



Hitos que impactaron sobre la autonomía y los gobiernos de las universidades nacionales argentinas

Milestones that impacted on autonomy and the governments of Argentine national universities

CASTILLO, Juan Antonio [1](#) y GANGA CONTRERAS, Francisco [2](#)

Recibido: 28/09/2019 • Aprobado: 11/01/2020 • Publicado 31/01/2020

Contenido

- [1. Introducción](#)
 - [2. Primeros acontecimientos](#)
 - [3. Siglo XX: autonomía, cogobierno e intervenciones](#)
 - [4. Ley de Educación Superior Nº 24.521](#)
 - [5. Gobierno de las universidades nacionales en los estatutos post LES](#)
 - [6. Consideraciones finales](#)
- [Agradecimientos](#)
[Referencias bibliográficas](#)

RESUMEN:

El presente estudio aborda hechos relevantes de la historia argentina que impactaron sobre las universidades nacionales. El objetivo planteado busca analizar los hitos que influenciaron su autonomía y formas de gobierno, contribuyendo a la comprensión de la situación institucional actual. La investigación, de tipo documental, da cuenta de la importancia que tuvieron sobre la institucionalidad universitaria el movimiento estudiantil de 1918, los cambios de gobierno y la consolidación de la autonomía producida tras el regreso a la democracia en 1983.

Palabras clave: universidad argentina, gobierno universitario, autonomía, sistema universitario argentino

ABSTRACT:

This study addresses the most relevant facts of the Argentine history that impacted national universities. The objective is to analyze the milestones that influenced their autonomy and forms of government, contributing to the understanding of the current institutional situation. The documentary research shows the impact produced on university institutions by the student movement of 1918, the changes of government and the consolidation of autonomy after the return to democracy in 1983.

Keywords: argentine university, university government, autonomy, Argentine university system

1. Introducción

Las universidades nacionales argentinas son organizaciones que cumplen un rol muy significativo en la sociedad y su grado de autonomía condiciona la forma de trabajo de la comunidad académica. A su vez, el sistema de gobierno conforma relaciones diversas con múltiples intereses que impactan en las decisiones de los gobernantes a la hora de diseñar e implementar las políticas que rigen la vida de las universidades. Los cuerpos colegiados pueden estar integrados por varios claustros (docentes, alumnos, graduados y no docentes), lo que genera configuraciones de poder de gran complejidad. Éstos en la actualidad se basan en fuertes pilares que fueron consolidándose a lo largo de los casi doscientos años de historia del país. La autonomía y el cogobierno son sus

piedras angulares y La Reforma Universitaria de 1918 fue el 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.

La autonomía universitaria es el grado necesario de independencia de intervención externa que la universidad necesita para su organización y administración (Vaccarezza, 2006), y es una característica de niveles inferiores de gobierno otorgado por el Estado. Risieri Frondizi propone definirla como "el derecho de la universidad a elegir y destituir a sus autoridades en la forma que ella misma determine en sus estatutos" (citado por Nosiglia, 2004:66) sin injerencias extrañas y con libertades para la realización de las tareas que le competan. Dicha autonomía comprende la auto normatividad o capacidad de dictar sus propias normas; la independencia académica para la definición de planes de estudio, líneas de investigación científica, selección de la planta docente y el otorgamiento de títulos; de gestión definiendo su propio modelo y autarquía financiera que involucra la libre disposición de su patrimonio y recursos (Laguardia, 1977).

Tal contexto justifica la realización de una indagación que profundice sobre cómo se desarrolló la institucionalidad universitaria y sus formas de gobierno en Argentina. Precisamente de ahí surge el objetivo central del trabajo, que es analizar los diferentes hitos que a lo largo de la historia del país influyeron en la autonomía y las formas de gobierno de las universidades nacionales. La investigación es del tipo documental y se basará en el análisis de fuentes secundarias de diferentes autores, lo que implica la revisión de artículos científicos, leyes y estatutos universitarios.

Vale destacar la notable influencia que tuvieron los diferentes gobiernos nacionales del siglo XX, durante los cuales repetidas intervenciones por parte del poder de turno, alteraron la vida interna institucional, la autonomía y los gobiernos. Posteriormente, el retorno a la democracia en 1983 generó las condiciones necesarias para devolver la autonomía universitaria a punto de consolidarla constitucionalmente en 1994 y reglamentarla en la Ley de Educación Superior (LES) N° 24.521 de 1995. Los lineamientos propuestos por la LES hacen más de dos décadas -cogobierno con participación de los diferentes claustros, libertad de cátedra, régimen de concursos y la función social de la universidad- siguen vigentes en la actualidad.

2. Primeros acontecimientos

A lo largo de los tres siglos de dominación española en América, diversas órdenes religiosas utilizaron sus conventos y colegios para fundar numerosas universidades. De 1538 a 1812, en sintonía con la política de la corona, fueron creadas aproximadamente treinta Casas de Estudio en el territorio colonial hispanoamericano, entre las que figuran las de México y Lima, con facultades de teología, derecho, artes y medicina. Algunos colegios superiores comenzaron a recibir el privilegio de otorgar títulos universitarios y en 1621 el papa Gregorio XV autoriza a la Compañía de Jesús en América a concederlos, lo que trajo consigo que el Colegio Máximo de la ciudad de Córdoba ostentara el título de Universidad de Córdoba del Tucumán en 1623. Si bien sufrió vastas transformaciones, fue la primera casa de altos estudios en el territorio, que más tarde sería el estado nacional argentino (Buchbinder, 2012).

Entre los siglos XVII y XIX, existió una tutela alternada ejercida primero por los Jesuitas y luego por las autoridades del Virreinato del Río de la Plata. A lo largo del tiempo, y debido al carácter centralista vigente, se intentó su traslado al actual territorio de la provincia de Buenos Aires y, en 1821, finalmente se creó la Universidad de Buenos Aires, pensada como una instancia educativa y de formación de dirigentes en correlación al ya mencionado espíritu centralista (Lamarra, 2002).

