

Cambios en el gobierno interno de las universidades argentinas: un análisis sobre los nuevos sentidos que se promueven desde la “cúspide” del sistema universitario.

Daniela Atairo
Agustina Luques

Eje Temático: Sociología de la educación y enseñanza de la Sociología

Nombre de mesa: Universidad: Políticas, Problemas y Actores Universitarios

Institución de pertenencia: IdIHCS/FaHCE_UNLP

E-mail: atairodaniela@gmail.com

Resumen

En el marco de una línea de investigación que venimos desarrollando sobre los cambios en el gobierno interno de las universidades argentinas, hemos postulado que si por largo tiempo la vieja forma de gobierno de base colegiada amplia tendió a naturalizarse en las universidades nacionales, desde hace ya varios años ha comenzado a ponerse en entredicho con procesos que provienen desde la “cúspide” en línea con las tendencias internacionales, como desde la “base” del sistema, anclados en la tradición de la Reforma Universitaria de 1918 (Camou y Atairo, 2015). En esta ponencia con el objeto de analizar los cambios impulsados desde la “cúspide” y los nuevos sentidos sobre el buen gobierno universitario, se analizan los juicios de valor sobre “el gobierno y la gestión” que se emiten desde el marco institucional de la CONEAU, a partir de un relevamiento empírico analizando los informes de Evaluación Externa realizados en el marco de la Evaluación Institucional que realizan las universidades desde la sanción de la Ley de Educación Superior. Se presentaran los primeros resultados del análisis documental de las evaluaciones externas de las diferentes universidades, focalizando en los apartados correspondientes al análisis del gobierno y la gestión institucional.

Palabras clave: universidad, políticas universitarias, gobierno universitario, evaluación institucional

INTRODUCCIÓN

Desde una mirada comparativa es posible reconocer una *forma de gobierno* en las universidades de América Latina, que más allá de las diversidades nacionales producto de las modulaciones con que cada sistema nacional la haya concretado, se diferenció fuertemente de la de los países centrales. Esta *forma de gobierno* que podríamos denominar *de base colegiada amplia* se configura en una primera instancia con la ley Avellaneda en 1885 y se completa con la Reforma Universitaria de 1918 adquiriendo un alto grado de legitimidad.¹

En particular en Argentina, la *forma de gobierno* de las universidades se caracteriza por un alto grado de autonomía institucional frente al Estado, con una significativa autoridad de los espacios colegiados donde participan actores internos de la universidad (profesores, estudiantes y graduados), además de una baja presencia de las administraciones y nula existencia de espacios como los patronatos que son típicos en las universidades anglosajonas. Por otra parte, las unidades académicas menores tienen un alto grado de autonomía frente a la conducción central de la universidad que se refleja en las importantes cuotas de poder que tiene los decanos frente al rectorado.

Las instituciones universitarias son gobernadas conjuntamente por espacios colegiados y autoridades unipersonales (rectores junto con los decanos de cada facultad). Las autoridades unipersonales son académicos elegidos por los miembros de los cuerpos colegiados de diferente jerarquía por lo que su autoridad emana de espacios de representación múltiple. Otro rasgo que ha caracterizado al gobierno es que los órganos colegiados tienen funciones tanto ejecutivas como legislativas, y a las autoridades unipersonales les compete cumplir las decisiones adoptadas por los cuerpos colegiados, además de administrar y representar a la institución.

En los últimos 30 años las universidades públicas han gozado de la más extensa etapa de vigencia de la *forma de gobierno de base colegiada amplia* de su historia. Este nuevo escenario permite estudiar los cambios en el funcionamiento de los espacios de gobierno en el marco de las transformaciones más amplias que ha sufrido el sistema universitario en su conjunto, en particular,

¹ Ésta *forma de gobierno* de las universidades argentinas es producto de un largo proceso en el que se disputan diferentes sentidos sobre cómo organizar el gobierno y quiénes deberían participar del mismo. En dicho proceso es posible identificar dos momentos clave de diferente orden: uno legal que proviene desde la “cúspide”, como parte del proceso de conformación del Estado Nacional y otro político-cultural que se produce en la “base” del sistema universitario como parte de los procesos de democratización de la sociedad argentina a principios de siglo XX. Estos momentos clave homogeneizan los esquemas de gobierno de las primeras universidades argentinas, lo que fue difundido por los universitarios como *la mejor manera de organizar el gobierno*, aunque su concreción supuso un proceso de marchas y contramarchas dada la configuración de actores en las organizaciones universitarias.

el impacto de las políticas públicas dirigidas al sector que afectaron la vida interna de las universidades.

El argumento que presentamos en esta ponencia sostiene que tanto las acciones implementadas desde la “cúspide” del sistema en línea con las tendencias internacionales, así como también desde la “base” del sistema, anclados en la tradición de la Reforma Universitaria de 1918, inducen cambios en el interior de las instituciones erosionando la *forma de gobierno de base colegiada amplia* (Camou y Atairo, 2015). Entre las primeras ocupa un lugar central la Ley de Educación Superior 24.521 sancionada en 1995, el paquete de políticas que comenzaron a implementarse desde mediados de los años '90, y la creación de universidades que introducen cambios en la *forma de gobierno* conservando cierto aire de familia con la tradicional. En esta ponencia se especial foco en el papel que las políticas de evaluación institucional tienen en los cambios en el gobierno de las universidades a partir de caracterizar las valoraciones sobre el funcionamiento del gobierno universitario que aparecen en las evaluaciones externas realizadas por la CONEAU en las distintas universidades. En primer lugar, se presentan brevemente las coordenadas teóricas y metodológicas; en segundo lugar, en base a la bibliografía disponible se reconstruye los cambios en el gobierno universitario impulsados desde la “cúspide” como la legislación universitaria sancionada en 1995 y las políticas universitarias implementadas desde los años 90; en tercer lugar, se presentan el análisis de los informes de Evaluación Externa identificando una serie de temáticas recurrentes, y finalmente se exponen algunas primeras conclusiones que funcionaran como hipótesis de trabajo hasta completar el estudio que se ha iniciado.

