



V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Área Temática: Poder, gobierno y gestión en la Universidad.

Modalidad: Ponencia

Título: **AUSENCIA DE INSTRUMENTOS DE CONTROL
PARLAMENTARIO EN LA GESTIÓN UNIVERSITARIA**

Autor: MAIDANA, Horacio Benito

Universidad: Universidad Nacional de Jujuy

Dirección: Avda. Bolivia 1239

Ciudad: (4600) San Salvador de Jujuy

Provincia: Jujuy- ARGENTINA

correo: seu@unju.edu.ar; hbm23@arnet.com.ar

Palabras claves: Interpelación

RESUMEN:

La organización institucional de nuestras universidades ha quedado a mitad de camino. Los espacios de poder simplemente se han creado, o se crean aún, sin darles una verdadera forma orgánica a su funcionamiento. Pocos saben en qué consiste una instancia administrativa en materia de justicia y menos aún los instrumentos que la activan. En materia ejecutiva las estructuras se mantienen cristalizadas desde hace décadas y solo se modifican cuando son impuestas desde niveles superiores del Estado, o cuando se necesitan crear espacios a ocupar por el clientelismo o los compromisos políticos. Funcionarios vegetando o sumergidos en la pura vida burocrática que siempre brinda la falsa sensación de “estar haciendo algo”.

Sin embargo existe una realidad aún peor, y se trata de la no evolución o involución de nuestros Consejos que a nivel universitario vienen a representar pequeños parlamentos.

Se necesita entonces un nuevo rol de nuestros Consejos universitarios, lo que inevitablemente implica el abordar la problemática de los propios sistemas de gobierno constituidos en nuestras casas de altos estudios, para permitir así la puesta en práctica de instrumentos modernos de política parlamentaria en el control de gestión de la administración universitaria.

INTRODUCCIÓN:

En cada período que abarca el tiempo de renovación de autoridades en nuestras universidades, observamos las dificultades que se presentan a sus protagonistas para instalar temas que hagan a la gestión concreta de quienes ocupan el poder universitario de turno. Estos últimos en tanto cuentan, la mayoría de las veces, con campo propicio para llevar las

compulsas a terrenos meramente políticos, y no de los políticos universitarios precisamente sino hacia los cuasi partidarios. Las agrupaciones competidoras no tardan entonces en transformarse en meros aparatos electorales, no solo por la práctica puramente gremial-proselitista impregnada de temas coyunturales y promesas de soluciones urgentes (becas, fotocopiadora, salarios, jerarquías escalafonarias, contratos o cargos comprometidos y un largo etcétera) sino también por la efímera vida a las que inevitablemente los condenará el nuevo marco de relación de fuerzas resultante a la culminación del proceso electoral.

Los temas de gestión se cubren de esa manera de un manto de anonimato para tranquilidad de intrascendentes Rectores, Secretarios, Directores, Decanos y demás autoridades con poder de decisión, para quienes es siempre importante que en las mesas de debate no se instalen molestas miradas observadoras hacia sus respectivas administraciones.

Esto que parece una realidad de la Universidad de Jujuy, que en verdad lo es, no es sin embargo patrimonio exclusivo de aquella. A juzgar por las ponencias, conferencias y charlas formales e informales mantenidas con compañeros de otras casas de altos estudios a lo largo de encuentros de este tipo, de otros que abundan por suerte en esta época, de comentarios de contactos propios, de la lectura de hechos que siempre son noticia en los distintos medios de nuestra argentina, y sobre todo de la verdad que la realidad de nuestras universidades hoy nos muestra crudamente, se puede inferir que se trata aquella de una verdad bastante generalizada.

