

Gobernanza universitaria: análisis de situación desde la perspectiva de la Ley de Educación Superior Argentina

University Governance: Situation Analysis from the Perspective of the Argentine Higher Education Law

Juan Antonio-Castillo^{1*} <https://orcid.org/0000-0002-6151-4318>

Francisco Ganga-Contreras² <https://orcid.org/0000-0001-9325-6459>

¹ Universidad Andrés Bello, Chile.

² Universidad de Tarapacá, Chile.

* Autor para la correspondencia: juancastillosl@gmail.com

RESUMEN

Las universidades, al igual que cualquier tipo de entidad compleja, enfrentan día a día grandes retos organizacionales. El papel que desempeñan los gobiernos en la resolución de cada desafío es fundamental y, por lo tanto, también lo es indagar acerca de las alternativas de gobernanza universitaria contempladas en la Ley de Educación Superior 24.521 (LES). La LES define y regula las universidades argentinas y fue sancionada en los años noventa, en un contexto internacional en el que imperaban las ideas neoliberales. Desde sus inicios, tuvo fuertes cuestionamientos, fundamentalmente, por contradecir el principio de autonomía universitaria garantizado en la Constitución Nacional. Este trabajo tiene como finalidad analizar la situación de la educación superior en Argentina a partir de la sanción de la LES. Se espera que el análisis realizado, de carácter documental, contribuya a la comprensión del posicionamiento de la LES respecto a la gobernanza universitaria.

Palabras clave: educación superior, gestión institucional, gobierno universitario, gobernanza universitaria, universidades.

ABSTRACT

Universities, like any type of complex entity, face great organizational challenges every day. The role that governments play in solving each challenge is fundamental, and therefore, it is also important to inquire about the alternatives of University Governance contemplated in the Higher Education Law 24,521 (SLE). The SLE defines and regulates the Argentine universities and was sanctioned in the 90s, in an international context in which neoliberal ideas prevailed. From its beginnings it had strong questions, fundamentally for contradicting the principle of university autonomy guaranteed in the National Constitution. The main purpose of this work is to analyze the situation of higher education in Argentina, based on the sanction of the SLE. It is expected that the analysis carried out, of a documentary nature, will contribute to the understanding of the positioning of the SLE regarding University Governance.

Keywords: *higher education, institutional management, university government, university governance, university.*

Recibido: 25/1/2020

Aceptado: 25/9/2020

INTRODUCCIÓN

La reforma educativa en Argentina se inició formalmente en 1993 con la sanción de la Ley Federal de Educación (N. ° 24.195), ley que reemplazó a la N. ° 1 420 del año 1884 (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001). La restauración democrática de 1983, con el gobierno de Raúl Alfonsín, propició la discusión y la realización de un Congreso Pedagógico Nacional. Este ámbito de discusión, en el que participaron numerosos actores sociales, puso de manifiesto la necesidad de sancionar una nueva ley general para ordenar el desarrollo de la educación. Posteriormente, en el año 1995 y bajo el gobierno de Carlos Menen, alineado a ideas neoliberales imperantes en el contexto internacional, fue sancionada la LES 24.521 (Congreso de la Nación Argentina, 1995) que define y regula las universidades.

En este periodo comienzan también, en el plano internacional, debates en torno a la condición de Estado Evaluador, la creación de nuevas formas de control por parte del Estado y nuevas instancias de articulación y coordinación del sistema de educación superior. Según Kandel (2003), «la LES está en perfecta concordancia con las políticas de educación superior recomendadas por los organismos internacionales de crédito, políticas que también fueron implementadas en gran parte de los países de la región» (p. 126). Desde sus inicios, la LES tuvo fuertes cuestionamientos de numerosos sectores de las universidades argentinas (Solanas, 2009), que argumentaban que no existía el debate suficiente, que se imponía por mayoría del gobierno de turno y que introducían cláusulas que limitaban la autonomía universitaria, garantizada en la Constitución Nacional (Asamblea Constituyente, 1994).

Desde las reformas impulsadas por la LES, se han producido importantes cambios en el gobierno de universitario, fundamentalmente debido a la nueva relación que estableció el Estado con las universidades (Atairo, 2008). La implementación de nuevas políticas de evaluación y financiamiento produjo un cambio en el proceso de toma de decisiones en las instituciones universitarias y las nuevas formas de participación del Estado, lo cual impactó en la actuación de los diferentes actores y en las nuevas formas de gobernanza. Se construyeron también nuevos espacios para la toma de decisiones, con estilos de gobierno más actualizados, y surgieron estructuras y actores que dieron complejidad a la gobernanza. Las instituciones de educación superior en Argentina y en múltiples países cumplen un importante rol en el desarrollo de la sociedad y, al igual que otras organizaciones privadas y sin fines de lucro, enfrentan, cotidianamente, desafíos complejos. El exigente y cambiante contexto actual les reclama importantes transformaciones con el objetivo de convertirse en estructuras más flexibles, dinámicas y transparentes (Sánchez, 2007). Las nuevas presiones del entorno y la incorporación de nuevos actores sociales obligan a las universidades a adaptar sus estructuras organizativas y replantear sus formas de relacionarse. Un ámbito de autonomía facilita la incorporación de nuevas prácticas y sistemas de gestión que mejoren la eficiencia.