ESTADO, POLÍTICAS Y UNIVERSIDADES: COORDENADAS TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS

En Argentina, desde hace aproximadamente diez años, se ha desarrollado una línea de trabajo que prioriza una mirada centrada en el carácter interactivo y negociado de las políticas públicas y de los procesos sociales que caracterizan a la universidad (Krotsch, Camou, Prati, 2007). El foco se centra en los diferentes momentos de la política pública, en particular en la etapa de la implementación, inclinando la mirada hacia las instituciones concretas. Estas coordenadas desafían la mirada meramente internista de la universidad y enfatizan los factores contextuales en el cambio institucional, pero desde una observancia de los procesos desencadenados en organizaciones concretas. Se reconocen así diferentes formas de procesamiento de las políticas - apropiación, resignificación o resistencia - asociadas con un especial entendimiento de lo que la institución

realmente *es*, con sus tradicionales formas de gobierno, la constitución particular de las comunidades científicas y disciplinarias, y los especiales arreglos de poder que la caracterizan (Krotsch, 2005). Asimismo, la perspectiva tensiona también una visión meramente externa de los cambios que subsume los procesos a una interpretación global sin reconocer el carácter particular de la estructura organizativa de las universidades.

En cuanto a lo metodológico, el estudio se basa en un análisis documental centrado en los apartados correspondientes al gobierno y la gestión institucional de los informes de evaluación externa que realiza la CONEAU luego de que cada universidad lleve adelante un proceso de autoevaluación como parte del proceso de evaluación institucional que instaura la Ley 24.521 de 1995. La decisión de tomar como objeto de estudio estos informes se basa en el supuesto de que estos documentos prescriben ciertas concepciones de gestión y gobierno universitario.

En el cuadro N°1, se indica la cantidad de universidades tanto públicas como privadas que han recibido informes de evaluación externas realizados por la CONEAU, y la cantidad de universidades que han recibido más de un informe.

Cuadro N°1. Cantidad de informes de Evaluación Externa. CONEAU. (1998.-2016)²

INFORMES de EE	UUNN	UUPP³	Total
Con un informe	23	39	62
Con más de un informe	12	11	23
Total	35	50	85

En el cuadro N°2, se indica la cantidad de informes distinguiendo entre las universidades creadas antes y después de los años 90, este criterio de distinción fue parte de una hipótesis de trabajo pero que los resultados del análisis confirman su pertinencia en tanto existen temáticas recurrentes según el tipo de universidad.

² Dentro del listado disponible en la página web de la CONEAU, se encuentran además señalado un total de 8 universidades -6 públicas y 2 privadas- que tienen su primer informe de evaluación externa próximo a publicarse, ya sea porque el mismo se encuentra en trámite o hay un acuerdo realizado para hacerlo. En la normativa se indica que “aunque esté en trámite el informe es válido igual por ley”.

³ Los artículos 44 y 45 de la LES realizan una distinción entre las universidades, señalando que para las instituciones privadas la evaluación institucional no contempla la función “gestión”, lo cual resalta la especificidad propia de su carácter de “privadas”. Sin embargo, partir del interés por analizar cuáles son los sentidos que se construyen sobre el mejor gobierno para conducir las universidades, se considera importante incorporar el análisis de estos pues los mismos contienen apartados referidos a la gestión y/o el gobierno de la institución. De allí que el universo del estudio abarca los informes de Universidades e Institutos Universitarios tanto públicos como privados de Argentina, aunque en esta ponencia se presenta solamente un conjunto de universidades nacionales.

Cuadro N° 2. Cantidad de informes por universidades públicas creadas en diferentes períodos

UUNN	Con un informe	Con más de un informe	Total
Tradicional	14	6	20
Nuevas	9	6	15
Total	23	12	35

En esta ponencia presentamos un avance del estudio que pretende analizar el conjunto de los informes tanto de las universidades públicas como privadas, y en el caso de que tenga más de un informe se analizar en una clave diacrónica. En particular, en esta ponencia se presenta el análisis de las evaluaciones externas de 12 universidades públicas que cuentan con un sólo informe de evaluación externa: 6 tradicionales (Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Tucumán, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de Formosa), y 6 universidades creadas a partir de los años '90 (Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Universidad Nacional de La Rioja, Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de Villa María).

LOS CAMBIOS IMPULSADOS DESDE LA “CÚSPIDE” DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

Cambios impulsados desde la legislación nacional

En Argentina, la agenda de reforma para la educación superior durante los primeros años de la década del '90, estuvo antecedida por un proceso de deslegitimación con la consecuente pérdida de una relación privilegiada de confianza que había caracterizado a las universidades (Trow, 1998). Los temas que conformaron la agenda de la reforma se centraron en los problemas de la calidad institucional y la necesidad de evaluar tanto instituciones como carreras; de arancelar las universidades y diversificar las fuentes de financiamiento y generar recursos propios; de limitar el acceso y diversificar la oferta del sistema para generar condiciones de competencia institucional. En la conformación de esta agenda, los organismos internacionales tuvieron una presencia importante en la orientación del contenido e impulsando acciones a través del financiamiento (Chiroleu, 2000; Betancur, 2004; Nosiglia, 2012).

