

Este documento ha sido descargado de:  
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión  
Pública *del* Conocimiento  
Académico y Científico**

**<http://nulan.mdp.edu.ar>**

Vega, Roberto Ismael (2011). La universidad: poder, gobierno y autoridad. In: Mainero, Nelly E., (ed.) Ensayos e investigaciones sobre la problemática universitaria. San Luis: Nueva Editorial Universitaria, pp. 127-139. ISBN 978-987-1852-01-7

## **LA UNIVERSIDAD: PODER, GOBIERNO Y AUTORIDAD**

**Roberto I. Vega**

### **1. Introducción**

Quiénes transitamos la Universidad en sus distintos roles, ya sea como alumnos docentes o personal de apoyo, rara vez nos preguntamos acerca del por qué esta institución tiene entre sus rasgos más notorios su rigidez y consecuentemente la enorme dificultad que presenta para evolucionar y ajustarse a los cambios que la sociedad experimenta.

Sin embargo, a poco que analicemos como se procesan y toman las decisiones en su seno, veremos que existe una enorme diferencia entre esta organización y la mayoría de las restantes que conforman el entramado social y esto obedece a la particular configuración de su estructura de poder, al modo como se conforman sus órganos de gobierno y al particular estilo de legitimación y ejercicio de la autoridad.

Vemos entonces que no siempre quienes detentan el gobierno tienen la cuota de poder necesaria y, por otra parte, no siempre el ejercicio de la autoridad en sus diversos niveles estructurales, responde a los mecanismos legitimadores que debieran sustentarla.

Como consecuencia de lo expuesto no resulta extraño que resulte sumamente difícil arribar a consensos orientados al cambio, así como también se observa que no todas las decisiones logran finalmente implementarse.

En este trabajo procuraremos analizar la difusión del poder que presenta, sus mecanismos de gobierno y el modelo legitimador de autoridad, intentando desentrañar a través de este análisis las causas que determinan las conductas antes señaladas.

## **2. La cuestión del poder**

### 2.1 Concepto y legitimación

En general aceptamos como concepto, siguiendo la tradición Weberiana, que el “poder” es la capacidad que tiene quien lo detenta, de anular o al menos suspender, la capacidad decisoria de otro sujeto.

Naturalmente esto se puede lograr de diferentes maneras y en eso estriba su mayor o menor legitimación, así como la posibilidad de mantenerse en el tiempo y el esfuerzo que demandará a quien lo detente su conservación y ejercicio.

En primer término podemos observar el “poder coactivo”, donde un sujeto es sometido por otro mediante la amenaza de una sanción o castigo. En general este modelo esta presente en las organizaciones armadas (ejércitos, fuerzas policiales), pero también se lo encuentra, muchas veces enmascarado como sistema de “premios y castigos”, en organizaciones empresarias y aun en las iglesias y otras insospechadas de autoritarismo, como las universidades.

Por otra parte, y siempre siguiendo la misma fuente, encontramos modelos de legitimación que se apoyan en valores tradicionales, donde el poder se ejerce y es aceptado por cuestiones que tienen que ver con las raíces culturales de la sociedad. Tal ha sido el modelo de poder monárquico, feudal, nobiliario y aun en nuestros días el que se asigna en algunas sociedades a los ancianos, los sacerdotes y los padres de familia.

De hecho también es posible observar este modelo en organizaciones modernas, pero en general en menor medida y acompañado de otros modelos legitimadores.

Otro mecanismo legitimador del poder es el llamado “carisma”, que permite a algunos personajes imponer sus propias ideas y convicciones a grandes conjuntos humanos. Ejemplos de ello abundan en la historia militar, política y religiosa de la humanidad, pero también se encuentra presente actualmente en importante medida en organizaciones sindicales, políticas, religiosas y por que no, también en las universidades, aunque en menor medida.

No intentaremos aquí abordar el origen de este llamado “carisma”, que ha sido tema de no pocas teorías y análisis, nos limitamos simplemente a constatar su existencia.

Finalmente nos encontramos con la legitimación “racional o burocrática”, que supone que los individuos al ingresar en una organización aceptan los esquemas de autoridad vigentes en la misma y por ende se someten al poder allí vigente.

Naturalmente este sometimiento es, como lo indica su denominación, producto de una elección racional y tiene un alcance limitado en cuanto a la conducta del agente sometido, ya que su subordinación sólo concierne a aquellas cuestiones que hacen a su participación en la organización y rara vez se extiende temporalmente mas allá de lo que dure la permanencia del sujeto en el ámbito organizacional respectivo y en lo que respecta a aquellos temas sobre los que ha declinado su poder decisorio. Técnicamente se habla de cuestiones de “jurisdicción y competencia” en el ejercicio de la autoridad.