El papel que desempeñan los gobiernos en la resolución de cada desafío es fundamental, de allí proviene el objetivo de este trabajo de contribuir a la comprensión del posicionamiento de la LES respecto a la gobernanza universitaria e indagar, a través de la búsqueda y

análisis de fuentes secundarias, en el posicionamiento y las alternativas de gobernanza contempladas en la LES 24.521 (Congreso de la Nación Argentina, 1995). El presente artículo intenta presentar una visión complementaria y profundizadora de otros análisis que se han hecho en relación a la LES en Argentina y tiene como objetivo fundamental contribuir a la comprensión del posicionamiento de la LES respecto a la Gobernanza Universitaria. Esta investigación es de carácter documental, utilizó fuentes secundarias e implicó la búsqueda y el tratamiento de la información. Se utilizaron técnicas de recolección y análisis de diferentes artículos, leyes y documentos para abordar la temática en estudio.

EL SISTEMA UNIVERSITARIO ARGENTINO

En Argentina la universidad es definida como una institución que imparte la enseñanza superior de acuerdo con la LES 24.521 (Congreso de la Nación Argentina, 1995), y tiene por finalidad la generación y comunicación de conocimientos del más alto nivel en un clima de libertad, justicia y solidaridad. Además, ofrece una formación cultural interdisciplinaria dirigida a la integración del saber, así como una capacitación científica y profesional específica para las distintas carreras que en ellas se cursen, para beneficio del hombre y de la sociedad a la que pertenecen. Las instituciones que responden a la denominación de «universidad» deben desarrollar su actividad en una variedad de áreas disciplinarias no afines, orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes (art. 26).

En el país, durante el periodo comprendido entre los años 2005 y 2016, se crearon veintidós universidades e institutos universitarios estatales y diez privados. A diferencia de lo ocurrido durante los años noventa, cuando la dinámica del incremento era generada por el sector privado, en la primera década de los dos mil fue el Estado quien desempeñó este rol. Además, las universidades estatales y privadas ampliaron su presencia en diferentes zonas del país con la instrumentación de subsedes, extensiones áulicas y carreras dictadas mediante sistemas de educación a distancia. Según datos oficiales del Ministerio de Educación, el sistema universitario argentino está integrado por un total de 111

universidades, 61 de ellas estatales nacionales (Sistema de Consultas de Estadísticas Universitarias, 2016).

Luego de la sanción de la LES, se crearon muchas universidades públicas y privadas, las que generaron un tejido institucional diverso, integrado por instituciones universitarias católicas y seculares, tradicionales y nuevas. En este marco, las escuelas públicas continúan concentrando cerca del 80 % de la matrícula total de estudiantes. Las universidades e institutos universitarios nacionales, salvo excepciones, no cobran tasas por los estudios de grado o pregrado, mientras que las facultades privadas fijan, de manera independiente, los aranceles de sus carreras.

Cabe mencionar que existen también organismos supra universitarios, entre ellos encontramos:

- **Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES):** creados por el artículo 10 de la LES. Son siete y están conformados por todos los actores de la educación superior argentina: universidades nacionales y privadas, gobierno nacional y gobiernos provinciales. Fueron fundados para lograr una coordinación horizontal del sistema de educación superior.
- **Consejo Interuniversitario Nacional (CIN):** integrado por el máximo responsable de cada institución universitaria. Tiene funciones esencialmente de coordinación y promoción de políticas y actividades de interés para el sistema público de educación superior.
- **Consejo Federal Educación (CFE):** es presidido por el ministro de Educación y está conformado por la máxima autoridad educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades. Es un organismo de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, tendiente a asegurar la unidad y articulación del sistema educativo nacional.
- **Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP):** órgano de representación y consulta, tiene por funciones el planeamiento de la enseñanza universitaria privada y la coordinación de la labor con los órganos competentes del Ministerio de Educación y de los Consejos de Rectores de las Universidades Estatales y Provinciales.

- Consejo de Universidades: es de tipo parlamentario y está integrado por el CIN, el CRUP, un representante de cada uno de los siete CPRES y un representante del CFE. Es presidido por el ministro de Educación. Tiene como objetivo la intervención del sistema universitario en su conjunto en el proceso de toma de decisiones.
- Ministerio de Educación y Secretaría de Políticas Universitarias: organismo responsable de garantizar educación integral y de calidad para los habitantes de la República Argentina.
- Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU): organismo descentralizado bajo la jurisdicción del Ministerio de Educación de la nación. Fue creada con la finalidad de contribuir al mejoramiento de la educación universitaria.

