

Fundamentos en humanidades
Universidad Nacional de San Luis
Año V - N° 1 (9/2004) 63/9 pp.

Transformaciones en el gobierno de la educación superior en Argentina: Los organismos de coordinación interinstitucional y su impacto en la autonomía institucional.

María Catalina Nosiglia*

E-MAIL: catin@fibertel.com.ar
Universidad de Buenos Aires

Resumen

El presente trabajo forma parte de estudio más amplio sobre el sistema universitario argentino. A partir del actual debate en torno a la relación gobierno-educación superior, el análisis de los principales procesos interuniversitarios, es decir, las relaciones entre el papel de los organismos de coordinación sistémica y su impacto en la autonomía y gobierno de las instituciones de educación superior. Para ello, se analizan los primeros efectos de la Ley de Educación Superior 24521 (LES) sancionada en 1995, sobre el funcionamiento del sistema universitario. Se destacan entre ellos, en primer lugar, la concentración de funciones en el Poder Ejecutivo que implica una pérdida de autonomía de las instituciones y una utilización del financiamiento como mecanismo de control por parte del gobierno. Por último, se señala la creación y transformación de organismos suprauniversitarios que asumen facultades del Poder Legislativo, las provincias y de las instituciones y promueven mecanismos de homogenización del sistema y la estandarización de prácticas en las instituciones.

Abstract

This paper presents the partial outcome from a more extensive research project regarding Argentina university system. Main inter-university dynamics, that is

* Profesora de Política Educacional, Facultad de Filosofía y Letras

relationships amongst system coordination offices and their impact on higher education management and autonomy, are analyzed according to the present debate concerning the relationship between the Government and the higher education system. To achieve this, the first effects of the 1995 higher education law on the operation of the university system are presented. Amongst them, it stands out, firstly, the concentration of functions in the Executive Power which implies the loss of institutional autonomy and the use of funding as a control mechanism by the Government. Finally, both the creation and transformation of supra-university organs is pointed out. These organs take up attributions of the Legislative Power, provinces and institutions, and promote mechanisms for system homogenizing and the standardization of practices inside institutions.

Palabras claves:

Políticas de educación superior -sistema – instituciones universitarias-gobierno de la educación superior- gestión de la educación superior

Keys words:

Politics of higher education - system- higher education institutions- government of higher education- management of higher education

I- Introducción

Este trabajo constituye un segundo avance de una investigación en desarrollo que se propone analizar los discursos, las normas y las prácticas ligados al gobierno de las instituciones universitarias y al ejercicio de su autonomía y los principios y modos de la relación entre las universidades y el Estado. La investigación marco se plantea: a) la consideración de los procesos nacionales -relaciones entre universidades y estado; b) los procesos interuniversitarios –relaciones y organismos de coordinación interinstitucionales y su impacto en la autonomía y el gobierno- ; c) las prácticas de cogobierno y de ejercicio de la autonomía en instituciones universitarias concretas.¹

¹ El Programa de investigación, estuvo originalmente dirigido por el Dr. Daniel Cano y se denominó “El gobierno de la universidad y las relaciones con el Estado: Una visión retrospectiva y prospectiva de las cuestiones de la autonomía y el cogobierno universitarios en la Argentina. El programa está integrado por equipos de varias universidades argentinas y se divide en dos subprogramas.: I) Las relaciones universidad-estado en la Argentina contemporánea, ejecutadas por un equipo central y II) Autonomía y cogobierno en sus discursos y prácticas institucionales, a cargo de equipos locales. El trabajo que presentamos es un informe de avance del primer subprograma.

En esta oportunidad se retoma, a partir del actual debate en torno a la relación gobierno-educación superior, el análisis de los principales procesos interuniversitarios, es decir, las relaciones entre el papel de los organismos de coordinación sistémica y su impacto en la autonomía y gobierno de las instituciones de educación superior. Para ello, se analizan los primeros efectos de la Ley de Educación Superior 24521 (LES) sancionada en 1995, sobre el funcionamiento del sistema universitario. Se destaca, en un primer momento, la concentración de funciones en el Poder Ejecutivo con la consecuente pérdida de autonomía de las instituciones y una utilización del financiamiento como mecanismo de control por parte del gobierno y, en un segundo momento, la creación y transformación de organismos suprauniversitarios que asumen facultades del Poder Legislativo, las provincias y de las instituciones y promueven mecanismos de homogenización del sistema y la estandarización de propuestas y prácticas en las instituciones.

Dos principios se encuentran en tensión en referencia a la relación gobierno-universidad: la autonomía de las instituciones y la coordinación sistémica. Por ello, se definirán conceptual e históricamente estos términos y se analizarán los arreglos institucionales que se derivaron en consecuencia poniendo el acento en el análisis de la composición y funcionamiento de los nuevos órganos de coordinación y su impacto en la distribución de la autoridad y poder tanto en el sistema como en las instituciones.

El carácter más amplio y general del proyecto de investigación implica que las conclusiones a las que se llegan, en esta instancia, pueden caracterizarse como provisionarias y tentativas.

II- Antecedentes

En un trabajo anterior se presentó otro resultado parcial de esta investigación en donde se abordó el tratamiento de la autonomía y autarquía en los debates parlamentarios y la normativa referente a universidades nacionales del período 1967-1995.²

Preguntarse por las múltiples dimensiones y significados de la autonomía universitaria en Argentina reviste, a nuestro juicio, una relevancia especial ya que la universidad pública autónoma y cogobernada enfrenta actualmente un contexto

² Este trabajo fue presentado en el Segundo Encuentro "La universidad como objeto de investigación, Organizado por la Universidad de Buenos Aires en noviembre de 1998, bajo el título "La autonomía universitaria: su tratamiento en las leyes y debates parlamentarios 1967-1995" y cuyas autoras son: María Catalina Nosiglia y María Victoria Guerrini.

muy diferente para su desarrollo. La expansión enorme de la educación superior en Argentina que tiene tasas de escolarización en este nivel de enseñanza comparables a la de algunos países avanzados junto con las políticas de ajuste macroeconómico de corte neoconservador persiguen una drástica redefinición del rol del Estado especialmente en lo que se refiere a la constitución y defensa de lo público en función de la promoción de lógicas ligadas a los intereses del mercado. En este marco, se produce entonces una fuerte y singular limitación de la autonomía universitaria diferente de las restricciones sufridas en otros contextos históricos.

A continuación haremos una breve revisión histórica del tratamiento de la autonomía en los textos legales y analizaremos los cambios operados en materia de regulación del sistema a partir de la sanción de la actual LES.

III-Acerca de los múltiples significados de la autonomía universitaria

Nuestra indagación no pretende dar cuenta de los aspectos de estricta interpretación jurídica de las leyes -tema que ya ha sido amplia y profundamente analizado por varios autores- sino que pretende explorar la multiplicidad de significaciones y campos de ideas asociadas a los conceptos de autonomía y cogobierno cuya polisemia ha permitido que múltiples actores, desde diferentes lugares institucionales e ideológicos dieran y den a estos términos sentidos muchas veces absolutamente disímiles.

En principio, la autonomía universitaria puede definirse como “la capacidad de las instituciones universitarias para autogobernarse” (Mollis 1997: 103) lo cual implica necesariamente la constitución de algún tipo de relación de mayor o menor independencia entre la Universidad y el Estado.

Risieri Frondizi ha propuesto definir a la autonomía como “el derecho de la universidad a elegir y destituir a sus autoridades en la forma que ella misma determine en sus estatutos” (...). Complementaria a la noción de autonomía es la de “responsabilidad”: “La autonomía es la libertad negativa -libre de injerencias extrañas-; la responsabilidad, la libertad positiva: libre para realizar una tarea.” (Risieri Frondizi, 1971: 278 y 292).

