusión social y ampliación de derechos. Esta es otra característica central de este proceso de expansión institucional y que forma parte de su identidad. La inclusión social ha sido un punto nodal de la política de educación superior de la última década. Estas universidades persiguen, según el contexto en que fueron creadas y la misión prevista en sus estatutos, la democratización del acceso y la igualdad de oportunidades para la permanencia y egreso de los estudiantes provenientes de sectores de bajos recursos.

En este trabajo se intentará establecer cuáles son las principales innovaciones y continuidades en materia de gobernanza respecto de otros ciclos de expansión institucional. Al respecto se plantean algunas propuestas de gobierno que reformulan el sentido y función de los órganos colegiados diferenciándolos según funciones transversales e incorporando una amplia participación de diversos sectores de la sociedad civil, organismos científico tecnológicos y actores locales, provinciales y nacionales en sus órganos de gobierno. Asimismo, la mayoría de estas nuevas universidades refuerzan las tendencias establecidas en la Ley de Educación Superior 24.521/95. En varias universidades las autoridades ejecutivas concentran atribuciones que son vitales para la vida universitaria. A raíz de ello, la marcha de las instituciones depende del tipo de liderazgo y visión de la persona que ejerce la conducción política de la institución. Al mismo tiempo procuraría en la mayoría de los casos estudiados un alto grado de gobernabilidad en la medida que no existen en esas instituciones dispositivos de colegialidad que restrinjan la esfera decisional de la Unidad central o ejecutiva.

Palabras Clave: democratización, gobierno universitario, políticas de expansión institucional.

1. Presentación

El presente trabajo constituye un primer acercamiento al análisis de los procesos de gobierno y gestión en las Universidades Nacionales creadas durante la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011)¹. Para ello se intentará identificar las particularidades que presentan estas universidades en lo que respecta a su gobierno, la participación de los actores de la comunidad universitaria y los diferentes modelos de organización académica e institucional según lo previsto en sus Estatutos. Se trata de una primera aproximación al objeto en cuestión, a partir de un intercambio crítico con investigaciones previas sobre la problemática del gobierno universitario tanto a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior N° 24.521/95 (LES) como en la política de expansión institucional durante el kirchnerismo. Asimismo, este trabajo pretende generar diálogo con nuevas perspectivas teóricas sobre la democracia formuladas por Pierre Rosanvallon (2015), que nos permitirá interpelar las nociones clásicas de cogobierno y democracia en la universidad pública argentina.

La reflexión sobre las concepciones de gobierno universitario que se plasman en los estatutos de las nuevas universidades serán abordados de la siguiente manera. En primer lugar, se realizará un breve recorrido sobre las transformaciones del gobierno democrático, evidenciándose un cambio de modelo de la representación parlamentaria al modelo presidencial gobernante (Rosanvallon, 2015). En segundo lugar se repasarán los principales trabajos que abordan el impacto de la Ley de Educación Superior N° 24.521/95 sobre el gobierno universitario. En tercer lugar, se contextualizará sobre los rasgos principales de la política de expansión institucional, señalando sus lógicas y elementos distintivos. En cuarto lugar, se analizarán las investigaciones que han estudiado los desafíos de la democracia en el gobierno universitario a través de los cambios estatutarios, con énfasis en el último ciclo de expansión institucional universitaria. En quinto lugar, se propondrá revisar las conceptualizaciones de gobernanza universitaria de Brunner (2010) y los modelos de

¹ En este trabajo se analizarán los estatutos de las Universidades Nacionales que se crearon entre los años 2007 y 2011 y que están en pleno funcionamiento o en vías de su normalización, a saber: Universidad Nacional de Río Negro (UNRN), Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ), Universidad Nacional del Chaco Austral (UNCAUS), Universidad Nacional de Villa Mercedes (UNViMe), Universidad Nacional del Oeste (UNO), Universidad Nacional de Moreno, Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ) y Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTdF).

autoridad formulados por Burton Clark (1983). Finalmente, se plantearán interrogantes a través del diálogo con las nociones de “buen gobierno”, “democracia de apropiación y de ejercicio” formuladas por Pierre Rosanvallon posibilitará interpelar los sentidos de las prácticas y estructuras de gobiernos de las universidades nacionales en vista a fortalecer la democracia como categoría central de la vida universitaria.

2. *La metamorfosis del gobierno democrático: del modelo parlamentario representativo al presidencial gobernante y su correlato en el gobierno universitario*

En el campo de la Ciencia Política el trabajo de Pierre Rosanvallon sobre el “*buen gobierno*” ha generado nuevos interrogantes sobre las formas de pensar la democracia y sus implicancias sobre la vida social. A lo largo de su desarrollo teórico-conceptual la obra de Rosanvallon ha sabido interpretar diferentes dimensiones de la democracia, ya sea como forma de gobierno y como forma de sociedad (Rosanvallon, 2015).

Las problemáticas allí esbozadas posibilitan la ampliación de la reflexión hacia las prácticas de gobierno universitario y los procesos de toma de decisiones. Es en este sentido, que en este trabajo se intentará favorecer el diálogo entre diferentes enfoques y tradiciones sobre las actuales tendencias en la gobernanza universitaria de las universidades nacionales creadas a partir de 2007. Interesa analizar en qué medida los estatutos universitarios de estas nuevas casas de estudios logran plasmar nuevas concepciones de poder y autoridad respecto de las que han imperado históricamente en el sistema. De lo que se trata es de determinar, de manera exploratoria, cuáles son las continuidades y rupturas (o innovaciones) en materia de gobierno universitario, que se presentan en el último ciclo de expansión institucional.

Rosanvallon propone sugerentes reflexiones sobre nuestro presente como sociedad. En primer lugar refiere al hiato que se produce entre vivir en un régimen democrático donde paradójicamente, no se gobierna democráticamente y no se escuchan las necesidades del conjunto de ciudadanos. Esta es, según su mirada, una de las principales razones del desencanto contemporáneo que se expresa fundamentalmente en un “sentimiento de déficit democrático”. Según nuestro autor el régimen democrático se encuentra desde hace varias décadas en una etapa diferente al *modelo parlamentario representativo* en el que el poder

legislativo dominaba a los otros poderes. La fase actual asistiría al predominio y acentuación del *modelo presidencial gobernante* de las democracias.

