

CAPITULO VI

ESTRUCTURA Y GOBIERNO

1. Las universidades nacionales han tenido tradicionalmente una estructura orgánica descentralizada en lo académico y administrativo, según el modelo clásico de facultades. Al crearse en 1956 la Universidad Nacional del Sur se introdujo la novedad del modelo departamental, sin facultades. Desde entonces la legislación suele referirse a facultades o unidades académicas equivalentes", dejando la elección entre uno y otro modelo a los estatutos, los que, como vimos en el capítulo anterior, en muchos casos debían ser aprobados por el Poder Ejecutivo o el Ministerio ¹.

La creación de esas unidades académicas, en las que se desarrolla la actividad sustantiva de la universidad - como asimismo su división, fusión y supresión - requirió, según las épocas, una ley del Congreso (ley 1.597, art. 1º, inc. 1º), un decreto del Poder Ejecutivo (leyes 13.031, art. 2º, 14.297, art. 9º; 20.654, art. 28, inc. g; y 22.207, art. 51, inc. b, aplicable por analogía), o una resolución del Ministerio de Educación y Justicia (ley 23.068, art. 6º, inc. b). Durante la vigencia del decreto - ley 6.403155 y sus concordantes (1956 a 1966) tales medidas las disponían directamente las universidades, y lo mismo ocurrió durante la vigencia de la ley 17.245, pero en este último caso previo dictamen favorable del Consejo de Rectores (art. 77, inc. c).

La ley 24.521 deja actualmente todas las decisiones sobre la "estructura organizativa" de la universidad al criterio de éstas, conforme a lo dispuesto en los respectivos estatutos, los que ya no requieren la aprobación del Poder Ejecutivo ni del Ministerio (art. 34, *in fine*, común alas universidades nacionales, provinciales y privadas).

2. Los órganos del gobierno universitario en cualquiera de los dos modelos antes mencionados son, también tradicionalmente, cinco: dos unipersonales (rector o presidente y decanos o directores de departamentos) y tres colegiados (asamblea, consejo superior y consejos directivos o académicos).

En lo que respecta a su composición, funciones, atribuciones y forma de designación de sus integrantes o titulares podemos señalar estos dos regímenes históricos:

a) Régimen determinado por la ley (leyes 1.597,13.031,14.297, 17.245,20.654 y 22.207), vigente durante los períodos 1885-1955 y 1967-1983. Estas leyes establecen, no sólo los órganos de gobierno, sino también su composición, sus atribuciones y la forma de designación de sus miembros o titulares, lo cual reduce obviamente el margen librado a los estatutos.

b) Régimen determinado por el propio estatuto, sin norma ni pauta legal alguna, que rigió durante los períodos 1958 - 1966 (dec.-ley 10.775/56) y 1983-1995 (dec. 154/83 y ley 23.068).

En cuanto a la ley 24.521, sus normas generales sobre esta materia son las siguientes:

"Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones: 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" (art. 29, inc. b).

"Los estatutos de las instituciones universitarias nacionales deben prever sus órganos de gobierno, tanto colegiados como unipersonales, así como su composición y atribuciones. 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" (art. 52)².

Como se puede advertir, esta ley adopta un régimen intermedio entre los dos anteriores, pues no determina los órganos de gobierno ni su composición, funciones, atribuciones y demás detalles, pero establece acerca de todo ello algunas pautas mínimas que se verán a continuación, previo repaso de sus antecedentes.

3. Comencemos ese repaso por el análisis de las normas históricas sobre cada uno de los órganos tradicionales de gobierno, en sus aspectos más directamente vinculados con la autonomía y autarquía universitarias. En lo que respecta a los órganos unipersonales, la cuestión más importante, en este sentido, es el procedimiento de designación de sus titulares, acerca del cual ha habido diversas soluciones, a saber:

a) Para la elección del rector se han ensayado históricamente dos soluciones: designación por el Poder Ejecutivo (leyes 13.031, 14.297 y 22.207) o por la propia universidad. En este último caso, la legislación muestra a su vez dos variantes: elección por la asamblea universitaria (leyes 1.597 y 17.245) o por el procedimiento que establezcan los estatutos (dec. - ley 10.775/56 y leyes 20.654 y 23.068), los cuales, en la práctica, han adoptado también la vía de la asamblea, con alguna rara excepción a favor de la elección directa por los claustros. La ley 24.521 remite a lo que establezcan los estatutos (arts. 29, inc. b, y 52).

b) Para la elección de los decanos o directores de departamento las soluciones legales han sido tres: elección por el consejo directivo o académico (leyes 1.597 y 17.245); por el procedimiento que establezcan los estatutos (dec. - ley 10.775/56 y leyes 20.654 y 23.068), los que siempre han optado por la misma solución; o por una autoridad ajena a la facultad. Esta última solución ha conocido a su vez tres variantes: designación por el rector (ley 14.297); por el consejo directivo, dentro de la tema presentada por el rector (ley 13.031); y por el ministro de Cultura y Educación a propuesta del rector (ley 22.027). La ley 24.521 se remite también en este caso a lo que dispongan los estatutos (arts. 29, inc. b, y 52).