La autonomía importa entonces varios aspectos; la *autonomía de gobierno* como la capacidad para darse sus normas y determinar sus formas de gobierno; la *autonomía académica* entendida como la facultad de darse sus propias políticas en cuestiones vinculadas a la selección de la planta docente, diseño de los planes de estudio, desarrollo científico, otorgamiento de títulos, etc.; la *autono-*

mía administrativa, como la potestad de diseñar y ejecutar modelos de gestión propios, y finalmente, la *autonomía financiera* que le da la posibilidad de disponer libremente de su propio patrimonio (García Laguardia, 1977: 23-24).

Desde el punto de vista jurídico se plantean definiciones de autonomía vinculadas al concepto de autarquía, siendo la primera “la facultad de un ente para darse su propia ley” y la segunda, la facultad de “administrarse a sí mismo” (...). Se reconoce sin embargo que la diferencia entre ambas es “de grado” y que para las universidades ha primado la definición de *autónomas* en tanto la misma se ha cargado de significación política adquiriendo el “sentido de una reivindicación” (Groissman 1968: 6). En la medida en que la legislación es la que determina el grado de autonomía de las universidades a la misma se la ha llamado régimen de “autonomía relativa” (Groissman 1968: 5 y 6).

Para Sánchez Viamonte, existen dos tipos complementarios de autonomía: autonomía institucional y autonomía política que consisten, respectivamente, en la potestad de darse sus propias instituciones locales y de gobernarse por sus propios medios. Y luego señala: “Aunque el problema de la autonomía universitaria no resulta perfectamente aclarado, existe un consenso general que consiste en reconocer a cada Universidad Nacional el poder necesario para darse su propio Estatuto, es decir, para darse sus propias instituciones locales y regirse por ellas”. El mismo autor define a la autarquía como la posibilidad del autogobierno, pero sin “llegar a ser autonomía política y, mucho menos, institucional.” (Sánchez Viamonte, 1968: 186-188)

Según Cantini, la autarquía es “el tipo de descentralización administrativa que otorga a un ente estatal personalidad jurídica propia, con capacidad para adquirir derechos, contraer obligaciones y administrarse a sí mismo, y con competencia específica para gestionar un determinado fin público estatal, dentro del marco normativo básico de su creación” (Cantini, 1997: 8). Mientras tanto, para la autonomía se reconoce que el término no admite definiciones taxativas pues “no es un término unívoco sino equívoco y multívoco, tal como se desprende de la pluralidad de regímenes legislativos en la materia” (Vanossi, 1989: 21). El mismo autor describe tres concepciones presentes en la legislación nacional universitaria respecto de la autonomía: una *negatoria*, que rechaza la mínima posibilidad de independencia de la universidad respecto del poder central; otra *absoluta*, que plantea una suerte de independencia total, de un Estado dentro de otro Estado; y finalmente otra concepción *relativa*, “según la cual la autonomía es una forma valiosa y necesaria, que no debe excluir la adecuada inserción de las funciones y fines universitarios con los demás fines nacionales y sociales, o sea, que se

concede a la 'autonomía' como un medio pero no como un fin en sí mismo; la autonomía es un instrumento de protección de la actividad universitaria, un seguro para desenvolvimiento de sus objetivos, una forma de canalización de la vida universitaria ... un instrumento de protección de la actividad universitaria, pero no una vía de segregación o apartamiento del resto de la comunidad, o un pretexto para abrazar fines contrarios o diversos de los establecidos por la sociedad políticamente organizada." (Vanossi, 1989: 147).

Finalmente, el mismo autor define a la autonomía como concepto amplio "aplicado a los cuerpos o instituciones universitarias, (que) supone el poder de autodeterminación para ejercer una competencia, que es competencia de administración pública y que en la mayor parte de los casos se complementa con el poder de autogobierno o (autoacefalía), consistente en la facultad acordada a los miembros mismos de la universidad de participar en las diversas funciones directivas del ente autónomo. Esa autodeterminación y ese autogobierno suponen e implican el ejercicio de la auto administración universitaria, o sea, el manejo de la cosa universitaria por parte de las autoridades universitarias sin injerencia o intervención de los demás gobernantes políticos del Estado (salvo el supuesto excepcional de intervención)." (Vanossi, 1989: 148).

IV- La coordinación universitaria

En Argentina, como en el resto de los países, el principio de la autonomía universitaria y la lucha por conservarla frente a la intervención estatal, fue un elemento central en la conformación de las instituciones universitarias.

La resolución de los conflictos generados por el ejercicio del poder -externo e interno- se expresaron en diversas formas de arreglos institucionales que variaron según períodos y contextos históricos.

A partir de los '90, cambian las relaciones entre el gobierno y la universidad en nuestro país, en consonancia con las tendencias existentes a nivel mundial. El gobierno y la coordinación del sistema comienzan a complejizarse con la creación de nuevos órganos que explican, a nuestro juicio, el cambio en los modos de regulación del sistema.

En un trabajo comparativo sobre las relaciones entre el Estado y la educación superior, Neave y van Vught analizan las transformaciones que en los últimos diez años se habían producido en Europa, en campos tales como el financiamiento, la administración, las relaciones con la sociedad y el cambio de priorida-

des políticas (Neave y van Vught, 1991). Los modelos estructurales diseñados en consecuencia implicaron, en todos los casos, un aumento de la intervención de los gobiernos en la educación superior a partir de la exigencia de efectividad y eficiencia interna de las instituciones y una mayor vinculación con las demandas del mercado laboral.

Otra característica destacada es el fortalecimiento de los procesos de evaluación cuyo objetivo principal es la medición de los resultados y la realización de un control de la calidad de la educación superior. Estas tareas determinaron la creación o fortalecimiento de los organismos encargados de la evaluación y la utilización de los resultados de dicho proceso en la reasignación de recursos y en el establecimiento de premios y castigos.

Desde el contexto latinoamericano, el cambio de estilo en la relación gobierno-educación superior se fundamenta en el diagnóstico de la crisis del modelo universitario vigente, cuya manifestación más evidente es la pérdida de calidad de las universidades fruto de una doble presión: el aumento explosivo de la matrícula y la imposibilidad de financiamiento incremental por parte del Estado ante la crisis y el ajuste de los '80.

Esta situación marca, según algunos especialistas de la región y funcionarios de organismos internacionales, el agotamiento del un estilo de relación Estado-universidad descrito como "benevolente" o de "laissez-faire", y el comienzo de una nueva relación en la cual el Estado exige -apelando a un supremo interés social- la rendición de cuentas del accionar de las instituciones a cambio del financiamiento estatal, convirtiéndose en un Estado evaluador.

En un conocido trabajo comparativo de los sistemas de educación superior en distintos lugares del mundo, Clark, identifica tres elementos básicos de la organización universitaria. El primero, es el modo en que se conciben y organizan las tareas o actividades principales. En torno a las especialidades del conocimiento cada sistema desarrollo una división del *trabajo*. La educación superior *organiza el trabajo en base a la disciplina y la institución*, la primera como una modalidad que atraviesa las fronteras de los establecimientos locales, mientras las instituciones, a su vez, reúnen grupos disciplinares para hacer de ellos conglomerados locales.. El segundo elemento básico son las *creencias*, es decir, las normas y los valores primarios de los diversos actores ubicados en el sistema. El tercer elemento es la *autoridad*, la distribución de poder legítimo por todo el sistema. Múltiples relaciones del poder se derivan de la organización del trabajo y las creencias. Considera la existencia de seis niveles de autoridad que no se encuentran en todos los sistemas. Estos son: a) el departamento o cátedra; b) el establecimiento;

c) la universidad; d) sistemas unificados en varios campuses, juntas regionales o consejo de rectores; e) gobierno provincial o municipal y f) gobierno nacional