LA GOBERNANZA UNIVERSITARIA

Es posible realizar un análisis conceptual sobre el gobierno de las organizaciones en general siguiendo una triple perspectiva: a) como conjunto de actores, con personas o grupos de ellas insertas y con autoridad en un sistema político, modelo en el cual lo determinante del poder es quién ocupa un cargo; b) como conjunto de funciones, es decir, actividades desarrolladas en la dirección política de la sociedad, diferenciando claramente entre política y administración como dos ámbitos con funciones delimitadas y que se complementan; c) como conjunto de instituciones determinadas por un ordenamiento normativo y legal que condicionan sus atribuciones independientemente de las personas (Nosiglia y Mulle, 2015). Al analizar el gobierno universitario deben considerarse, en la primera perspectiva, al menos dos lógicas que generan ciertas tensiones: la democrática, con características de igualdad política, prácticas deliberativas y posibilidad de voto para la mayoría y la académica, signada por la división del trabajo docente de acuerdo con un orden jerárquico, reglas de producción de conocimientos, validación del saber y diferencias de mérito. «La ciudadanía universitaria que se les atribuye a los diferentes actores universitarios es, justamente, construcción y resultado de la articulación de ambas lógicas» (pp. 74-75).

En relación con las funciones, es posible diferenciar como relevantes las legislativas, con la sanción de normas que brindan un orden jurídico, y las ejecutivas, caracterizadas por la aplicación de estas pautas y de toda acción necesaria para lograr los objetivos. Ambas son funciones complementarias para las decisiones gubernamentales que rigen la política de las instituciones.

La universidad como organización se ve obligada a reinventarse de manera permanente, a adaptarse continuamente al nuevo entorno social, educativo, económico y tecnológico, a tornarse un sistema más flexible, más ágil y dinámico, más cercano a la sociedad, a los sectores productivos, y a transformarse en usina de ideas y proyectos que sustenten políticas públicas que tiendan a mejorar la calidad de vida de la sociedad en su conjunto.

Adicionalmente, Brunner (2011) analiza el gobierno de las universidades y se basa en dos principios. El primero de ellos es el de la legitimidad, que le permite ser reconocida como una organización que posee las estructuras y procedimientos adecuados para tomar decisiones, adaptarse y manejar el entorno influyendo sobre él. El segundo, el de la gestión, se basa en la efectividad de la toma de decisiones estratégicas para la administración de la organización, de manera tal «que se asegure la continuidad de sus funciones, obtener los recursos necesarios para ella y producir resultados satisfactorios para las diversas partes interesadas en medio de un entorno turbulento y a veces hostil» (Brunner, 2011, p. 140). Sostiene también que las universidades exitosas son aquellas que adaptan su gobernanza, es decir, el funcionamiento de su gobierno y sus formas de gestión al entorno.

La gobernanza universitaria es un tema de debate permanente en los principales foros de discusión sobre asuntos universitarios y desempeña un importante papel en la modernización de las universidades, como puede observarse en la revisión sobre la educación terciaria realizada en 2008 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Santiago *et ali.*, 2008). La relación existente entre los cambios ocurridos durante los últimos años en la universidad y la gobernanza son sustentados en los trabajos de Hénard y Mitterle (2010), Brunner (2011), Kehm (2012) y en las numerosas publicaciones realizadas por el equipo de investigación sobre esta temática en Iberoamérica, dirigido por el profesor Ganga Contreras (2013, 2014, 2015).

Podemos afirmar que la gobernanza universitaria estudia la forma en que las universidades se organizan y estructuran, el modo en cómo son administradas desde la mirada de su

gobierno y gestión e incorpora, además, los vínculos y relaciones con entidades del entorno (Ganga Contreras y Abello Romero, 2014). Es decir, el concepto de gobernanza universitaria es más inclusivo que el de gobierno universitario. Involucra también la mejora en la toma de decisiones, la revisión de las estructuras y formas de organización de las universidades, la relación entre estas y las diferentes instituciones públicas y privadas. A su vez, es posible distinguir entre gobernanza del sistema universitario y gobernanza de la universidad como institución individual. La primera supone la existencia de órganos de coordinación, de debate y de decisión, mientras que la segunda debe entenderse como un conjunto interrelacionado de premisas entre las que se encuentran la autonomía universitaria, la gestión económico-financiera, los modelos de estructuras académicas con sus funciones y las responsabilidades y las relaciones institucionales.

Un concepto de gran relevancia dentro del análisis de la gobernanza es el de autonomía. Algunos autores como Salmi (2009) atribuyen el éxito del sistema de educación terciaria no solo a cuestiones económicas, sino también a su independencia del Estado. Este autor reafirma la importancia de la autonomía aseverando que las instituciones más autónomas son también más flexibles y se encuentran menos limitadas por burocracias y normas externas, lo que les permite administrar sus recursos de manera ágil y brindar rápidas respuestas a las cambiantes exigencias del mercado. La autonomía implica, entonces, autonomía organizacional, financiera, en recursos humanos y académica. Involucra también eficientes procesos de control, de evaluación y de rendición de cuentas a la sociedad y a las administraciones competentes y es fundamental para emprender cambios significativos en el sistema de gobernanza de las universidades.

La autonomía universitaria tiene una larga e importante historia en Argentina. El movimiento estudiantil de la Universidad de Córdoba de 1918 impulsó la Reforma Universitaria con nuevas ideas, como los principios de autonomía y el cogobierno para la universidad y estaba basado en la convicción de que la reforma era parte de un importante proceso de renovación social (Solanas, 2009). Este movimiento sentó profundos pilares en la sociedad argentina, tuvo importantes repercusiones en Latinoamérica y fue un punto de inflexión en el que se desarrollaron estas ideas. Simultáneamente, facilitó la democratización de los gobiernos de las universidades con el ejercicio del derecho de su comunidad a elegir autoridades propias, sin obstrucciones de sectores externos, y ejecutar la

dirección y el gobierno de la institución con sus propios órganos directivos (Castillo y Ganga Contreras, 2020).