¿Que sería un “buen gobierno” para Rosanvallon que se contrapondría con uno al que se podría calificar como “malo”? Para el autor es aquel que logra generar una democracia de ejercicio, con un imperativo hacia la transparencia, la democracia en red y prácticas de gobierno abierto. Los principios que deben regir la relación entre los gobernantes y los gobernados en base a la “legibilidad”, “responsabilidad” y “responsividad”. Estos son los contornos de una democracia de apropiación. Ahora bien, ¿es posible trasladar estos valores y prácticas para la comprensión del gobierno de las universidades? Cómo veremos luego cuando abordemos el impacto de la LES sobre el gobierno universitario, los cambios de paradigma o modelo en el campo de los procesos políticos han influido de forma considerable en las concepciones de gobierno universitario, aun cuando los sistemas universitarios han sido poco proclives a su transformación. Los nuevos regímenes de gobernanza de las universidades son la expresión de las tendencias a la combinación de principios que tiendan a la legitimidad y la efectividad. De modo que en el gobierno universitario habría ocurrido algo similar a lo que Rosanvallon considera como transformaciones del gobierno democrático con los desplazamientos de poder. En la actualidad, si bien para la universidad tienen mucho peso las formas colegiadas, “parlamentarias” de toma de decisiones, los tiempos actuales reclaman a las autoridades fundamentalmente la obtención de resultados concretos, adoptar estrategias para fortalecer las funciones sustantivas de la Universidad. De esta forma, se expresaría una serie de tensiones entre las ideas de gobierno y de gestión universitarias, donde como sostienen Chiroleu, Suasnábar y Rovelli (2012) los dilemas del gobierno universitario oscilan entre el logro de un gobierno representativo y participativo o aspirar a la eficacia organizativa. Esto a su vez se traduce en tensiones sobre la conveniencia de que las organizaciones universitarias se rijan de acuerdo a principios burocrático gerenciales o colegiados, a la centralización de la autoridad o a su descentralización y al peso de la influencia externa o interna en los procesos de toma de decisiones.

Las antinomias y dilemas planteados por Chiroleu, Suasnábar y Rovelli son ilustrativas para reflexionar sobre el creciente protagonismo de la gestión frente al gobierno. No implica considerar bajo ningún concepto que las instancias colectivas de deliberación quedaron relegadas de la vida universitaria. Lo que implica es reconocer que los temas de agenda y las principales propuestas de políticas académicas, de investigación y de extensión son

impulsadas principalmente a partir de la lógica de la gestión institucional (efectividad) una vez que se ha logrado alcanzar altos grados de legitimidad en la comunidad universitaria.

3. El gobierno universitario: epicentro de las reformas de educación superior en Argentina en los años noventa

La mayoría de los trabajos publicados sobre el impacto de las reformas a la educación superior en Argentina coinciden en señalar que tanto el gobierno del sistema como el de las universidades públicas han sido uno de los objetivos principales de las políticas universitarias de los años noventa (Del Bello, 2004; Kandel, 2005; Atairo y Camou, 2011; Nosiglia, 2011; Chiroleu, Suasnábar y Rovelli, 2012;). De este modo, la Ley de Educación Superior 24.521/95 se cristalizó como el principal instrumento regulador de política universitaria que se propuso *transformar* la idiosincrasia del sistema universitario argentino, en especial en lo referente a los procesos de gobernanza, caracterizados hasta ese entonces, por una alta participación de los estudiantes en los órganos colegiados, en comparación con los países desarrollados; una excesiva politización partidaria en desmedro de la excelencia académica y por la ausencia de mecanismos de *accountability* (Del Bello, 2004).

Como plantean Chiroleu, Suasnábar y Rovelli (2012) este nuevo énfasis en las transformaciones del gobierno universitario se da en el marco de una agenda instalada por organismos internacionales y en un contexto intelectual en el que proliferaron estudios y abordajes sistémicos sobre las capacidades de adaptación de las universidades a las demandas de apertura y competitividad propias de los procesos de globalización de fines de siglo XX. En este sentido, se habría producido una oleada de investigaciones que fueron posteriormente las que cimentaron las políticas públicas que tuvieron por objeto colocar en la agenda de la educación superior la cuestión del gerenciamiento de las universidades. La estructura de los órganos colegiados de gobierno de las universidades públicas de Argentina era considerada por diferentes actores como uno de los principales obstáculos para la gobernabilidad institucional y el desarrollo de una vocación emprendedora acorde con la reforma en marcha (Chiroleu, Suasnábar y Rovelli, 2012).

En consecuencia la LES cristalizó el pasaje de un tipo de gobierno del sistema universitaria de carácter autorregulado hacia un modelo policéntrico (con la emergencia de una multiplicidad de mecanismos e instancias de decisión) y estratificado (conformado por segmentos diferenciales de instituciones), que logró establecer una nueva distribución de poder, con la aparición de nuevos actores formalizados (Congreso Nacional, Gobiernos Nacional y Provinciales) con una consecuente complejización de la coordinación sistémica en el gobierno universitario (Chiroleu, Suasnábar y Rovelli, 2012).