Un aspecto adicional que estudia son las modalidades de integración o coordinación del sistema en su conjunto, que difiere según los países. De allí surge el conocido triángulo de la coordinación, como tipos ideales que no se dan en forma pura en ningún país. La integración del sistema, se da entonces, en base a tres tipos ideales: a) el sistema estatal (burocrático y político); b) el sistema del mercado: mercado de consumidores, mercado ocupacional y mercado institucional y ; c) el sistema profesional o oligarquía académica por especialización creciente en un área de conocimiento (conocimientos necesarios y esotéricos), la expansión de los cuerpos colegiados centrales (comisiones científicas, evaluación de pares) y la expansión de organizaciones de académicos. (Clark, 1983)

Asimismo, resulta pertinente para este trabajo, analizar el aporte teórico que realiza Neave para explicar los cambios en la relación gobierno- universidad en los países europeos y el surgimiento o transformación de los organismos intermediarios. Según este autor, el ascenso del Estado Evaluador hacia fines de la década del '80 supuso un cambio la forma en el control que históricamente ejerció el Estado sobre las instituciones de educación superior. Desde la teoría política se lo podría explicar como una salida a la crisis de legitimidad del Estado, en donde los ciudadanos no confían tanto en sus gobernantes y exigen más participación. De allí se derivan dos vertientes. Una, es la idea de limitar al Estado que creció desmesuradamente y otorgar más libertad de iniciativa a las instituciones individuales, vertiente norteamericana y economicista (prevaleció en el Reino Unido y Holanda). Este discurso, más pragmático y tecnocrático, se presenta como una forma de renovación económica su apuesta fue reducir el ámbito del Estado mediante la desregulación y a sustituirlo por el mercado en el tema de la educación superior. Otra vertiente, del estado evaluador surgió como un parámetro de la "modernización política". El tema no radica en limitar al Estado sino en recuperar el lugar que ocupaban las naciones, proponiendo la descentralización delegando poderes de regulación en las regiones (prevaleció en Francia, Suecia, Bélgica y España). (Neave, 2001).

En otro artículo del mismo autor, se profundiza sobre la emergencia de estos organismos intermediarios intentando clasificarlos según distintos criterios. El primero, es sobre que dirección de penetración que tienen, es decir, en el sentido que actúan, de allí surgen dos distinciones, la primera de arriba hacia abajo y, la segunda, de abajo hacia arriba y destaca una categoría residual los "amortiguadores internos". Otro criterio, es según las funciones primarias que cumplen: a)

distributivas, es decir encargadas de distribuir fondos; b) asesoras o de coordinación; c) discusión y debate. Estas funciones son, según el autor, jerárquicamente acumulativas y no mutuamente excluyentes. Por ello, los que cumplen funciones distributivas son cuerpos primarios, los que cumplen funciones de asesoramiento son cuerpos secundarios y los que cumplen funciones de debate son terciarios. El tercer criterio es según la amplitud de sus propósitos, distingue los de propósito único de los de multipropósitos. Otro criterio adicional es la amplitud de las instituciones que coordinan, son intersectoriales cuando abarcan toda la enseñanza superior o son sectoriales si se concentran sólo en las universidades o en el sector no universitario.

Un elemento adicional es cual es la teoría implícita en el surgimiento o justificación de estos cuerpos. En algunos países la justificación de crear estos cuerpos intermediarios fue establecer una zona neutral de negociación a fin de evitar que el Estado interviniera excesivamente, tal es el caso de Gran Bretaña, procura reducir el estado a su mínima expresión. Implicaba un encuentro entre las necesidades políticas de corto plazo y la necesaria estabilidad de largo plazo que requerían los académicos para desarrollar sus tareas. Pero con la irrupción del neoliberalismo y la primacía del mercado, el Estado pide una rendición de cuentas a la universidad en nombre de la industria. Estos cuerpos favorecen que la universidad sea más sensible a los requerimientos inmediatos del momento. En el caso de algunos países europeos esto llevó los procesos de descentralización, es decir que los intereses locales tengan una participación más activa, introducir a la "sociedad civil" como otro elemento de coordinación (Neave, 2001)

Para algunos autores, desde una concepción positiva, el tema de la coordinación, guarda estrecha relación con el de la autonomía universitaria y si esta competencia está asignada a órganos colegiados en donde participan las universidades, implica un mecanismo adecuado para limitar la intervención del Poder Ejecutivo.

Cantini señala, que cierto grado de coordinación del sistema de educación superior es necesario aunque implique restricciones de la autonomía particular de cada institución en la medida que las decisiones que toman los órganos coordinadores sean vinculantes para el conjunto de las universidades. (Cantini, 1997)

Para Levy, los órganos y mecanismos de coordinación del sistema de educación superior es una visión alternativa a la del gobierno central limitado. La coordinación supone, el establecimiento de relaciones adecuadas que involucran interacciones por medio de las cuales el comportamiento y el destino de las partes individuales se hayan afectado de manera significativa por las acciones de las otras partes. Implica un grado de cooperación y incluso acción común y armonía,

se producen preferentemente de manera voluntaria, a nivel del subsistema y comporta un alto grado de competencia y autonomía de las diferentes partes del subsistema, del poder sistemático general (Levy, 1990).

Este mismo autor, describe dos tipos extremos de coordinación: a) la coordinación general centralizada y b) la coordinación sistémica con gobierno central mínimo. Sostiene que el segundo tipo de coordinación es el más adecuado. En el primer tipo de coordinación, en la búsqueda de acuerdos muchas veces las diferencias se convierten en tensiones y luego en conflictos abiertos, el consenso es poco probable por ello predomina la coerción y se tiende a ahogar la capacidad de respuesta, la innovación, la diversidad y la iniciativa de las instituciones. Por el contrario, en la coordinación sistémica con gobierno central mínimo; las libertades se maximizan en la medida que las unidades individuales pueden escoger su propio curso (autonomía institucional), los actores pueden elegir (jerarquía consensuales), se fortalece la posibilidad de "accountability" (dar cuenta y ser responsables de su acto), las unidades son más responsables de sus acciones públicas ante su comunidad o grupo de intereses y se logra mayor eficiencia por medio de la competencia que favorece la innovación (Levy, 1990)

V- La Ley de Educación Superior 24.521.

El contexto

La Reforma del Estado iniciada en la Argentina bajo el condicionamiento del proceso de ajuste estructural que implicó procesos de privatización, desregulación, y descentralización, tuvieron su correlato en el campo educativo. Las políticas de "Transformación Educativa" del gobierno partieron, en términos normativos, de la transferencia de las escuelas secundarias y terciarias a los gobiernos provinciales, la configuración de una propuesta integral para la educación argentina mediante la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993 (LFE) y culminó con la sanción de la ley que estamos analizando.

En el caso de las universidades, se parte de un diagnóstico de crisis de este nivel provocada por la combinación entre la explosión de los números en términos de alumnos, docentes, instituciones y las restricciones de financiamiento público por el ajuste estructural que trajo como consecuencia el deterioro de la calidad de las instituciones universitarias.

A partir de los '90 y a pesar que con la Reforma Constitucional de 1994, el principio de autonomía y autarquía de las universidades fue consagrado explíci-

tamente en la Constitución Nacional. Sin embargo, tanto a través de su reglamentación en 1995 a través de la Ley de Educación Superior y sus normas conexas cuanto por las políticas diseñadas y implementadas por el Poder Ejecutivo Nacional, la autonomía fue redefinida.

La nueva concepción de la autonomía hace que, desde los argumentos del PEN, no resulte contradictorio, por un lado, otorgar «libertad» a las casas de estudios para cambiar ciertos principios como el de gratuidad y, por otro, estipular con excesivo reglamentarismo cláusulas que restringen otros aspectos de la autonomía académica e institucional.

