

Foll.  
378.014.5  
A

13 708

31-7-74

Cap.

95

# ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION INTERUNIVERSITARIA EN ARGENTINA UNA PROPUESTA

ENRIQUE A. BOUR  
HORACIO L. PIFFANO  
ALCIDES H. SALDIVIA

Buenos Aires  
1973

|     |                  |
|-----|------------------|
| INV | 013708           |
| SG  | 6011<br>378.0145 |
| LIS | 1                |

ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION INTERUNIVERSITARIA

EN ARGENTINA - UNA PROPUESTA

E. Bour

H.L.P. Piffano

A.H. Saldivia

**11969**

Buenos Aires

1973



## PREFACIO

Este trabajo surgió a raíz de la intención general del personal de la Secretaría Permanente del Consejo de Rectores de Universidades Nacionales (CRUN), respecto de dar su opinión sobre el manejo del sistema universitario nacional. La idea central era elaborar un documento sobre un aspecto específico del quehacer universitario, referido habitualmente como "coordinación interuniversitaria". De tal manera, el trabajo podría considerarse como una contribución al proceso de reorganización del sistema universitario, en el cual están hoy empeñados autoridades, instituciones y sectores vinculados a la educación superior en nuestro país.

Con tal motivo, dicho personal reunido en Asamblea General, decidió encomendar a las distintas áreas de la Secretaría Permanente, la redacción de un cuestionario al cual debía ceñirse la elaboración del documento. Este sería posteriormente sometido a consideración de la Asamblea para su aprobación. El cuestionario aprobado en su oportunidad, figura en la página 5.

El documento que se presenta a continuación fué elaborado por Enrique Bour, Horacio L.P. Piffano y Alcides M. Saldivia, integrantes del área económico-financiera de la Secretaría Permanente. Los mismos desean expresar su reconocimiento, en general al personal de la Secretaría, y, en particular, al Cr. Gabriel Guichón, por las múltiples oportunidades en que tuvo parte activa en la discusión de algunos temas de la índole presente, y a la Sra. Gertrudis R. Fischer de Marcolini, quién realizó el trabajo de tipeado. Por supuesto, la responsabilidad por las ideas aquí expuestas cabe sólo a sus autores.

\* \* \*

El trabajo contiene cuatro capítulos. En el primero, se hace una evaluación de la gestión del Consejo de Rectores durante el período de su existencia (1967-1973). La importancia de este capítulo radica en los elementos de juicio que proporciona a fin de encarar la reorganización del sistema. Este problema constituye el objeto de los capítulos siguientes.

El Capítulo II, trata sobre la planificación centralizada del sistema universitario - se efectúa una referencia al contexto histórico político actual y se plantea un esquema analítico a fin de arrojar luz sobre algunos conceptos claves de la planificación universitaria. Del esquema desarrollado se derivan luego ciertas pautas que habrían de caracterizar a la organización propuesta. Los Capítulos III y IV, con fundamento en los principios enunciados, abordan los aspectos más directamente vinculados a la situación

y características de un organismo de nivel intermedio, específicamente a cargo de la planificación del sistema universitario. En general el documento responde a los puntos planteados en el cuestionario citado. La respuesta del punto 5 no aparece, sin embargo, en forma de capítulo específico, pues la misma puede inferirse de lo expresado en los Capítulos III y IV.- Asimismo, la redacción del documento plantea algunos cambios en el ordenamiento de los temas previstos por el cuestionario.

Buenos Aires, Setiembre de 1973. -



CUESTIONARIO APROBADO POR LA ASAMBLEA GENERAL

DEL PERSONAL DEL CRUN (Julio, 1973)

PUNTO 1.- Qué entiende Vd. por "Planificación centralizada" del sistema universitario?

PUNTO 2.- Formule un juicio fundamentado respecto de la tarea realizada por el llamado "Consejo de Rectores", donde coexistieron:

- a.- un cuerpo deliberativo (El Consejo de Rectores)
- b.- un cuerpo de apoyo técnico (La Secretaría Permanente)

Se estima conveniente que la fundamentación se efectúe desde los siguientes puntos de vista:

- a.- político
- b.- técnico
- c.- otros

PUNTO 3.- Bajo el supuesto de que se ha tomado la decisión política de centralizar la planificación y conducción de las Universidades. ¿Cree Vd. que debe existir a tal efecto un organismo o dependencia diferenciado de (o en) la estructura de la Administración Central del Ministerio de Cultura y Educación?.

Se estima conveniente que la fundamentación se efectúe desde los siguientes puntos de vista:

- a.- político
- b.- técnico
- c.- otros

PUNTO 4.- De contestar afirmativamente 3.- qué características considera debe tener dicho organismo; entre ellas señale y fundamente especialmente las referentes a los siguientes tópicos:

- a.- Misiones (objetivos)
- b.- Atribuciones
- c.- Relaciones con Universidades, Ministerio de Cultura y Educación y otros sectores.
- d.- Integración de la conducción del Organismo.

PUNTO 5.- Si la respuesta de 3.- es positiva y teniendo en cuenta 2.- y 4.- estima Vd. que el CRUN en su conformación actual satisface los requisitos expuestos en 4.- En caso de respuesta negativa sugiera qué tipo de decisión debe tomarse respecto a este organismo.



# ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION INTERUNIVERSITARIA EN ARGENTINA

## UNA PROPUESTA

|                 | <u>Indice Analítico</u>                                                          | <u>Pág.</u> |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <u>CAP. I</u>   | - <u>El Consejo de Rectores de Universidades Nacionales</u>                      |             |
|                 | <u>Una evaluación de su gestión (1967 - 1973)</u>                                | 9           |
|                 | 1. Funciones asignadas y labor desarrollada                                      | 9           |
|                 | 2. Las causas de la falencia                                                     | 14          |
| <u>CAP. II</u>  | - <u>Planificación y Control del Sistema Universitario</u>                       | 19          |
|                 | 1. Definiciones Políticas                                                        | 19          |
|                 | 2. La Centralización y la Planificación Universitaria: Una aproximación teórica  | 21          |
|                 | 3. Interpretación y explicitación de las pautas básicas                          | 26          |
| <u>CAP. III</u> | - <u>Organización del Sistema Universitario</u>                                  | 29          |
|                 | 1. Necesidad de un organismo específico para el manejo del sistema Universitario | 29          |
|                 | 2. Análisis de alternativas                                                      | 31          |
| <u>CAP. IV</u>  | - <u>Organización del Sistema Universitario (Continuación)</u>                   | 37          |
|                 | 1. Consideraciones generales para el diseño del nivel intermedio                 | 37          |
|                 | 2. Organizaciones existentes en otros países                                     | 39          |
|                 | 3. Organismo Propuesto: Dos alternativas                                         | 40          |
|                 | 4. Caracterización jurídico-institucional del Organismo propuesto                | 45          |

## CAPITULO I

### EL "CONSEJO DE RECTORES DE UNIVERSIDADES NACIONALES"

#### UNA EVALUACION DE SU GESTION (1967 - 1973)

Quién, en la tarea de reunir elementos de juicio con vistas a reorganizar la actividad de la universidad, se dedique, en alguna etapa de su búsqueda, a evaluar el funcionamiento de la misma desde el punto de vista de un "sistema universitario" durante el período de vigencia de la Ley 17.245, no habrá hecho un diagnóstico completo de las intenciones, ideologías, hechos y frustraciones del período, si en el mismo no tiene en cuenta la existencia del "Consejo de Rectores de Universidades Nacionales"; y quien intente su diagnóstico, por superficial o poco sofisticado que éste resulte, no dejará de señalar, con carácter inevitable, una serie de contradicciones estructurales que estuvieron presentes en su labor desplegada, dando lugar a una conducta y a un estilo bastante característicos.

Contradicción entre la unidad que supone una política, y la pluralidad de "políticas" que, de hecho, dejaron una imagen de incoherencia e improvisación; divorcio entre lo que esas políticas implementaron y las necesidades que, tanto desde el interior de la universidad como desde el contexto socio-económico en que la misma presta sus funciones, plantearon la exigencia de otra política.

Contradicción que reprodujo, a otro nivel y con efectos más notables, las contradicciones que, durante el período, agitaron a las universidades, sellaron la acción del Estado y conformaron, en un contexto global, la evolución histórica de nuestro país.

Una evaluación detenida de su gestión se toma, hoy quizá más que en ningún tramo de su existencia, absolutamente necesaria. Y esto es así, porque la organización del sistema universitario, en cuanto a su gobierno, coordinación, planificación, etc., deberá coadyuvar a evitar que las antiguas contradicciones vuelvan a manifestarse.

#### 1.- Funciones asignadas y labor desarrollada

La organización que la Ley 17.245 regla para la universidad, tiene, entre otras, las siguientes características:

- i) Mantenimiento de la autonomía y autarquía universitaria vigentes en el ordenamiento anterior, pero con un grado de restricción mayor (certain atribuciones que antes poseía la universidad fueron transferidas a niveles superiores de gestión).



- ii) Modificación del sistema de gobierno de la universidad excluyendo la participación de estudiantes, auxiliares de docencia y graduados, y produciendo una mayor concentración de las decisiones en manos del Rector y los Decanos, a quienes se reserva la gestión administrativa, la supervisión docente y el mantenimiento del orden y la disciplina.
- iii) Una reglamentación más detallada que las anteriores respecto de diversas facetas (académicas, administrativas, legales, etc.) de la acción de la universidad.

La citada ley establece la existencia de un Consejo de Rectores integrado por los Rectores de las Universidades Nacionales y que cuenta, como apoyo técnico, con una Secretaría Permanente. Al Consejo de Rectores se asignaron las siguientes funciones:

- a) Programar el planeamiento de la enseñanza universitaria oficial;
- b) Efectuar estudios de diversa índole, referidos al ámbito universitario;
- c) Ejercer la representación conjunta de las universidades;
- d) Elevar para su aprobación al Poder Ejecutivo los proyectos de presupuesto de las universidades;
- e) Dictar normas administrativas comunes;
- f) Efectuar recomendaciones a las universidades;
- g) Fijar las condiciones de admisibilidad a las universidades;

El mismo título establece que la comunicación de las Universidades con el Poder Ejecutivo se mantendrá por intermedio del Ministerio de Cultura y Educación. (M.C. y E.).