En cuanto a los procesos internos de gobierno en cada universidad la LES si bien mantuvo los órganos de gobierno unipersonales y colegiados que formaron parte de la legislación universitaria, logró redefinir nuevas funcionalidades para estos órganos, otorgando a los Rectores y Decanos atribuciones específicamente ejecutivas, mientras que para los órganos deliberativos sus funciones pasarían a ser principalmente de producción de normativas, definición de políticas y de control de sus respectivos ámbitos. Esta separación de funciones de ejecución de las de legislación, generó un nuevo escenario para el ejercicio de liderazgos de diverso tipo por parte de los Rectores (especialmente de las nuevas instituciones universitarias), que vieron afianzado su rol, concentrando funciones clave para el desenvolvimiento de la Universidad. El otro impacto insoslayable de la LES se produjo sobre la composición y proporcionalidad en el gobierno universitario, observándose un nuevo escenario que se caracteriza por los siguientes rasgos:

- Preponderancia del claustro docente en todos los órganos de gobierno: La Ley establece que el claustro docente tendrá mayor representación relativa no inferior a la mitad de la totalidad de los miembros de estos órganos (Art. 53).
- Sobrerrepresentación del claustro docente y duplicación de la representación de la autoridad ejecutiva en ámbitos colegiados: La Ley establece que los Decanos son miembros natos de órganos colegiados y que los Directores de carrera que han sido elegidos también podrán formar parte de los órganos de gobierno.
- Restricción a la participación estudiantil y baja representación del este claustro en los órganos colegiados.
- Restricción a la participación del claustro de graduados con relación de dependencia en la institución y posibilidad de que este claustro pueda o no integrar órganos colegiados.
- Incorporación del personal no docente en los órganos colegiados.

- Posible incorporación de agentes u actores externos a la Universidad a través de la figura del Consejo Social.

Por su parte, Nosiglia analiza el impacto de la LES sobre el gobierno universitario, a partir de las categorías de poder y autoridad. Para ello la autora aborda el modo en que se organizan las relaciones de poder y se distribuye la autoridad dentro de las instituciones universitarias a través de tres dimensiones que serían interdependientes: a) interacción de la universidad y el Estado; b) interacción de la universidad con el sistema de educación superior y los subsistemas universitarios c) la dimensión de los equilibrios de poder entre actores al interior de las instituciones universitarias (Nosiglia, 2011).

La tercera dimensión, que nos ocupa especialmente en este trabajo, aborda las modificaciones en el gobierno de las instituciones universitarias y en los equilibrios de poder entre los actores. Para Nosiglia, en el caso argentino se debe añadir que los órganos de gobierno de las universidades nacionales, además de procesar y traducir los conflictos según los campos disciplinares y claustros, representan intereses que trascienden el ámbito académico como los intereses político-partidarios y sindicales.

Así las cosas, la sanción de la LES promovió que la mayor parte de las universidades modificaran sus estatutos para introducir un conjunto de innovaciones sobre los órganos de gobierno, su composición y funciones que pueden sintetizarse en la división de funciones legislativas y ejecutivas, un nuevo equilibrio de poder en favor del claustro docente y en la inclusión (opcional) de actores externos a la universidad ya sea a través de la creación de consejos sociales o su incorporación directa como miembros de los órganos deliberativos (Nosiglia, 2011).

4. La política de expansión institucional universitaria del kirchnerismo 2007-2011: la democratización del acceso a la universidad, inclusión social y sus desafíos

Respecto a los recientes procesos de expansión institucional interesa analizar las peculiaridades que han tenido, así como las lógicas y racionalidades bajo las cuales se desarrollaron estas nuevas casas de estudios. En total, entre el 2007 y 2011 se crearon 13

universidades: nueve Universidades Nacionales y cuatro de gestión privada. Sobre este nuevo ciclo de creación de universidades nacionales Chiroleu, Suásnabar y Rovelli plantearon que:

“Ciertas ideas-fuerza universitarias propias de la reforma educativa de los años noventa, como las de Universidades emprendedoras y/o innovadoras se desvanecieron en los nuevos diseños institucionales” Chiroleu, Suásnabar y Rovelli (2012:63).

Según estos autores la nueva política de expansión institucional se asocia a un ideario fundacional de otro tipo que pone énfasis en la inclusión social, la pertinencia de la oferta educativa, la igualdad y la equidad, y en el desarrollo local, regional y nacional. (Chiroleu, Suásnabar y Rovelli, 2012). Por su parte, Pérez Rasetti (2012) analiza la configuración de *prácticas políticas sectoriales* como una de las principales racionalidades que subyacieron y operaron en la creación de nuevas universidades nacionales en ambos períodos (los años noventa y el periodo 2007-2011). Sobre este particular interesa resaltar la independencia de la expansión institucional de las instancias de planificación del sistema. Estos procesos de creación se comprenden cabalmente cuando se logra conocer la “lógica de oportunidad política coyuntural” que presentaría, según el autor, rasgos constantes en los dos últimos ciclos de expansión institucional, entre los cuales destacamos: a) el proyecto de nueva universidad no surge de una planificación previa por alguna instancia oficial, b) el estudio de factibilidad establece una justificación aislada del proyecto desde un enfoque sistémico *radial* con centro en la universidad propuesta y no en una visión de conjunto, c) los promotores locales de las nuevas universidades poseen un capital político de relativo alcance nacional (Pérez Rasetti, 2012).

A pesar de compartir el mismo patrón o lógica de oportunidad política coyuntural en la expansión institucional en ambos períodos interesa destacar que Pérez Rasetti sostiene que la expansión institucional durante los gobiernos Kirchner expresó un sentido diferente en favor de la democratización respecto del mismo proceso llevado a cabo en gobiernos anteriores. Al modificarse las líneas y orientación de la política, ese cambio de rumbo altera la configuración de políticas inerciales cuya efectividad dejaban que desear. De este modo, la nueva política universitaria habría resignificado conceptos (como el de pertinencia, extensión universitaria, calidad) y medidas (la creación de universidades) que bajo un

contexto de apertura al mercado eran concebidos funcionalmente a la lógica de fragmentación y competencia interinstitucional, y que con la recuperación de la centralidad del Estado como garante principal de la educación de calidad dichos conceptos y medidas asumen una configuración diferente, de fortalecer el lazo de la Universidad con el desarrollo de la nación.