Luego de la revolución de mayo de 1810, la Universidad de Córdoba se vio influida por el contexto militar. Algo parecido ocurrió con la de Buenos Aires que se hallaba bajo un fuerte control político y afectada por la idea centralizadora que dominaba la provincia y el territorio argentino. Posteriormente, en 1858 la de Córdoba se nacionaliza y comienzan a crearse diferentes universidades como la de Santa Fe y La Plata. En 1885 se sancionó la primera ley que establecía normas elementales para el gobierno y la organización de las universidades, la N° 1597, llamada Ley Avellaneda en consideración a su autor, el ex presidente de la Nación Nicolás Avellaneda, la que instaló los principios a los que debían ajustarse los estatutos de las universidades nacionales, cómo debía ser su organización y régimen administrativo y les otorgaba un formato legal superior a las casas de altos estudios. Según Lamarra (2002), con su aprobación dio comienzo un período de 30 años de "fuerte homogeneidad ideológica y política entre gobierno y universidad. Así, los funcionarios políticos y legisladores alternaron el desempeño de estos cargos con el de profesores

universitarios y formaron a sus alumnos como sus asistentes y, en el futuro, herederos, tanto en el campo político como en el universitario" (p. 16).

La ley estableció tres órganos colegiados de gobierno, la asamblea universitaria, integrada por miembros de las facultades y presidida por el Rector; el Consejo Superior, integrado por el propio Rector, los decanos de las facultades y los delegados que éstas designasen, y las facultades. En relación con los órganos unipersonales, encomendaba a la asamblea la elección del Rector. La ley Avellaneda estuvo vigente por más de sesenta años en los que en el país rigieron dieciocho presidentes de distintos signos políticos y el Congreso se renovó cerca de cincuenta veces. Sin embargo, nunca se actualizó ni amplió a pesar de que hubo multiplicidad de proyectos en ese sentido (Ocampo, 2013). Tal normativa básica, que contaba solamente con cuatro artículos, rigió durante una época histórica para la vida argentina, un período en el que se dieron cambios significativos en lo político, como el nombramiento del primer presidente electo por el voto secreto y obligatorio, y la Reforma Universitaria de 1918 originada en la ciudad de Córdoba, fenómeno que trascendió las fronteras impregnando a toda Latinoamérica de sus principios. Ese cambio en el contexto nacional afectó significativamente la constitución de los gobiernos universitarios.

3. Siglo XX: autonomía, cogobierno e intervenciones

La Reforma de 1918 significó una bisagra en la historia de la universidad argentina. Comenzó con un conflicto estudiantil en la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Córdoba, donde reinaba un profundo conservadurismo católico. En junio de ese año los estudiantes, que exigían cambios, iniciaron huelgas y fueron duramente reprimidos, crearon la Federación Universitaria Argentina y realizaron el primer Congreso Nacional de Estudiantes, en el que aprobaron el Manifiesto Liminar que sentó las bases ideológicas de las reivindicaciones de este movimiento reformista. Desde ese momento las ideas de la autonomía, el cogobierno de docentes y estudiantes, la libertad de cátedra, la centralidad de los estudiantes y la función social de la universidad se expandieron por todo el estado nacional y latinoamericano, y permitieron la democratización de los gobiernos de las universidades y la consolidación de la educación laica. La autonomía, como ideal, se orientó claramente a la obtención de la "independencia intelectual, gubernativa, financiera y territorial de la universidad frente a los poderes terrenales y espirituales" (Guevara Ramírez, 2009: 3). Además, implicó el ejercicio del derecho de la comunidad universitaria a elegir sus propias autoridades, sin interferencias de sectores externos, y el reconocimiento de llevar adelante la dirección y el gobierno de la institución por sus propios órganos directivos.

En la década del 30, con el derrocamiento del presidente Irigoyen por parte de los militares, las universidades fueron intervenidas por el gobierno central y se inicia un período de retroceso en la vida institucional y en la matrícula. Etapa que duraría hasta 1946, cuando accedió al poder Juan Domingo Perón, quien lideró un proceso sociopolítico apoyado por un amplio espectro ideológico. No obstante, la Educación Superior vivió situaciones favorables y desfavorables. Por un lado, el número de estudiantes universitarios prácticamente se triplicó, dado que, mediante el Decreto N° 29.337 se implementó la gratuidad y libre ingreso a la universidad, posibilitando el acceso a sectores de la población excluidos hasta ese momento. Por otro, hubo un evidente retroceso en lo político. Perón intervino las universidades y promovió en 1947 la Ley N° 13.031 que derogó la Ley Avellaneda, y que sería considerada como una ley-estatuto, visto que, regulaba de manera uniforme la organización y el funcionamiento de casi todos los aspectos de las universidades nacionales (Ocampo, 2013). La nueva normativa significó un claro avasallamiento de la autonomía institucional y de la composición de los gobiernos universitarios, ya que restableció la potestad del Poder Ejecutivo nacional para designar a los rectores y los profesores y con ello le dio el control político absoluto sobre las organizaciones.

En 1954 una nueva Ley, N° 14.297, consolida la gratuidad de la educación establecida por el Decreto N° 29.337 y, a diferencia de la ley de 1947, amplía la participación estudiantil en el gobierno de las facultades redefiniendo sus representantes y otorgándoles el derecho al voto. Es conveniente resaltar que tanto la Ley 13.031 como la 14.297 limitaron la integración de los Consejos Superiores al Rector, Decanos y Vicedecanos. En 1955 se produjo otro golpe militar y la instauración de un gobierno que nuevamente cesanteó a los profesores e intervino los gobiernos universitarios, alterando una vez más la autonomía de las universidades y el normal desarrollo organizacional. Tan sólo a siete días de la toma de poder, el gobierno decretó la intervención de la Universidad de Buenos Aires. Una semana después, el 7 de octubre, emitió el Decreto/ley N° 477 que derogaba las leyes 13.031 y 14.297 y restituía la Ley Avellaneda de 1885. Todo ello muestra como las universidades argentinas han estado inmersas en los vaivenes de la vida democrática del

país, escenario en el cual sus docentes y alumnos han sido protagonistas de varios de sus momentos históricos.