Algunos lineamientos se plasmaron en la Ley 24.521 de Educación Superior en 1995, la cual se caracteriza por promover la competencia entre instituciones y académicos a través de la diferenciación en materia de retribuciones; diversificar el sistema tanto en forma horizontal a través del estímulo a la creación de nuevas modalidades de oferta, como verticalmente al legislar sobre el posgrado; flexibilizar la tradicional distinción público-privado; fortalecer las autoridades unipersonales en el gobierno de las universidades, al mismo tiempo que verticaliza y complejiza la estructura de poder mediante la creación de organismos de amortiguación (Krotsch, 2001). El gobierno del sistema universitario se jerarquiza con la creación de la Secretaria de Políticas Universitarias, y complejiza en tanto se suman a los tradicionales organismos intermedios, como el Consejo Interuniversitario Nacional y el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas, tres nuevos organismos como el Consejo Universitario, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria y el Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior. Este conjunto de organismos comienza a participar en la formulación de políticas para el sector, lo que siguiendo a Krotsch (2001) marca el pasaje de una coordinación sistémica liviana y autónoma a una coordinación densa de carácter policéntrico que expandió la administración central aumentando sus capacidades e interviniendo en ámbitos tradicionalmente desregulados (Chiroleu e Iazzeta, 2005).

El capítulo correspondiente al gobierno interno de las instituciones universitarias de la Ley de Educación Superior fue producto de una serie de modificaciones respecto del proyecto original que el Poder Ejecutivo Nacional presentó en 1994. Solo dos artículos no fueron modificados: el artículo 42° (52° en la Ley sancionada) que establece una división de poderes al definir funciones ejecutivas para los órganos unipersonales y funciones básicamente normativas, de definición de políticas y de control para los órganos colegiados, y el artículo 43° (56° en la Ley sancionada) que prevé la posibilidad de crear un Consejo Social que promueva y enriquezca la interacción de la universidad con el medio.

El primer artículo modificado de manera sustantiva fue el artículo 44° del proyecto original que definía la composición de los órganos colegiados en sintonía con las orientaciones del Banco Mundial al estipular un gobierno de pocos actores y con mayoría de profesores. Las modificaciones incorporadas al proyecto original fueron orientadas por la búsqueda de una mayor democratización de los espacios de representación múltiple, con la ampliación de la tradicional participación de actores internos a la vida universitaria. Es decir, no solo se restauró el gobierno tripartido heredado de la Reforma del '18 sino que se amplió hacia un gobierno cuatripartito con la inclusión de los no-docentes como cuarto estamento. Asimismo se reemplazó el claustro de “profesores” por el de “docentes” jerarquizando la participación a los auxiliares docentes, sumado a ello se redefinió el

claustro de graduados al limitar su participación a aquellos egresados que no tengan relaciones de dependencia con las instituciones. Estas modificaciones al proyecto original adquirieron un rango diferente de regulación al dejar librado a las propias universidades la incorporación del claustro de graduados y determinar los alcances de participación de los no-docente, dando lugar a procesos de diferenciación en la composición del *demós*.

Por otro lado, el proyecto original en el artículo 45° establece la elección directa del rector y de las demás autoridades, a través de un sistema de voto ponderado en función de la representación que tuvieran los distintos claustros. Este punto introducía una modificación que trastoca el tradicional mecanismo indirecto de acceso a los cargos unipersonales de tendencia parlamentaria. Finalmente, el artículo 54° de la Ley 24.521 no expresó el modo por el cual se debían elegir a las autoridades unipersonales dejando a las instituciones autonomía para su definición, lo cual derivó en otro de los aspectos respecto de los cuales las instituciones universitarias se diferencian como se muestra en el capítulo siguiente.

En síntesis, la Ley 24.521 reconoció al sector no-docente como cuarto estamento, restringió el sentido del claustro de graduados, amplió el “claustro docente” manteniendo su proporción del 50% en los espacios colegiados. Además redefinió las relaciones entre los órganos de gobierno diferenciando claramente funciones normativas para los colegiados y funciones de índole más ejecutiva para los unipersonales, reemplazando la enumeración detallada de atribuciones para cada uno de sus órganos de gobierno presentes en legislaciones anteriores. Esta modificación, desconoció la tradición parlamentarista que acredita históricamente las universidades argentinas al trastocar el equilibrio de poder entre los órganos de gobierno a favor de fortalecer de las figuras unipersonales. Lo cual es reforzado con la pretensión de instalar como norma general la elección de la autoridad máxima de gobierno a través del voto directo (Mazzola, 2007).

Al analizar las diferencias entre el proyecto original con el texto final de la Ley 24.521 de 1995, se observa que el espíritu del proyecto original tuvo dos ejes centrales en clara sintonía con los postulados del Banco Mundial. Por un lado, bajar el grado de politización de los espacios colegiados al reducir las voces de los actores internos de la universidad a los profesores y estudiantes, garantizando la mayoría del primer claustro y aumentando las exigencias y restricciones para ocupar los espacios de representación estudiantil; y, por otro lado, incorporar voces de actores externos de la universidad. Sin embargo, el proyecto original sufrió un conjunto de transformaciones orientadas por la tradición reformista y las configuraciones históricas del sistema universitario argentino que mediaron las agendas impulsados por los organismos internacionales, lo

que evidencia que los actores locales pusieron límites a la pretensión de subordinación a la agenda de modernización diseñada globalmente (Suasnábar, 2005c; Chiroleu e Iazzeta, 2005).