5. El gobierno universitario en la política de expansión institucional durante el kirchnerismo (2007-2009): una mirada a los Estatutos Universitarios

Como se ha planteado en diferentes trabajos (Rinesi, 2012; Pérez Rasetti, 2012; Villanueva, 2015.) las nuevas Universidades se vieron inmersas en una lógica de la inclusión social y ampliación de derechos. Esta es una característica central de este proceso de expansión institucional y que forma parte de su identidad. En vista a buscar respuestas al interrogante planteado respecto de si los procesos evidenciados en la democratización en el acceso también se han observado en la configuración de los procesos de toma de decisiones y los equilibrios de poder en estas universidades, es que se abordará las distintas formas de organización del poder y la autoridad que se han dado a sí mismas las universidades creadas recientemente.

Actualmente se dispone de numerosas investigaciones a partir del análisis documental de los estatutos universitarios. A través de esta metodología se han abordado las modalidades los sistemas políticos o “diseños institucionales” de toma de decisiones, así como la composición y participación de los actores universitarios dentro de los órganos colegiados de gobierno.

En especial, se destacan los trabajos de Atairo y Camou (2011 y 2014), Atairo y Fiorucci (2014), Kandel (2005); Nosiglia y Mulle (2009 y 2015), por citar solo algunos. La mayoría de estos estudios coinciden en señalar que las universidades nacionales de reciente creación como las del ciclo de expansión institucional de los años noventa, comparten las siguientes tendencias en materia de modelos de gobernanza:

- Separación de funciones ejecutivas y legislativas entre órganos unipersonales y colegiados respectivamente, con concentración de funciones en autoridades ejecutivas.

- Incremento del peso de los directivos en órganos de deliberación de niveles menores, que redundan en la sobrerrepresentación del claustro docente en órganos colegiados centrales.
- Decrecimiento de la proporción de representantes estudiantiles en los órganos colegiados centrales y de unidades académicas.
- Nuevos dispositivos de gobierno orientados a funciones transversales, de asesoramiento, planeamiento estratégico y ampliación de la participación de actores externos a la universidad.

Respecto al postulado que plantea la LES de la separación de funciones ejecutivas reservadas para los órganos unipersonales y las funciones legislativas, de producción normativa y control reservadas para los ámbitos colegiados, Nosiglia y Mulle, en un reciente trabajo, plantearon que esa distinción de funciones no ha tenido una explicitación clara que abogue en delimitar el alcance de dichas atribuciones en ninguna reglamentación posterior. Esto ha generado que, según se trate de cada universidad, los órganos de gobierno desempeñen ambas funciones, por ejemplo, cuando los órganos de gobierno colegiados que aprueban la creación, supresión o fusión de unidades académicas o planes de estudios, entre otros (Nosiglia y Mulle, 2015).

Atairo y Camou, a partir de una investigación comparada de 26 estatutos de universidades nacionales² nuevas y de reciente creación sostienen que los diseños institucionales de toma de decisiones en la universidad siguen una pauta de creciente heterogeneidad. Asimismo, ratifican que en los estatutos analizados se observa la tendencia a modificar la relación de poder en favor de figuras unipersonales mientras que se modifica la distribución de poder relativo en el interior de los esquemas colegiados (Atairo y Camou, 2014).

Se desprende de este estudio que el equilibrio de poder en los órganos deliberativos se inclina mayoritariamente hacia el claustro docente a medida que se circunscribe en unidades académicas (Consejos Directivos), obteniendo una proporción importante en composición de dichos órganos. Otra consideración a destacar en el estudio es que cuanto mayor antigüedad presente la universidad, mayor será la representación de los docentes en el

² En dicha investigación se analizaron los estatutos de tres tipos de universidades según el momento de su creación: tradicionales, nuevas y recientes. Las Universidades tradicionales (las grandes e históricas universidades del país UNC, UBA, UNLP, etc), las nuevas universidades que fueron creadas en los años 90 (UNSAM, UNLaM, UNLa, UNTREF, etc) y las recientes, que fueron creadas durante el kirchnerismo (UNAJ, UNRN, UNViMe, UNCAus, UNDAv, UNPAZ, entre otras)

Consejo Superior y en la Asamblea Universitaria. En las universidades de reciente creación –objeto de nuestro estudio– se observa un proceso de “ejecutivización” con la presencia de Directores de carreras y otros cargos ejecutivos dentro de esos espacios colegiados. Tal es el caso de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), donde tienen voz pero no votan; en la Universidad Nacional de Chaco Austral (UNCAUS) y en la Universidad Nacional de Moreno (UNM).

Por otra parte, el análisis de los cambios en los estatutos universitarios de las universidades tradicionales, nuevas y de reciente creación muestra dos tendencias que se empezaron a manifestar a partir de la Ley de Educación Superior a partir de diversos cambios en la composición proporcional del cogobierno, especialmente en las universidades creadas en los años noventa y durante el kirchnerismo. La primera de ellas deja en evidencia que los “sistemas políticos” refuerzan la participación del claustro docente en el gobierno por cuanto los directivos provienen de dicho claustro. La segunda, es que se produce cierta tendencia a la baja de la representación de los estudiantes en las universidades de más reciente creación tanto a nivel en los órganos colegiados centrales como de las unidades académicas. Esta tendencia a la baja representacional se observa principalmente en la UNCAUS donde los valores no superan el 10% en la Asamblea y los Consejos Directivos (8% y 5% respectivamente), mientras que dicho claustro alcanza un 11% de representación en el Consejo Superior. En la UNPAZ, UNAJ y UNRN la representación porcentual promedio de los órganos académica se encuentra por debajo del 20% (Atairo y Camou, 2014).

Esta percepción de que las universidades nacionales “nuevas” y “recientes” han introducido una serie de elementos innovadores en el gobierno es también compartida por Atairo y Fiorucci (2014). Para estos autores los cambios en los esquemas de gobernabilidad no sólo desafían los postulados centrales de la tradición universitaria reformista, sino que se produce una articulación con modelos de gobernanza propios de las universidades de los países centrales (modelo de partes interesadas o “stakeholders”), en algunas de las universidades de reciente creación.