En diciembre de 1955 se dispuso a través del Decreto/ley N° 6.403 una nueva organización para las universidades nacionales:

...el programa de recuperación de la universidad argentina trazado por el Gobierno de la Revolución Libertadora está fundado como es público y notorio, en el principio de la autonomía, cuyo valor y eficacia ha proclamado reconociéndolo como el fundamento de la responsabilidad que incumbe a dichas corporaciones para darse a sí mismas su estructura y funcionamiento de acuerdo con las finalidades que le son propias;

En su articulado sostenía:

Art. 1º – Las universidades nacionales se organizan y desenvuelven dentro del régimen jurídico de autarquía. Tienen el pleno gobierno de sus estudios y la administración de su patrimonio conforme a las leyes respectivas, y de acuerdo con los estatutos que cada una dicte para sí misma según las modalidades de su tradición y las conveniencias de su ámbito local. Se dan a sí mismas la estructura y los planes de estudios que correspondan a la triple finalidad que las caracteriza en el orden de la profesión, de la investigación científica y de la universidad de la cultura. Eligen y remueven a sus profesores, sin intervención del Poder Ejecutivo, y expiden los certificados de competencia que corresponden a los estudios realizados en su seno.

Art. 3º – El Consejo Directivo de las facultades que componen cada universidad, está integrado por un decano y por representantes de los profesores titulares, de los profesores adjuntos o suplentes, de los estudiantes y de los egresados, en el número que determine cada universidad –la primera vez por el interventor respectivo– Página 2 Legislación Universitaria según sus particulares modalidades y conveniencias, y en una proporción que asegure la responsabilidad directa de los representantes del claustro los profesores.

Art. 12º. – El Consejo Superior está compuesto por el Rector, los decanos de las facultades; por la representación de los profesores de cada facultad y por los delegados de los estudiantes y los de los egresados en el número que determine, para cada representación, la respectiva universidad –haciéndolo la primera vez el interventor– según sus particulares modalidades y conveniencias, y en una proporción que asegure la responsabilidad directiva de los representantes del claustro de profesores.

Art. 16º. – El Rector será elegido entre los profesores titulares por la Asamblea Universitaria.

Art. 17º. – La Asamblea Universitaria está integrada por los decanos y todos los miembros de los consejos directivos. La primera elección de Rector se hace bajo la presidencia del interventor de cada universidad.

Art. 26º. – Las cátedras serán ejercidas por periodos limitados y los plazos y condiciones serán reglamentados por cada universidad.

Paradójicamente es un gobierno de facto el que devuelve a la universidad y a sus gobiernos principios vinculados a la Reforma de 1918 como el cogobierno, con la participación de los claustros docentes, estudiantes y graduados, la periodicidad de cátedras y el régimen de concursos.

En 1958 el gobierno democrático de Arturo Frondizi inició un nuevo capítulo en el sistema universitario argentino. La Ley N° 14.557 posibilitó la creación de universidades privadas y entre 1959 y 1973 abrieron sus puertas catorce de estas instituciones de Educación Superior, en su mayoría católicas, en diferentes provincias. La ley determinó también que las mismas no recibirían recursos estatales, condición que sigue vigente actualmente.

El período comprendido entre 1958 y 1966 es destacado por numerosos especialistas locales como el más próspero de la historia de las universidades nacionales en cuanto a los avances científicos y académicos (Lamarra, 2002), aunque desafortunadamente Argentina sufre en 1966 otro golpe militar que lo interrumpió. El gobierno, encabezado por el general [Juan Carlos Onganía](#), intervino otra vez las universidades, acontecimiento recordado por diferentes hechos que signaron la historia del país. Uno de ellos, la denominada "noche de los bastones largos" (Terán, 2006), en la que profesores y estudiantes de la Universidad de Buenos Aires fueron cruelmente agredidos por fuerzas policiales y militares para expulsarlos de la Sede y que llevó a la consecuente e inmediata renuncia masiva de una gran cifra de reconocidos académicos e investigadores. Un hecho que,

sumado a otros ocurridos en el contexto de la dictadura, avivó trascendentes movilizaciones de estudiantes y de otros sectores sociales opositores al régimen en las que murieron varios estudiantes, especialmente en la Provincia de Córdoba. En 1969 esta situación dio origen a la histórica movilización política y social conocida como "El Cordobazo", y que obligó al gobierno dictatorial a introducir cambios en su orientación y composición (Lamarra, 2002).

En 1967 el gobierno de Onganía dictó el Decreto/ley Nº 17.245 que instauró un nuevo régimen para las universidades nacionales. Según reza en la nota de elevación redactada por los autores de la ley, Guillermo Borda y Carlos Gelly y Obes, al presidente para su aprobación: "La Revolución Argentina expresó desde el comienzo su decisión de enfrentar las anomalías profundas que afectaban el desarrollo material y espiritual de la Nación. Por ello una de sus primeras preocupaciones fue la de restituir las Universidades al cabal cumplimiento de sus fines, haciendo cesar el estado de subversión interna que las desgarraba, eliminando los factores que pretendían transformarlas en focos de perturbación pública y asegurando las condiciones para que no se viera frustrado el esfuerzo de sus maestros, investigadores y estudiantes y las expectativas de la comunidad toda que cuenta con ellas para el logro de sus mejores objetivos".