Cambios promovidos por las políticas públicas universitarias

La Ley de Educación Superior de 1995 hace obligatoria la evaluación interna y externa, la acreditación de carreras de grado (de interés público) y de posgrado, estableciendo a la Comisión Nacional de Acreditación y Evaluación (CONEAU) como el organismo a cargo de implementar dichos procesos. Asimismo, los primeros “programas especiales” como el Programa Incentivos a la Investigación de 1993 o el Programa Fondo de Mejoramiento de Calidad de la Educación Superior (FOMECE) de 1995, tuvieron como elemento estratégico mecanismos estatales de evaluación. De allí que la evaluación se convirtió en el eje articulador de las políticas universitarias implementadas en el período posicionándose "a posteriori" de las prácticas para premiar o castigar los comportamientos individuales o institucionales (Krotsch, Camou y Prati, 2007).

El comienzo de un nuevo siglo significó el cierre de un ciclo de políticas integrales en educación superior. Durante los próximos años las acciones que se diseñaron -con bajo impacto en el sistema- tendieron a reformar, a dismantlar o dar continuidad a los programas iniciados durante los '90 (Buchbinder y Marquina, 2008). La CONEAU siguió desarrollando los procesos de evaluación y acreditación, programas como el FOMECE fueron desactivados, manteniendo la modalidad de financiamiento por programas sin el componente competitivo que caracteriza a los programas en la década del '90. Recién a partir del año 2003 es posible identificar un nuevo ciclo de políticas universitarias cuando el Estado recupera cierta centralidad y protagonismo en el sector educativo con la voluntad de revertir los efectos de la reforma educativa de los años '90. Es así que se sanciona un paquete legislativo dirigido a la educación básica (Ley de Educación Técnica, 2005; Ley de Financiamiento Educativo, 2005; Ley de Educación Nacional, 2006). En cuanto al nivel universitario se han producido avances respecto del período anterior en términos presupuestario dirigidos tanto a las universidades como al área de Ciencia y Técnica, aunque estos cambios positivos se producen en paralelo a la permanencia de una gran cantidad de dispositivos originados en los años '90 que instalaron prácticas difíciles de remover sin una política integral y sin un cambio de la norma que regula el sistema universitario (Chiroleu e Iazzetta, 2012; Suasnábar y Rovelli, 2012; Marquina, 2012).

En este sentido, los cambios en el gobierno interno de las universidades responden no solo a los cambios que incorpora la legislación nacional sino también a las transformaciones que provienen de la implementación de políticas universitarias dirigidas directamente a generar nuevas prácticas y a

trastocar viejos sentidos. Al respecto, una serie de indagaciones sobre las dinámicas generadas en las instituciones a partir de las políticas universitarias que comenzaron a implementarse en la década de los 90, postulan que las mismas han contribuido a modificar las estructuras y lógicas de funcionamiento del gobierno así como también han otorgado nuevos sentidos a las prácticas de las autoridades unipersonales en la medida en que son interlocutores privilegiados y se convierten en actores clave del proceso de implementación de políticas (Atairo, 2007). Por otro lado, se ha considerado que las nuevas estructuras burocráticas y tecnoburocráticas creadas para la implementación de “programas especiales” modifican la estructura del gobierno con la emergencia de una doble línea de gestión y conducción, incidiendo significativamente en el proceso de toma de decisiones (Suasnábar, 1999). Es así que en líneas generales, las políticas han afectado el rol de las autoridades unipersonales en tanto los sistemas de evaluación y acreditación les exigen llevar adelante los procesos controlando los núcleos de oposición, liderando el trabajo del equipo técnico así como también involucrando a la comunidad y, finalmente, gestionando los planes de mejora que ayuden a superar las debilidades detectadas. Mientras que los nuevos mecanismos de financiamiento basados en un amplio margen para su gestión generan complicaciones de distribución interna que deben sortear los rectores y decanos, lo que se suma a la diversificación de fuentes que implica promover el desarrollo de actividades de carácter emprendedor que parecieran en un principio estar lejos de las actividades tradicionales de las universidades (Sánchez Martínez, 2012). Esta complejidad en el rol de las autoridades directivas de diferentes niveles de gestión tiene como contraparte que las gestiones obtienen un alto grado de legitimidad en tanto llevan a cabo estas políticas con éxito (Álvarez de Campos, 2007)

ANÁLISIS DE LOS INFORMES DE EVALUACIÓN EXTERNA: CAMBIOS DENTRO DE UNA MATRIZ REFORMISTA

Del análisis de los informes de EE sobre las universidades nacionales es posible identificar una serie de recurrencias en las temáticas abordadas y que son objeto de recomendaciones por parte de los pares evaluadores que firman el informe. Estas recurrencias pueden ser indicadores de los temas de agenda en el gobierno universitario que se instalan desde la “cúspide” del sistema universitario, a través de uno de sus organismos de amortiguación. Además, es posible identificar que los temas y las recomendaciones se distinguen según las universidades fueron creadas antes de los años 90 o después de ese año que marca un cambio de paradigma de la construcción de las políticas educativas y, en particular, en el nivel universitario implicaron un activismo a nivel estatal para dirigir el rumbo del cambio en las universidades.