La autonomía universitaria argentina elevó su nivel al máximo cuando logró un estado constitucional en 1994, y se incorporó en el art. 75, inciso 19 (Asamblea Constituyente 1994) que reza «corresponde al Congreso [...] sancionar leyes de organización y de base de la educación que [...] garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales» (p. 18).

LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR N. ° 24.521

Es de suma importancia analizar el contexto en que se sancionó la LES en Argentina. En la década del noventa, el gobierno de este país estuvo encabezado por el presidente Carlos Menen, quien alineó estrictamente sus políticas a las ideas neoliberales imperantes a nivel internacional. Su gobierno, en coincidencia con el diagnóstico del Banco Mundial, tenía una imagen economicista de la educación. Imperaba una visión de recuperación de costos como única forma de generar ingresos estables para las universidades, lo que implicaba el cobro de una matrícula a los estudiantes. La imagen del sistema universitario era la de uno mal gestionado e ineficiente, que se caracterizaba por la mala utilización de los recursos, con una gran deserción estudiantil, bajo índice de graduados, un acceso restringido para las clases populares y pocas garantías en la calidad de la enseñanza.

Esta representación del sistema universitario daría el marco para la elaboración de la LES. Cabe destacar que existieron numerosos cuestionamientos al proyecto oficial, como el que contradice el principio de autonomía universitaria limitando sus alcances, supedita los estatutos universitarios a la aprobación del Ministerio de Educación, autoriza la intervención de las universidades por motivos extremadamente generales, crea un sistema de evaluación y acreditación universitaria a cargo de comisiones en las que las universidades públicas se encuentran en minoría, establece condiciones y requisitos para la integración de los órganos colegiados de gobiernos y no resuelve el problema presupuestario. Es decir, no respeta la esencia de garantizar «los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales» (Asamblea Constituyente, 1994, p. 13) establecidos en el art. 75, inciso 19 de

la Constitución de la República Argentina). A pesar de la fuerte oposición que provocaba en la mayor parte del espectro universitario, la LES sería promulgada en agosto de 1995. Las nuevas leyes de educación superior en Brasil y Chile también seguirían lineamientos análogos a los promovidos en Argentina.

La LES (Congreso de la Nación Argentina, 1995) define y regula la educación superior y las universidades en este país. En el Título IV De la Educación Superior Universitaria, Capítulo 1: De las instituciones universitarias y sus funciones, artículo 26, precisa: «La enseñanza superior universitaria estará a cargo de las universidades nacionales, de las universidades provinciales y privadas reconocidas por el Estado nacional y de los institutos universitarios estatales o privados reconocidos, todos los cuales integran el Sistema Universitario Nacional» (Congreso de la Nación Argentina, 1995, p. 11).

A su vez, en el Capítulo 4: De las instituciones universitarias nacionales, Sección 1: Creación y bases organizativas, artículo 48, define:

Las instituciones universitarias nacionales son personas jurídicas de derecho público, que sólo pueden crearse por ley de la Nación, con previsión del crédito presupuestario correspondiente y en base a un estudio de factibilidad que avale la iniciativa. El cese de tales instituciones se hará también por ley. Tanto la creación como el cierre requerirán informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional. (Congreso de la Nación Argentina, 1995, p. 17)

Visualizamos, en este punto, la importancia que se le brinda a las universidades nacionales como instituciones, al ser creadas únicamente por ley del congreso nacional. Es decir, que debe contar con la aprobación de la Cámara de Senadores, compuesta por representantes de la totalidad de las provincias argentinas y por la Cámara de Diputados, integrada por los representantes del pueblo de la nación. En contraste, se observa que el requisito fundamental para su creación tiene un viso claramente economicista al privilegiar el aspecto de «la previsión del crédito presupuestario correspondiente» y solo mencionar como base «a un estudio de factibilidad que avale la iniciativa» sin profundizar en las características que debe cumplimentar el estudio de factibilidad ni priorizar criterios para la creación de estas instituciones.

Por otra parte, respecto a las universidades privadas, en el Capítulo 5: De las instituciones universitarias privadas, artículo 62, se establece:

Las instituciones universitarias privadas deberán constituirse sin fines de lucro, obteniendo personería jurídica como asociación civil o fundación. Las mismas serán autorizadas por decreto del Poder Ejecutivo nacional, que admitirá su funcionamiento provisorio por un lapso de seis (6) años, previo informe favorable de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, y con expresa indicación de las carreras, grados y títulos que la institución puede ofrecer y expedir. (Congreso de la Nación Argentina, 1995, p. 20)

Podemos destacar que, en el caso de las universidades privadas, es el Poder Ejecutivo quién tiene la facultad absoluta de autorizar su funcionamiento. Los criterios exigidos son que sean instituciones sin fines de lucro y que tengan un informe favorable de la CONEAU.