En varias oportunidades, el Secretario de Políticas Universitarias Juan Carlos del Bello, expresó que la autonomía universitaria implica una correlativa responsabilidad pública por los resultados de la acción, atendiendo al conjunto de los intereses sociales y no sólo a los corporativos. Por ello, los mecanismos de regulación que se establecen por parte del gobierno apuntan a que las universidades den cuenta a la sociedad de su accionar.

En un trabajo que se analizan las políticas universitarias de la última década se destaca la existencia de dos tendencias principales: a) la agenda política varió desde un primer período caracterizado por el restablecimiento de los principios reformistas de 1918, que garantizaban la democratización del sector universitario profundamente castigado por el régimen de facto, a un segundo momento, en el que se produce un cambio de agenda hacia cuestiones que se relacionan con los principios neoliberales del modelo universitario «diferenciador y competitivo» (Paviaglioni et al 1996). b) cambia la manera de definir políticas. De un primer período, en el que el parlamento juega un rol central como mediador de intereses dando amplias atribuciones a la propia comunidad universitaria, se pasa a un segundo período en el que el principal actor es el Poder Ejecutivo (PEN), apoyado en diagnósticos y propuestas para el sector de organismos internacionales y técnicos de la región. (Nosiglia y Marquina, 1995).

Asimismo, en esta norma aparecen, nuevos organismos de gobierno y coordinación del sistema universitario que establecen una nueva distribución del poder entre el gobierno, las instituciones entre sí y al interior de las mismas.

Caracterización de la autonomía en el texto legal

El Título IV, capítulo 2 de la norma se refiere al tema de la autonomía fijando sus alcances y sus garantías. En el primer artículo se establece la autonomía

académica e institucional. Lo que implica dictar sus estatutos, definir los órganos de gobierno, determinar sus funciones y elegir sus autoridades, administrar sus bienes, crear carreras de grado y posgrado, otorgar grados académicos y títulos habilitantes (Art.29). Sin embargo, varias de sus atribuciones se encuentran limitadas. En el caso de los estatutos estos deben ser comunicados al Poder Ejecutivo a los efectos de su adecuación a la Ley

(art.29 inc. a y art. 34). Con respecto a lo académico, sobre el otorgamiento de títulos, se determinan que podrán ejercer dicha atribución si cumplen con ciertos requisitos de carga horaria mínima y en algunos casos de contenidos curriculares mínimos (Art. 42 y 43). Los posgrados deben ser acreditados por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Art. 39). Finalmente se establecen criterios sobre regularidad de estudios (Art. 50).

Entre las limitaciones a la autonomía institucional se destaca que con respecto al gobierno la Ley establece que claustros la integran y en que porcentaje, las condiciones para ser elegido en el caso de los estudiantes y la división de funciones entre los órganos colegiados y unipersonales. A los primeros le reserva funciones legislativas y a los segundos ejecutivas (Art. 52 a 57).

En contraste con estas limitaciones, en otros artículos de la misma norma, establecen regulaciones que sirven de garantía de la autonomía. Se establecen restricciones para la intervención (Art.30) siendo el Congreso Nacional la única institución que puede intervenir las universidades, también se reducen las causas y tiempo de la intervención.

Asimismo, se da mayor participación al Poder Judicial ya que se establece que la fuerza pública sólo puede ingresar a la universidad por orden del juez competente (Art.31) y determinando que es el Poder Judicial ante quien se pueden apelar a las decisiones de los órganos de gobierno universitario (Art. 32).

Caracterización de la coordinación en el texto legal

Un aspecto inédito en materia de normativa de este nivel de enseñanza es la idea de conformar un sistema de educación superior. Por ello, por primera vez en la historia, la LES regula el funcionamiento de la educación superior en conjunto, incluye a la educación superior universitaria y no universitaria, pública y privada.

En los comentarios y antecedentes que el Poder Ejecutivo hace cuando eleva su proyecto de Ley, destaca, la idea de concebir un sistema federal de educación superior, integrado por instituciones diversas, no sólo por sus características y

misiones sino por su dependencia institucional. En la Argentina, en general la mayoría de las instituciones universitarias son nacionales y las no universitarias dependen de las provincias. (Ministerio de cultura y Educación, 1994)

Referidos a la integración del sistema la norma incluye distintos mecanismos. En primer término, se refiere a la articulación, entre instituciones y al interior de las mismas para facilitar la movilidad horizontal y vertical de estudiantes y docentes, así como para propender a un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales asignados al sistema, respetando sus bases federales y su autonomía que caracteriza a las instituciones universitarias que la integran. En el documento de fundamentos de la ley el ministerio señala: "La articulación horizontal y vertical entre la gran variedad de opciones institucionales existentes en materia de educación superior es uno de los objetivos centrales que se persigue con al constitución de "un sistema" en este nivel de enseñanza (Ministerio de Cultura y Educación, 1994:7). Se prevén distintos mecanismos de articulación :a) entre instituciones universitarias que faciliten la articulación y equivalencias entre carreras de una misma universidad o de instituciones universitarias distintas, conforme a las pautas que se refiere el artículo 8, inciso d (Art. 38 LES); b) entre las distintas instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior, que tiene por fin facilitar el cambio de modalidad, orientación o carrera, la continuación de los estudios en otros establecimientos, universitarios o no, así como la reconversión de los estudios concluidos, se garantiza conforme a las siguientes responsabilidades y mecanismos: las provincias, en sus respectivos ámbitos de competencia. La educación superior no universitaria perteneciente a las distintas jurisdicciones, se regula por los mecanismos que éstas acuerden en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE); c) entre instituciones de educación superior no universitaria e instituciones universitarias, se establece mediante convenios entre ellas, o entre las instituciones universitarias y la jurisdicción correspondiente; d) entre diferentes instituciones universitarias, a través de convenios entre ellas.

Finalmente, la articulación a nivel regional estará a cargo de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior, integrados por representantes de las instituciones universitarias y de los gobiernos provinciales de cada región. (Art. 10 LES)

Específicamente la norma hace referencia, con el concepto de coordinación, a las acciones que se hacen para la integración del sistema de educación superior (Art.71, 72, y 73 LES). Para las tareas de coordinación crea varios cuerpos colegiados, que describiremos, más adelante.

Asimismo, la LES crea dos mecanismos que conducen a la integración del sistema, la evaluación y la acreditación de programas e instituciones.

Con respecto a la evaluación, cuya práctica regular y sistemática se fundamenta en la comparación internacional y en la necesidad de asegurar mayor calidad y excelencia en los resultados estables que corresponde a las jurisdicciones desarrollar modalidades regulares y sistemáticas de evaluación institucional de las instituciones bajo su dependencia, con arreglo a lo que estipula el artículo 25 de la presente ley.

El Consejo Federal de Cultura y Educación acordará la adopción de criterios y bases comunes para la evaluación de las instituciones de educación superior no universitaria,

La evaluación de la calidad de la formación docente de nivel no universitario se realizará con arreglo a lo que establece la Ley Federal de Educación N° 24.195.

Con respecto a las universidades, deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional. Las auto evaluaciones se complementarán con evaluaciones externas, que se harán como mínimo cada seis (6) años que estarán a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) o entidades privadas (Art. 15 g LFE) (Art. 44 LES).

Con respecto a la acreditación, las instituciones de nivel superior que se creen o transformen, o las jurisdicciones a las que ellas pertenezcan, que acuerden con una o más universidades del país mecanismos de acreditación de sus carreras o programas de formación y capacitación, podrán denominarse colegios universitarios (Art. 42 LES). Con respecto al nivel universitario se acreditan carreras de grado y posgrado.

VI- Los organismos de coordinación de universidades: revisión histórica y situación actual

Revisión histórica de los organismos de coordinación

La existencia de organismos de coordinación universitaria fue contemplada en muchas leyes universitarias, cuyas funciones variaron desde el asesoramiento al Poder Ejecutivo en diversas cuestiones de políticas para la universidad hasta la coordinación de las distintas instituciones universitarias. Lo que se observa a partir de la actual LES es la proliferación de estos organismos con funciones diversificadas.