El que la gestión universitaria no sea el centro del interés de las distintas fuentes de deliberaciones, es sin duda un problema multicausal, cada una con su propio peso relativo. Sin embargo cuando se trata de la falta o la necesidad de crear ambientes de reflexión, deliberación o debate que permitan generar conciencia, de crear la necesidad de discutir temas de gestión y sobre todo de estimular la formación de opinión pública universitaria al interior de nuestras casas de altos estudios como una de las más efectivas formas de presión democrática a los estamentos de poder a fin de inducirlos ha bordar temas que hagan a la instalación de verdaderas políticas universitarias, es un acierto encarar esta tarea en los ambientes que justamente ostentan “el poder de la pregunta”.

Este es el caso de nuestros Consejos universitarios. Sean superiores o Académicos, reflejan hacia adentro de nuestras universidades lo que a la vida institucional del País representan sus parlamentos.

El control externo de las administraciones organizacionales es atributo reconocido de lo distintos órganos parlamentarios o deliberativos, y así lo expresan explícita o implícitamente la mayoría de los textos constitucionales en la doctrina comparada.

La pregunta obvia que entonces puede surgir aquí, es la siguiente: ¿qué relación existe entre los poderes de control reconocidos a los órganos legislativos y la necesidad de inducir a la buena gestión y transparencia administrativa en nuestras universidades?

En este sentido, la relación que podemos encontrar entre control y buena gestión la ofrece el resultado de ejercer el mencionado “poder de preguntar”. Allí, en su práctica, se ejerce no solo la función de control de la administración, sino además la influencia movilizadora que provoca en el que se siente observado, que a de resultar a posteriori en la apremiante exigencia de respuesta de la administrador.

Esto que puede parecer poco ambicioso para los que, llegado a este punto, piensen que cualquier observación puede descubrir una falta, y la declaración de esta última exigir la sanción debida al responsable, con lo cual coincidimos totalmente, pero que no debe quitarle mérito, ni fuerza, ni presión de cambio a la “formación de opinión pública” que conlleva el “poder de preguntar” practicado en los ambientes precisos, donde un simple pedido de informes puede repercutir como eco provocador en todos los demás ambientes donde actúa, en este caso, nuestra comunidad universitaria.

DESARROLLO:

De las definiciones clásicas de control, interesa aquí la que lo clasifica en: 1) previo, 2) concomitante y 3) posterior. Del control previo; aunque imperfecto; puede decirse que hay antecedentes de su práctica en la discusión y aprobación de los presupuestos universitarios. Del control posterior, aún más imperfecto, podemos citar, al menos para salir del apuro, la presentación de las memorias anuales a las asambleas universitarias.

De aquellos tres tipos de control en verdad interesa entonces el “concomitante”, por su estrecha relación con el quehacer cotidiano de la administración. Digamos al respecto que hay múltiples normas que intentan ocuparse del control de gestión a través del control concomitante, un ejemplo es el texto de la Ley de Administración Financiera y Sistema de Control del Sector Público que le dedica varios de sus párrafos. Sin embargo quienes conducen las distintas administraciones no se percataron aún de su obligación de respetar aquel texto, como tampoco quienes tienen la obligación de recordarles ese deber cumplen con la misma, es el caso del sistema de auditorías internas vigente en la administración pública que con su dependencia jerárquica de cada Rector y funcional respecto de la SIGEN, no puede superar aún la etapa de los meros controles de legalidad, y es que quizás ni siquiera se termina por reconocer el principio elemental de todo control, que dice que el órgano controlador no debe tener relación de dependencia respecto del órgano controlado.

De hecho entonces no podemos citar antecedentes ni prácticos ni teóricos de la existencia de control concomitante en nuestras universidades. Y decimos “ni teóricos” porque esa facultad ni siquiera se mencionan en los estatutos universitarios, en rigor de verdad ningún tipo de control externo a la administración es reclamado por nuestros Consejos, y si esa posibilidad es mencionada en algunos reglamentos internos de estos últimos, se trata apenas de facultades reconocidas a las distintas comisiones internas para recabar la información que necesitan para desarrollar sus tareas, que de no mencionarse ni siquiera allí, sería una declaración lisa y llana de la inutilidad de aquellos cuerpos deliberativos.