A su vez, la LES equipara las instituciones estatales con las privadas (art. 1 y art. 26). De esta manera, las universidades quedan diferenciadas únicamente por el carácter de su gestión (estatal o privada), más allá de los límites históricos que separan al Estado del mercado, lo público de lo privado, aspecto que ha merecido consideraciones de diferente índole. Vale resaltar que, en las universidades privadas constituidas como fundación (Fundaciones, Ley 19.836, Congreso de la Nación Argentina, 1972), a diferencia de las asociaciones civiles, la voluntad del fundador debe ser respetada a ultranza por lo que la ley le posibilita la reserva de un cargo permanente en el consejo de administración y se le da prioridad en todas las decisiones que se tomen.

Por otra parte, los institutos universitarios requieren de una mención especial dado que el artículo 77 de la LES explícitamente los deja en una categoría diferente pudiendo establecer «su sistema de gobierno conforme a sus propios regímenes institucionales, no siéndoles de aplicación las normas sobre autonomía y sobre gobierno de las instituciones universitarias nacionales que prevé la presente ley» (Congreso de la Nación Argentina, 1995, p. 24).

Respecto al gobierno y coordinación del sistema universitario, podemos decir que la generación de nuevas estructuras y formas de participación mejoran la gobernanza del sistema. Por otra parte, la gran cantidad de nuevas instituciones, en algunos casos con funciones superpuestas, pueden generar un intrincado laberinto burocrático. El Capítulo 7,

art. 70, le otorga al Ministerio de Cultura y Educación «la formulación de las políticas generales en materia universitaria, con la participación de los órganos de coordinación y consulta que prevé la ley, y respetando el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias» (Congreso de la Nación Argentina, 1995, p. 22). A su vez, el art. 71 define como órganos de coordinación y consulta del sistema universitario al Consejo de Universidades, al Consejo Interuniversitario Nacional, al Consejo de Rectores de Universidades Privadas y a los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior. Estos órganos están constituidos por los máximos representantes de las instituciones que los componen y sus funciones son de coordinación y planificación de la oferta de educación superior, de los planes y actividades y de definición de políticas y estrategias de desarrollo universitario, entre otras (García de Fanelli, 2011).

Además, existe otro órgano creado por la LES, la CONEAU, que es un organismo descentralizado, el cual funciona en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación, y lleva adelante el proceso de evaluación y acreditación de carreras de grado y posgrado de las instituciones universitarias. Esta comisión, de carácter académico, es la que debe pronunciarse sobre «la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el Ministerio de Cultura y Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con posterioridad a su creación o el reconocimiento de una institución universitaria provincial» (art. 46, inc. C. p. 16). Además, es la que elabora los informes requeridos para las autorizaciones y reconocimientos de las instituciones universitarias privadas (art. 46, inc. d)

Los miembros integrantes de la CONEAU deben ser personalidades de reconocida jerarquía académica y científica y son designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los organismos que la componen. A saber, tres por el Consejo Interuniversitario Nacional, uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno por la Academia Nacional de Educación, tres por el Senado de la Nación, tres por la Cámara de Diputados de la Nación y uno por el Ministerio de Educación.

Abordando el importante tópico de la autonomía universitaria, la LES Argentina la regula taxativamente en el Capítulo 2: De la autonomía, su alcance y sus garantías, art. 29, y dispone que las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional,

que comprende básicamente las siguientes atribuciones (relacionadas al tema que compete a este artículo):

- a) Dictar y reformar sus estatutos [...]
- b) Definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo a lo que establezcan los estatutos y lo que prescribe la presente ley;
- c) Administrar sus bienes y recursos, conforme a sus estatutos y las leyes que regulan la materia [...]
- h) Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente;
- i) Designar y remover al personal;
- j) Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias;
- k) Revalidar, solo como atribución de las universidades nacionales, títulos extranjeros;
- l) Fijar el régimen de convivencia [...]
- n) Mantener relaciones de carácter educativo, científico y cultural con instituciones del país y del extranjero y ñ) Reconocer oficialmente asociaciones de estudiantes, cumplidos que sean los requisitos que establezca la reglamentación, lo que conferirá a tales entidades personería jurídica (Congreso de la Nación Argentina, 1995, p. 13).

La LES introduce cláusulas que limitan la autonomía institucional. Puede observarse en el inc. b, del art. 29 el comienzo de esta limitación ya que, si bien brinda a las instituciones universitarias la atribución de definir los órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo con lo que establezcan los estatutos, las condiciona a lo que prescribe la presente ley. La limitación se evidencia en la sección 2, art. 52 que impone que «Los órganos colegiados tendrán básicamente funciones normativas generales, de definición de políticas y de control en sus respectivos ámbitos, en tanto los unipersonales tendrán funciones ejecutivas» (Congreso de la Nación Argentina, 1995, p. 18). Es decir, la LES divide las funciones de los órganos de gobierno, limita las atribuciones de los órganos colegiados y recentraliza las decisiones en los cargos unipersonales.