Como señala Cantini, si bien existieron proyectos de crear organismos de coordinación universitaria previos, en la primera norma en que aparece un organismo de coordinación es, en la Ley 13031 de 1947, durante el primer gobierno del Presidente Perón (Cantini, 1997). Cabe destacar que durante ese período la autonomía universitaria se encontraba bastante restringida³.

El organismo de coordinación que crea esta ley se denominó Consejo Nacional Universitario (Art. 111 y 112) estaba formado por los rectores de las universidades y presidido por el ministro de educación.⁴ Sus funciones eran limitadas a la coordinación de la labor entre las instituciones, el asesoramiento al Poder Ejecutivo y la armonización de los planes de estudio y títulos a otorgar.

Posteriormente, en la Ley 14297, durante el segundo gobierno del Presidente Perón, con las mismas restricciones que la anterior a la autonomía universitaria, se contempla la creación de un órgano de coordinación con la misma denominación y funciones similares a las que se establecían en la ley 13031. Se le agrega la función de reglamentar la extensión universitaria, coordinar y planificar las publicaciones y congresos universitarios y asesorar sobre la creación de Academias Nacionales.

Durante el gobierno de facto que derrocó a Perón, se crea un nuevo organismo de coordinación el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), a través del Decreto-ley 7361 de 1957 sobre régimen económico financiero. Estaba integrado por los rectores de las universidades y cuya función era, principalmente, la armonización de los presupuestos. En 1961, a través de la Ley de Presupuesto N° 16432 se amplió la competencia del CIN otorgándole la formulación de un estatuto del personal no docente.

En el gobierno de facto del General Onganía, el órgano de coordinación interuniversitario, previsto en la Ley 17245 de 1961, pasó a denominarse Consejo de Rectores integrado por rectores o presidentes de Universidades Nacionales y fue presidido rotativamente por uno de ellos. El mismo se establece como lazo entre el Poder Ejecutivo (P.E.) y las universidades para la elaboración del presupuesto, el estatuto y escalafón del personal y al mismo tiempo, como instancia de pla-

3 Regulaba todos los aspectos de la organización y funcionamiento de las universidades de manera detallada, el alcance de la autonomía era técnica, docente y científica (Art. 1), el rector era designado por el Poder Ejecutivo (Art. 10) y los decanos eran elegidos a nivel de facultad por Consejeros electos pero de una terna enviada por el rector (Art. 27), los profesores eran designados por el Poder Ejecutivo de una terna enviada por la universidad previo análisis de antecedentes elaborado por la facultad a través de una comisión asesora (Art. 45).

4 En ese período existían 5 universidades: Córdoba, Buenos Aires, La Plata, Tucumán, Litoral

neamiento de la educación superior. Este planeamiento se basará en la realización de estudios y diagnósticos por medio de la Secretaría permanente integrada por delegados de las universidades.

Asimismo, a través la Ley 17604 de Universidades Privadas se crea el Consejo de Rectores de Universidades Privadas. Era un órgano de representación conjunta, de coordinación de políticas y asesor del Poder Ejecutivo en esta materia.

Sin embargo, cabe destacar que en este gobierno de facto, con la consigna de dar un “shock autoritario” comienza un período dictatorial en donde la Universidad fue el blanco preferido de esa represión, todas ellas fueron intervenidas avasallando su autonomía.

La Ley 17245 plantea una clara restricción a la autonomía universitaria, se refiere a ella explícitamente en los artículos 5° y 6°. Se limita la autonomía a lo académico (Art.5) y se establece que la autonomía no podrá funcionar como un impedimento para el accionar de otros poderes del estado y autoridades nacionales o locales en el mantenimiento del orden y el cumplimiento de las leyes (Art.6).

En cuanto al gobierno de la universidad, la ley introduce claras y explícitas imposiciones respecto de la conformación del mismo al interior de las instituciones universitarias⁵

Durante el tercer gobierno de Perón en 1974, se dicta una nueva Ley de Universidades N° 20654. Al momento de sancionarse esta norma, en marzo de 1974, el Ministro de Educación era Jorge A. Taiana, quien ejerció esas funciones entre mayo de 1973 y octubre de 1974, un mes después de la muerte de Perón.

Dicha ley incluyó 6 artículos bajo el título “Disposiciones Transitorias” que son de *normalización* de las universidades. Esta es la única parte de la ley que tuvo vigencia, pues la normalización no alcanzó a realizarse y dos años más tarde, en 1976, el golpe de estado interrumpió el orden constitucional y la ley fue derogada.

La Ley 20654 define a las universidades como “comunidades de trabajo”. Hace referencia explícita a la autonomía en su Art. 1° definir las como “personas jurídicas de derecho público, organizadas dentro del régimen de autonomía académica y docente y autarquía administrativa, económica financiera...” (Art. 3°), y

5 Se elimina el gobierno tripartito y se detallan exhaustivamente las funciones y composición de los diferentes órganos de gobierno. El Rector es designado por mayoría absoluta en la Asamblea Universitaria -formada por el rector, los decanos y los miembros de los consejos académicos-. Los decanos son elegidos por el Consejo Académico, formado por 7 profesores de los cuales 5 deben ser titulares o asociados y los dos restantes, adjuntos. Los alumnos pueden elegir un delegado estudiantil a dichos cuerpos con voz y sin voto.

se prohíbe la expresión partidaria, política o de ideas ajenas a la democracia en la universidad en el Art.5°. Se restringe el accionar de los docentes al determinar en el artículo 11° que no podrán defender ideas contrarias a la Nación so pena de cesantía, exoneración o suspensión.

En cuanto al gobierno, la ley fija claramente la restitución de la participación de todos los sectores en la conducción de las instituciones universitarias estableciendo los porcentajes que le cabe a cada uno 60 % para los profesores, 30 % para los estudiantes y 10 % para los no docentes (Art. 19°). Los representantes del personal no docente en los Consejos Directivos tienen voz y voto en todos los asuntos a excepción de aquellos de carácter exclusivamente académico (Art. 33).

El Título IX se refiere a la coordinación interuniversitaria que será ejercida por el Ministerio de Cultura y Educación y se expresa que esta actividad deberá ser compatibilizada con el “sistema nacional de planificación y desarrollo. Como señala, Cantini, esta ley significó un retroceso en la competencia del Consejo y un avance en las del Ministerio (Cantini, 1997)⁶

Durante, un nuevo período de facto en 1976, se dicta la ley 22207. Esta ley se enmarca en el contexto de la dictadura militar, por la cual las fuerzas armadas en el poder irrumpen en las universidades para someterlas a la política de “orden” y represión. Muchos docentes ya habían sido exonerados de las universidades con anterioridad, durante 1974 y 1975.

Esta ley deroga las anteriores: 20.654, 21.276 y 21.533. En el Título I se establecen el ámbito de aplicación, los fines, las funciones de la universidad, las “prohibiciones” relativas a actividades políticas y la expresión de ideas político partidarias. También se alude bajo el título de “Régimen jurídico” a la “autonomía académica”, aunque inmediatamente se la acota con un párrafo aclaratorio en el que se establece que la autonomía no será un “obstáculo” para el accionar de las autoridades nacionales, provinciales o locales. Finalmente, se establecen las causales de intervención de las universidades por el PE en el Art. 7°.

El Título III se refiere al “Régimen de gobierno” se establece que el gobierno de las universidades será ejercido por: la Asamblea Universitaria integrada por el rector, vicerrector, los decanos y vicedecanos y representantes de los profesores; el rector, designado por el Poder Ejecutivo Nacional; el Consejo Superior, integrado por el rector, el vicerrector los decanos y representantes de los profesores; los decanos, designados por el Ministerio Cultura y Educación y los consejos académicos, integrados por el decano, vicedecano y profesores.