No se trata de instalar en las universidades, que mal no vendría, el eterno debate entre parlamentarismos y presidencialismos, o ejecutivo vs. legislativo, y todo el arco intermedio entre ellos que se presenta siempre que se discute la organización institucional de otros niveles superiores del Estado, sino, simplemente de plantear la necesidad de un mayor involucramiento de los distintos Consejos universitarios en la problemática de la gestión de nuestras casas de altos estudios.

Los instrumentos a utilizar pueden ser variados: pregunta, comisiones investigadoras o de encuesta, pedido de informes, ruego, interpelación, censura, voto de confianza, disolución etc., u otras iniciativas que puedan surgir de la propia imaginación responsable de nuestra dirigencia política; depende del nivel de intervención parlamentaria que se quiera o pueda alcanzar. Teniendo en cuenta, claro está, que la opción por uno u otro implica un mayor o menor acercamiento a que la verdaderamente observada sea la responsabilidad de cada Rector o bien la responsabilidad de quienes tienen a cargo la Administración del Gobierno de la universidad. Por otro lado, implica definir si lo que se busca es la sanción de las faltas luego de definidas las responsabilidades o solo la formación de opinión pública universitaria.

Más allá de las anteriores consideraciones, lo realmente importante es que sea cual fuere la opción elegida, sea alcanzable para cada Consejero o para un grupo mínimo de ellos en cuanto a su presentación como a su posterior definición de soluciones ante la conformidad o no del cuerpo que las utiliza. Es necesario escapar al juego entre mayorías y minorías en los cuerpos legislativos que las más de la veces terminan con la imposición de las posturas de las primeras en detrimento de la “función de control” definida en cualquier lugar del mundo como prioritaria y exclusiva de los parlamentos junto a su siempre importante tarea de “legislar”. En este sentido es bueno recordar que la experiencia comparada permite demostrar

que la función de control funciona más efectivamente cuando se da margen de iniciativa o se ofrecen instrumentos de control concretos a la oposición, por la simple razón que ofrece el también simple principio que afirma que no es seguro que alguien se controle así mismo, y menos aún cuando se trata de agrupaciones políticas. Esto en cuanto a que es poco probable que la mayoría; conformada en un Consejo cualquiera, decida aplicar instrumentos de control contra sus propias expresiones en el gobierno universitario.

Es necesario que los Consejos como cuerpos que ostentan representación auténtica, actualizada y legitimada de la comunidad universitaria, tengan injerencia, sea en el nombramiento, remoción o seguimientos de quienes conducen el gobierno en nuestras universidades. Asimismo debe buscarse un verdadero equilibrio entre una sana relación entre el ejecutivo universitario y los Consejos universitarios al tiempo que se practica una eficiente y razonable división de poderes. Existen hoy Rectores que se asumen dueños de los respectivos Consejos, y actúan ante ellos como verdaderos patrones de estancia. Además de las típicas compra venta de voluntades por favores políticos, se conocen casos en que aquellos llegan hasta esconder la correspondencia que se envía a los Consejeros, o impiden la llegada al cuerpo de proyectos que se presentan debidamente por no coincidir con sus conveniencias coyunturales, o bien evitan con argumentos de los más insólitos la llegada de sus Secretarios a rendir cuentas o a informar al cuerpo o a sus comisiones sobre la marcha de la parte de la administración puesta a su cargo.

Impedidos así de influir en los rumbos de la política universitaria, la que más de las veces es reemplazada por la mediocridad dirigente de muchos Rectores; y menos aún en las decisiones de gobierno universitario, no es difícil encontrarse pronto con Consejos dedicados solo a convalidar gestiones en las que no participan ni directa ni indirectamente.

Se pierde así una de las herramientas fundamentales de cualquier andamiaje institucional, nada más ni nada menos que el cuerpo deliberativo o parlamentario en uno de sus mandatos más reconocidos en cualquier historia institucional, el del control externo de toda gestión de gobierno o ejecutivo, y con ello se pierde también la posibilidad de rectificar rumbos, llevando a nuestras universidades a realidades lamentables donde la mediocridad encuentra lugar donde reinar.