Al separar las funciones legislativa y ejecutiva, desdibuja el principio de cogobierno y avanza en regular aspectos de funcionamiento interno de las instituciones, particularmente los referidos al gobierno y la gestión institucional, criterio no compartido por el Concejo

Interuniversitario Nacional (CIN, 2007). Cabe mencionar lo sostenido por Castro e Ion (2011): «no solo se trata de decidir sobre la capacidad de decisión que se les otorga a las universidades, sino también cómo se distribuye el poder en su interior» (p. 168).

A su vez, el artículo 53 de la ley determina taxativamente las características de los órganos colegiados y condiciona su composición. Ejemplo de esto son:

- a) Que el claustro docente tenga la mayor representación relativa, que no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50 %) de la totalidad de sus miembros;
- b) Que los representantes de los estudiantes sean alumnos regulares y tengan aprobado por lo menos el treinta por ciento (30 %) del total de asignaturas de la carrera que cursan;
- c) Que el personal no docente tenga representación en dichos cuerpos con el alcance que determine cada institución y
- d) Que los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, puedan elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución universitaria.

Los decanos o autoridades docentes equivalentes serán miembros natos del Consejo Superior u órgano que cumpla similares funciones. Podrá extenderse la misma consideración a los directores de carrera de carácter electivo que integren los cuerpos académicos, en las instituciones que por su estructura organizativa prevean dichos cargos. (Congreso de la Nación Argentina, 1995, p.18)

Vale mencionar que el inc. b) mencionado en la cita anterior, continúa el criterio de leyes y decretos anteriores (Ley 17.245, Congreso de la Nación Argentina, 1967; Ley 20.654, Congreso de la Nación Argentina, 1974 y ley 23.068, Congreso de la Nación Argentina, 1984, entre otras) y la participación estudiantil pero no llega a cubrir los principios reformistas de 1918 que intentaban instituir la en un tercio del cogobierno. Los otros dos tercios serían asignados a los graduados y profesores, con una representación fija e invariable, ya que la elección directa excluiría al cuerpo de profesores (Kandel, 2003). Además, agrega requisitos especiales para los representantes estudiantiles. El inc. d) deja librada a cada universidad la participación de los graduados en el gobierno universitario y

el inc. c) garantiza la participación obligatoria de los no docentes. Esta colaboración surgió como una novedad legislativa en la ley 20.654, de 1974, pero fue llevada a la práctica solo después de 1983, en algunos estatutos (Cantini, 2001).

Un aspecto más que podría considerarse como una disminución de la autonomía universitaria es la obligación de comunicar al Ministerio de Cultura y Educación toda reforma realizada a un estatuto (art. 29, inc. a), otorgándole a este último la facultad de aprobarlos o no (art. 34). En sentido contrario, es de destacar que en el contexto actual todas las provincias argentinas cuentan con universidades nacionales con estatutos que contemplan el cogobierno, con órganos colegiados y unipersonales, bajo mecanismos de control en los que intervienen, entre otros, distintos organismos de la Administración Pública central (Castillo y Ganga Contreras, 2020).

Otra característica de la LES que merece ser analizada es lo que ocurre una vez creada una institución universitaria. En este caso, el Ministerio de Cultura y Educación designa un rector organizador con las atribuciones propias del cargo y las que normalmente competen al Consejo Superior. Este conducirá todo el proceso hasta la puesta en marcha definitiva de la nueva institución, luego de que la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y el Ministerio de Cultura y Educación aprueben el proyecto educativo institucional y un estatuto provisorio (art. 49 de la LES). Se crea entonces una figura única de gobierno, la de Rector Normalizador, con clara dependencia del Poder Ejecutivo Nacional, que concentra las atribuciones propias del cargo y las que normalmente le competen al Consejo Superior. A su vez, no establece una duración específica para el mandato de este Rector Normalizador, lo que genera un importante grado de discrecionalidad para el gobierno nacional de turno.

Vale subrayar lo previsto por la LES respecto a la intervención de las instituciones universitarias nacionales. En el artículo 30 se contempla que solo puede producirse por el Honorable Congreso de la Nación o durante su receso y *ad referendum* de este, por el Poder Ejecutivo nacional por plazo determinado, no superior a los seis meses, y solo por alguna de las siguientes causas:

- a) Conflicto insoluble dentro de la institución que haga imposible su normal funcionamiento;

b) Grave alteración del orden público y

c) Manifiesto incumplimiento de la presente ley. (Congreso de la Nación Argentina, 1995, p.13)

A su vez, salvaguarda un aspecto de gran importancia, la intervención nunca podrá menoscabar la autonomía académica. Cabe enfatizar que la enumeración taxativa de las causas y la importancia de la institución que tiene la competencia de intervención evitaría la discrecionalidad de gobiernos de turno y generaría un paraguas protector a los gobiernos universitarios.

Otro elemento interesante, y quizás uno de los más novedosos que incorpora la LES, es la posibilidad de que los estatutos de las instituciones universitarias nacionales incluyan la constitución de un Consejo Social. Así está detallado en el Capítulo 4, Sección 2: Órganos de gobierno, artículo 56, que expresa que los estatutos podrán prever la constitución de un Consejo Social en el que estén representados los distintos sectores e intereses de la comunidad local, con la misión de cooperar con la institución universitaria en su articulación con el medio en que está inserta. Podrá, igualmente, preverse que el Consejo Social esté representado en los órganos colegiados de la institución. La posibilidad de incorporación de Consejos Sociales con representación de diferentes actores amplía la participación y profundiza la gobernanza al permitir que un mayor número de sectores de la sociedad se involucre en la estructura organizacional y sea parte directa de la vida universitaria.

