

CAPITULO XII

COORDINACION INTERUNIVERSITARIA

1. Dentro del plan de trabajo que nos propusimos en el capítulo IV (n° 2) y tal como allí explicamos, entramos a tratar ahora, en este capítulo y en los dos que le siguen, las cuestiones que, además de afectar a todas y cada una de las universidades, interesan de un modo muy especial al sistema universitario en su conjunto. La existencia de este sistema o subsistema, independientemente de sus virtudes o sus defectos, de sus ventajas o desventajas, es una realidad evidente. Y como tal, un cierto grado de coordinación resulta absolutamente necesario, máxime cuando el número de universidades, además de ser alto, tiende a seguir creciendo ¹.

El tema guarda estrecha relación con el de la autonomía-autarquía universitaria. En efecto, si la coordinación correspondiera exclusivamente al Poder Ejecutivo o al Ministerio del área, ella implicaría forzosamente una limitación de la autonomía-autarquía. Si, en cambio, tal competencia se asigna legalmente a un órgano colegiado interuniversitario, ella puede constituir una garantía más de la autonomía - autarquía (en la medida en que reemplace o reduzca la intervención del Ministerio); aunque implique una restricción de la autonomía particular de cada universidad (en la medida en que las decisiones del órgano coordinador sean vinculantes para el conjunto de las universidades). Esta ambivalencia es inevitable, y frente a ella sólo cabe decidir hacia cuál de los extremos es preferible que se incline la balanza: el Ministerio o el órgano interuniversitario.

2. La ley 1.597 no contenía previsión alguna al respecto, lo cual en la práctica significó que la función coordinadora estaba a cargo del Poder Ejecutivo. No obstante, durante su vigencia hubo algunos proyectos para transferirla a otros órganos ².

El primer órgano interuniversitario que funcionó como tal fue el Consejo Nacional Universitario, integrado por todos los rectores y presidido por el respectivo ministro, creado por las leyes 13.031 (arts. 92, 111 y 112) y 14.297 (arts. 58 y 61). Ambas le asignaron funciones de asesoramiento y coordinación general amplia; y en especial la reglamentación del régimen de admisión o ingreso de alumnos.

3. El gobierno *de facto* que derogó las dos leyes citadas dictó el decreto-ley 7.361/57, sobre régimen económico-financiero de las universidades nacionales, entre cuyas disposiciones figuraba la creación del Consejo Interuniversitario (CIN), integrado por todos los rectores y presidido rotativamente por uno de ellos, cuya principal función fue la de armonizar los presupuestos y planes integrales de trabajos públicos de las universidades, antes de elevarlos al Poder Ejecutivo para su posterior remisión al Congreso (arts. 4° y 5°). Según vimos en el capítulo VIII (n° 3) de este trabajo, la ley 16.432 de 1961 amplió la competencia del CIN encomendándole la sanción del estatuto del personal no docente de las universidades. Este régimen mantuvo su vigencia hasta 1967.

4. Las leyes del período 1967-1983 dieron a la cuestión un tratamiento variado. La ley 17.245 mantuvo el órgano interuniversitario, con el nombre de Consejo de Rectores de Universidades Nacionales (CRUN), presidido por uno de ellos, elegido anualmente por sus pares, y agregó a las funciones relativas al presupuesto y al plan de trabajos públicos

otras de carácter académico, técnico y administrativo (diagnósticos, planeamiento, condiciones de admisibilidad de alumnos, estatuto y escalafón del personal docente y no docente, y normas administrativas comunes). Es la única ley que previó la existencia de una secretaría permanente del Consejo, con delegados de todas las universidades nacionales (arts. 72-78).

