

¿ UN PASO POSTERIOR A LA DEPARTAMENTALIZACION?

Un avance para el proyecto institucional
en un nuevo modelo de universidad.

Federico E. Faggionato .

Dentro de lo político “el poder” y dentro de la administración “la función” han sido objetos de transferencias y repartos. Se ha escrito y hablado sistemáticamente de reparto del poder (desconcentración y descentralización políticas) y distribución de las funciones estatales (desconcentración, descentralización, delegación y avocación de competencias). Sin perjuicio de ello, puede observarse frente a la Ciencia de la Administración que, en la generalidad de las estructuras para la organización del estado prevalece el modelo ‘funcional’ como criterio y a partir de ello se produce siempre un diseño tipo. A éste esquema se quiere escapar y sobre tales acuerdos se desarrollarán las próximas ideas, referidas a la futura organización de las universidades nacionales partiendo del estado actual del sistema.

1. 

La política universitaria, en la generalidad, está en manos del Congreso Nacional (art. 75 incisos 18° y 19° Constitución Nacional, vs. 1994).¹

El Congreso en uso de estas atribuciones constitucionales dictó dos normas federales: la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Superior. La Constitución dotó² a las Universidades de autonomía y autarquía³.

No es el objetivo del presente trabajo ahondar en la naturaleza del sistema creado. Ha de citarse simplemente que el Congreso Nacional remitió en lo que a Universidades respecta, competencia a distintos órganos del sistema ya existentes o que creó específicamente para atender determinados asuntos.

Ubicados en el nivel 'educación superior', debe recalarse en los motivos que justifican la creación de una Universidad Nacional sostenida con fondos públicos. Para ello ha de recurrirse a los postulados de la norma del Congreso.⁴

¿ Cuáles son estos postulados?

¹ Corresponde al Congreso... Proveer lo conducente a la prosperidad del país... al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria... Proveer lo conducente al desarrollo humano... a la formación profesional de los trabajadores... a la investigación y desarrollo científico y tecnológico... Sancionar leyes de organización y de base de la educación... que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

² Consióderese a las Universidades como entes creados por el estado y no reconocidos. En el nuevo marco normativo ello está debidamente claro en la medida que se establecieron causales de intervención y cierre. De todas formas ilustra el siguiente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: La diferencia entre autonomía y autarquía radica en el origen de las respectivas potestades, y en modo alguno en la extensión de éstas. En la autonomía, las potestades le son inherentes al órgano, propias y originarias de él, con quien nacieron concomitantemente. En cambio, en la autarquía, las potestades o atribuciones que posee el órgano no fueron ni son originarias y propias de éste, provienen de una adjudicación de competencia, de una imputación de funciones, efectuada a su favor por el órgano o entidad extraño o superior. (Del voto del Dr. Vazquez) CSJN diciembre 26, 1996 - Monges Analía M. c/ UBA, Rev. LL 14/5/97; p. 8; fallo 95.362.

³ A partir de aquí las Universidades organizacionalmente hablando cuentan con grandes posibilidades de darse a sí mismas las mejores estructuras de trabajo...

⁴ Ley de Educación Superior (ley 24.521): arts. 26°, 27° y 28°. Referencia de los artículos 3° y 4°; Ley Federal de Educación (Ley 24.195) arts. 5°, 6°, 19° y 22°.

2. ↻

Enseñanza superior universitaria. Generación y comunicación de conocimientos en el mas alto nivel. Formación cultural interdisciplinaria, integración del saber.⁵

La idea de universidad entonces parece centrarse en el hecho que debe ésta desarrollar su actividad en una variedad de áreas disciplinarias no afines, orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes.

En esta oportunidad valdrá concentrar el análisis en lo que se denominara las 'unidades académicas equivalentes'; y hacia allí apuntará el presente trabajo.

3. ↻

La universidad, por su universalidad, se caracteriza por la diversidad de ideas y justificaciones posibles a la explicación del fenómeno humano. Hablar de coherencia en el marco de las instituciones públicas de ésta clase en la República Argentina no resulta sencillo.