1. Temáticas recurrentes en los informes de EE en las Universidades Tradicionales

1.1 Sobre los espacios informales de gobierno

Existen en dos de las universidades analizadas espacios informales de gobierno conformados por las autoridades unipersonales de las facultades, estos espacios son valorados en los informes de evaluación externa, como se señala en los siguientes fragmentos:

"Esta mesa (*de decanos*) funciona como una instancia intermedia entre la realidad de las unidades académicas y el órgano colegiado de gobierno central tal cual es el Consejo Superior. La mecánica de funcionamiento de la instancia mencionada es la de establecer un espacio de consenso entre los distintos decanos sobre diversos temas institucionales, así los asuntos que requieren de la aprobación de normas en el Consejo Superior se trabajan en la mesa de decanos a fin de recabar opiniones y diseñar estrategias de implementación, siempre que los procesos considerados lo requieran. Una vez tratados por la mesa de decanos pasan luego al seno del Consejo Superior, lugar en el cual son tratados y aprobados generalmente por unanimidad." (IEE, UNR, 2009)

"En el funcionamiento de la institución se encuentran medianamente formalizados otros espacios de debate, búsqueda de consensos, intercambio de información y quizá hasta de articulaciones horizontales, los que de profundizarse posibiliten una mejor comprensión de las diferentes realidades que colabore en la construcción del todo. Estos espacios, que lo constituyen las reuniones de Decanos y de Secretarios de áreas afines, resultan a nuestro entender herramientas muy válidas en la búsqueda de una mejor integración horizontal. Si bien no están instituidos por el Estatuto, operativamente y de hecho los encontramos valiosos para la búsqueda de consensos y soluciones institucionales de problemas comunes." (IEE, UNLP, 2010)

1.2 Sobre el funcionamiento de los espacios colegiados de gobierno

En los informes se identifican inconvenientes en el funcionamiento de la asamblea única, en general se sostiene que los procesos de toma de decisiones son lentos y poco operativos. De este modo aparecen nuevos o se ponen en funcionamiento espacios de gobierno que complementan el trabajo de las comisiones como las juntas ejecutivas orientados a facilitar la labor del plenario. Algunos fragmentos lo muestran:

"Cabe mencionar que se ha creado por estatuto, en el ámbito del Consejo Superior, una Junta Ejecutiva integrada por consejeros superiores designados anualmente por sus pares, cuyos roles principales son servir de nexo entre éste, las Comisiones Permanentes y el Rector, así como facilitar al Consejo Superior el tratamiento de los distintos temas, analizándolos previamente y proponiendo dictámenes. Esta iniciativa es destacable porque intenta resolver uno de los problemas más comunes en el funcionamiento de los Consejos, como es el tiempo y esfuerzos que se dedican al tratamiento de temas de índole administrativa. Debería tenerse siempre presente el posible riesgo de que la misma se transforme en una instancia que compita con el Consejo Superior." (IEE, UNICEN, 2000)

"Una característica diferencial en el funcionamiento del Consejo Superior lo constituye la existencia de una Junta Ejecutiva que preside uno de los vicepresidentes durante la primera mitad del mandato del Presidente y el otro en la segunda mitad. Está integrada además por el Secretario General, y por un representante de los decanos y de cada estamento del Consejo Superior, elegido por el respectivo sector. De los documentos y los testimonios recibidos queda en claro que hoy la Junta Ejecutiva no solamente agiliza la tarea del Consejo Superior; sino que resulta una herramienta ejecutiva eficaz. Igualmente cabe advertir que la absorción de funciones puede transformarla en una instancia de gobierno de mucha concentración." (IEE, UNLP, 2010)

"Otra cuestión que dificulta los mecanismos de articulación y comunicación es (...) la falta de celeridad en el tratamiento de los diversos temas por parte del Consejo Superior y los Consejos Directivos, considerando que muchos de estos temas se refieren a la definición e implementación de políticas universitarias se torna una cuestión central." (...) [Se recomienda] "Diseñar mecanismos que permitan acelerar el proceso de toma de decisiones tanto en el Consejo Superior como en los Consejos Directivos." (IEE, UNF, 2013)

1.3 Sobre la distribución del poder entre los niveles de gobierno

Otro tema recurrente en los informes es el grado de autonomía de las facultades respecto del nivel central, evidenciando así la necesidad de nuevos equilibrios que trastocan los esquemas tradicionales de gobierno. En general se señala la incongruencia institucional, la fragmentación, la desconexión, la brecha entre los niveles de la organización universitaria. Donde la planificación estratégica, con sus objetivos y metas, aparece como el dispositivo que posibilitaría la integración y el desarrollo institucional. A continuación se presenta una serie de fragmento que evidencia que la distribución del poder entre los niveles de gobierno es un tema en cuestión:

“Existe en los distintos estamentos de la Universidad una suerte de aceptación automática de la autonomía de las Facultades, esta impronta se traduce en la relación de dichas Unidades Académicas con el Rectorado, conformando una fuerte dicotomía de diferenciación, que fomenta una visión que asigna las acciones académicas a las Facultades y las políticas en la unidad central, cuestión que a su vez es cuestionada por un importante número de miembros de la comunidad universitaria (...) A efectos de lograr el cumplimiento de una planificación estratégica de la Universidad, es preciso evitar la tendencia al funcionamiento autónomo de las Unidades Académicas en cuanto a la fijación de objetivos y metas” (IEE, UNR, 2009)

“La incongruencia institucional constituye una amenaza para el futuro y el crecimiento de la UNC, en lo que influye sin duda la politización de los órganos de gobierno y la fuerte tendencia a la fragmentación o corporativización de las unidades académicas, y en la organización al interior de ellas, como se ha podido constatar en varios casos. [Se recomienda] Dentro del marco estatutario y con particular atención a la historia de la institución, realizar una reingeniería de la estructura organizacional de la UNC para lograr una mayor congruencia institucional.” (IEE, UNC, 2003)