La ley 20.654 significó un retroceso en la competencia del Consejo y un avance en la del Ministerio, como se puede advertir en esta norma:

"El Poder Ejecutivo establecerá el sistema de coordinación interuniversitaria, que dependerá del Ministerio de Cultura y Educación. Este sistema deberá compatibilizarse con el sistema nacional de planificación y desarrollo. El mismo organismo deberá hacer los estudios necesarios tendientes a redimensionar las universidades existentes y a fijar la dimensión máxima de las que se crearen con posterioridad, respetando los criterios de eficiencia didáctica, técnica y científica que deben ser propios de cada universidad" (art. 52).

La ley 22.207 acentuó aún más las atribuciones del Poder Ejecutivo, mediante las siguientes disposiciones:

"Corresponde al Poder Ejecutivo nacional la definición y orientación de la política universitaria, programando en general la actividad del sector mediante su compatibilización con el planeamiento nacional, el sistema educativo y los planes de investigación científica y tecnológica" (art. 73).

"Los rectores de las universidades nacionales integran el Consejo de Rectores de Universidades Nacionales (CRUN) que asesorará al Ministerio de Cultura y Educación, a su requerimiento, con relación a los asuntos mencionados en el artículo 73 y en todo lo vinculado a la coordinación interuniversitaria" (art. 74).

5. A todo esto, desde 1981, las sucesivas leyes de Ministerios y sus modificatorias (leyes 22.450, 22.520, 23.023 y 23.930) venían reiterando, con ligeras variantes de redacción, la norma que, según el texto ordenado de dicha ley, aprobado por el decreto 438/92, dice así:

"Compete al Ministerio de Cultura y Educación asistir al Presidente de la Nación en todo lo inherente a la cultura y la educación y, en particular: (...) Entender en la coordinación del sistema universitario" (art. 21, inc. 8°).

6. Las leyes del período 1983-1989 (leyes 23.068, de normalización universitaria, y 23.151 y 23.569, de régimen económico-financiero de las universidades) no previeron nada al respecto; pero el Poder Ejecutivo, invocando precisamente la ley de Ministerios entonces vigente (ley 22.520, según el texto ordenado por el decreto 132/83), dictó el decreto 2.461, del 26 de diciembre de 1985, mediante el cual recreó el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), y le asignó las siguientes funciones:

"Créase el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), al que podrán adherir libremente las universidades nacionales en ejercicio de su autonomía" (art. 1°).

"El Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) tendrá como misión la coordinación de las políticas entre las universidades nacionales y de ellas con los distintos niveles y jurisdicciones de la educación en la República Argentina; la cultura y los organismos de investigación científica y técnica (...) Todo lo anterior se realizará en el marco de las atribuciones conferidas al organismo interuniversitario nacional por las universidades en el estatuto de la entidad (art. 2°).

"El Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) podrá coordinar, compatibilizar propuestas sobre validez nacional de estudios y títulos; habilitaciones e incumbencias de títulos profesionales con validez nacional, a los efectos de su elevación al Poder Ejecutivo Nacional, en un todo de acuerdo con la ley de Ministerios n° 22.520 y sus modificaciones, según texto ordenado por el decreto n° 132/83" (art. 4°).

El carácter optativo de la incorporación de las universidades a este Consejo se explica porque, no estando prevista su existencia en ninguna ley, el Poder Ejecutivo no podía, pese a su indudable necesidad, imponerla por decreto. De hecho, todas las universidades optaron por incorporarse, lo cual es una prueba más de su conveniencia.

7. No resulta fácil clasificar estos sucesivos regímenes legales. Ante todo, hay que señalar que, con excepción de las leyes 1.597, 20.654 y las tres de los años 1984 a 1988 (leyes 23.068, 23.151 y 23.569), todas las demás prevén un órgano interuniversitario denominado, según las épocas, Consejo Nacional Universitario, Consejo Interuniversitario o Consejo de Rectores, integrado por todos los rectores y presidido unas veces por uno de ellos y otras por el ministro.