Resulta necesario en este punto distinguir un componente del modelo “racional” que adquiere particular relevancia en la Universidad y es la “competencia técnica”, es decir el conocimiento y dominio de ciertas teorías o técnicas relevantes para la organización.

Este último modelo es el que con mayor vigor se constata en las universidades y es el origen del poder informal pero profundo que detentan quienes son sus operarios o sea los docentes, ya que su “competencia técnica” les permite un alto nivel de autonomía decisoria en lo concerniente a su labor específica.

## 2.2 El Poder en la Universidad Argentina

Si analizamos la Universidad como sistema político, (Vega 1996) observamos que ejercen distintos grados de influencia y control sobre la misma diversos grupos internos y aun externos.

Sin pretender agotar la nómina vemos en su interior: los docentes, los investigadores, los alumnos, el personal de apoyo y los agrupamientos gremiales respectivos. Si observamos el contexto en que se desenvuelve encontramos las manifestaciones del Estado (nacional, provincial y municipal), los partidos políticos, los graduados y sus organizaciones gremiales, y en medidas diversas las organizaciones gremiales y patronales en general.

Este panorama muy sintéticamente descripto nos da una idea relativa de dos de sus características distintivas:

- a) La gran dispersión del poder que se verifica en su seno, ya que son muchos los grupos que ejercen influencia, pero ninguno logra hegemonizar el poder y
- b) Como corolario de lo anterior surgen múltiples visiones que conviven en ella, agravadas en nuestro caso por la tradicional conformación en Facultades de nuestra Universidad, lo que conlleva a reforzar las singulares percepciones de la realidad que anidan en las diferentes formaciones profesionales.

Lo aquí consignado es una potente causa para comprender tres fenómenos que la caracterizan:

- a- En primer término el intento de colonizarla que se ejerce no sólo desde el Estado, sino muy enfáticamente desde las organizaciones políticas y las corporaciones profesionales especialmente, lo que se ve facilitado por su forma de gobierno, a la que haremos referencia más adelante.
- b- La dificultad y lentitud con que toma sus decisiones, sobre todo aquellas que requieren amplios consensos y
- c- La enorme dificultad que enfrenta para llevar adelante procesos de cambio.

Lo aquí consignado permite entender con mayor claridad el por qué nuestras universidades carecen casi por completo de planeamiento estratégico y muchas veces nos conformamos con incluir bajo esta denominación una lista de buenas intenciones, con muy escasa definición operativa y nula cronografía, que es a lo máximo que se logra acceder consensuadamente.

No pretendemos con este análisis cuestionar la base de poder vigente en la Universidad, pero creemos que es preciso tomar conciencia de los costos que involucra y plantear sin prejuicios la cuestión de la pertinencia y el rol a jugar por algunos grupos y actores. Volveremos sobre esto al tratar el gobierno y la autoridad.

### **3. El Gobierno**

#### **3.1 Concepto**

Es una cuestión aceptada y con sólo observar la historia de la humanidad puede verificarse, que las organizaciones, cualquiera sea su índole,

son jerárquicas (Elliot J .2004) o sea que demandan quien las gobierne. Ahora bien en que consiste este concepto de “gobernar” una organización. Antes es preciso aclarar que al mencionar el principio jerárquico no estamos proponiendo unicatos de autoridad, sino programación del modo como ésta se conforma y los modelos de acceso a la misma en diferentes organizaciones.

En un trabajo anterior (Porque enseñar gestión universitaria- Junio 2010) señalábamos, siguiendo a H. Fayol (Fayol H. 1916) que gobernar una organización supone **Planificar**, o sea diseñar un futuro deseable y emprender acciones para su logro, **Organizar**, que supone formular una adecuada división del trabajo y la responsabilidad, **Coordinar** para lograr que todos los esfuerzos de la organización conlleven un objetivo común, **Dirigir** para mantener la marcha organizacional en el sendero correcto y finalmente **Controlar** para verificar si se alcanzan los objetivos y en caso contrario determinar la correcciones a realizar. Este conjunto de tareas identificadas hace casi un siglo, constituyen la mejor síntesis del significado de **Gobernar** una organización.