Nuevamente fueron restrictivas las ideas inherentes a la Reforma Universitaria. Los Consejos Superiores, integrados sólo por el claustro docente (Rector y Decanos), sin participación de los sectores estudiantil y de los graduados, previéndose sólo la participación de un delegado estudiantil con voz, pero sin voto. Se limitó fuertemente la actividad política y sobre todo la estudiantil. Al final de este lapso dictatorial, encabezado por los generales Levingston y Lanusse, se crearon doce universidades nacionales. Entre 1971 y 1973 se amplificó sustancialmente la red para un total de veinticinco. Diecinueve de las veinticuatro provincias contaban con universidades estatales. Desde 1955 hasta 1973, cuando finalizaba la penúltima fase de dictadura militar, la matrícula pasó de 136.362 a 398.268 alumnos, lo cual representó un crecimiento del 193%, es decir, prácticamente se triplicó (Lamarra, 2002).

En 1973 se restaura la democracia y el gobierno interviene una vez más las universidades, nombrando como rectores a personas afines. Lamarra (2002), señala como medidas de impacto, el restablecimiento del ingreso irrestricto, lo que eleva rápidamente la matrícula de 398.268 en 1973 a 490.651 solo en un año, y la sanción de la Ley Universitaria Nº 20.654 que instituyó un nuevo régimen para las universidades nacionales, con autonomía académica y docente, y de autarquía administrativa, económica y financiera. La normativa restituyó la elección de autoridades a través del voto de los representantes de los claustros de docentes, de estudiantes y del personal no docente y excluye a los graduados.

En 1976 se interrumpe nuevamente el ciclo democrático en Argentina instaurándose la más sangrienta dictadura militar de la historia del país, etapa que se extenderá hasta 1983 y que estuvo signada por la cesantía y la persecución de miles de docentes, investigadores y alumnos, época en la que hubo muertes, encarcelaciones y exilios. La dictadura militar diezmo a las universidades y generó un importantísimo deterioro del sistema. La valía de éstas y de sus miembros en la vida democrática del país una vez más se pone de manifiesto y a pocos días de su establecimiento, la dictadura impuso la Ley de facto Nº 21.176 que continuaba el ciclo de intervención de las universidades y avalaba la designación de autoridades cercanas y consonantes con el régimen. Los rectores designados por el Poder Ejecutivo Nacional concentraban también las facultades de los órganos colegiados de gobierno (Lamarra, 2002).

En 1980 se promulgó el Régimen Orgánico para el Funcionamiento de las Universidades Nacionales, Ley de facto Nº 22.207, que establecía nuevas normativas y consolidaba la potestad del Poder Ejecutivo Nacional sobre el gobierno de las instituciones.

Ejemplo de ello es lo descrito en el Título III:

Régimen de Gobierno

Capítulo 2º

Del Rector

Designación Art. 48. -El Rector será designado por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del Ministerio de Cultura y Educación. Durará tres (3) años en sus funciones, pudiendo renovarse su designación por iguales períodos (ley de facto Nº 22.207, 1980: 33).

El Consejo Superior limitaba su integración al Rector, Vicerrector, Decanos y representantes de profesores.

López Segrera (2008), habla de cómo en América Latina y el Caribe (ALC) se advierte un predominio obvio de la educación pública, con autonomía institucional y académica sobre la privada hasta la década de 1980. Con todo, a finales de ésta y a principio de la del 90 comienzan a reemplazarse las políticas basadas en el estado de bienestar por otras fundadas en estrategias neoliberales y de mercado lo que, sumado al insuficiente financiamiento recibido por las instituciones públicas, abrió las puertas al desarrollo de múltiples organizaciones privadas de Educación Superior. Las reformas producidas en ese tiempo estuvieron orientadas a satisfacer demandas políticas del Banco Mundial, y el autor cataloga las transformaciones "como contrarreformas y no la reforma necesaria de la universidad nacional pública" (p. 272). Pese a la falta de apoyo estatal, igualmente se produce un substancial crecimiento de las organizaciones de Educación Superior en ALC. En Argentina las universidades nacionales duplicaron su población estudiantil y el número de docentes.

A fines de 1983 asume constitucionalmente la presidencia el abogado Raúl Ricardo Alfonsín, quien fuera elegido por el voto de la ciudadanía, marcando el retorno definitivo a la democracia. Si bien el sistema tuvo altibajos durante el primer período presidencial, nunca más fue amenazado por una dictadura militar ni gobierno de facto alguno, y todos los conflictos desde entonces se han resuelto por la vía democrática. Situación que incide manifiesta y positivamente en las universidades nacionales.

A pocos días de asumir, el presidente Alfonsín dictó el Decreto Nº 154/83 por medio del cual intervino las universidades nacionales por última vez en la historia (Art. 1º) y restableció los estatutos universitarios vigentes en julio de 1966 (Art. 4º). Los rectores normalizadores tenían la tarea primordial de regularizar la vida institucional en plena vigencia de la democracia. El Decreto Nº 154 otorgó reconocimiento legal a las federaciones y centros de estudiantes en los Consejos Superiores y directivos (Art. 9º) y la eliminación de todos los artículos que discriminaran o proscribieran a cualquier ciudadano para ocupar cargos docentes o no docentes (Art. 10º), denominador común de toda la normativa de los gobiernos militares. Avanzó aún más en el reconocimiento de la participación de los estudiantes y los graduados en los órganos de las facultades, tal como lo evidencia en su articulado:

Art. 6º – Se constituirán Consejos Académicos Normalizadores Consultivos en cada Facultad, los que estarán integrados por el decano, el presidente y los delegados del centro de estudiantes reconocido y uno o más docentes por cada departamento (o unidad académica equivalente), en número no menor de seis (6) ni mayor de diez (10), elegidos por el decano de una lista propuesta por el claustro correspondiente. Podrá incorporarse también un delegado del Centro de Graduados reconocido por la facultad (decreto 154/83: 2).