A su vez, estas innovaciones se han plasmado en los diseños institucionales que conforman la estructura de poder en las universidades de reciente creación, donde se puede observar la acentuación de los procesos de centralización de atribuciones en las autoridades ejecutivas que ya se percibían en los esquemas de gobernanza de las universidades nacionales creadas en los años noventa. De acuerdo a lo planteado por Atairo y Fiorucci (2014) esta centralización del poder, afecta el equilibrio de poder entre el centro y la

periferia, por cuanto se traslada formas de ejercicio del poder de las unidades menores hacia el nivel central, expresándose de tres maneras: 1) designaciones de autoridades directivas de los niveles menores (directores o coordinadores de carreras), 2) la reconversión progresiva de funciones deliberativas y de control a asesoras en los órganos colegiados de las unidades académicas y 3) la conducción o programación general de la universidad en los órganos unipersonales de gobierno.

Este último aspecto, señalado por Atairo y Fiorucci evidencia que dichas innovaciones, además de tender hacia la ampliación de funciones reservadas para los órganos ejecutivos, lograron poner en marcha nuevos dispositivos de gobierno y gestión a partir del fortalecimiento de la evaluación institucional y el planeamiento estratégico. Uno de los casos más paradigmáticos al respecto es el de la Universidad Nacional de Río Negro, puesto que posee órganos colegiados de gobierno que son novedosos y especializados a las actividades sustantivas. El órgano más relevante después de la Asamblea Universitaria en este caso es el Consejo de Programación y Gestión Estratégica. Este Consejo, según el artículo 19 debe: “ejercer la jurisdicción universitaria (...) el contralor de la legalidad sobre las decisiones del Rector y los demás órganos dependientes de la universidad; crear, suprimir, fusionar unidades ejecutoras de investigación; crear, fusionar o suprimir Secretarías, Subsecretarías y Direcciones del Rectorado y de las Sedes, a solicitud del Rector o Vicerrectores; definir estrategias de desarrollo de la Universidad” (Estatuto UNRN, 2015).

A su vez, se puede observar en los estatutos de las universidades estudiadas, la creación de órganos colegiados de nuevo tipo que introducen funciones transversales, consultivas y de contraloría. Por ejemplo, La UNRN y la UNViMe son un claro ejemplo de la conformación de órganos colegiados de carácter transversal o por función sustantiva: Consejo Académico, Consejo de Investigación, Consejo de Extensión en la UNViMe, donde además existe la Asamblea Universitaria, el Consejo Superior y los Consejos de Departamento, Escuela e Instituto. En el caso de la UNRN, además del consejo mencionado de Programación, el Estatuto prevé la existencia del Consejo de Docencia, Extensión y Vida Estudiantil; Consejo de Investigación, Creación Artística, Desarrollo y Transferencia de Tecnología; Consejo Social; Consejo Directivo de Programación y Gestión Estratégica de Sede; Consejo Directivo de Docencia, Extensión y Vida Estudiantil de Sede; Consejo Directivo de Investigación, Creación Artística, Desarrollo y Transferencia de Tecnología de Sede; Consejo Social de Sede; Consejo Asesor de Unidad Ejecutora de investigación y transferencia de conocimientos; Consejo Asesor de Escuela de Docencia y el Consejo Asesor de Carrera.

Asimismo, la UNDAV y la UNM presentan esquemas con órganos consultivos de carácter curricular, social y académico (el Consejo Social, las Comisiones Curriculares de Carrera y el Tribunal Universitario en la UNDAV; el Consejo Asesor de carreras, el Consejo Asesor Comunitario y el Consejo de Graduados en la UNM). Como se puede observar, estas Universidades poseen una base colegiada ampliada que dan muestra de una creciente heterogeneidad y complejidad en los diseños institucionales que estructuran las prácticas y procesos de gobierno.

6. Niveles de autoridad y modelos de gobernanza: el caso de las universidades nacionales de reciente creación (2007-2009)

El último ciclo de expansión institucional pone en evidencia que la mayoría de estas instituciones (en siete de las nueve que fueron creadas entre 2007 y 2009) es la Asamblea Universitaria el órgano que elige a quien desempeñará los cargos ejecutivos unipersonales de Rector y Vicerrector. En las dos universidades restantes, la UNRN y la UNViMe, el Rector, Vicerrector y los decanos son elegidos por voto directo ponderado de la comunidad. A pesar de que en los procesos políticos más amplios la tendencia sea hacia el sufragio universal de la cabeza de los ejecutivos (Rosanvallon, 2015), para el caso de las Universidades aún resta que se produzcan avances en ese sentido. La mayoría de las universidades nacionales de nuestro país, elige a sus máximas autoridades unipersonales a través del voto indirecto, en los órganos colegiados centrales (Asamblea Universitaria). En el caso que nos ocupa, no ha sido la excepción a esa dinámica que se viene heredando desde la primera normativa universitaria (Ley Avellaneda N° 1597/1885).

A la hora de establecer cuáles son los niveles de autoridad colegiada en estas universidades, encontramos que en la mayoría de las casas de estudios la Asamblea Universitaria se constituye como el “órgano máximo de gobierno” (UNAJ, UNDAV, UNCAUS, UNM, UNTDF, UNViMe) o bien en el órgano de “mayor representación de claustros” (UNPAZ y UNO). Esta característica se debe no sólo a que es la instancia que elige a las máximas autoridades ejecutivas, sino que a su vez constituye el espacio donde se toman decisiones de carácter trascendental para la vida universitaria como es el de aprobar y modificar los estatutos o la de separar del cargo o destituir al Rector, crear o suprimir

unidades académicas, entre otras. Las funciones de la Asamblea Universitaria, dada la relevancia que asume en dichos estatutos, es de carácter excepcional y a la vez fundacional. El Consejo Superior, sin dudas, es el órgano de gobierno que, por la periodicidad de sus reuniones, composición de claustros y atribuciones conferidas, combina los principios de legitimidad y efectividad de sus resoluciones. Las decisiones inmediatas y relevantes para el funcionamiento cotidiano de la vida universitaria se procesan en este ámbito.