“Uno de los aspectos más notorios que el CPE ratificó en la visita es el vinculado con la concepción de autonomías al interior de la Universidad. (...) Las Unidades Académicas (UA), muchas de ellas de un tamaño comparable a varias universidades del Sistema, tienen en sí mismas un considerable nivel de autonomía para el desarrollo de los objetivos que se auto imponen. Se marca que si bien esta modalidad es un rasgo de convivencia democrática puede constituir una dificultad para la integración institucional.” (IEE, UNLP, 2010)

“Con modelo de universidad queremos indicar una universidad construida a la manera de una federación de facultades, que con el paso del tiempo llegó -por razones que hacen a la historia del país y de la propia institución- a un punto en el que tal modelo constituye una traba para el funcionamiento adecuado, debido a la extensión exacerbada- del fraccionamiento en el seno de las facultades, y a que la inercia en las prácticas habituales lleva a desarrollos indeseados. La fragmentación y desconexión existentes entre los componentes de la UNT es uno de los principales obstáculos para una transformación institucional que reformule las articulaciones horizontales y verticales necesarias para impulsar una nueva etapa de desarrollo académico y científico acorde con los logros obtenidos en el pasado (IEE, UNT, 1998)

“... se podría afirmar que hay una brecha clara entre una unidad central moderna en materia de gestión, políticamente activa y con un proyecto claro; y las demás instancias (...) en las que el procesamiento de las cuestiones derivadas de la transformación tienen evidentemente una dinámica más lenta (...) podría ser importante conformar, más allá de las comisiones constituidas que discuten problemáticas específicas, una Unidad de Planificación Estratégica que pueda tomar a su cargo la cuestión de plantear los distintos escenarios posibles en los que se desarrollará la vida de la Universidad, determinar las políticas más adecuadas y realizar el seguimiento de su implementación y el control de sus resultados. Esta Unidad debería trabajar fundamentalmente sobre el fortalecimiento institucional de las Unidades Académicas, a fin de que las mismas puedan estar en condiciones de sostener un mayor grado de descentralización y así poder romper con la estructura tradicional - todavía vigente, a pesar de los cambios- de especialización funcional entre la unidad central y las Facultades, en tanto ésta limita las posibilidades de construir un proyecto institucional articulado” (IEE, UNICEN, 2000)

2. Temáticas recurrentes en los informes de EE en las Universidades nuevas

2.1 Sobre el funcionamiento de los órganos colegiados

En los informes se promueve la regularización de las sesiones del CS para darle un funcionamiento pleno al gobierno, también se promueve la participación de los actores de las universidades y la inclusión en el *demos* de actores que conformen el gobierno cuatripartito. Las recomendaciones en pos del fortalecimiento de los espacios colegiados quedan reflejadas en los siguientes fragmentos:

“Regularizar el funcionamiento de los organismos colegiados de conducción de la Universidad, específicamente en lo que refiere a la convocatoria de las sesiones del Consejo Superior (...) Diferenciar los representantes de los organismos colegiados de gobierno para evitar la superposición de responsabilidades institucionales en pocos referentes. (...) Evitar la concentración de actividades institucionales en las figuras de las cabezas de la línea ejecutiva, ya que esta sobrecarga puede resultar perjudicial al funcionamiento institucional de la Universidad.” (UNTREF, IEE, 2009)

“La UNLaR tiene condiciones objetivas para abrir espacios a la formación de nuevos cuadros y consolidar la participación en el gobierno, lo que posibilitaría en un futuro garantizar una gestión que continúe el desarrollo de los objetivos propuestos.” (UNLaR, IEE, 2007)

“(...) los estudiantes de la modalidad a distancia (arancelada) no gozan del derecho del voto (...) [Con] los graduados de la UVQ sucede algo similar. Pese a que cumplen con los requisitos para ser Graduados de la UNQ, tampoco tiene el derecho al voto (...) se recomienda: “encarar la integración de los alumnos y graduados del Programa de Educación a Distancia, a la comunidad presencial de la UNQ” (UNQ, IEE, 2009).

“la normalización ha incidido favorablemente en el desarrollo de la institución, permitiendo el funcionamiento de sus órganos de gobierno de manera plena y con la representación de la totalidad de los claustros (...) Una cuestión a resolver es la ausencia de representación del personal no docente en los Consejos Directivos por cuanto todo el personal forma parte de la administración central (UNNOBA, IEE, 2014)

“Es recomendable profundizar los mecanismos de participación en la política institucional, fortalecer las relaciones entre autoridades, docentes, investigadores, co-docentes y estudiantes. Existe relación directa entre calidad académica y solidez institucional.” (UNLaR, IEE, 2007)

2.2 Sobre las autoridades unipersonales

Otro de los temas recurrentes es el cuestionamiento a la concentración del poder en las conducciones centrales y los fuertes liderazgos que son necesario en el proceso de normalización de la institución pero que deberían dar paso a un ejercicio mas compartido del poder y menos personalista. Los siguientes fragmentos evidencian esta línea de intervención:

“Debe destacarse la centralización fáctica de funciones en el Rector y en el Vicerrector, aspecto que se vincula con el rol que ambos han jugado en la creación y puesta en marcha de una Universidad que tiene sólo una década de funcionamiento, así como a la trayectoria académica de ambos. Aún cuando el fuerte liderazgo de la línea de gestión fundacional ha contribuido a un desarrollo armónico del proyecto institucional que ha permitido concretar una parte importante de los objetivos planteados, la formalización de los procesos y la apertura de las responsabilidades institucionales al conjunto de referentes de la gestión institucional, optimizaría el funcionamiento de la Universidad en esta etapa.” (UNTREF, IEE, 2009)