4. En lo que respecta a los órganos colegiados, la cuestión de mayor importancia es su composición y, dentro de ella, la más conflictiva ha sido la representación de los claustros de estudiantes, graduados y, últimamente, de no docentes.

a) En el caso del consejo superior, las fórmulas históricas han sido tres. La primera limita su integración al rector y a los decanos (ley 17.245) o al rector, decanos y vicedecanos (Leyes 13.031 y 14.297). La segunda agrega una delegación de cada facultad, sin fijar

número (ley 1.597) o un miembro de cada consejo académico elegido por sus pares (ley 22.207)³. La tercera, cuya evolución analizaremos de inmediato, integra el consejo con el rector, los decanos y representantes de tres claustros o estamentos (dec. - leyes 6.403/55 y 10.775/56, ley 20.654, dec. 1 54/83 y ley 23.068).

b) En el caso de los consejos directivos o académicos, las fórmulas han sido dos. La primera limita su integración al decano, eventualmente al vicedecano, y a profesores electos por sus pares (leyes 13.031, 14.297, 17.245 y 22.207; en esta última, los representantes de los profesores son los directores de áreas académicas electos por sus miembros). La segunda agrega representantes de otros estamentos, como enseguida veremos (dec. - ley 6.403/55 y 10.775/56, ley 20.654, dec. 154/83 y ley 23.068). Un párrafo aparte merece la ley 1.597, durante cuya vigencia, y sin modificación de su texto, el gobierno de los facultades pasó de un cuerpo cerrado de miembros vitalicios a un consejo directivo de miembros electivos⁴.

c) En cuanto a la asamblea universitaria, como por regla general se ha integrado con el rector, los decanos y demás miembros de los consejos superiores y directivos o académicos, su composición es un reflejo de la de éstos⁵.

5. Detengámonos ahora en la participación de estudiantes, graduados y no docentes en el gobierno universitario, que ha tenido también un curso accidentado a partir de la llamada Reforma universitaria de 1918.

a) Mientras rigió la ley 1.597, es decir, hasta 1947, ese curso puede seguirse a través de las múltiples reformas de los estatutos de las universidades de Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Litoral y Tucumán, no siempre coincidentes. Durante tal período, la única participación realmente significativa fue la estudiantil, que evolucionó de la siguiente manera: en un primer momento, la asamblea del claustro estudiantil pudo designar entre un tercio y un cuarto de los miembros de los consejos directivos, que debían ser necesariamente profesores o graduados; en un segundo momento, se admitió la presencia en dichos consejos de dos o tres delegados estudiantiles propiamente dichos, sin voto; y finalmente, se otorgó a estos delegados el derecho a voto, al menos en algunos asuntos. La participación de los graduados no fue significativa ni general; la de los no docentes no se planteó en ningún momento⁶.

b) En 1947, la ley 13.031 limitó la participación estudiantil a la presencia en los consejos directivos de un delegado por cada escuela, con voz y sin voto, sorteado entre los diez alumnos del último año con mejores calificaciones (arts. 84 a 86). La ley 14.297, de 1954, otorgó al delegado estudiantil en esos consejos derecho de voto en "*aquellas cuestiones que directamente afecten a los intereses estudiantiles*". pero exigió que fuera "*alumno regular de uno de los tres últimos años de estudio y proveniente de entidad gremial reconocida*"(art. 59).

c) Los primeros decretos - leyes de los años 1955 a 1957 restauraron la tradición reformista de 1918 y establecieron, para la constitución de los consejos superiores y directivos transitorios (e indirectamente para las asambleas universitarias que habrían de dictar los estatutos definitivos), la representación tripartita de profesores, estudiantes y egresados "*en el número que determine cada universidad y en una proporción que*

asegure la responsabilidad directiva de los representantes del claustro de profesores" (dec. - ley 6.403/155, arts. 3° y 12; y dec. - ley 10.775/56, art. 8°). Posteriores decretos-leyes, en normas de ardua interpretación, parecieron derogar tal regla; pero, de todos modos, los estatutos que rigieron hasta 1966 la adoptaron, sin excepción, asignando a la representación de los profesores no menos del 50 por ciento de los cargos ⁷.