No obstante lo anterior existen niveles de autoridad colegiada que pertenecen a la órbita de las unidades académicas (Departamentos, Institutos, Escuelas), de Sedes y unidades de organización académica menores (consejos de carreras) con funciones de asesoramiento con variables niveles de colegiación (según estén integrados por estudiantes y personal no docente). En tal sentido se observa que los Consejos Directivos generalmente poseen funciones vinculadas con el dictado de reglas de funcionamiento interno, aprobación de los programas de las asignaturas, elevar al Consejo Superior propuestas de creación de carreras y modificación de planes de estudios y formular Plan anual de actividades académicas, investigación, vinculación y extensión de la unidad académica. En algunas universidades, la mayoría de las atribuciones de los Consejos Departamentales contemplan la intervención del Rector ya sea para la designación de directores de carreras como de la creación y supresión de áreas y carreras. Las formas de colegiación en los niveles de las unidades académicas, si bien existen, no garantizan la representación de graduados y no docentes. Solo en tres de las nueve universidades creadas recientemente se plantea la representación del claustro no docente en esos órganos (UNO, UNTdF y UNRN). Por su parte, los Consejos o Comisiones de asesoramiento de carreras se ocupan de cuestiones relativas al funcionamiento específico de la carrera, tales como asesorar y emitir opinión sobre aspectos académicos y curriculares.

En cuanto a las autoridades ejecutivas ya se ha planteado que los estatutos de las universidades de reciente creación acentúa la tendencia que estableció la LES de concentración de funciones en la figura del Rector (Atairo y Fiorucci, 2014). En el presente estudio observamos que dicha aseveración es pertinente puesto que en varios casos los rectores disponen de amplias atribuciones.

Por tal razón es importante analizar a través de los diversos niveles de autoridad académica ejecutiva y colegiada los dilemas de la gobernanza universitaria de la actualidad. Para Clark, existen niveles y formas de autoridad que definen los patrones de poder legítimos

tanto en un sistema de educación superior como a nivel de la universidad que refieren a los espacios de ejercicio de la misma.

Por otra parte, a la hora de analizar cómo se estructuran los equilibrios de poder en el gobierno universitario conviene precisar algunas categorías conceptuales que permitirán luego establecer un diálogo reflexivo sobre la dinámica de los procesos de toma de decisiones. Según Brunner (2010) los procesos de gobernanza universitaria se caracterizan por integrar y combinar los principios o ejes de *legitimidad* en la toma de decisiones con los de *efectividad* en la gestión. De esta manera, en función del énfasis que se ponga sobre cada eje o principio se derivan cuatro regímenes de gobernanza que surgen de la combinación de los ejes, de los cuales nos interesa mencionar tres ellos porque se aplican específicamente a las características de gobierno de las universidades públicas.

El presente análisis ratifica la hipótesis planteada por Atairo y Camou (2014) acerca de que las universidades nacionales de reciente creación presentan, a la hora de evaluar sus diseños institucionales para la toma de decisiones, una creciente composición heterogénea de estructuras, procesos y actores participantes que van desde los modelos colegiados con componentes de gestión burocrática (la mayoría de las universidades analizadas en este trabajo) hasta modelos de gobernanza orientados a la gestión emprendedora (modelo de “partes interesadas”, el caso que se aproximaría es el de la UNRN).

En lo que respecta al énfasis en los procesos de toma de decisiones y las dinámicas de gobernabilidad en las universidades se presentan dos modelos opuestos. Un modelo surgido a comienzos del siglo XIX, donde el papel del Estado desempeñó un rol central en la determinación de las prioridades de la educación superior. En este modelo, denominado *principal externo*, es generalmente un organismo del estado quien adopta las decisiones estratégicas que luego serán aplicadas por el personal ejecutivo de las Universidades. El otro modelo, denominado *colegial*, es más antiguo y el que mejor representa el gobierno compartido de los profesores o autogobierno.

En cuanto a los procesos de gestión Brunner sostiene la existencia de estilos de gestión institucional universitaria: el burocrático y el emprendedor. El primero de ellos concibe a la universidad como una organización conformada sobre la base de jerarquías formalizadas, conductas normadas, especialización de funciones, entre otros rasgos propios de la racionalidad burocrática weberiana. El modelo emprendedor, según Brunner, considera a la gestión como la herramienta para transformar a la organización universitaria en condiciones de intercambio, competencia y adaptación a los cambiantes vaivenes del mercado. Así las

cosas, mientras que para el modelo burocrático se espera que la gestión universitaria sea similar a una maquinaria organizacional que funciona con precisión, velocidad, racionalidad y certeza; para el modelo de gestión emprendedora la organización universitaria debe asumir riesgos en contextos imprevisibles, ser innovadora y proactiva (Brunner, 2010).

En su análisis sobre las formas de gobernanza en las Universidades de América Latina, Brunner sostiene que en forma preponderante las instituciones universitarias presentan un estilo de gobierno propio del modelo colegial “con fuertes dosis de cogobierno democrático” y una gestión burocrática fragmentada. En el caso argentino, este esquema de gobierno se cristalizó con la Reforma Universitaria de 1918. La tradición reformista en Argentina colocó al cogobierno y la autonomía como dos de sus pilares fundamentales. Los mismos se constituyeron en los ejes vertebradores de la identidad asumida por la Universidad Pública.

En la perspectiva de Brunner el modelo de partes interesadas combina las ideas de emprendimiento con colegialidad. De lo que se trata es de mantener el equilibrio entre las partes interesadas ya sean internas a la institución (estudiantes, profesores, personal administrativo y autoridades) o externas (gobiernos nacional, provincial y local; dependencias y organismos estatales, ONGs, sector empresarial, etc). Según Brunner el modelo de gobernanza de parte interesadas articulados en torno a la gestión emprendedora:

“ofrece una visión más amplia y compleja de las funciones de la Universidad Pública, que por esta vía se hace cargo de sus tradiciones colegiales y de autogobierno y busca combinarlas con las múltiples demandas que surgen de las partes interesadas externas” (Brunner, 2010:145).