“La universidad en el año 2003 pasó por una crisis institucional, en la que el entonces Rector fue acusado de “personalismo” y otros hechos, que culminaron con su separación del cargo (...) una nueva elección posibilitó entrar a un proceso de transición (...) [que] ha cimentado liderazgos institucionales que hoy le permiten a la UNQ un tránsito mucho más tranquilo y con la posibilidad de abocarse decididamente a resolver las cuestiones que faltan.” (UNQ, IEE, 2009)

“la gestión cotidiana está marcada por la dinámica y presencia del funcionario a cargo, independientemente de la estructura formal, y que se han generado mecanismos y circuitos informales de funcionamiento. Además, (...) hay una fuerte valoración de una cultura institucional “cara a cara” que favorece el desarrollo de las actividades laborales habituales, pero que podría constituir una debilidad en el funcionamiento a largo plazo. (...) La UNNOBA presenta una clara identidad institucional sostenida en el liderazgo de sus autoridades y en el

compromiso de todos los actores en el quehacer cotidiano. La formulación y el cumplimiento del Plan Estratégico plantean, entre otros desafíos, la revisión de una cultura institucional basada en el trato cara a cara suplantando circuitos informales de gestión por procesos estandarizados y sujetos a control de calidad.” (UNNOBA, IEE, 2014)

2.3 Sobre la implementación dispositivos para el mejoramiento de la gestión

Se promueve de manera recurrentes nuevos diseños organizacionales, administrativos y de gestión, donde el dispositivo de los “planes estratégicos” parece ser una herramienta central, así lo ejemplifican los siguientes fragmentos:

“Se observa que estos desajustes funcionales (superposición de funciones, ambigüedades y en algunos casos desconocimiento de planes y/o proyectos que impactan en algunas áreas) son consecuencia de la falta de normativa y de las dificultades en la comunicación.” (IEE, UNNOBA, 2014)

“Sería deseable establecer un plan que contenga los programas de mejoramiento para los problemas pendientes, algunos de los cuales han sido identificados durante la Autoevaluación pero donde no constan objetivos, metas y acciones planificadas destinadas a resolverlos.” (IEE, UNLaR, 2013)

“Se recomienda revisar y adecuar las normativas que regulan la especificidad y la delimitación de las funciones de los Directores de Carrera y Coordinadores de Áreas, para optimizar la coordinación y la planificación académica que les compete, así como también la implementación de una estructura de apoyo administrativo para optimizar la gestión a estos actores.” (UNQ, IEE, 2009)

“Elaborar estrategias y acciones de seguimiento del Plan Estratégico a fin de evitar la dilución de responsabilidades y posibilitar cambios y/o ajustes fundamentados en información pertinente. Mejorar la conexión entre los planes estratégicos de plazo medio y los planes financieros de corto plazo.” (UNNOBA, IEE; 2014)

Algunas conclusiones preliminares

Esta ponencia tuvo como propósito indagar cómo las evaluaciones institucionales promueven cambio en el gobierno interno de las universidades. Para ello se analizaron un conjunto de informes de evaluaciones externas realizadas en las universidades nacionales. Del análisis es posible postular que se promueven cambios dentro de una matriz que no deja ser “reformista” en cuanto a su adscripción a una dilatada y plural tradición simbólica, aunque se recomiendan cambios que trastocan algunos de los principios organizativos e incluso en sus fundamentos de legitimación. Se podría decir que a las universidades más “tradicionales” se le piden cambios que las “nuevas” lo tienen más resultado y a las “nuevas” se les pide que incorporen los principios más tradicionales del gobierno. Es claro que los cambios en el gobierno de las universidades buscan nuevos equilibrios de poder, entre los niveles de gobierno y en los órganos colegiados y las autoridades unipersonales.

En cuanto a las UUNN creadas antes de los años ‘90 hay una valoración de distintos mecanismos de toma de decisiones que se encuentran por fuera de lo que tradicionalmente constituye la *forma de gobierno colegiada amplia*. Es así que distintos mecanismos de toma de decisiones informales, como la Mesa de

Decanos o la Junta Ejecutiva, son valorados como espacios de gobierno apropiados para las instituciones más grandes y tradicionales. A su vez, en distintos informes se hace se evalúa la falta de eficiencia del funcionamiento de los órganos colegiados, se promueven instancias de gobierno que agilicen el proceso de los plenarios. En consonancia, hubo distintas recomendaciones en torno al cambio en la estructura organizativa, con referencia a un agotamiento de los modelos organizacionales de las universidades frente a sus necesidades y demandas actuales. Finalmente, un tema que parece ser el central es la relación entre los distintos niveles del gobierno y la organización universitaria, se promueve nuevas equilibrios entre el nivel central y las unidades académicas que tradicionalmente detenta amplios márgenes de autonomía.

En una orientación muy distinta se observaron las valoraciones y recomendaciones para las UUNN creadas luego de los años '90. En los informes se alerta de las limitaciones institucionales cuando existen esquemas muy centralizados basados en la concentración de poder en figuras unipersonales con un ejercicio del poder basado en mecanismos informales que abonan en personalismos. En clave de evitar esto último, y abonar a la construcción de un esquema de gobierno que incorpore distintos elementos de la *forma de gobierno de base colegiada amplia*, es que en los informes se realizan recomendaciones y valoraciones en torno al fortalecimiento de los órganos colegiados, apuntando a un funcionamiento regular y una participación plena de los diferentes actores universitarios. Se observaron además distintas apreciaciones sobre la necesaria implementación de normativas o de estipulación de Planes de acción en la institución, o bien de formalización de prácticas que ya tienen lugar en la dinámica institucional. Estas últimas se estipulan con el objetivo de un mejoramiento de la gestión, asociado a una orientación clara y común para los distintos actores universitarios que resguarde las decisiones que suelen tomarse desde la línea ejecutiva.