En 1984 y, sancionada por legisladores electos por el pueblo argentino, el Congreso de la Nación aprobó la Ley Nº 23.068, que en su artículo 1º brindaba otro estatus al Decreto Nº 154 reconociéndolo como régimen provisorio de normalización de las universidades nacionales hasta tanto se dictase la correspondiente ley de fondo, instituía otras modificaciones de trascendencia como la derogación de la Ley de facto Nº 22.207. Además, fijó un plazo para la normalización (Art. 1º), estableció taxativamente las posibles causales para la intervención del gobierno de una universidad por parte del Poder Ejecutivo nacional (Art. 4º), aseguró la participación de los docentes en los Consejos Superiores provisorios (Art. 8º) y la existencia de un régimen de reincorporación que contemplara la situación del personal docente y no docente cesanteado, prescindiendo u obligado a renunciar por motivos políticos, gremiales o conexos (Art. 10º), lo que conllevó a la reincorporación de miles de profesores desplazados arbitrariamente por la dictadura, se realizaron nuevos concursos docentes y se concretaron elecciones para los representantes de los claustros docentes, alumnos y graduados en los órganos de los gobiernos universitarios. Proceso que permitió que se regularizaran las actividades académicas y de investigación y que la matrícula volviera a crecer sustancialmente. Al restablecerse la democracia en 1983 se normalizó la vida institucional y se restauró la plena autonomía de las universidades, y fueron restablecidos los principios de la Reforma Universitaria de 1918 (Kandel, 2003a; Lamarra, 2002). Línea que se mantiene hasta hoy y así lo corroboran la reforma de la Constitución Nacional en 1994 y la Ley de Educación Superior en 1995.

Es particularmente relevante el estatus constitucional que se le confirió a las universidades y a su autonomía en 1994. En la reforma aprobada en diciembre de ese año se decretó explícitamente que es una atribución de los representantes del pueblo, del Congreso de la Nación dictar planes de instrucción general y universitaria (Art. 75, inc. 18) y

... Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (inc. 19, Art. 75, Ley 24.430. Constitución de la Nación Argentina. 1994).

Durante las últimas décadas podría decirse que se ha interrumpido el ciclo que se dio a lo largo de todo el siglo XX, donde la Educación Superior universitaria en Argentina mostró una permanente alternancia entre períodos de autonomía con otros de avasallamiento impuestos, en especial, por gobiernos dictatoriales.

4. Ley de Educación Superior N° 24.521

La discusión de la política de Educación Superior entre el Estado y las universidades a comienzo de los 90 fue intensa, dotada de tensiones entre la burocracia estatal y los sectores académicos. Algunos de los temas en que se centraron las negociaciones fueron "la gestión del presupuesto universitario, la gratuidad de la enseñanza de grado, la gestión administrativa, la evaluación de la calidad, la capacidad habilitante de los títulos, el estímulo a la investigación científica, el sistema de acreditación de nuevas universidades, los mecanismos de evaluación, mayor autonomía para el sector privado, etc." (Krotsch, 1993: 10). A pesar de que en 1993 se aprobara la Ley Federal de Educación N° 24.195, que condice con preceptos reformistas, no se había avanzado aún en una ley universitaria propiamente dicha. Desde 1995 en adelante se implementó en Argentina y en otros países de América Latina una "agenda internacional de la modernización de los sistemas educativos superiores" (Mollis, 2008: 509), promovida esencialmente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo y que consistía fundamentalmente en:

- Disminuir los subsidios estatales para la educación y la ciencia.
- Controlar la distribución de los recursos financieros del Estado.
- Expandir las instituciones y la matrícula privadas.
- Promulgar una Ley de Educación Superior con consecuencias para el sistema de evaluación y acreditación.
- Crear órganos o agentes centrales para evaluar y acreditar las instituciones universitarias

Dado el contexto internacional y en un claro marco de constitucionalidad vigente en Argentina, se llevaron adelante sólidos debates de los que tomaron parte todos los sectores comprometidos y se elaboraron numerosos anteproyectos de ley.

En agosto de 1995 se sancionó la Ley N° 24.521 de Educación Superior ante el disenso del movimiento estudiantil, de los profesores universitarios y con el voto negativo del radicalismo, principal partido opositor con una significativa representación en el gobierno de las principales universidades y de las federaciones estudiantiles. Incluso varias universidades nacionales presentaron recursos de inconstitucionalidad ante la justicia que no prosperaron, salvo el caso de la Universidad de Buenos Aires en el que quedó firme la sentencia de primera instancia, fundamentalmente por falta de apelación en tiempo y por formar parte del Ministerio de Educación de la Nación. A decir de Lamarra (2002), dicha ley es la primera que abarca "al conjunto de la Educación Superior en el país, promoviendo su articulación" (p. 51). Aborda, del mismo modo, la Educación Superior universitaria y la no universitaria, las universidades nacionales, provinciales y las privadas.

Dentro de las características fundamentales de la LES, se pueden destacar:

- Establece normas para el funcionamiento de la enseñanza universitaria nacional, provincial y privada.
- Consolida la autonomía académica e institucional de las universidades nacionales.
- Posibilita el ingreso a la Educación Superior de personas mayores de 25 años sin el nivel medio aprobado.
- Instituye la evaluación institucional y la acreditación de carreras de grado y de posgrado, para lo que crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria.
- Determina el funcionamiento de los órganos de coordinación y consulta del sistema universitario, Consejo de Universidades, Consejo Interuniversitario Nacional (en el caso de las universidades nacionales), Consejo de Rectores y Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES)
- Fija las normas para el reconocimiento de las universidades privadas y los regímenes de funcionamiento de estas.