Por último, es importante mencionar que el 28 de octubre de 2015 fue aprobada en el Senado de la Nación la Ley 27.204 (Congreso de la Nación Argentina, 2015) de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior, modificatoria de la LES. Esta ley establece la responsabilidad indelegable y principal del Estado respecto a la educación superior, toda vez que considera la educación y el conocimiento como bienes públicos y derechos humanos. Esta modificación expresa de manera explícita que ningún ciudadano puede ser privado del acceso a la educación del nivel superior por razones personales o por su origen social. Impone también la intervención del estado como garante de la realización de estos derechos.

A su vez, establece al financiamiento como responsabilidad indelegable del Estado y, en relación con la educación privada, asigna el control y fiscalización para un funcionamiento equivalente a la educación superior estatal. Por otra parte, tiende a eliminar cualquier tipo de arancelamiento encubierto ya que taxativamente prohíbe cualquier gravamen, tasa, impuesto, arancel o tarifa directos o indirectos. Esta modificación cierra así las puertas a cualquier posibilidad de arancelar los estudios de grado académico y restringir el acceso vía exámenes eliminatorios de ingreso. Finalmente, la norma establece que la Auditoría General de la Nación debe disponer de una sección especial dedicada específicamente a las universidades que dará cuenta de la manera en que se gestiona este tipo de instituciones. De esta forma tiende a complementar, en lo administrativo, lo que realiza la CONEAU en lo académico.

CONCLUSIONES

La necesidad de contar con una norma unificada que contemple los aspectos fundamentales de la educación superior es relevante. De igual manera lo es lograr un alto grado de participación en el aporte de ideas ya que esto no solo enriquece la ley y le otorga un grado mayor de legitimidad, sino que, además, mejora la gobernabilidad del sistema al permitir que todos los actores y sectores involucrados sean parte del resultado obtenido. La LES avanzó parcialmente en estos aspectos proveyendo bases para consolidar la gobernanza en las universidades y en el sistema universitario en su conjunto.

Elementos clave tales como la autonomía, el cogobierno y los órganos de representación supra universitarios fueron contemplados. A más de veinte años de su sanción puede visualizarse su armoniosa implementación en las instituciones de educación superior y la efervescente vida política que gira en torno a los diferentes órganos de gobierno y de toma de decisiones es un claro ejemplo de ello.

Es probable también que, con el sustancial desarrollo producido en el sistema universitario argentino y el actual contexto organizacional, se deban contemplar nuevas políticas de gestión institucional que posibiliten a las universidades adaptarse a nuevas demandas y exigencias, con el objeto de preservar e incrementar los estándares de calidad. Sería justificado entonces pensar que luego de dos décadas de vigencia se requiera de una

revisión que posibilite la profundización de un modelo de gobernanza más participativo e integrador de los diferentes actores sociales, con mayor grado de autonomía y menos dependiente de los gobiernos de turno. Por otro lado, la ausencia de iniciativas importantes por parte de los sectores involucrados sugiere al menos un grado de comodidad que, en primera instancia, podría interpretarse como una señal de que la LES alcanzó un umbral de aceptación sostenible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Constituyente. (1994). *Constitución de la Nación Argentina*. Recuperado el 10 de diciembre de 2019 de <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1716>
- Atairo, D. (2008). *Trama sociopolítica del gobierno universitario: análisis del funcionamiento de los órganos de gobierno a partir de la implementación de una política universitaria*. Recuperado el 10 de octubre de 2019 de <http://www.iep.udea.edu.co:8180/jspui/handle/123456789/12>
- Brunner, José Joaquín. (2011, mayo-agosto). Gobernanza Universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, 355 (2), 137-159.
- Cantini, J. L. (2001). *La autonomía y la autarquía de las universidades nacionales*. Academia Nacional de Educación. ISBN-13: 978-9879145043
- Castillo, Juan, y Ganga Contreras, Francisco. (2020). Hitos que impactaron sobre la autonomía y los gobiernos de las universidades nacionales argentinas. *Revista Espacios*, 41 (2), 19-31.
- Castro, Diego, e Ion, Georgeta. (2011, mayo-agosto). Dilemas en el gobierno de las universidades españolas: autonomía, estructura, participación y desconcentración. *Revista de Educación*, 355 (2), 161-183.
- Congreso de la Nación Argentina. (2015). *Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior n.º 27.204*. Recuperado el 3 de agosto de 2019 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/254825/norma.htm>