RESULTADOS:

Habrán quienes puedan argüir, no sin razón, que iniciativas de este tipo no dieron ni dan los resultados esperados en la experiencia latinoamericana. Claro está que debe aclararse que en la experiencia a la que se hace referencia el “ingenio” destructor de nuestra dirigencia se encargó de garantizarse que al tiempo de ceder espacio a estas iniciativas por otro lado minarlas poniéndoles trabas insalvables que en los hechos las hace de imposible aplicación. Es este el caso de nuestra constitución donde algunos párrafos de su texto parecen alcanzar el tan deseado objetivo de acabar con el desbordante abuso de poder del hiperpresidencialismo mientras que en otros se garantiza anular aquel efecto. Ambigüedad que llevó al actual régimen o sistema de gobierno donde el peso excesivo de la figura del presidente sigue intacto, o quizás, más fuerte que nunca. O bien los requisitos para utilizar las nuevas herramientas de control son tan exigentes que son virtualmente imposibles de reunir, es el caso del juego de mayorías y minorías, siempre ingenioso para garantizar que se cumpla la voluntad de esta última.

Sin embargo, y más allá de lo poco productivo de estas iniciativas en Latinoamérica, en los países donde logra hacer cultura, su funcionamiento es de una lógica impecable por su influencia o repercusión inevitable en la confirmación o rectificación de los rumbos de sus respectivas sociedades. Para comprobarlo se encuentran ejemplos en culturas de lo más disímiles, quién puede negar el impacto que provoca el ver en funcionamiento una comisión, sea permanente o temporal o de cualquier otro tipo, en el congreso estadounidense,

o el efecto de una interpelación en Francia, o la presencia del propio Presidente en informes solicitados por los respectivos parlamentos en países como España, Inglaterra o Alemania.

En la Argentina, más allá de las picardías dirigenciales utilizadas para anular prácticas parlamentarias tan legítimas como necesarias, es innegable el impacto en la opinión pública, que es lo que realmente aquí importa, de la sola aparición en los medios de titulares como “Presentan en el Congreso pedido de informes al Ministro tal” o “El congreso interpelará a tal Ministro” o “solicitan la presencia del Presidente en el Congreso para que informe de tal tema transformado en razón de Estado”.

Es válido recrear nuestra imaginación pensando en lo importante que sería para la salud institucional universitaria el enterarse un día que el Consejo Superior por ejemplo, ocurre que: “Presentan un pedido de informes al Secretario tal” o “El Consejo Superior interpelará a tal Secretario” o “Solicitan la presencia del Rector en el Consejo Superior para que informe de tal tema transformado en razón de Estado para tal Universidad”.

Esto sin duda necesita la instalación de una nueva cultura institucional en la universidad, un nuevo tipo de diálogo, un nuevo sistema de relaciones institucionales entre Consejos y Ejecutivo en la Universidad que permitan superar los regímenes de patrón de estancia o de prebendas que practican actualmente los Rectores o los ejecutivos sobre los Consejos universitarios.

Claro está que el nivel de dificultad para instalar en las universidades este tipo de herramientas de control surge en su perfecta medida cuando se habla de instalar una nueva cultura institucional. Ya toda conducta cultural es compleja de hacer realidad en cualquier organización, más lo es seguramente cuando se trata de cultura cívica, de cambiar normas constitucionales u orgánicas de una institución, costumbres o conductas concretas en la vida política universitaria.