Ahora bien, resulta que dentro del proyecto insitucional (instituciones universitarias públicas) deben preverse sus órganos de gobierno, tanto colegiados como unipersonales, su composición y atribuciones.⁶

Hay que tener presente que definir el rol de cada uno de ellos marcará en forma definitiva el funcionamiento institucional del ente.

A su vez deben identificarse los componentes de la gestión, analizar de qué forma se reparten los poderes, atribuciones, facultades y potestades existentes.

Puede sistematizarse en diferentes aspectos, todo aquello que refieren estos conceptos, y pueden sintetizarse en:

- a. La responsabilidad política.
- b. La conducción.

⁵ Cualidades tales como libertad, justicia, solidaridad y desarrollo están presentes, por supuesto.

⁶ Sin perjuicio que la actual norma de educación superior tome necesaria la existencia de un tribunal universitario.

- c. La reglamentación y normación.
- d. El control.
- e. La administración ordinaria.

Sin necesidad de fundamentar una evidente crítica al actual modelo universitario público nacional - hecho de público y notorio conocimiento - para la universidad que se proponga puede comenzar a pensarse que respecto a las funciones de esta clase de entes resulta caduco orientarse tanto hacia la organización por facultades como la departamental. Llegará el momento en que sea necesario reconocer que tiempo y dinero sin producción o utilidad evidente han sido dilapidados en tales máquinas tragamonedas.

El postulado, para nada novedoso por cierto, consistiría en concebir un estatuto o norma basal para perdurar largos años y en consecuencia adaptarse a las diversas crisis de los asuntos humanos (que en la Universidad suelen ser muchos y variados). Entonces dos palabras: sencillez y flexibilidad definen las cualidades de este modelo.

Si comienza la suma de los elementos, el esquema contará intrínsecamente con:

- diversidad,
- sencillez,
- flexibilidad,
- unidades académicas equivalentes.
- gestión,
- desarrollo.

Si ha de coincidir en que el molde no encaja en las muy remanidas recetas departamentales o por facultades, puede desde aquí entonces postularse un estructuramiento satelital o por redes⁷, aunque antes de continuar con el desarrollo de tal andamiaje debiera regresarse a los conceptos fundamentales del sistema.

4. ↻

La educación universitaria, como concepto, resulta restringida. Desde la misma norma fundamental la educación en lo universitario puede constituirse como sólo un aspecto, en la medida que conviven dentro del mismo aspectos tales como la investigación, la generación de

⁷ En idioma inglés han denominado a esto como "The spider fabric".

conocimientos y la difusión o la extensión como ámbitos propios inherentes a lo universitario.

El objetivo: desarrollar y beneficiar al hombre y la sociedad a la que pertenece (es un rasgo en la organización nacional el hecho que la universidad pública se haya localizado⁸).

Al fenómeno de la localización lo acompañan la autonomía y autarquía.

Respecto a la autonomía y autarquía pueden leerse obras enjundiosas de todo tipo y encontrarán dentro del derecho administrativo argentino numerosa doctrina al respecto.

Sintéticamente, la autarquía universitaria se refiere a la recepción de fondos provenientes del tesoro nacional y por ello mismo la existencia de una tutela ejercida por la rama ejecutiva del gobierno estatal en determinadas materias; caracterizada por la sujeción de las Universidades Nacionales a normas generales nacionales en materia de Administración Financiera, Sistema de Control del Sector Público, Contrataciones, entre otras; por no ser más que una parte de la Administración General del país.⁹

El ámbito de la autonomía se proyecta en varias direcciones diferentes, tanto políticas en el sentido de darse su propio estatuto dentro del marco legislativo fijado por el órgano legislativo nacional y definir y elegir sus autoridades. Académicamente el establecimiento de carreras, grados académicos entre otras posibilidades. Administrativamente pueden darse sus propias estructuras y apuntar al desarrollo que crean es el conveniente.

De todos modos, la Universidad Pública es un ente tutelado en muchos aspectos.

Académicamente y en diferentes ramas debe soportar la acción o coordinar sus pasos con entes tales como la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria; del Consejo Federal de Educación; de los Consejos Regionales de Educación; Consejo de

⁸ De allí que haya una Universidad Nacional en cada barrio, partido o zona (cfr. art. 27 LES).