- Congreso de la Nación Argentina, (1967). *Ley Orgánica de las Universidades Nacionales n° 17.245*. Recuperado el 3 de marzo de 2020 de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002753.pdf>
- Congreso de la Nación Argentina. (1972). *Fundaciones, Ley 19.836*. Recuperado el 3 de marzo de 2020 de <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/65478/norma.htm>
- Congreso de la Nación Argentina. (1974). *Ley orgánica de las universidades nacionales n° 20.654*. Recuperado el 3 de marzo de 2020 de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002644.pdf> 04 de julio de 2018.
- Congreso de la Nación Argentina. (1984). *Ley de Normalización de las Universidades Nacionales n° 23.068*. Recuperado el 3 de marzo de 2020 de <https://www.coneau.gob.ar/archivos/549.pdf>
- Congreso de la Nación Argentina. (1993) Ley Federal de Educación de la República Argentina n.º 24.195. Recuperado el 3 de marzo de 2020 de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/12009/texact.htm>
- Congreso de la Nación Argentina. (1995). *Ley Nacional de Educación Superior de la República Argentina n.º 24.521*. Recuperado el 3 de marzo de 2020 de <http://www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm>
- Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). (2007). *Lineamientos para una Ley de Educación Superior*. Recuperado el 11 de septiembre de 2019 de https://www.cin.edu.ar/descargas/revistas/revista_25.pdf
- Ganga Contreras, F. (2013). Gobierno de las universidades. Una propuesta de estudio desde la teoría de agencia (Ponencia) *XIII Coloquio de Gestión Universitaria en América del Sur*. Recuperado el 3 de marzo de 2020 de <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/116160?show=full>.
- Ganga Contreras, Francisco, y Abello-Romero, Juan. (2014). Gobernanza Universitaria: una aproximación preliminar y sinóptica a su conceptualización. *Revista Fen Opina online*, (56), 1-6.

- Ganga Contreras, F., Quiroz Castillo, J. y Maluk Urigüen, S. (2015). ¿Qué hay de nuevo en la teoría de agencia (TA)? Algunos trabajos teóricos y empíricos aplicados a las organizaciones. *Prisma Social*, núm. 15, pp. 685-707.
- García de Fanelli, Ana María. (2011). *La educación superior en Argentina*. Recuperado el 3 de marzo de 2020 de https://www.researchgate.net/publication/271014141_La_educacion_superior_en_Argentina
- Hénard, F., y Mitterle, A. (2010). *Governance and Quality Guidelines in Higher Education. A Review of Governance Arrangements and Quality Assurance*. Recuperado el 3 de marzo de 2019 de <http://www.search.oecd.org/education/imhe/46064461.pdf>
- Kandel, Victoria. (2003). Algunas reflexiones en torno al gobierno, la representación y la democracia en la universidad argentina. *Revista de la Educación Superior*, 32 (125), 419-427. Recuperado el 3 de marzo de 2020 de <http://publicaciones.anuies.mx/revista/125/5/1/es/algunas-reflexiones-en-torno-al-gobierno-la-representacion-y-la>
- Kehm, Bárbara (comp.) (2012). *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios*. Ediciones Octaedro.
- Nosiglia, María-Catalina, y Mulle, Verónica. (2015). El gobierno de las instituciones universitarias a partir de la Ley de Educación Superior 24.521: un análisis de los Estatutos Universitarios 1. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 6 (15), 72-89. Recuperado el 10 de octubre de 2019 de [https://doi.org/10.1016/S2007-2872\(15\)30004-4](https://doi.org/10.1016/S2007-2872(15)30004-4)
- Santiago, Paulo, Karine, Tremblay, Basri, Esther y Arnal Elena). (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society. Volume 1 Special Features: Governance, Funding, Quality*. Recuperado el 3 de marzo de 2020 de <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41266690.pdf>
- Salmi, Jamil. (2009). *El desafío de crear universidades de rango mundial*. Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A. Recuperado el 3 de marzo del 2010 de http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/547670-1237305262556/World-Class_Universities_Spanish.pdf

- Sánchez, María. (2007). La Gestión Estratégica de la Universidad Contemporánea: Reflexiones sobre la Potencialidad de los Modelos de Capital Intelectual. *Tribuna de Debate*, (42). Recuperado el 2 de marzo del 2020 de <http://www.madrimasd.org/revista/revista42/tribuna/tribuna1.asp>
- Sistema de Consultas de Estadísticas Universitarias. (2016). *El sistema argentino de educación superior*. Recuperado el 2 de septiembre del 2019 de <http://www.estadisticasuniversitarias.me.gov.ar/#/home/1>
- Solanas, Facundo. (2009). La Ley de Educación Superior en Argentina: Un Análisis en Términos de Referenciales de la Acción Pública. *Revista de la Educación Superior*, 38 (149), 155-170.
- Tedesco, Juan, y Tenti Fanfani, Emilio. (2001). *La Reforma Educativa en la Argentina. Semejanzas y Particularidades*. IPE-UNESCO.

Conflictos de intereses

Los autores declaran que no existen conflictos de intereses.

Contribución de los autores:

Juan Antonio Castillo: Definió la idea de la investigación, sus objetivos y métodos, así como la planificación y ejecución de las actividades, búsqueda, análisis e interpretación de los documentos para abordar la temática en estudio.

Francisco Ganga Contreras: precisó de manera general las grandes ideas de la investigación y orientó en la formulación y/o evolución de los objetivos y metas generales de esta. Fue el responsable de la supervisión y el liderazgo para la planificación y ejecución de la actividad investigadora. Realizó la búsqueda y análisis de alternativas disponibles para difundir los resultados de la investigación.