6 Durante este período había 24 Universidades Nacionales.

En el marco de esta norma, la coordinación universitaria que se establece (Art. 73 y 74), aumenta las competencias del Ministerio, otorgándole al Consejo de Rectores de Universidades nacionales, sólo funciones de asesoramiento a requerimiento del Poder Ejecutivo en esta materia.

Durante el gobierno constitucional del Dr. Alfonsín, tuvo como primer objetivo el restablecimiento de los principios del Estado de Derecho luego de un largo período de un régimen que apeló a las peores tradiciones autoritarias de la Argentina justificando la desaparición forzada de muchas personas como mecanismo de “depuración ideológica”.

Dentro de las políticas educativas, las de nivel universitario fueron tempranamente privilegiadas por el gobierno de la transición democrática. Esto se constata en que una de las primeras iniciativas para el sector educación fue el establecimiento de la “normalización” de las universidades nacionales a través del decreto 154/83 del 13 de diciembre de 1983. En esta norma y en las que se dictan consecuentemente, se encuentran presentes “la voluntad gubernamental de restauración de los principios reformistas de la autonomía, la participación estudiantil, el fomento del pluralismo ideológico que garantizara un alto nivel académico y la apertura de la universidad a las aspiraciones educativas de todos los sectores”(Nosiglia y Marquina, 1995)

A partir del funcionamiento del Parlamento, esta norma es incluida para su ratificación en la convocatoria a sesiones extraordinarias. El espíritu contenido en la propuesta normativa del Poder Ejecutivo fue sostenido por los parlamentarios que, con pequeñas modificaciones sancionan la Ley 23068 constituyéndose en una de las primeras medidas de acción legislativa de ese período. A partir de allí, se establecen las ulteriores regulaciones para el nivel, que otorgan un papel central a la comunidad universitaria en la democratización de sus instituciones. Las normas más destacadas fueron las dos leyes referidas al régimen económico financiero de las universidades nacionales 23151 y 23569 y la 23115 sobre anulación de las confirmaciones de concursos de profesores y beneficios de estabilidad del cargo obtenidos por la ley de facto 21536.

Sin embargo, dichas normas no contemplaban como se establecería la coordinación universitaria, fue un decreto el N° 2461 de 1985, por el cual se recrea el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). En el considerando de dicha norma se expresa claramente que las universidades una vez normalizadas deberán contar con un mecanismo de coordinación que no menoscabe su autonomía y que el organismo tendrá las atribuciones y el poder de decisión que las propias universidades resuelvan conferirle. Por ello, este organismo es de adhesión voluntaria

de las universidades. Su misión será la coordinación de las políticas entre las universidades y con el resto del sistema educativo y el sistema científico y técnico. Asimismo, tendrá atribuciones de coordinación con otros organismos públicos y privados nacionales y extranjeros. En términos de organización interna podrá prever organismos regionales de coordinación.

El tono y carácter del Decreto, es indicativo en resguardo de la autonomía. Por ello, son las propias universidades que adhirieron voluntariamente al organismo que se establecen su propio Estatuto de funcionamiento. Sus funciones son de coordinación de políticas entre las universidades y con otros niveles educativos y el sistema de investigación.

Asimismo, coordinan y compatibilizan propuestas sobre validez nacional de los títulos, analizan y formulan propuestas de políticas sobre problemas nacionales y educativos, entre las más importantes. Integran el CIN las universidades adheridas y un representante del Ministerio de Educación con voz pero sin voto. La representación de la Universidad estará a cargo del Rector sujeto a lo establecido en el estatuto de cada universidad.

Siguiendo a Cantini, se puede concluir del análisis recién expuesto sobre los organismos de coordinación que un grupo de leyes (13031, 14297 y 22207) le asigna funciones de asesoramiento no vinculante al Poder Ejecutivo. Otro grupo de normas, le asigna además de estas funciones otras operativas y vinculantes, como por ejemplo, las presupuestarias (decreto-ley 7361/57) o académicas administrativas (ley 17245). (Cantini, 1997)

Un caso especial a nuestro juicio, es el decreto 2461/ 85, establece mayores márgenes de autorregulación sistémica a las universidades, como nunca había sido contemplado en las normas anteriores.

Situación actual de los organismos de coordinación

Si bien se observa, en el punto anterior, que existieron antecedentes de organismos de coordinación del sistema universitario, la Ley vigente 24521, ha introducido importantes cambios en esta materia. En primer término, crea nuevos organismos de coordinación que suma a los tradicionales. En segundo término, integra otros representantes de organismos públicos y privados, además de los tradicionales representantes de las universidades. En último término, establece una nueva distribución de competencias y responsabilidades.

fundamentos en humanidades

Cuadro N°1: Características de los organismos de coordinación de la Ley 24521

Organismo	Atribuciones	Tipo de órgano	Composición
Consejo Interuniversitario Nacional	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.	Colegiado Coordinación y consulta (Art. 71 LEIS)	- Rectores o presidentes de universidades, institutos universitarios nacionales definitivamente organizados y provinciales reconocidos públicamente (Art. 73 LEIS)
Consejo de Rectores de Universidades Privadas	Idem CIN (art. 73 LEIS)	Colegiado Coordinación y consulta (Art. 71 LEIS)	- Rectores o presidentes de instituciones universitarias privadas
Consejo de Universidades	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 requiere su intervención conforme a la presente ley; (Estándares acreditación grado y posgrado, carga horaria contenidos mínimos de determinadas carreras, etc.) c) Acordar con el Consejo Federal de Cultura y Educación criterios y pautas para la articulación entre las instituciones educativas de nivel superior; (Art. 72 LEIS)	Colegiado Coordinación y consulta (Art. 71 LEIS)	- Presidido por Ministro de Cultura y Educación - Comité Ejecutivo del CIN - Comisión directiva del CRUP - 1 representante de cada CRPES (deberá ser Rector) - 1 representante del CFCyE
Consejos de Regional de Planificación de la Educación Superior	-Articulación a nivel regional de la educación superior (Art. 10 LEIS)	Colegiado Coordinación y consulta (Art. 71 LEIS)	- Integrado por representantes de las instituciones universitarias y gobiernos provinciales y representantes de otras instituciones y organizaciones sectoriales. (Art. 10 LEIS)
Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria	a) Coordinar y llevar adelante la evaluación externa; b) Acreditar las carreras de grado, así como las carreras de posgrado, conforme a los estándares que establece el Ministerio de Educación en consulta con el Consejo de Universidades; c) Pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para el Ministerio de Educación autoriza la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con la posterioridad a su creación o al reconocimiento de una institución universitaria provincial; d) Preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes en base a los cuales se evaluará el período de funcionamiento provisorio de dichas instituciones.	Organismo descentralizado, que funciona en jurisdicción del Ministerio de Educación (Art. 48 LEIS)	- 12 miembros, a propuesta de los siguientes organismos: tres (3) por el CIN, uno (1) por CRUP, uno (1) por la Academia Nacional de Educación, tres (3) por cada una de las Cámaras del Congreso Nacional, y uno (1) por el Ministerio de Educación. En todos los casos deberá tratarse de personalidades de

En dicha norma se establece como órganos de coordinación y consulta universitaria, el Consejo de Universidades (CU), el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) (Art. 71). Sin embargo, tanto por las atribuciones conferidas como por la relación con los otros organismos se considera que la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) es también un organismo de coordinación del sistema (Art. 44, 45, 46,47).

El CIN y el CRUP, como se vio en el punto anterior, tienen sus antecedentes en distintas leyes universitarias, aunque a partir de la nueva norma se relativizan sus funciones por la creación de otros órganos nuevos.⁷

En el cuadro N° 1 se describen las atribuciones, el tipo y composición de cada uno de estos organismos de coordinación.