⁹ Por ejemplo la aplicación de la Ley 24.156 y la Ley de Contabilidad, sin perjuicio de otras medidas tomadas por el ejecutivo como Jefatura de la Administración General del País. Al respecto confóntese los artículos 29, 30, 31, 32, 58 y 59 de la LES.

Universidades; Consejo Interuniversitario Nacional; Consejo de Facultades o unidades equivalentes, entre otros.

Institucionalmente puede llegarse a la intervención ordenada por el Congreso Nacional. Autárquicamente encuentra límites impuestos desde el Poder Ejecutivo con su actividad reglamentaria y tutelar, sin olvidar el control de la Sindicatura General de la Nación a través de esos enclaves estratégicos que se denominaron Unidades de Auditoría Interna con que cada Universidad debe contar.

Sin perjuicio de todo esto, sus decisiones definitivas cuando implican la interpretación de las leyes de la Nación, sus estatutos o normas internas son revisadas en grado de recurso de apelación ante el Poder Judicial (Cámara Federal que jurisdiccionalmente corresponda).

Con todo ello, la Universidad Nacional entonces es un ente público, estatal, dotado de autonomía y autarquía, que se inserta en determinada área local con el objeto y finalidad que le corresponden y que debe coordinarse con los restantes actores del sistema.

Todo esto debe ser tenido en cuenta para definir y, al momento del diseño de la organización, si se pretende de la misma que cumpla sus objetivos y finalidades con economía, eficacia y eficiencia; equidad y justicia social.

5.

Fundamentado en lo anterior es que se plantea en el presente que la estructura institucional de una nueva universidad pública se asiente en el modelo de red satelital.¹⁰

La esencia de esta técnica resulta el agrupamiento en una estructura central de determinados niveles de decisión, responsabilidad y control. Mas se desconcentra y descentraliza el resto de tareas específicas, a partir de objetivos.

Se atribuyen como tareas específicas a áreas u oficinas concentradas funcionalmente en cumplir un objetivo determinado. A partir del modelo satelital no hay mas que funciones relacionadas y que recíprocamente

¹⁰ Los términos a partir de aquí han de unificarse: estructura de red satelital. Recordemos que se ha denominado a ello heterarquía, aunque exactamente lo planteado en la actualidad no coincida con tal concepto.

¿UN PASO POSTERIOR A LA DEPARTAMENTALIZACION?

se corresponden, con responsabilidades indelegables en cada unidad, ordenadas al objetivo, sin necesidad estructuralmente hablando de contar con jerarquías (respecto a los satélites). A ciencia cierta el concepto de jerarquía se desdibuja en esta forma de organización.

La provisión de recursos se desconcentra y centraliza a su vez en áreas determinadas a estos objetivos. Se centralizan en la medida que la proveedora de los recursos es la unidad principal, el centro de la organización. Lo que se desconcentra es el recurso.

El control se concentra y centraliza. Como se verá el control va a ser técnico e institucional y, en ambos casos, a cargo de un sólo órgano.

Las funciones ejecutivas se delegan desconcentradamente en niveles de responsabilidad, así como se descentralizan según corresponda. La Universidad es diversidad y su diseño institucional debe respetarla y garantirla.

Con anterioridad, se señaló que los ejes de la gestión se ubicaban en:

- a. La responsabilidad política.
- b. La conducción.
- c. La reglamentación.
- d. El control.
- e. La administración ordinaria.
- f. La normación.

Por su parte, se habían perfeñado como cualidades de la organización:¹¹

- diversidad,
- sencillez,
- flexibilidad,
- unidades académicas equivalentes.
- gestión,
- desarrollo.

En el marco de la Ley de Educación Superior, debe recordarse que el mínimo establecido de atribuciones para los órganos colegiados trasunta

¹¹ Debe darse por supuesto en el presente trabajo que preexisten como cualidades inherentes del sistema orgánico abierto de esta clase la retroalimentación, equifinalidad, elaboración interna, entropía negativa y toda esa clase de características con la que la ciencia de la administración nos ha nutrido.

el ejercicio de funciones de reglamentación, definición de políticas y control; y el mínimo establecido para las funciones ejecutivas implica el ejercicio de funciones ejecutivas.