Naturalmente este conjunto de tareas implica asumir decisiones de muy distinto nivel, por lo que será preciso identificar el tipo de decisiones que la organización se verá precisada a tomar, ya que su diferente índole demandará diferente tipo de actos de gobierno y consecuentemente diferente conformación de los órganos responsables de su ejecución.

En primer lugar tenemos aquellas decisiones que hacen a la génesis de la organización y a la posterior modificación de las mismas. Entran en esta categoría la definición de los propósitos para los que se crea la organización (que producir, para quienes) y algunas cuestiones instrumentales genéricas (cómo, dónde, con qué tecnología, con qué estructura organizativa) y finalmente cuando se trata de organizaciones colectivas, la definición del modo como se zanjarán las diferencias que surjan respecto a su modus operandis o a los modos como se interpreten las normas que la organización se fije. También le cabe a este nivel realizar el control estratégico que trata de la verificación del cumplimiento de las cuestiones antes acordadas.

Naturalmente estas decisiones requieren órganos de gobierno del mayor nivel y en consecuencia las organizaciones deberán analizar quienes y con qué modelos de selección podrán integrarlos.

A continuación de este tipo de decisiones aparecen las que es menester tomar referidas a como se llevarán adelante las cuestiones antes definidas. Aquí es preciso organizar los recursos, humanos y materiales, definir métodos y procedimientos y programar las acciones a realizar. Posteriormente también en este nivel se realizará el control gerencial de la organización.

Por ultimo aparecen aquellas decisiones que tienen que ver con la marcha cotidiana de la organización, o sea con su operación diaria y aquí también es necesario que exista coordinación y control y en consecuencia, una línea jerárquica que la garantice.

### 3.2 El Gobierno de la Universidad

La Universidad Argentina es el único órgano del Estado Nacional que posee autonomía total garantizada por la constitución Nacional (art.19) y solo regulada por la ley respectiva (ley 24.521) en lo referido a sus órganos de gobierno y la conformación genérica de los mismos.

En el primer nivel decisorio se ubican las Asambleas Universitarias que tienen por finalidad resolver lo referente al tipo de disciplinas a abordar, los grupos humanos a atender, la región geográfica, su estructura orgánica básica y las bases del control estratégico.

En el segundo nivel se encuentran los Consejos Superiores, que en nuestras universidades cumplen funciones normativas y jurisdiccionales. O sea, dictan normas referidas a organización de carreras, planificación táctica, distribución de recursos humanos y materiales, y en general sobre personal y alumnos. Paralelamente deben atender las cuestiones litigiosas que surgen en el seno de la Universidad entre diferentes actores como consecuencia de la aplicación de sus normas.

En general este tipo de cuerpo colegiado mantiene reuniones periódicas, pero su eficacia se ve enervada por la yuxtaposición de roles normativos y jurisdiccionales, ya que estos últimos, al involucrar siempre interesados que presionan y plazos procesales que condicionan, acaban absorbiendo la mayor cantidad de tiempo. Por otra parte siguiendo una vieja costumbre que arranca de los albores de nuestras universidades, en las cuales éstas eran organizaciones pequeñas, donde era factible que un órgano de gobierno tan importante, se abocara al análisis de cuestiones meramente operativas, vemos

que nuestros estatutos cargan a sus Consejos Superiores con una serie de decisiones que bien podrían ser tomadas en otros órganos de gobierno, de mediar una buena planificación y el subsecuente control de desempeño.

En consecuencia y haciendo honor a la máxima según la cual “lo urgente desplaza lo importante”, dejan a la Universidad sin posibilidades de discutir en profundidad cuestiones de planificación y control que son inherentes a este órgano y que no pueden ni deben ser asumidas por otros.

Dada la conformación dominante de nuestras universidades (basadas en Facultades), o sea lo que podríamos asimilar a una conformación divisional con alta cuota de autonomía, vemos que sus respectivos órganos de gobierno (Consejos Directivos o Académicos), que debieran realizar solamente la planificación operativa de su respectiva Facultad, terminan asumiendo roles estratégicos (definición de carreras y líneas de investigación) propios de la instancia superior. Lo expuesto es aplicable en las universidades departamentalizadas para los respectivos Departamentos.

No obstante aquí se da también el mismo problema señalado respecto a los Consejos Superiores en tanto se atribuyen a estos órganos funciones de tipo operativo que bien pueden ser atribuidas a cargos unipersonales (Decanos) o a órganos de inferior nivel (consejos departamentales o divisionales). También tiende a enervar su funcionamiento el hecho de ser cuerpo de alzada de toda decisión tomada en un nivel inferior y que fuere recurrida.