¿Cuántos casos difíciles de explicar se dan a lo largo de todo el país que muestran situaciones de rectores o demás funcionarios enquistados en sus cargos mientras sus universidades muestran una realidad, contundente a la vista de cualquiera; de una gestión desastrosa?; ¿Cuál es la razón y la causa de este tipo de contradicciones?; ¿Porqué se dan con tanta facilidad en un ambiente donde se supone que la razón, el buen criterio y la honestidad cívica deben reinar?; ¿Porqué tienen tanta dificultad aquellos que quieren hacer de los temas de gestión el centro de los debates y de la competencia proselitista más allá de lo meramente electoral?; ¿Porqué lo peor de la vida política partidaria prende tan fuerte en un ambiente supuestamente pensante como el universitario, como lo es el comprar voluntades con cargo y favores, o la persecución ideológica, mientras se hace casi imposible de instalar lo mejor de la vida cívica practicada en otros ambientes, tal cual es el equilibrio o contrapeso de poderes; el control de gestión; la formación de opinión pública; el reconocimiento de la importancia de contar con oposiciones responsables otorgándoles las cuotas de poder correspondiente; el contar con controles que eviten los abusos o el poder sin límites de quien tiene la responsabilidad, el honor y la suerte de conducir los destinos de una universidad?; etc.

CONCLUSIONES:

La organización institucional de nuestras universidades ha quedado a mitad de camino. Los espacios de poder simplemente se han creado, o se crean aún, sin darles una verdadera forma orgánica a sus funcionamientos. Hoy pocos saben en que consiste una instancia administrativa en materia de justicia y menos aún los instrumentos que la activan, que se dan por sobreentendidos o aprendidos, cuando en verdad su enseñanza debiera ser continua. En materia ejecutiva las estructuras se mantienen cristalizadas desde hace décadas y solo se modifican cuando son impuestas desde niveles superiores del Estado, o cuando se necesitan crear espacios a ocupar por el clientelismo o los compromisos políticos. Funcionarios que solo esperan el cobro a fin de mes vegetando mientras tanto en la

intrascendencia o sumergidos en la pura vida burocrática que siempre brinda la falsa sensación de “estar haciendo algo” cuando en verdad se hace menos más ineficientemente.

Sin embargo existe una realidad aún peor, y se trata de la no evolución o involución de nuestros Consejos que a nivel universitario vienen a representar pequeños parlamentos. El sistema de prebendas ha calado profundo en ellos, como así también el lado insano del juego entre mayorías y minorías. Aquí también, una tarea legislativa intensa en cantidad de resoluciones sancionadas anualmente brinda la falsa sensación de haber cumplido la tarea aún en exceso, cuando en verdad en favor de la cantidad se renuncia a la calidad en el funcionamiento del órgano y lo que es más grave se renuncia completamente a una tarea tan importante como la de legislar, cual es la del control externo de la función de gobierno universitario.

Se necesita entonces un nuevo rol de nuestros Consejos universitarios, lo que inevitablemente implica el abordar la problemática de los propios sistemas de gobierno constituidos en nuestras casas de altos estudios, para permitir así la puesta en práctica de instrumentos modernos de política parlamentaria en el control de gestión de la administración universitaria.

BIBLIOGRAFÍA

- ZÚÑIGA URBINA, Francisco: Control Político de la Cámara de Diputados en la Reforma Constitucional. Profesor de Derecho Constitucional, Universidad Central.
- ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy: Aproximaciones y balance sobre la efectividad del control parlamentario al gobernante de turno en el Perú. Catedrático de Derecho Constitucional de las Universidades Pontificia Católica del Perú y Nacional Mayor de San Marcos e Inca Garcilaso de la Vega.
- HERNÁNDEZ, Antonio M.: Valoración de la Reforma Constitucional de 1994 en su décimo aniversario. Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal en la UNCba.
- DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS (México).
<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20i.htm#a21>
- MONTESINOS; Christian Donayre: “Parlamentarización” del presidencialismo instaurado en nuestro país y sus riesgos. Estudiante y Asistente de Cátedra e Investigación en el área de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- SABSAY; Daniel Alberto: El presidencialismo en América Latina y en la Argentina. Profesor Titular de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.
- SPIELL, Héctor Gros: Uruguay: ¿presidencialismo o parlamentarismo?. Profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho la Universidad de la República.