En cuanto a las funciones de este órgano, hay bastante diversidad. Un primer grupo de leyes (13.031, 14.297 y 22.207) le asigna funciones de asesoramiento al Poder Ejecutivo o al ministro del área y, a lo sumo, de coordinación indicativa, es decir, no vinculante. Afín a este régimen es el decreto 2.461/85, que, como acabamos de ver, establece la incorporación optativa de las universidades al Consejo. Un segundo grupo le asigna, además de esas funciones, otras operativas y vinculantes para el conjunto de las universidades: en un caso, sólo en cuestiones presupuestarias (dec. - ley 7.361/57); y en otro, también en cuestiones académicas y administrativas (ley 17.245).

8. La ley vigente, n° 24.521, ha introducido importantes innovaciones en este campo. A consecuencia de haber establecido un régimen básico común a las universidades nacionales, provinciales y privadas, y sin perjuicio de mantener los dos consejos interuniversitarios tradicionales (el CIN, de universidades oficiales, y el CRUP, de rectores de universidades privadas), crea un tercero para todo el sistema, al que denomina Consejo de Universidades.

a) He aquí las normas generales del nuevo régimen de coordinación interuniversitaria:

"Corresponde al Ministerio de Cultura y Educación la formulación de las políticas generales en materia universitaria, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta previstos en la presente ley y respetando el régimen de autonomía establecido para las instituciones universitarias" (art. 70).

"Serán órganos de coordinación y consulta del sistema universitario, en sus respectivos ámbitos, el Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo

de Rectores de Universidades Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior" (art. 71).

b) Indudablemente, en este esquema el órgano de mayor importancia es el Consejo de Universidades, respecto del cual dispone la ley:

"El Consejo de Universidades será presidido por el Ministro de Cultura y Educación, o por quien éste designe, con categoría no inferior a Secretario, y estará integrado por el Comité Ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional, por la Comisión, Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas, por un representante de cada Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior - - que deberá ser rector de una institución universitaria - y por un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación. Serán sus funciones:

a) Proponer la definición de políticas y estrategias de desarrollo universitario, promover la cooperación entre las instituciones universitarias, así como la adopción de pautas para la coordinación del sistema universitario;

b) Pronunciarse en aquellos asuntos sobre los cuales se requiera su intervención conforme a la presente ley;

c) Acordar con el Consejo Federal de Cultura y Educación criterios y pautas para la articulación entre las instituciones educativas de nivel superior;

d) Expedirse sobre otros asuntos que se le remita en consulta por la vía correspondiente" (art. 72) ³.

Las funciones más importantes de este Consejo son las previstas en el inciso *b* del artículo transcrito, pero que no figuran en él sino en otros anteriores, que comentaremos en los capítulos siguientes. Se trata de tres casos relacionados con el régimen de títulos universitarios, en los que el Ministerio necesita el acuerdo vinculante del Consejo para poder decidir sobre la materia (arts. 42 y 43); y de dos casos relacionados con el régimen de evaluación y acreditación universitaria, en los que el Ministerio, antes de decidir, debe requerirle un dictamen obligatorio pero no vinculante (arts. 45 y 46) ⁴.

c) En cuanto a los consejos preexistentes (CIN y CRUP), la ley precisa brevemente su composición y funciones, en los siguientes términos:

"El Consejo Interuniversitario Nacional estará integrado por los rectores o presidentes de las instituciones universitarias nacionales y provinciales reconocidas por la Nación, que estén definitivamente organizadas, y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas estará integrado por los rectores o presidentes de las instituciones universitarias privadas. Dichos consejos tendrán por funciones:

a) Coordinar los planes y actividades en materia académica, de investigación científica y de extensión entre las instituciones universitarias de sus respectivos ámbitos;

b) Ser órganos de consulta en las materias y cuestiones que prevé la presente ley;

c) Participar en el Consejo de Universidades.

"Cada Consejo se dará su propio reglamento conforme al cual regulará su funcionamiento interno" (art. 73).