En la división de la gestión, esta concepción por satélites genera la existencia de una estructura central o principal, puede decirse el núcleo de la organización. En el extremo superior - o mejor dicho en el centro de todo el sistema - en un pie de igualdad un órgano unipersonal y un órgano colegiado. Al primero se le asignará la gestión de los puntos a, b, e y f. Al segundo la de los puntos c y d.

Al primero, convencionalmente, se lo denominará RECTOR; al segundo CONSEJO SUPERIOR.

El Rector conduce al ente, es el responsable político de todo su acontecer. Administra y en tal contexto normativiza las actividades ordinarias, siempre que no impliquen reglamentaciones que afecten disposiciones estatutarias, competencias que pesan sobre el CONSEJO SUPERIOR.

A su vez este último, amén de emitir las reglamentaciones pertinentes para poner en funcionamiento los contenidos estatutarios o limitar u ordenar los derechos y obligaciones de los integrantes en orden a cumplir los objetivos y finalidades establecidas, ejerce el control interno en todos sus aspectos.¹²

El resto de las áreas o unidades (exteriores o extracéntricas a los anteriores) estarán a cargo de órganos unipersonales con funciones ejecutivas. La característica particular de las unidades consistirá en su alto nivel de ejecutividad, concentración de los recursos y aplicación directa al objetivo.¹³

Fuera de los mencionados RECTOR y CONSEJO SUPERIOR, todo lo que no compone este núcleo (lo que en otras formas de organización se consideraba jerárquicamente inferior)¹⁴ estará en un pie de igualdad. Todo lo que rodea al centro co-funciona en un pie de igualdad, todos a éste

¹² Resulta indiscutible que sea el H. Consejo Superior el co-responsable de la gestión y no sólo el Rector atento a los efectos jurídicos de todas aquellas obligaciones asumidas por la Universidad más allá de cualquier habilitación presupuestaria en el marco de las leyes 24.156 y 24.521.

¹³ El recurso que el núcleo desconcentró vuelve a concentrarse - dada su diversidad interdisciplinaria - en la unidad satélite.

¹⁴ Mejor dicho no forma parte del centro del sistema.

¿UN PASO POSTERIOR A LA DEPARTAMENTALIZACION?

pueden guardar la misma distancia o no, en su caso, pero se mantienen dentro del mismo ámbito, estarán contenidos en el gran conjunto de la organización, dependiendo esto último de la definitiva organización que se adopte para cada caso en particular.

El CONSEJO SUPERIOR desconcentrará su actividad específica en COMISIONES, que como órganos colegiados, son unidades específicas formadas con integrantes del cuerpo y profesionales idóneos aplicados a preparar el proyecto de decisión que el cuerpo adoptará. A cada área de control y/o unidad por objetivo o materia de gestión, corresponde una comisión del CONSEJO SUPERIOR.

Las áreas o unidades extracéntricas (unidades inferiores jerárquicamente hablando) fuera de la estructura central son los satélites. Estos son diversos. Implican, como se dijera, la transferencia de objetivos o finalidades, que significarán en la mayoría de los casos el ejercicio de lo que se conocerá como competencia por especialidad.¹⁵

No necesariamente son estructuras permanentes, sino que en realidad debe constituir materia flexible. En esta clase de organización comenzará a observarse que otra característica intrínseca será la multidireccionalidad de todas las relaciones internas.

Los satélites, como se dijera antes, dada la materia – alto nivel de ejecutividad y aplicación directa a un objetivo definido – son siempre presididas unipersonalmente y este órgano resume todos los aspectos de la gestión. Trabaja en equipo con el resto de los integrantes de su unidad, pero el responsable directo ante el CONSEJO SUPERIOR es siempre UNO. Esto otorga sencillez a la hora de las responsabilidades y su evaluación.