Del análisis de sus funciones se observa que en el CU recae un peso importante en definición de políticas y estrategias de desarrollo y la cooperación entre las instituciones universitarias y no universitarias públicas y privadas. Por ello, esta integrado por representantes de todos los otros organismos de coordinación. Asimismo, se le asignan funciones vinculantes para todo el sistema. Su acuerdo es indispensable en el establecimiento de estándares acreditación grado y posgrado, la determinación de carreras que comprometen el bienestar de la población y el establecimiento de la carga horaria contenidos mínimos de estas carreras.

En coincidencia con lo anterior, Molina, señala que a partir de la constitución de este órgano puede hablarse con más propiedad de un "sistema universitario", en la medida en que existe un órgano que coordina el conjunto y es generador de políticas. Es la primera vez que se reúne en un mismo organismo los intereses de todas las instituciones de este nivel de enseñanza.

Con respecto al CIN y al CRUP, si bien la norma no cambia su carácter de coordinación y consulta, en sus respectivos ámbitos, como señaló en el punto anterior, algunas funciones que son vinculantes para ellos se delegaron en el CU y otras en la CONEAU.

La vinculación del CIN con el Ministerio durante este período fue en muchos momentos muy tensa, principalmente por motivos de incumplimiento de las asig-

⁷ Sin embargo, cabe aclarar que muchos de estos nuevos organismos incorporados en la Ley, tienen sus antecedentes en otros similares creados por el Ministerio, en la década del '90.

naciones presupuestarias, lo que se observa en distintas declaraciones de este organismo.

El debilitamiento del CIN también se da por deficiencias institucionales en el ejercicio de la coordinación y autorregulación universitaria y por cuestiones políticas. Los problemas de gestión institucional hacen referencia a la dedicación parcial de sus miembros, su alta rotación y la insuficiencia de presupuesto para establecer sus propios diagnósticos y propuestas. Frente a este organismo con dificultades de funcionamiento, el Ministerio de Educación a partir 1993, pasa a ser un espacio muy dinámico de producción de políticas y negociaciones. Desde el punto de vista político, el organismo tuvo un rol más defensivo que propositivo y con la creación de nuevas universidades nacionales que respondían o coincidían con el gobierno los acuerdos dentro del CIN pasan a ser más difíciles.

Sin embargo, y como señalan los propios protagonistas del CRUP, este organismo se encuentra jerarquizado ya que integra distintos organismos del sistema de gobierno y coordinación del sistema. Desde esta perspectiva corresponde al CRUP unificar criterios para su gestión en los cuerpos mixtos del sistema universitario. A juicio de los miembros del CRUP el conjunto de roles atribuidos en la nueva legislación marca un fortalecimiento de las acciones de coordinación y autorregulación interuniversitaria (CRUP, 1998).

La inclusión en la LES de los CPRES, se fundamenta, por una parte, en la idea de pensar el nivel superior como sistema, dado el carácter federal del gobierno de la educación superior y, por otra, en comprometer a las instituciones con su región de influencia. Existen siete consejos de planificación regional que articulan horizontalmente a nivel regional el sistema de educación superior.

Con esta creación se institucionaliza la experiencia de coordinación y planeamiento a nivel regional, que se venía realizando por Consejos de características similares creados en 1993, por el Ministerio de Educación.

Una característica del desarrollo del sistema de educación superior es más la de un conglomerado heterogéneo y superpuesto, de allí la importancia otorgada a este cuerpo en términos de la evaluación de la oferta existente y la reorientación de un modo más integrado y armónico los procesos, entre sí y con el medio, los procesos de formación profesional, de investigación científica y tecnológica y de extensión y servicios a la comunidad.

Según, Crisafulli, la experiencia de funcionamiento fue rica y dispar. La construcción de una agenda de problemas comunes fue compleja y con altibajos por falta de experiencia de sus protagonistas en la coordinación a nivel regional. (Crisafulli, 1999).

En último termino, merece una mención especial, la CONEAU. Como se señaló, no integra en la LES los denominados organismos de gobierno y coordinación pero dada las competencias y dinamismo que adquirió esta comisión, se ha constituido en uno de los cuerpos más importantes de coordinación del sistema.

La CONEAU, tiene algunas diferencias importantes, con respecto a los otros organismos analizados. En primer término, es un organismo descentralizado que funciona en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación. Con ello, se pretende de dotar de mayor independencia del Poder Ejecutivo en el desempeño de sus funciones. Por otra parte, se delega en un organismo de carácter estatal el cumplimiento de estas funciones, aunque pueden crearse posteriormente otras agencias que cumplan similares funciones pero que deben ser reconocidas por la propia CONEAU. Asimismo, está integrado, no sólo por miembros de las instituciones universitarias sino también por representantes del Poder Legislativo y la Academia Nacional de Educación, dando participación de este modo a actores extrauniversitarios. Finalmente, tiene funciones muy amplias de regulación del sistema a través de los mecanismos de evaluación y acreditación de carreras de grado reguladas por el Estado y posgrado, la acreditación de otras agencias evaluadoras y la realización de informes evaluativos requeridos para la creación de nuevas instituciones universitarias y su reconocimiento provisorio y definitivo.

La creación de un organismo de evaluación y acreditación universitaria fue una política muy controvertida y resistida por las instituciones universitarias por su tradición autónoma y por el temor a que estos mecanismos impusieran restricciones posteriores al financiamiento de las instituciones. Asimismo, como señala Mollis, la iniciativa a favor de evaluar la calidad universitaria se había gestado fuera de las universidades y fue promovida por el banco Mundial que en diversos documentos critica fuertemente el accionar en materia de pertinencia, calidad, gobierno y financiamiento de las universidades. Lo cual se inicia un proceso de "evaluación bajo sospecha" (Mollis, 1997).

Para sortear estas dificultades iniciales el Ministerio establece incentivos económicos a fin de que las universidades se evalúen voluntariamente y, posteriormente, condiciona el acceso a fuentes competitivas de fondos a la realización de los procesos evaluativos.

Otro autor señala, en un trabajo que analiza el funcionamiento de la CONEAU que, sus funciones son mucho más amplias de las que tienen otros organismos similares en el mundo y esto podría dificultar la gestión del organismo que podría tener por esta sobrecarga de funciones. (Krotsch ,2001(b))

La ampliación del número de organismos de coordinación a partir de la sanción de la LES, así como la complejidad de sus modos de interacción por las relaciones y articulaciones entre los distintos organismos para la toma de decisiones en el ámbito de su competencia, complejizan los modos de regulación del sistema de educación superior.

Si retomamos los criterios enumerados por Neave para clasificar los nuevos organismos de intermediación, se podría concluir que fueron creaciones del ministerio central. Aunque en la mayoría de ellos, participan representantes de las instituciones de educación superior. Considerando sus funciones, en sentido estricto, ninguno es distributivo. Pero, los resultados de sus acciones pueden tener efectos sobre la obtención de fondos concursables, la posibilidad de ser consultores del sector público o la obtención de reconocimientos simbólicos. Este puede ser el caso de las evaluaciones y acreditaciones realizadas por la CONEAU. De alguna u otra manera, todos son de asesoramiento al Poder Ejecutivo. Asimismo, el CIN, CRUP y la CPRES son de discusión y debate, en el logro de acuerdos sobre la articulación y coordinación de las instituciones entre si, con el gobierno y con otros actores externos. En término de los propósitos que persiguen, la CONEAU, es la más especializada en una problemática de la evaluación y acreditación-, pero como se señaló, cumple un número más amplio de funciones de las que habitualmente tienen organismos similares en otros países. Podríamos decir que los únicos organismos de carácter multisectorial son los CPRES, que intentan articular horizontalmente todo el sistema de educación superior. Por el cometido principal, los otros organismos coordinan aspectos referidos el sistema universitario. Esto se explica por las características federales de la organización de nuestro sistema educativo, en donde el gobierno y organización de las instituciones no universitarias, es competencia de las provincias.