La función específica más relevante de este Consejo, dentro de las previstas en el inciso b del artículo transcrito, es la de dictaminar, con efecto no vinculante, en los casos de creación y cierre de universidades nacionales (art. 48).

d) Tres comentarios finales pueden hacerse al nuevo régimen. En primer término, la ley revela una clara intención de compatibilizar la autonomía-autarquía universitaria con la competencia otorgada al Poder Ejecutivo y al Ministerio por las anteriores leyes de Ministerios en materia de coordinación universitaria y habilitación de títulos profesionales con validez nacional, lo cual relativiza bastante, tanto las disposiciones de dichas leyes cuanto la norma general contenida en el artículo 70 de la propia ley de educación superior⁵. En segundo lugar, los aspectos más delicados de la coordinación interuniversitaria (acuerdos vinculantes y dictámenes obligatorios aunque no vinculantes) corresponden ahora al Consejo de Universidades y no exclusivamente al Interuniversitario. Tercero, las funciones asignadas a estos consejos exceden el marco de lo estrictamente presupuestario y administrativo, para abarcar también cuestiones de política académica y profesional.

Notas

1. A mediados de 1996, había 36 universidades nacionales, 45 privadas debidamente reconocidas (21 creadas en los cinco años anteriores) y 4 reconocidas bajo el régimen de las provinciales. Es muy ilustrativo observar el ritmo de crecimiento de las universidades nacionales: en 1885 eran 2; en 1918, sólo 3, con apenas 9.000 alumnos; en 1955, ya llegaban a 6, con 140.000 alumnos; en 1970, aumentaron a 10, con 250.000 alumnos; y en 1996, son 36, con alrededor de 600.000 alumnos.

2. Pueden citarse: el proyecto de ley del presidente Victorino de la Plaza y su ministro Carlos Saavedra Lamas, de septiembre de 1916, para la creación de un Consejo General de Instrucción Universitaria; el proyecto de ley orgánica de la enseñanza, del presidente Marcelo T. de Alvear y su ministro Celestino Marcó, de septiembre de 1923, que preveía la existencia de un Consejo Nacional Universitario (art. 271); y un decreto del presidente Agustín P. Justo, de 1935, por el cual se creó un Consejo Consultivo de Universidades.

3. El decreto reglamentado 499/95, del 22 de septiembre de 1995, limitó el número de representantes del CIN y del CRUP a siete por cada uno (art. 8°).

4. El decreto reglamentario 499/95 dispuso que el Ministerio sólo podrá apartarse de los dictámenes del Consejo de Universidades, previstos en los artículos 45 y 46 inciso b de la ley, por razones debidamente fundamentadas, y precisó que, cuando la ley requiere el acuerdo del Consejo, el Ministerio no podrá prescindir de él "*por ninguna circunstancia*".

5. La frase "*formulación de políticas generales*" del artículo 70 de la ley 24.521 puede dar lugar a interpretaciones erróneas. Ante todo, hay que tener presente que la norma se refiere tanto a las universidades nacionales cuanto a las provinciales y privadas, cuyos regímenes legales no son idénticos. En lo que respecta a las universidades nacionales, si ella implicara algún tipo de subordinación jerárquica al Ministerio o al Poder Ejecutivo, ciertamente sería inconstitucional y además contradictoria con respecto al resto de la ley y al propio artículo. Si, en cambio, se refiriera - como entendemos - al margen de iniciativa

propio del poder ejecutivo de cualquier país en sus relaciones con las propias universidades y que se traduce en apoyos presupuestarios, convenios de distinto tipo, requerimientos de servicios, promoción de nuevas universidades, avales crediticios, financiación de programas específicos, propuestas de coordinación, y otras iniciativas similares, se trataría de un complemento de la ley de Ministerios, es decir, de un deslinde de competencias más detallado, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo. En este caso, más que un avance sobre las universidades, sería un recorte de las atribuciones del Ministerio, toda vez que lo obliga, no sólo a respetar sus autonomías, sino también a consultarlas en cuestiones que afectan a sus intereses, algo indudablemente obvio pero no contemplado explícitamente en las leyes de Ministerios.