Nuevamente, la UNRN sirve de ejemplo de universidad que combina en sus Consejos de Programación y Gestión Estratégica (CPyGE); de Docencia, Extensión y Vida Estudiantil (CDEyVE) y de Investigación, Creación Artística, Desarrollo y Transferencia de Tecnología (CICADyTT) la presencia de todas las partes interesadas internas (con la única excepción de los graduados) y externas, otorgándole una participación activa al gobierno provincial, instituciones de CyT nacionales, entidades empresarias, gremios, asociaciones profesionales y organizaciones socio-comunitarias. El porcentaje de representación relativa de los actores externos dentro de los órganos colegiados antes mencionados alcanza el 21% en el CPyGE, 18% en el CDEyVE y el 15% en el CICADyTT (Informe de Autoevaluación, UNRN, 2016).

A pesar de las tendencias mencionadas en las diversas investigaciones Atairo y Camou sostienen que el paradigma de gobernabilidad reformista vigente desde la recuperación

democrática viene mutando progresivamente desde mediados de los 90 y se ha acentuado hacia otras modalidades más gerenciales con la creación de nuevas universidades. Su base continúa siendo esencialmente “reformista” por cuanto se mantiene en los órganos deliberativos la matriz de las atribuciones más importante que regulan la vida universitaria, pero al mismo tiempo, los cambios en la composición de estos órganos redefinen sus formas y contenidos (Atairo y Camou, 2014).

7. Reflexiones finales: nuevos interrogantes para viejos dilemas

Como se pudo observar, la mayoría de los trabajos en la materia abordan los procesos formales, instituidos de la gobernanza universitaria. Las prácticas y modalidades de ejercicio del poder, estilos de liderazgos y la participación real de los claustros en la toma de decisiones de estas universidades sigue siendo un tema bastante opaco dentro del campo de estudios en educación superior. En efecto, aún no queda claro en qué medida los distintos actores de la comunidad universitaria logran apropiarse plenamente la lógica colectiva del cogobierno. Ante la tendencia a la centralización de la autoridad ejecutivas y el progresivo énfasis por lograr eficacia organizativa en las universidades, cabe preguntarse en qué medida las características propuestas por Rosanvallon (2015) para caracterizar el “buen gobierno” (legibilidad, responsabilidad, responsividad, hablar veraz e integridad) podrían aportar a la discusión sobre las formas en que se adoptan las decisiones en las nuestras universidades nacionales.

Quizás la interpelación principal del abordaje de Rosanvallon consiste en pensar de otro modo, más allá del principio de la representación, las relaciones entre los órganos de gobierno (colegiados y ejecutivos) y los demás miembros de la comunidad universitaria. Si bien como plantea Kandel (2005) la figura del gobierno colegiado es aún central para organizar el sentido de autoridad en las instituciones universitarias y para estructurar las pautas y acuerdos necesarios de la vida universitaria, existen dificultades que son inherentes a los procesos de representación política. Esto pondría en evidencia la creciente distancia entre los representantes de los representados, que se traduce en obstáculos para hacer presente la voz del conjunto de los claustros. Asociado a este déficit de representación se plantea, en términos generales, las dificultades de hallar experiencias *efectivas* de vida

democrática en los procesos de toma de decisiones. Esto implicaría considerar que la democracia en la universidad no se alcanzaría únicamente con el establecimiento del cogobierno de base amplia. Sin dudas, esto es una condición necesaria. En la perspectiva de Rosanvallon, la definición del concepto de “democracia de apropiación y de ejercicio” presupone la refundación estructural de los vínculos que se establecen entre los que forman parte del gobierno (Rector, Vicerrector, Decanos, consejeros de CS y CD) con el resto de los docentes, estudiantes, personal administrativo, graduados y actores externos (gobiernos y demás organizaciones de la sociedad civil).

En otros trabajos se ha analizado la cuestión del “buen gobierno” universitario que surgió como área de interés en organismos multilaterales en los años 90. La agenda de reformas de la educación superior introdujo diversos mecanismos (tales como rendición de cuentas, evaluación, aseguramiento de la calidad institucional, etc), que condujeron a que ese enfoque lograra instalarse paulatinamente (Nosiglia, 2011; Nosiglia y Mulle, 2015).

En el caso de las universidades creadas durante el kirchnerismo podemos observar que las mismas han dado un paso adelante en lo que respecta a la introducción de innovaciones dentro de sus diseños institucionales para la toma de decisiones. Las diferentes universidades se han dado a sí mismas esquemas de gobernanza en línea con lo establecido en la LES, logrando otorgar al mismo tiempo mayor grado de heterogeneidad a los dispositivos de gobierno.

En la perspectiva de Rosanvallon el “buen gobierno” de una institución (o poder del estado) no consistiría meramente en la construcción de una estructura de gobernanza determinada. Más bien, ahonda en una concepción político-institucional de los procesos de participación efectiva y en el funcionamiento institucional que garantice condiciones de posibilidad de una vida más democrática.

Respecto a lo que denomina “*legibilidad*” de las instituciones se observaría un avance en resignificar la idea de “rendición de cuentas”, entendiéndola más como una relación activa de comprensión e interpretación de los mecanismos de toma de decisiones y de las orientaciones de las políticas públicas por parte de la comunidad universitaria que como la puesta en marcha de dispositivos de evaluación de la calidad y de resultados de corte gerencial. Como plantea Rosanvallon:

“las instituciones y las políticas, en efecto, deben ser legibles para ser apropiables (...) Comprender el poder, sus engranajes y procedimientos es una de las maneras modernas de “tomarlo” (Rosanvallon, 2015:214).