- Posibilita la creación y funcionamiento de otras modalidades de organización universitaria como universidades de posgrado, abiertas, a distancia, institutos universitarios, entre otras.
- Establece que las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156, de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional.
- Delimita que el control administrativo externo de las instituciones de Educación Superior universitarias de gestión estatal es competencia directa e indelegable de la Auditoría General de la Nación.
- Define con claridad las normas básicas para las universidades nacionales, su creación y bases organizativas, los estatutos, los órganos de gobierno, su composición y autoridades.

Acerca de los gobiernos universitarios, estipula que los órganos colegiados tendrán funciones legislativas, de definición de políticas y de control y que en su constitución el claustro docente tendrá la mayor representación relativa (no menor al 50% de la totalidad de los miembros); que los representantes de los estudiantes sean alumnos regulares y hayan aprobado por lo menos el 30% de asignaturas de la carrera que cursan; que el personal no docente cuente con representación en dichos cuerpos y deja a cada institución el alcance de su participación, y que los graduados, en caso de que se les incorpore, puedan elegir y ser elegidos siempre que no posean relación de dependencia con la institución. La LES no insta una regulación específica respecto a la elección de las autoridades unipersonales, pero sí les brinda funciones ejecutivas. Alrededor del ochenta por ciento de las universidades realizan la elección del Rector a través de la Asamblea Universitaria compuesta por representantes de todos los claustros en diferentes porcentajes (Parmiggiani y Oloriz, 2007), en línea con lo que ocurre en América Latina (Guevara Ramírez, 2009). En cuanto a las universidades que realizan la elección de manera directa, Parmiggiani y Oloriz (2007) sustentan que en general aplican una ponderación para los diferentes claustros equivalente a su participación en la Asamblea Universitaria.

5. Gobierno de las universidades nacionales en los estatutos post LES

Nosiglia y Mulle (2015), después de analizar la composición de los órganos colegiados de gobierno en los estatutos vigentes, sostienen que uno de los cambios más destacados en la distribución del poder tiene que ver con la representación de los docentes, quienes adquieren mayor participación. La LES avala la mayoría en los órganos colegiados con la inclusión no sólo de profesores (titulares, asociados y adjuntos) sino también de auxiliares docentes, los que anteriormente participaban como graduados y al establecer la norma de que éstos no pueden tener relación de dependencia con la universidad, se genera la necesidad de garantizar su concurrencia por lo que se incorporan al claustro docente. Sin embargo, su participación es relativamente baja, entre un 15% y un 25% (Mollis, 2008).

A propósito de los graduados, Nosiglia y Mulle (2015), afirman que su exclusión se observa en pocos estatutos y su participación nunca supera el 10% del total. En lo que atañe al personal no docente, es posible distinguir que, más allá de ser en una proporción baja, y que tal como dicta la LES, están presentes en la totalidad de los estatutos de las universidades nacionales. De igual modo, se podría asegurar que, si bien se incorporan nuevos actores al gobierno de la universidad, el número de representantes de los diferentes claustros en los órganos colegiados conserva las proporciones previas a la sanción de la LES. Es decir, la inclusión del personal no docente y los graduados es mínima respecto a otros claustros. Igualmente, las normas plasmadas en los estatutos reformados luego de la aprobación de la LES no se alejan de la estructura tradicional de cogobierno, ni de las formas que adoptan los órganos de gobierno, ni de sus funciones habituales. La

Tabla 1 ilustra la composición de los Consejos Superiores de las universidades nacionales, de acuerdo a Del Bello (2002):

Tabla 1
Distribución porcentual de los claustros en los
Consejos Superiores, según universidad nacional

Universidad	Decanos (A)	Profesores (B)	Sub Total Profesores (A+B)	Auxiliares	Graduados	Estudiantes	No Docentes	Otros	Total
Catamarca	18,6	39,5	58,1	4,7	7,0	30,2	0,0	0,0	100,0
Centro	25,0	25,0	50,0	0,0	25,0	25,0	0,0	0,0	100,0
Comahue	31,0	17,2	48,3	0,0	17,2	17,2	17,2	0,0	100,0
Córdoba	32,4	32,4	64,7	0,0	8,8	20,6	2,9	2,9	100,0
Cuyo	27,3	27,3	54,5	9,1	6,8	27,3	2,3	0,0	100,0
Del Sur	38,9	25,0	63,9	8,3	0,0	25,0	2,8	0,0	100,0
Entre Ríos	28,1	28,1	56,3	0,0	18,8	18,8	6,3	0,0	100,0
Formosa	18,2	36,4	54,5	18,2	4,5	18,2	4,5	0,0	100,0
Gral. Sarmiento	21,7	43,5	65,2	4,3	4,3	21,7	4,3	0,0	100,0
Jujuy	18,2	40,9	59,1	0,0	4,5	31,8	4,5	0,0	100,0
La Matanza	22,2	27,8	50,0	11,1	0,0	16,7	5,6	16,7	100,0
La Pampa	25,0	25,0	50,0	12,5	8,3	25,0	4,2	0,0	100,0
La Plata	25,0	25,0	50,0	0,0	25,0	25,0	0,0	0,0	100,0
La Rioja	30,0	40,0	70,0	0,0	10,0	10,0	10,0	0,0	100,0
Lanús	22,2	44,4	66,7	0,0	5,6	16,7	5,6	5,6	100,0
Litoral	30,0	30,0	60,0	6,7	10,0	16,7	6,7	0,0	100,0
Lomas de Zamora	23,8	23,8	47,6	23,8	0,0	23,8	4,8	0,0	100,0
Lujan	19,0	28,6	47,6	14,3	4,8	23,8	9,5	0,0	100,0
Mar del Plata	25,0	25,0	50,0	0,0	25,0	25,0	0,0	0,0	100,0
Misiones	20,0	40,0	60,0	0,0	0,0	20,0	20,0	0,0	100,0
Nordeste	28,2	28,2	56,4	7,7	2,6	28,2	5,1	0,0	100,0
Patagonia Austral	22,2	22,2	44,4	22,2	0,0	22,2	11,1	0,0	100,0
Patagonia San Juan Bosco	15,6	31,3	46,9	15,6	15,6	15,6	3,1	3,1	100,0
Quilmes	12,5	43,8	56,3	0,0	0,0	31,3	6,3	6,3	100,0
Río Cuarto	26,3	26,3	52,6	10,5	5,3	26,3	5,3	0,0	100,0
Rosario	33,3	33,3	66,7	0,0	5,6	22,2	5,6	0,0	100,0
Salta	25,0	25,0	50,0	12,5	8,3	25,0	4,2	0,0	100,0
San Juan	14,3	42,9	57,1	0,0	5,7	22,9	11,4	2,9	100,0
San Luis	25,0	25,0	50,0	0,0	12,5	25,0	12,5	0,0	100,0
San Martín	33,3	33,3	66,7	0,0	0,0	20,0	6,7	6,7	100,0
Santiago Del Estero	21,1	31,6	52,6	10,5	10,5	21,1	5,3	0,0	100,0
Tres de Febrero	26,3	42,1	68,4	0,0	0,0	15,8	5,3	10,5	100,0
Tucumán	40,0	20,0	60,0	10,0	6,7	20,0	3,3	0,0	100,0
UBA	46,4	17,9	64,3	0,0	17,9	17,9	0,0	0,0	100,0
UTN	47,8	26,1	73,9	0,0	8,7	8,7	8,7	0,0	100,0
Villa María	14,3	28,6	42,9	14,3	4,8	14,3	9,5	14,3	100,0
Inst. Univ. Nacional del Arte	20,6	29,4	50,0	14,7	2,9	29,4	2,9	0,0	100,0