Lo anterior permite postular que existe la búsqueda de algún tipo de equilibrio de las tensiones que está orientando los cambios en el gobierno interno de las universidades. Las tensiones se erigen en dos ejes: 1) referido a la **mayor o menor concentración del poder**, la tensión se da entre posiciones que fortalecen la “centralización ejecutiva” (fortalecimiento de nivel central frente a las unidades académicas menores y de las autoridades ejecutivas frente a las colegiados), frente a otras que pugnan por la profundización de la “democratización colegiada” (ampliación de la participación de diferentes actores en la vida universitaria); 2) referido al **ejercicio del poder**, se contraponen una tendencia que privilegia la “personalización política” (preeminencia de actores que agregan demandas, procesan conflictos y ejercen su autoridad en el marco de límites institucionales difusos y espacios paralelos donde se toman decisiones clave por fuera de los órganos formales), frente a las tendencias a la “tecnoburocratización modernizadora” (consolidación de una capa de expertos vinculados a los proceso de evaluación y planificación estrategia y desarrollo institucional (Acosta, Atairo y Camou, 2015).

Bibliografía

Acosta Silva, A.; Atairo, D. y Camou, A. (2015) Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada, en AAVV. **Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe**, Colección Red de Posgrados en Ciencias Sociales. CLACSO–IIGG/UBA.

- Álvarez de Campos, S. (2007). *Acreditación de las carreras de Medicina: ¿Formalismo o mejora institucional?* Tesis de maestría, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Atairo, D. (2007). *Estado, universidad y actores: complejidad y entrecruzamiento de lógicas e intereses. La implementación del Fondo de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior en la UNLP*, Tesis de Maestría, FLACSO, Argentina.
- Betancur, N. (2004). *Gobierno, Banco mundial y Universidades: el legado de una década de políticas universitarias en América Latina*. *Revista Pensamiento Universitario*, 11.
- Buchbinder, P. y Marquina, M. (2008). *La universidad posmenemista. En Masividad, heterogeneidad y fragmentación. El sistema universitario argentino 1983-2008, Los polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.*
- Camou, A. y Atairo, D. (2015) "Cambios en el gobierno interno de las universidades nacionales argentinas: un estudio global sobre los estatutos de las universidades tradicionales, modernizadoras, nuevas y de reciente creación. Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo.
- Chiroleu, A. y O. Iazzeta (2005). *La reforma de la Educación Superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes*. En Rinsei, E., Soprano, G., Suasnábar, C. (comp). *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas en la Educación Superior en la Argentina y el Brasil*, Buenos Aires: Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Chiroleu, A. (2000). *La Educación Superior en los países del Mercosur. El reconocimiento de las singularidades como punto de partida de la integración regional*. *Revista de la Educación Superior en Línea*, 115.
- Chiroleu, A. e Iazzetta, O. (2012). *La universidad como objeto de política pública durante los gobierno de Kirchner*. En Chiroleu, A; Marquina, M. y Eduardo Rinesi (comp.). *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades, Los Polvorines: UNGS.*
- Chiroleu, A.; Iazzeta, O. y otros (2001). *El ejercicio de la autonomía y el cogobierno en la Universidad Nacional de Rosario*. En Chiroleu, A. (2001). *Repesando la educación superior*. Rosario: Editora UNR.
- Krotsch, P (2005). *La evaluación de la calidad en la argentina: la necesidad de un análisis centrado en el poder y el conflicto*. En de Vries, W. (coord) *Calidad, eficiencia y evaluación en la educación superior*, España: Netbiblo.
- Krotsch, P. (2001). *Educación y Reformas Comparadas*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Krotsch, P. Camou, A., y Prati, M., (2007). *Evaluando la evaluación: Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*, Buenos Aires: Prometeo.
- Marquina, M. (2012). *¿Hay una política universitaria K? Posibles respuestas a partir del análisis del financiamiento*. En Chiroleu, A; Marquina, M. y Eduardo Rinesi (comp.). *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.*
- Mazzola, C. (2007). *La república universitaria. Elección directa en la Universidad Nacional de San Luis*. San Luis: Ed. Nueva Editorial Universitaria.
- Nosiglia, C. (2012). *Poder y autoridad: el impacto de la Ley de Educación Superior en el gobierno de la universidad argentina*. En San Martín, R. (ed) *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*, Bs As: Universidad de Palermo.
- Sánchez Martínez, E. (2012). *Desafíos de la gobernabilidad universitaria en un contexto de creciente complejidad*. En San Martín, R. (ed) *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*, Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- Suasnábar, C. (1999). *Resistencia, cambio y adaptación en las universidades nacionales. Problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica*. En Tiramonti, G.; Suasnábar, C. y Seoane, V. *Políticas de modernización universitaria y cambio institucional*, La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Suasnábar, C. (2005c). *Las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner: entre la inercia y la búsqueda de diferenciación*. *Revista Temas y Debates*, 10.
- Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2012). *Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente*. En Chiroleu, A; Marquina, M. y E. Rinesi (comp.). *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.*
- Trow, M. (1998). *Confianza, mercado y rendición de cuentas en la Educación Superior*. *Pensamiento Universitario*, 7.