Por ello adopta las decisiones que considere necesarias, aunque en forma excepcional se prevea como posibilidad que si todos los integrantes de la unidad por unanimidad lo consideran, emitan alguna suerte de voto de censura, en forma excepcional, como se dijera antes.

Como se observa éste es un sucedáneo *mutatis mutandi* de las unidades académicas equivalentes. Podrán existir tantas como sea necesario, mas en este caso ni se agrupan por área de conocimientos

¹⁵ Vale decir que su competencia no resulta taxativamente reglada, sino que se delinea como 'todo aquello necesario' para cumplir con los objetivos fijados y responder a la finalidad de su creación.

afines (departamentos) tales como 'Departamento Ciencias Económicas', ni por carreras (Facultades) tales como 'Facultad de Derecho y Ciencias Sociales', sino por objetivos y finalidades: Unidad o Área u Oficina... Del tratamiento de la polución en la zona del Delta, por ejemplo. La multidisciplinariedad está presente y es necesaria, sin más limitaciones que lo que surja del propio objetivo y finalidad perseguido. La asistencia administrativa, más allá de la propia, para cada una de estas unidades, en aspectos tales como contrataciones, suministros, recursos humanos entre otros, está a cargo de la estructura central dependiente (jerarquiológicamente llamada inferior) del Rector.

Para un posterior análisis quedará la observación referida a las ofertas de carreras. El sistema ideado se adapta de tal forma que si se requiere la contumacia de la comunidad, puede llegarse incluso con tal estructura unipersonal a crearse en forma sencilla y eficaz un Instituto Universitario o asumir cualesquiera de los otros diseños institucionales posibles que las normas habilitan.

Hasta aquí entonces una somera idea para un proyecto institucional.

De todas formas, sólo en forma muy elemental, podemos hasta el momento graficar esta clase de estructura.¹⁶

Deben señalarse algunas diferencias.

En la estructura de red satelital se descentraliza la búsqueda del resultado. Esta descentralización en sí encierra la concentración de todas las funciones inherentes dentro del satélite para generar el resultado. Mas luego, siempre, la administración ordinaria del sistema corre por cuenta del núcleo central del mismo dependiente del Rector. Este como responsable político es quien atiende y da su apoyo, sostiene la vida de los satélites, tal la finalidad de la administración ordinaria del ente.

Por su parte el gobierno es compartido dentro de sus atribuciones por el Rector y el Consejo Superior, con matices diferentes. El voto de censura es de ambos, veto para el Rector frente al Consejo y *juicio de desempeño institucional* del Consejo frente al Rector.

Las grandes líneas de acción pasarán entonces por el hecho de reconocer que el Rector obtiene todo el poder de y en la administración; vale decir designaciones, dirección política, remociones, acciones inmediatas activas de solución de problemas, etc. La labor del Consejo

¹⁶ Se muestra un gráfico al final del presente trabajo.

Superior resulta mayormente reflexiva y debatida, mediata y exteriorizada con normas generales y medidas del control.

Las diferencias continúan.

Frente a la organización por facultades y la departamental, la simplificación y no duplica de estructura que resulta de la red satelital es notable (tanto o más que los mismos beneficios derivados de la departamentalización en su planteo pristino).

Encuétrase primariamente el hecho que los recursos resultan especializados y aplicados con exclusividad a la obtención directa del objetivo y no se encontrarían en forma permanente en función de una disponibilidad, presente o eventual. De tal forma es posible evitar distorsiones en la adquisición de recursos de toda índole, mostrando como característica directa la sinceridad y transparencia natural de toda esta estructura que no da lugar a sobredimensionamientos, en la medida que si un recurso no tiene aplicación estaría de más.

Por su parte, el gobierno del sistema pasa sólo por su centro y cúspide, no transmitiendo la deliberación hacia las bases del mismo, ya que resulta en sí un sistema representativo a través del Consejo Superior. Se limita un desvío característico del último tiempo en determinadas estructuras universitarias, tal como el traslado de los debates hasta los extremos mas lejanos del sistema, lo que originaría su parálisis por diversidad de réplicas y disconformidades. Es entonces que la deliberación *relevante* se concentra en el Consejo Superior, así como que en el mismo sentido la conducción política con el Rector.