Finalmente aparecen en las estructuras universitarias los cuerpos colegiados de primer nivel llamados Consejos Departamentales en las estructuras por Facultades y Consejos Divisionales en las estructuras por Departamentos. Estos cuerpos tienen, en general, tareas de coordinación y supervisión académica y actúan también como asesores, respecto de sus áreas académicas, en relación a los Consejos Directivos o Académicos.

En general la composición de todo este conjunto de cuerpos colegiados reconoce a los mismos claustros como integrantes (docentes, alumnos, graduados y personal de apoyo) y su representación asume en ellos proporciones similares.

Cabe consignar, para cerrar el tratamiento de estos cuerpos, que los docentes y alumnos de las carreras de posgrado no poseen ciudadanía



universitaria y en consecuencia no pueden ni elegir ni ser elegidos. Esta situación deriva del hecho que hasta hace aproximadamente unos quince años las carreras de posgrado no eran comunes en nuestras universidades, ya que el desarrollo del cuarto nivel se produjo a partir de la década del 90'.

Para completar el cuadro de Gobierno de nuestras universidades, es preciso consignar los cargos unipersonales -Rector, Decanos, Jefes de Departamento o División- que según lo previsto por la ley 24.521 deben ser cubiertos por quienes son o han sido profesores universitarios.

Estos cargos configuran lo que podríamos denominar el "Ejecutivo" de la Universidad y su tarea, en diferentes niveles y con muy distintas atribuciones, consiste en garantizar la marcha efectiva de la organización.

Es ente punto es preciso llamar la atención sobre el hecho de que en la mayoría de nuestras universidades estos cargos se eligen mediante el método indirecto, o sea las Asambleas eligen al Rector, los Consejos Académicos al Decano y los Departamentales o Divisionales a los Jefes de éstos.

Esta situación está hoy cuestionada por diversas razones<sup>1</sup> entre las que sucintamente podemos consignar:

- a) Los cuerpos colegiados son elegidos para cumplir funciones normativas y de planificación y control y en consecuencia al momento de su elección, que puede diferir mucho en el tiempo de la elección de los cargos unipersonales, sus miembros no reciben mandato alguno respecto a la elección de estos últimos, por lo que su decisión es, en gran medida, personal. Visto así queda enervada la base de legitimidad de los elegidos.
- b) Dado que la elección queda reducida a un grupo pequeño de "electores calificados", es fácil observar que esta situación se presta a prácticas clientelísticas y a acuerdos que tienden a limitar la autonomía decisoria posterior de los elegidos.
- c) También la situación se presta para facilitar la continuidad de quienes detentan los cargos y sus partidarios y tiende a centrar la elección en una cuestión de nombres y no de programas de acción.

---

<sup>1</sup> Ver Mazzola Carlos "La república Universitaria" Edit. U. N. de San Luis 2006

Por último es preciso llamar la atención sobre el hecho de que no existe prácticamente en ningún estatuto universitario, un órgano que tenga por función la labor jurisdiccional en el ámbito de la Universidad. Tal como señaláramos estas tareas son asumidas por los Respectivos Consejos Superiores, con todo el perjuicio que esto acarrea a la gestión de la Universidad.

Al respecto el artículo 57 de la ley 24.521 prevé la conformación de Tribunales Académicos, pero restringe su actividad a las cuestiones disciplinarias del cuerpo docente<sup>2</sup>. Pensamos que nada impide a las universidades argentinas incorporar este tipo de cuerpo a su gestión o bien ampliar las funciones otorgadas por ley a estos tribunales académicos. Esto lograría, a la par que descongestionar la labor de otros órganos de gobierno, garantizar cierta especialización y continuidad en los criterios aplicados a los diferendos planteados y la interpretación dada a las normas internas.

#### **4. Autoridad**

En general todas las organizaciones deben distribuir la autoridad formal entre sus órganos de gobierno, de manera de garantizar que cada uno atienda las cuestiones que corresponden a su nivel de responsabilidad e incumbencia y , además, lograr en todos los casos la cuota de legitimidad e idoneidad que favorezca la eficacia y también la aceptabilidad de las decisiones.

Al tratar este tema en la Universidad no podemos perder de vista la importancia que reviste la idoneidad para lograr la legitimación técnica, indispensable para garantizar la ejecución de las decisiones tomadas. Pero tampoco puede ni debe obviarse la obtención de los necesarios acuerdos para su aplicación.