d) Las leyes del período 1967 - 1983 adoptaron tres fórmulas distintas. La 17.245 sólo admitió un delegado estudiantil en los consejos académicos, electo por sus pares y sin voto, y suprimió la representación de los graduados (art. 94). La 20.654 estableció un nuevo esquema de representación tripartita de profesores, estudiantes y no docentes, a los que asignó, respectivamente, el 60 por ciento, el 30 por ciento y el 10 por ciento de los cargos en los consejos superiores y directivos (arts. 27, 33, 43 y 44). La 22.207, finalmente, sólo admitió la participación estudiantil en secretarías y otras dependencias universitarias, pero no en los órganos de gobierno (arts. 36 y 37).

e) El régimen provisorio de los años 1983 a 1985 (del decreto 154/83 y la ley 23.068) dispuso la integración de los consejos superiores provisorios con el rector, los decanos normalizadores y tres delegados de la correspondiente federación de estudiantes, a los que agregó una representación de docentes, sin número preestablecido. En cuanto a los consejos académicos normalizadores consultivos, ellos debían integrarse con el decano normalizador, tres delegados del centro de estudiantes reconocido, y entre tres y seis docentes, siendo optativa la incorporación de un delegado del centro de graduados reconocido. Los estatutos definitivos, aprobados por los consejos superiores provisorios y el Ministerio de Educación y Justicia, integraron ambos consejos con representantes de docentes, estudiantes y graduados. Más tarde, en algunas universidades fueron incorporados también los no docentes, y, en ciertos casos, la representación de los docentes disminuyó a menos del 50 por ciento de los cargos.

6. De todo lo expuesto sobre antecedentes históricos en la materia, pueden extraerse, a nuestro juicio, las siguientes conclusiones:

a) Con relación a los órganos unipersonales (rector y decanos o directores de departamentos), hay una indudable tradición legislativa a favor de la elección de sus titulares por la propia universidad, es decir, sin injerencia alguna del Poder Ejecutivo o el Ministerio específico. (La única excepción son las leyes 13.031, 14.297 y 22.207, de breve vigencia.)

b) Con relación a los órganos colegiados, la participación de los claustros en su constitución no responde a un esquema uniforme. En efecto:

- la participación de los docentes está fuera de discusión, al menos en la constitución de los consejos directivos o académicos y aun en la del consejo superior, con el agregado de que, con excepción de algunos casos aislados posteriores a 1983, han ocupado siempre el 50 por ciento o más de los cargos de dichos consejos;

- la participación de los estudiantes, bajo diversas fórmulas, está también incorporada desde hace casi ochenta años a la misma tradición, sin perjuicio de las diferencias en

cuanto al número de representantes o delegados estudiantiles y a las condiciones de elegibilidad;

- la de los graduados aparece como aspiración en 1918 y se hace efectiva sólo en 1955, desaparece en 1966 y reaparece debilitada en 1983, sin que pueda decirse que haya al respecto una auténtica tradición⁸;

- la de los no docentes surge como novedad legislativa en la ley 20.654, de 1974, pero se lleva a la práctica sólo después de 1983, en algunos estatutos.

7. El régimen de la ley 24.521 sobre estas cuestiones contiene tan sólo las siguientes normas básicas:

a) Con relación a los órganos unipersonales:

"El rector o presidente, el vicerrector o vicepresidente y los titulares de los demás órganos unipersonales de gobierno, durarán en sus funciones tres (3) años como mínimo. El cargo de rector o presidente será de dedicación exclusiva y para acceder a él se requerirá ser o haber sido profesor por concurso de una universidad nacional" (art. 54).

b) Con relación a los órganos colegiados:

"Los órganos colegiados de gobierno estarán integrados de acuerdo a lo que determinen los estatutos de cada universidad, los que deberán asegurar:

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;

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" (art. 53).

"Los representantes de los docentes, que deberán haber accedido a sus cargos por concurso, serán elegidos por docentes que reúnan igual calidad. Los representantes estudiantiles serán elegidos por sus pares, siempre que éstos tengan el rendimiento académico mínimo que establece el artículo 50" (art. 55).

"Cada institución dictará normas sobre regularidad en los estudios, que establezcan el rendimiento académico mínimo exigible, debiendo preverse que los alumnos aprueben por lo menos dos (2) materias por año, salvo cuando el plan de estudios prevea menos de cuatro (4) asignaturas anuales, en cuyo caso deben aprobar una (1) como mínimo (...)" (art. 50).

La política legislativa que inspira estas normas - sin duda muy breves si se las compara con las leyes orgánicas anteriores - es clara. Se podrá discutir si son las más adecuadas o si habría otras mejores; y no es aventurado conjeturar que cualquiera que las reemplace en el futuro dará motivo a similares discusiones. Pero, en lo concerniente a la autonomía universitaria, lo que corresponde no es entrar en tal discusión sino tan sólo juzgar si, al dictarlas, el legislador ha actuado dentro de la esfera de sus atribuciones constitucionales en materia de política educativa o si, por el contrario, las ha excedido, lesionando así aquella autonomía; extremo que no creemos que se haya dado.