Fuente: Del Bello 2002

Luego de la anuencia de la LES sobrevino la creación de múltiples universidades públicas y privadas, conformándose "un entramado institucional altamente heterogéneo y diverso en el que coexisten universidades tradicionales y nuevas, públicas y privadas, católicas y seculares, de élite y masivas, profesionalizantes y de investigación" (Mollis, 2008: 518). No obstante, las entidades públicas continúan concentrando cerca del 80% de la matrícula total. La describe la evolución de los estudiantes, de los sectores estatal y privado, al año 2016.

Figura 1
Evolución de la cantidad de nuevos inscritos, estudiantes y egresados. 2006/2015



Fuente: Departamento de Información Universitaria – DNPeIU –SPU

En Argentina, entre 2006 y 2016, se crearon veintidós universidades e institutos universitarios estatales y diez privados. A diferencia de lo ocurrido durante la década de los 90, cuando el mayor dinamismo en el incremento institucional recaía en el sector privado, en el nuevo milenio es el Estado el que juega ese rol. Las universidades, tanto estatales como privadas, ampliaron su presencia en diferentes zonas del país con la implementación de subsedes, extensiones áulicas y carreras dictadas mediante sistemas de educación a distancia.

Según datos oficiales del Ministerio de Educación al año 2016 integraban el Sistema Universitario Argentino un total de 130 instituciones, según se detalla en la Tabla 2.

Tabla 2
Cantidad de instituciones universitarias según régimen. Año 2016

Régimen	Total de instituciones		
	Total	Universidades	Institutos universitarios
Total	130	111	19
Estatal nacional	61	57	4
Estatal provincial	5	4	1
Privado	62	49	13
Extranjera/Internacional	2	1	1

Fuente: http://www.redciun.edu.ar/images/Novedades/estudiar_arg/SINTESIS-01-06-17.pdf

Como puede apreciarse el quehacer de las universidades argentinas, su autonomía, sus gobiernos y normativas fueron afectadas profundamente por los hitos históricos que marcaron al país hasta lograr el desarrollo vigente en la actualidad.

6. Consideraciones finales

La evolución de las universidades argentinas, sus gobiernos y la normativa que las rige, estuvieron signadas por múltiples cambios concernientes a la política del país, a los golpes de estado y, en una última etapa, a la Ley de Educación Superior sancionada bajo un gobierno democrático, en medio de un particular contexto internacional que le brindó a la discusión un fuerte contenido ideológico. Luego de un recorrido histórico de más de dos siglos se llega a un estado actual en el que todas las provincias de Argentina 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.

Concentran el 80% de la matrícula a lo largo y ancho del territorio nacional, lo que da una idea de la importancia institucional alcanzada.

Vale destacar que, si bien la investigación de tipo documental utilizada permite tener una dimensión histórica de procesos plasmados en el tiempo, tiene limitaciones a la hora de profundizar en el impacto empírico que tuvo la normativa actual (LES) en la vida democrática de las universidades. Un estudio acerca de las consecuencias positivas y negativas de la participación de los diversos claustros en los gobiernos universitarios sería recomendable. A su vez, indagar en la comunidad universitaria sobre los porcentajes de representación de los claustros en el cogobierno podría aportar al análisis de posibles cambios en la constitución de los órganos colegiados. Asimismo, futuros estudios sobre aspectos tales como la forma de elección del rector adoptados en los diferentes estatutos, el funcionamiento de los órganos de coordinación y consulta del sistema universitario y el control administrativo externo llevado adelante por de la Auditoría General de la Nación, contribuiría a la comprensión del estado actual institucional de las universidades.

Finalmente, podemos afirmar que, a pesar de que las universidades nacionales sufrieron un sinnúmero de embates y cambios en la autonomía y en sus formas de gobierno, pudieron consolidarse como organizaciones democráticas y participativas. En este contexto, los diferentes actores cogobiernan a través de sus representantes, con pleno ejercicio de la toma de decisiones para la sanción de las normas que rigen su funcionamiento interno, la definición de las carreras e investigaciones que se realizan y la ejecución de su presupuesto.

Agradecimientos

Los autores agradecen el patrocinio recibido por parte de CONICYT, a partir del proyecto FONDECYT-REGULAR N° 1161353.