Esto lleva a la reflexión acerca de dos aspectos. En primer lugar en qué medida los esquemas de gobierno de las recientes universidades se inscriben desde la lógica de la legibilidad, es decir, que tan comprensibles y “ceranos” son para los miembros de la comunidad universitaria, esos mecanismos de definición de prioridades institucionales. En segundo lugar, implicaría una reflexión sobre cuál es el grado de opacidad que presentan los diseños institucionales de estas casas de estudios para publicitar y comunicar las grandes decisiones que afectan la dinámica de la vida universitaria.

En cuanto a la “*responsabilidad política*”, observamos que puede concebirse tanto como responsabilidad para con el pasado (el hecho de tener que explicar los propios actos), como puede ser entendida como un ejercicio de compromiso frente al futuro. En este sentido, las universidades nacionales recientemente creadas han podido mostrar una fuerte voluntad de implicación con el desarrollo local-regional y la inclusión social.

El otro rasgo de la democracia de apropiación por parte de la “ciudadanía universitaria” sería la “*responsividad*”. Esta noción no sólo pone el foco sobre la capacidad de dar respuesta de las instituciones sino también es la muestra de su interacción con el gobierno y la sociedad. En este sentido, también se observan incipientes avances en el empoderamiento de la sociedad que exige a las universidades responder mejor a sus expectativas. Sin embargo, no todas las universidades analizadas poseen en su esquema de gobierno instancias que logren dar una expresión institucional a las diferentes demandas de su entorno. Sin dudas, las universidades están desbordadas por las nuevas figuras de lo social que interpelan continuamente su sentido y misión.

Por último, el enfoque de Rosanvallon (2015) para lograr la construcción de una “democracia de ejercicio” se necesita la recreación un vínculo de confianza, que requiere de las instituciones democráticas dos cualidades para conducir un proceso suponga la participación activa de los diferentes claustros más allá de los espacios colegiados: la integridad y el hablar veraz. La integridad referiría a la transparencia de todos los procesos de gestión y gobierno que hacen que las organizaciones universitarias se tornen visibles para los estamentos que la componen. Respecto al hablar veraz, una política democrática para la universidad requeriría dar un lenguaje, una expresión a las vivencias de los distintos actores

de la vida universitaria. Esto implicaría incrementar al mismo tiempo el dominio de la comunidad sobre su papel en la vida de la institución, posibilitando una relación positiva con las prácticas institucionales de ejercicio de la autoridad. Este hablar veraz tiene una dimensión reflexiva dado que implica el reconocimiento por parte de todos los actores universitarios de la indeterminación de la idea democrática, que supone siempre una discusión permanente sobre sus conceptos, prácticas y sentidos.

En consecuencia, la futura agenda de investigación sobre el gobierno universitario y la democracia en las universidades nacionales de reciente creación tiene por delante múltiples desafíos, especialmente porque la complejidad del análisis de estos procesos requerirá de abordajes y perspectivas que sitúen la reflexión sobre la tensión irresoluble que se produce entre el cambio y la tradición en el seno de las universidades.

Bibliografía:

Atairo, Daniela y Camou, Antonio. (2011): “La gobernabilidad de las Universidades Nacionales en Argentina: escenarios de un paradigma en transformación”, en San Martín, R (Editora), *Entre la tradición y el cambio: perspectivas sobre el gobierno de la universidad*. Buenos Aires, Colección de Educación Superior-Universidad de Palermo.

----- (2014): “La democracia en el gobierno universitario. Cambios estatutarios en universidades nacionales argentinas (1989-2013)”, en RELAPAE, Año I, Nº1, Septiembre de 2014, pp. 75-92.

Atairo, Daniela y Fiorucci, Pedro (2014): “Cambios en la forma de gobierno de las universidades públicas argentinas: una mirada sobre los estatutos”, Ponencia presentada en I Encuentro Internacional de Educación, Tandil, octubre de 2014.

Brunner, José Joaquín (2010): “Gobernanza universitaria: tipologías, dinámicas, tendencias”. Chile, CPCEU, Revista de Educación, N° 355, Mayo –Agosto, pp. 137-159.

Chiroleu, Adriana; Marquina, Mónica y Rinesi, Eduardo (2012), *La política Universitaria de los gobiernos Kirchner. Continuidades, rupturas, complejidades*. Los polvorines. Ediciones UNGS.

Chiroleu, Adriana; Suasnábar, Claudio y Rovelli, Laura (2012), *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines, Ediciones UNGS.

Clark, Burton (1983): *El sistema de la educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México, Nueva Visión.

Kandel, Victoria (2005): *Formas de gobierno en la universidad pública: reflexiones sobre la colegiación y la democracia*. Clacso

Nosiglia, C. y V. Mulle (2009): *Las Transformaciones en el Gobierno de las Universidades Argentinas: Análisis de casos*. En Revista Argentina de Educación Superior, Año 1, Número 1.

----- (2015): “El gobierno de las instituciones universitarias a partir de la Ley de Educación Superior 24.521: un análisis de los Estatutos Universitarios”, en Revista Iberoamericana de Educación Superior, N° 15, Vol. 4.

Nosiglia, María Catalina (2011): “Poder y Autoridad: el impacto de la Ley de Educación Superior en el gobierno de la universidad argentina”, en San Martín, R (Editora), *Entre la tradición y el cambio: perspectivas sobre el gobierno de la universidad*. Buenos Aires, Colección de Educación Superior-Universidad de Palermo.

Pérez Rasetti, Carlos (2012): “La expansión de la educación universitaria: políticas y lógicas”, En Chiroelu, A.; Marquina, M. y Rinesi, E. (comps.). *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Los Polvorines, Ediciones UNGS.

Rosanvallon, Pierre (2015): *El buen gobierno*. Buenos Aires, Manantial.

Gobierno, autoridad y gestión en la política de expansión institucional universitaria del kirchnerismo: nuevas universidades viejos dilemas – José Luis Zárate