Notas

1. Empleamos aquí el término "descentralizado" en sentido amplio o genérico; en rigor, técnicamente habría que decir "desconcentrados", término que se aplica a los órganos con competencias específicas que carecen de personalidad jurídica (véanse Marienhoff, *Tratado...*, pág. t. 1; n° 213 y n° 216; Gordillo, *Tratado...*, págs. X1-1; Diez, *Derecho...* págs. 63 y sigs.). Las únicas leyes que contienen normas específicas para las universidades con estructura departamental son las leyes 17.245 (art. 67) y 22.207 (art. 59). La ley 20.654 se refiere siempre a "unidades académicas".

2. La ley reitera innecesariamente casi las mismas normas en el artículo 34, *in fine*.

3. La ley 22.207 agrega al vicerrector, designado por el Ministerio a propuesta del rector (arts. 49 y 50).

4. Según la ley 1.597, el gobierno de las facultades correspondía a un órgano colegiado de no más de 15 miembros vitalicios, designados por cooptación, dentro del cual debía entrar "a lo menos una tercera parte de los profesores que dirigen sus aulas" (art. 1°, inc. 5°). Los estatutos posteriores interpretaron la norma en el sentido de que al menos un tercio de los miembros del cuerpo debían ser profesores que dirigen aulas (titulares); los restantes podían ser simplemente graduados. Mediante un verdadero malabarismo jurídico, el estatuto de la Universidad de Buenos Aires de 1906, impulsado por el rector Eufemio Uballes, dividió el órgano en dos: por una parte, un consejo directivo de 15 miembros, designados por seis años, de los cuales un tercio como mínimo debían ser profesores propuestos por sus pares; por otra, una academia integrada por 25 miembros vitalicios, con funciones de consulta y asesoramiento, designados por cooptación. (Ver: Halperin Donghi, *Historia...*, págs. 95 y 121; Gabriel del Mazo, *Participación de los estudiantes en el gobierno de las universidades - La Plata: Centro de Estudiantes de Derecho, 1942-*, p.1 3) La Universidad Nacional de Córdoba introdujo el consejo directivo en 1918. En cambio, la de La Plata, en virtud del convenio de nacionalización, tuvo desde su comienzo un consejo académico de seis profesores titulares y adjuntos elegidos por sus pares (art. 13). Con el tiempo, las academias desaparecieron. No obstante, en el estatuto de la Universidad Nacional del Litoral, de 1936, figuraba una academia, como órgano de la universidad, no de las facultades, con funciones de cultura interdisciplinaria superior, integrada por 20 miembros titulares, designados por los propios académicos (arts. 56-58).

5. La Universidad Nacional de La Plata ha sido históricamente una excepción a esta regla: los miembros del consejo superior y de los consejos académicos o directivos no integraban la asamblea.

6. El ritmo de este proceso no fue parejo en todas las universidades; tampoco fue lineal, porque hubo marchas y contramarchas. Gabriel del Mazo habla de una "reforma" y de dos "contrarreformas" (durante las presidencias de Marcelo T. de Alvear y Agustín P. Justo). En la Universidad de Buenos Aires, el estatuto de 1918 otorgó a los estudiantes que reunían ciertas condiciones de escolaridad el derecho de elegir en asamblea exclusiva cuatro profesores, de los quince que componían el consejo directivo. El estatuto de 1932 suprimió ese derecho, pero admitió tres delegados estudiantiles en dicho consejo, sin voto, excepto para la designación de profesores. En la de Córdoba, los cuatro estatutos del período 1918-1925 ensayaron diversas fórmulas, hasta llegar a una similar a la de Buenos Aires, de 1918 (elección por el claustro estudiantil de tres docentes o graduados, como representantes del claustro, en un consejo directivo de quince miembros). Las universidades donde más se avanzó en esta materia fueron las que, por ser de reciente creación, ofrecían menos resistencia a los cambios. En la del Litoral, el estatuto de 1922 admitió delegados estudiantiles con voz en el consejo superior y en los consejos directivos; y el de 1935 agregó el derecho de voto para los dos delegados al consejo directivo. En la de Tucumán, el estatuto de 1924 otorgó voz y voto en el consejo superior a dos delegados de la federación de estudiantes, y en el consejo consultivo de facultad a un delegado del centro de estudiantes y otro del centro de graduados. Sobre este proceso pueden verse: Halperin Donghi, *Historia...* págs. 136-160; del Mazo, *Participación...* págs. 20 - 53; Sanguinetti, *Régimen administrativo...*, págs. 43-44.

7. Véase Sanguinetti, *Régimen administrativo...*, págs. 51 y 55.

8. *Ibidem*, p.41. El autor reconoce que "no es fácil conseguir auténtica representatividad funcional de este claustro".