Referencias bibliográficas

- Buchbinder, P. (2012). Historia de las universidades argentinas. Sudamericana.
- Constitución de la Nación Argentina. Recuperado de <http://www.senado.gov.ar/bundles/senadoparlamentario/pdf/institucional/constitucionNac1853.pdf>
- Del Bello, M. (2002). *Sistemas de gobierno y regímenes electorales en las Universidades estatales argentinas*. Tesis de Licenciatura, Buenos Aires.
- Laguardia, J.M. (1977). *La autonomía universitaria en América Latina: mito y realidad* (Vol. 10). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guevara Ramírez, R. (2009). Universidades públicas, autonomía política universitaria y elección de rectores: prefiguración del Campo Político Universitario. *Revista Pedagogía y saberes*, (31), 69-76. Recuperado de <http://iep.udea.edu.co:8180/jspui/handle/123456789/76>.
- Kandel, V. (2003a). Algunas reflexiones en torno al gobierno, la representación y la democracia en la universidad argentina. *Revista de la Educación Superior en Línea*, 125(6), 419-427.
- Krotsch, P. (1993). La universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado? *Revista Sociedad*, 3, 5-29.
- Lamarra, N.F. (2002). *La Educación Superior en la Argentina*. IESALC, Buenos Aires-Argentina, (UNESDOC 131597).
- López Segrera, F. (2008). Tendencias de la Educación Superior en el mundo y en América Latina y el Caribe. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 13(2), 267-291. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772008000200003>
- Mollis, M. (2008). Las reformas de la Educación Superior en Argentina para el nuevo milenio. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 13(2), 509-532. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772008000200012>
- Nosiglia, M.C. (2004). Transformaciones en el gobierno de la Educación Superior en Argentina: Los organismos de coordinación interinstitucional y su impacto en la autonomía institucional. *Fundamentos en humanidades*, 5(9), 63-90.
- Nosiglia, M.C., & Mulle, V. (2015). El gobierno de las instituciones universitarias a partir de la Ley de Educación Superior 24.521: un análisis de los Estatutos Universitarios. *Revista iberoamericana de Educación Superior*, 6(15), 72-89. [https://doi.org/10.1016/S2007-2872\(15\)30004-4](https://doi.org/10.1016/S2007-2872(15)30004-4).

Ocampo, G.M. (2013). Innovaciones trascendentes producidas en la Educación Superior argentina durante el período 1946-1955. *Debate Universitario*, 2(3), 53-70.

Parmiggiani, G., & Oloriz, M. (2007). La Elección Directa de Autoridades Unipersonales en las Universidades Nacionales Argentinas: ¿Modifica la Participación Proporcional de Cada Claustro?. Trabajo Presentado en el VII Coloquio Internacional sobre gestión universitaria en América del Sur. Recuperado de: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/89213>

Terán, O. (2006). La década del 70: la violencia de las ideas. *Lucha armada en la Argentina*, 5, 20-28.

Vaccarezza, L. (2006). Autonomía universitaria, reformas y transformación social. *Vessuri, H., Universidad e investigación científica, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires*, 33-49.

Normativas y leyes

Decreto 154 (1983). Universidades Nacionales – Intervención – Aplicación de los estatutos vigentes al 29/7/76 – Consejos Superiores Provisorios – Consejos Académicos Normalizadores Consultivos – Suspensión de concursos – Reconocimiento de centros de estudiantes. Recuperado de <http://www.coneau.edu.ar/archivos/570.pdf>.

Decreto/Ley 477/55. (s.f.). Recuperado de http://www.saij.gob.ar/legislacion/decreto_ley-nacional-477-1955.htm.

Decreto/Ley 6.403, (1955). Organización de las Universidades Nacionales (B. O. 3/I/56). Recuperado de <http://www.coneau.edu.ar/archivos/567.pdf>. 04 de julio de 2018.

Decreto N° 29.337 (1949). Recuperado de <http://www.undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/13382.pdf>. 15 de junio de 2018.

Ley 13.031 (1947). Ley de Universidades. Recuperado de http://www.argentinahistorica.com.ar/intro_archivo.php?tema=8&titulo=17&subtitulo=57&doc=181 16 de junio de 2018.

Ley 14.557. Disponible en: <http://www.coneau.edu.ar/archivos/544.pdf>.

Ley 17.778 de la República Argentina. (s.f.). Disponible en <http://www.coneau.edu.ar/archivos/546.pdf>.

Ley 19.836 de la República Argentina. (s.f.). Recuperado de <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/65478/norma.htm>

Ley 20.654 Ley orgánica de las universidades nacionales. Sustitución de la Ley 17.245. Recuperado de <http://www.coneau.edu.ar/archivos/547.pdf> 04 de julio de 2018.

Ley 22.207 (1980). Régimen orgánico para el funcionamiento de las Universidades Nacionales. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002641.pdf>.

Ley 23.068 (1984). Normalización de universidades nacionales. Recuperado de <http://www.coneau.edu.ar/archivos/549.pdf>

Ley Nacional de Educación Superior de la República Argentina Nro. 24.521. Recuperado de <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm>.

Ley universitaria 14.297. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002752.pdf>

1. Doctor en Administración de Empresas. Investigador Facultad de Educación Universidad Católica de Temuco-Chile. juancastillosl@gmail.com

2. Administrador Público, Licenciado en Administración, Magíster en Administración de Empresas, Doctorado en Administración de Empresas, Doctorado en Gestión Estratégica y NI y Postdoctorado en Ciencias Humanas. Consultor Internacional y Profesor Titular de la Facultad de Educación de la Universidad de Tarapacá-Chile. orcid.org/0000-0001-9325-6459 Web personal: franciscoganga.cl Correo electrónico: ganga.francisco@gmail.com (autor de correspondencia)

revistaESPACIOS.com



This work is under a Creative Commons Attribution-
NonCommercial 4.0 International License