Los satélites tanto como las restantes unidades cumplen el objetivo que se le ha fijado, y para ello están. La libertad académica (otrora libertad de cátedra y en adelante de pensamiento, opinión y de investigación) se volcará en decisiones respecto al modo de llegar al objetivo fijado y no en la elección del objetivo (como puede suceder hasta ahora frente a la marcada atomización política en determinadas estructuras universitarias públicas actuales). Frente a esta elección todos tienen un grado de responsabilidad, la política a cargo de los que gobiernan el sistema, las restantes a los que administran, funcionan, desarrollan y eligen los caminos para cumplir sus objetivos.

6. ▸

Hasta aquí se ha pretendido sembrar las ideas para un diseño más coherente de nuevas organizaciones universitarias públicas nacionales.

Amanece ello junto a un profundo desafío, tal como por ejemplo explicar o lograr que encuadre el rígido modelo de funcionamiento (vgr. profesores regulares ordinarios; sistema semi-rígido de permanencia; la clasificación de la carga horaria exclusivo, semi, simple, completo y parcial) frente a la flexibilidad propia de las unidades de la red satelital, entre todas otras cuestiones de gigantología que arrastran nuestras venerables instituciones universitarias nacionales.

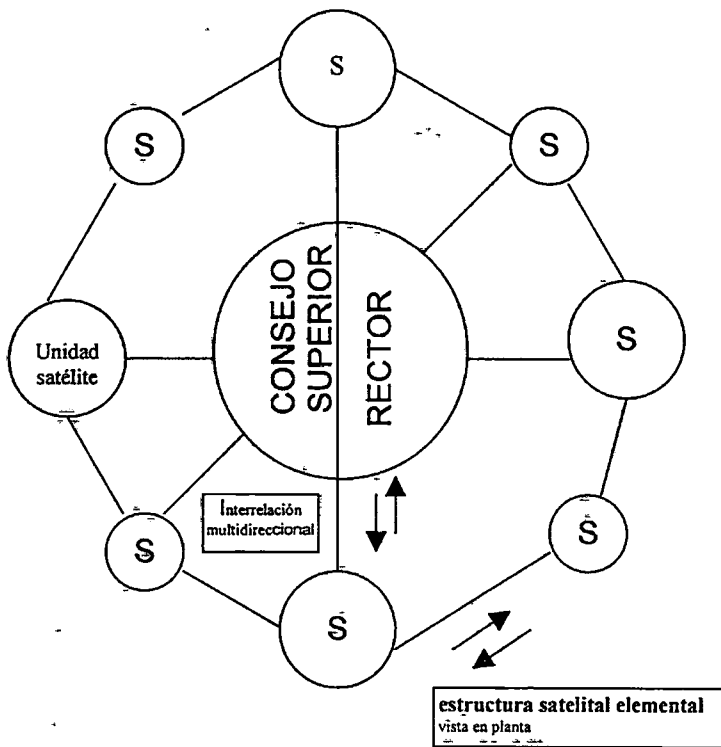
Aclárase que sólo se dedicarán líneas a ello en honor al tradicional respeto por el trato protocolar que gustaran prodigarse sus autoridades, y esto sin perjuicio de la inmensurable implicancia de la producción científico-académica y permanencia en el establecimiento¹⁷; y toda esa otra clase de nombres descriptivos sólo de universos simbólicos, roles y status adquiridos a través de los años y el anquilosamiento estructural, que a esta altura resultan vacuos.

Como ya todo lo descripto perdió en forma evidente su utilidad social, hagámonos un favor y desarrollemos nuevas ideas.

Esperemos que todo no quede aquí.

¹⁷ A modo de cita, bastaría recordar los paralelismos y simetrías esforzadamente trazados, por ejemplo, entre la figura del Decano de Facultad y la del Director de Departamento, mas luego Director Decano; entre el Presidente de la Universidad y el Rector, Presidente del Consejo Superior; Consejero y Conciliario; Profesor y Docente auxiliar.

¿UN PASO POSTERIOR A LA DEPARTAMENTALIZACION?



estructura satelital elemental
vista en perfil