Esta cuestión nos enfrenta a un dilema –racionalidad técnica Vs. Racionalidad política- que se resuelve en las organizaciones autogestionadas<sup>3</sup> teniendo en consideración la índole de las decisiones que cada órgano de

---

<sup>2</sup> Este artículo prevé su conformación con profesores eméritos o consultos o en su defecto con profesores designados por concurso con no menos de diez años de antigüedad.

<sup>3</sup> Se denominan así las organizaciones en las que sus miembros tienen la posibilidad de gobernarse autónomamente. La Universidad es un caso específico dentro de las organizaciones públicas. Otros en la esfera privada son los clubes, cooperativas, sindicatos, et.)

gobierno debe tomar y procurando su integración de conformidad con la racionalidad dominante.

Es así que un cuerpo como la Asamblea Universitaria – órgano político máximo de la Universidad- debiera tener la mayor convergencia de representantes de los sectores interesados en su funcionamiento (ver pag. 2) a los efectos de lograr los más amplios consensos en las cuestiones estratégicas de la organización.

Al considerar los Consejos Superiores es importante visualizar que el tipo de decisiones que le compete requiere también consensos, en este caso sólo internos, pero demanda también un saber académico que determina que debe privilegiarse en su integración al claustro docente y procurar que los restantes integrantes posean representaciones que no logren en ningún caso enervar la visión de aquél.

Al considerar los Consejos Académicos o Directivos, observamos que su rol está fuertemente volcado a cuestiones académicas -aprobación de regímenes académicos, selección de docentes, supervisión de programas y desempeño docente, etc.- En consecuencia no resulta arbitrario suponer que deberían ser los profesores quienes mayor peso deben tener en este tipo de cuerpo y las participaciones de los otros claustros debería adquirir un carácter simbólico y de control de transparencia. Vemos que aquí debe primar la racionalidad técnica sobre la política, aunque esto no resulte simpático a quienes deberán resignar posiciones de poder.

Finalmente en los Consejos Departamentales o Divisionales, entendemos que el tipo de problemáticas a tratar son absolutamente técnico-académicas, por lo que su integración debería estar reservada para el cuerpo docente, con prevalencia de los profesores.

## **5. Conclusión**

Hemos realizado un rápido análisis del modelo de co-gobierno de nuestras universidades y lo hemos contrastado con la racionalidad que debe imperar en la gestión de las organizaciones. Sabemos que, más allá del avance que significó la Reforma del 18' no es posible sacralizar sus planteos pragmáticos, sin duda indispensables en aquel momento, y es necesario revisar la forma en que aplicamos sus principios filosóficos básicos.

Toda organización maneja cierta cuota de Poder que aumenta con su autonomía, aún cuando ésta nunca es total, y hemos planteado firmemente que no es concebible una organización sin Gobierno. Finalmente y en forma sucinta se han planteado los mecanismos que permiten la legitimación de la autoridad, o sea el ejercicio del Poder en el Gobierno.

Nada más penoso que una Autoridad sin legitimación o un Gobierno sin Poder.

Este trabajo es, naturalmente polémico, y como tal es esperanza del autor que motive a la discusión fecunda y desprejuiciada.

## **BIBLIOGRAFIA**

Fayol Henry "Administración Industrielle e Generale" Bulletin de la Societé de l'Industrie minerale. 1916

Ley 24.521 de Educación Superior

Mazzola Carlos "La República Universitaria" Edit. U. N. de San Luis 2006

Suasnabar Claudio "Resistencia, cambio y adaptación en las universidades argentinas. Problemas conceptuales y tendencias emergentes en el Gobierno y la Gestión Académica. Revista Brasileira de Educación Brasil 2001

Vedga Roberto "Porque enseñar Gestión Universitaria." Presentación Congreso RAPES U.N. de San Luis Junio 2010

Vega Roberto "La Universidad Argentina ¿una institución en crisis? Revista FACES. Fac. de Cs. Económicas y Sociales. U.Nac, de Mar del Plata, nº 2 1996

### **Breve reseña del CV del autor**

Doctor en Administración y Venia Docendi en Ciencias Sociales. Profesor Emérito de esta Universidad, ha actuado como Asambleísta, Consejero Superior, Secretario de Planeamiento y Secretario Académico. Autor de libros y artículos. Se desempeña como profesor de posgrado en varias universidades y actualmente dirige las Maestrías en Gestión Universitaria y en Administración de Negocios de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