En términos de Levy, no se da ninguna de los dos tipos de coordinación enumerados por este autor ya que, por un lado, se da una recentralización del poder en el ministerio central, dada su mayor capacidad técnica y financiera, en parte, por el apoyo brindado por las agencias de crédito internacional. Aunque, por otro, se crean numerosos organismos de "amortiguación" o intermediarios donde participan representantes de las instituciones, y estos nuevos cuerpos les restan atribuciones que antes eran potestad de las instituciones individuales.

Esta situación según algunos autores se da, por incapacidad de la base y sus organismos de coordinación, como el CIN, para promover desarrollar políticas autorreguladas que respeten los intereses de la base (Krotsch, 2001(a) y Mollis, 1997).

Asimismo, se estratifica el gobierno y organización del sistema de educación superior, incrementando los niveles de coordinación formal.

Las universidades públicas dejan de ser el actor privilegiado en la relación gobierno- universidad, ampliándose la participación en las decisiones a las universidades privadas e incorporando otras voces al debate, entre ellos, a representantes del Poder Legislativo, autoridades provinciales, otros organismos académicos y entidades representativas en las regiones.

Como tendencia, se podría concluir siguiendo a Clark que se aumenta el poder burocrático, en representación de los intereses del mercado y la sociedad civil contra los intereses de las corporaciones universitarias.

Algunas consideraciones finales

Con la incorporación del principio de autonomía universitaria a la nueva constitución nacional de 1994 podríamos decir que se cierra un capítulo de confrontación y controversia en torno a esta cuestión, al menos en los términos en que se había planteado en décadas anteriores. Afirmamos esto, pues es la Ley universitaria 24.521 la que introduce nuevamente el debate en torno a la autonomía, pero esta vez, a partir de ejes bien diferentes.

El debate acerca de la autonomía no se centra en la mayor o menor injerencia del poder ejecutivo nacional en la vida de las universidades en el marco de una relación estado-sistema universitario por la cual el primero es el principal responsable de su sostén y desarrollo. Aquí se trata del surgimiento de un “ nuevo contrato social ” entre el Estado y las universidades que supone, la necesidad de un control administrativo más fuerte por parte del estado por medio de la evaluación y el cambio de criterios en la asignación de recursos en base a objetivos y metas acordados y la búsqueda de variadas fuentes de financiamiento.

Las críticas a la ley se centran en su carácter fuertemente reglamentarista tanto por su extensión cuanto por los temas que abarca, muchos de ellos observados como avances que restringen la autonomía universitaria.

Los discursos que defienden estos “avances” no se apoyan ya en la crítica a la universidad-isla, sino que lo hacen desde otro lugar que es el de poner de manifiesto que es la sociedad quien la *financia* y que por tanto el estado es quien debe ejercer algún tipo de control sobre la vida de las universidades. Es decir, quien financia debe tener cierto poder sobre el sistema que sostiene, y el mismo debe actuar con “responsabilidad”.

Asimismo, cobran importancia nuevos organismos de coordinación del sistema que tienen competencias en una multiplicidad de tareas antes reservadas a las instituciones particulares. Los nuevos organismos incrementan su capacidad de formular e implementar políticas para todo el sistema, restringiendo las autonomías particulares y promoviendo mecanismos de homogenización del sistema y la estandarización de programas.

El cambio de modalidad de control apela, por un lado, a la autorregulación institucional, y, por otro, a sistemas cada vez más elaborados de rendición de cuentas ante la autoridad pública. Esta situación implicó la creciente concentración del gobierno central en la dimensión estratégica del desarrollo del sistema y la aparición de estos órganos intermediarios especializados en evaluación, acopio de información y control. En síntesis, debilitan el diálogo privilegiado entre gobierno y las universidades públicas e introduciendo otros interlocutores.

Como señala Neave, "En resumidas cuentas, los cuerpos intermediarios son una forma de papel tornasol que revela con especial sensibilidad los conflictos y tensiones que se dan dentro del gobierno, la universidad y la sociedad (...). Son un efecto, la interfaz donde la jerarquía ascendente del mundo universitarios se encuentra con la jerarquía descendente de la administración nacional" (Neave, 2001:324).

Referencias Bibliográficas

- Cantini, J. L. (1997): La autonomía y la autarquía de las universidades nacionales. Serie Estudios, Academia Nacional de Educación, Buenos Aires.
- Clark, B.(1983): El sistema de educación superior, una visión comparativa de la organización académica, Nueva Imagen, Méjico.
- Consejo de Rectores de Universidades Privadas (1998): 30 Aniversario del CRUP, 40 años de las universidades privadas, Ediciones Universidad del Salvador, Buenos Aires.
- Crisafulli, G.(1999): Los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior. En: Sánchez Martínez (coord.). La educación superior en la Argentina. Transformaciones debates y desafíos, Ministerio de Cultura y Educación, Bs. As
- Frondizi, R.(1971): La universidad en un mundo de tensiones. Msión de las universidades en América Latina, Buenos Aires, Paidós
- García Laguardia, Jorge Mario (1977): La autonomía universitaria en América Latina. Mito y realidad. Universidad Autónoma de México, México
- Groissman, E. (1968): La universidad como problema jurídico. Macchi, Buenos Aires.
- Groissman, E. (1995): La ley Avellaneda y los estatutos universitarios de la UBA-1886, Of. Publicaciones del CBC, Buenos Aires.
- Krotsch, P. (2001.a): Educación superior y reformas comparadas. Universidad Nacional de Quilmes ediciones, Buenos Aires.
- Krotsch, P. (2001.b): El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en Argentina. En: Chiroleu, A. (coord.) Repensando la educación superior, UNR Editora, Rosario.
- Levy, D. (1990): El gobierno de los sistemas de Educación superior: Alternativas a la coordinación central. En: Cox, C. (editor). Formas de gobierno en la educación superior: Nuevas perspectivas, FLACSO, Chile.
- Molina, C. (1999): El Consejo de Universidades: la construcción de un sistema por sus protagonistas. En: Sánchez Martínez (coord.). La educación superior en la Argentina. Transformaciones, debates y desafíos., Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación
- Mollis, M. y Carlino, F. (1997): Políticas internacionales, gubernamentales e interinstitucionales de evaluación universitaria. Del banco Mundial al CIN. En Revista del Instituto de Ciencias de la Educación de la UBA, año VI, N° 19,

Buenos Aires

Neave, G. y Van Vught, F.(1994): Prometeo encadenado. Estado y Educación Superior en Europa. Barcelona, Gedisa.

Neave, G. (2001): Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea. Gedisa, Barcelona.

Nosiglia, M. C. y Marquina, M. (1995): Políticas universitarias en la Argentina 1983-1995: El papel del Poder Ejecutivo y Legislativo Nacional. Revista del IICE, año IV, Nº 7.

Paviglianiti, N., Nosiglia, M. C. y Marquina, M. (1996): Reconstrucción neoconservadora un lugar afectado: La universidad. Buenos Aires, Miño Dávila.

Sánchez Martínez., E. (1994): La autonomía en debate. Ministerio de Cultura y Educación. La Universidad. Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias. Año 1, Nº 1. Primer Semestre. Buenos Aires.

Sanchez Viamonte, C. (1969). Universidad, educación y laicismo, Buenos Aires, SAGA

Tiramonti, G. y Nosiglia, M.C.(1991): La normativa educativa de la transición democrática. OFYL, Buenos Aires.

Vanossi, J.(1989): Universidad y Facultad de Derecho: sus problemas, Buenos Aires, EUDEBA.