¿Cuáles de las funciones enumeradas legalmente fueron efectivamente desempeñadas por el Consejo? Los elementos de juicio que se tienen en cuenta, en esta evaluación, abarcan tanto la información proporcionada oficialmente (Actas de las reuniones, declaraciones, etc.) como la propia experiencia personal, así como los trabajos en que la postura de la institución quedó formulada, postura que será referida más adelante. Se incluye asimismo información suministrada por el documento "Balance de algunos aspectos del funcionamiento del Consejo de Rectores de Universidades Nacionales", elaborado por la Secretaría de Planeamiento del organismo ( julio de 1972 ).



Con referencia a las funciones a), f) y g), como es bien sabido, la actuación del CRUN fue prácticamente nula. Debió ser el organismo neto de asesoramiento al Poder Ejecutivo en materia universitaria, y sin embargo casi nunca tuvo parte en las decisiones correspondientes. El carácter de organismo asesor de la Subsecretaría de Coordinación Universitaria le fué otorgado, respecto de la función a), por el Decreto 5549/71, transformando las atribuciones dadas por la Ley 17.245. Sin embargo, la interrelación que se pretendió establecer entre el Consejo y dicha Subsecretaría, así como en anteriores oportunidades con los organismos competentes del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura y Educación, resultó nula en cuanto a trabajos concretos.

Lo realizado respecto de b) se debió exclusivamente a la iniciativa de sectores de la Secretaría Permanente(\*), iniciativa que ni siquiera existió por parte de su conducción. Es ésta la oportunidad de señalar que la tarea de la Secretaría Permanente se vió afectada por las falencias apuntadas. Prácticamente careció de una orientación central, distrayéndose gran parte del tiempo disponible de su personal en labores de escasa relevancia; lo más notable, en este sentido, fué la ausencia de vocación de emprender y la voluntad de hacer trabajos por parte del Consejo, resultando de ello planes de labor de la Secretaría que sistemáticamente se diluían en carpetas o publicaciones de estudios o documentos de trabajo, a los cuales se discernía escasa atención posteriormente. La señalada falta de orientación central convirtió de hecho a las distintas áreas en células aisladas, imposibilitando la realización de trabajos de carácter interdisciplinario.

Trabajos positivos, generalmente originados en iniciativas individuales de las áreas, fueron los distintos estudios, metodologías y normatizaciones efectuadas, así como la importante recopilación de información del ámbito universitario; pero probablemente, lo más relevante de la gestión de la Secretaría Permanente haya sido la fluida comunicación horizontal mantenida con las universidades, generando un activo intercambio de experiencias, asesorando y aclarando dudas a los funcionarios de las áreas respectivas de la universidad y buscando soluciones a problemas comunes, de índole "técnica", que enfrentaran las universidades. Sin duda alguna, las más beneficiadas en este sentido fueron las universidades del interior, las cuales se encuentran lejos

---

(\*) La Secretaría Permanente del CRUN está estructurada en: 1°) los delegados universitarios (previstos originariamente, en la práctica sólo existieron visiblemente algunos de ellos en un primer período, especialmente durante la organización de la Secretaría Permanente); 2°) el área de Asuntos Académicos; 3°) el área de Asuntos Económico-financieros; 4°) el área de Organización Administrativa; 5°) el área de Estadística; 6°) el sector de Administración.-



de los centros de decisión y que evidenciaron la necesidad de un ente que concentrara todo tipo de asesoramiento para los problemas que eventualmente enfrentaran.

La escasa producción del Consejo, en lo que atañe al dictado de normas administrativas comunes, fué concebida y ejecutada en forma deficiente, debiendo destacarse que fué en este campo donde se registraron con más frecuencia que en otros, presiones habitualmente imputadas a "factores externos". Su actividad prácticamente se redujo a las funciones c) y d) - predominantemente, sobre asuntos presupuestarios y salariales -, más llevado por la fuerza de los acontecimientos que por una actitud reflexiva frente a los mismos.

Esta situación no dejó de ser captada por la opinión pública en más de una oportunidad. "No han faltado ni faltan los rectores poco amigos de este organismo y que en la intimidad expresan sus quejas con respecto a la eficacia de su gestión" (La Nación, 6-6-72).- El CRUN, "saludado" por muchos sectores como una valiosa creación y por otros muchos como un organismo inoperante e innecesario... en verdad nunca llegó a ocuparse a fondo de cuestiones referentes al planeamiento de la enseñanza superior y ni siquiera ha sido - ni es - objeto de consulta para la creación o la división de las altas casas de estudio nacionales, provinciales o privadas... La medida más importante que pudo haber tomado es la referida al espinoso tema de la admisión de los estudiantes. Ni siquiera se sabe que lo haya considerado. En cambio, ha consumido jornada tras jornada de esfuerzos agotadores deliberando en torno de una cuestión casi obsesiva: los presupuestos. Junto con ello, un problema gremial ha consumido la tranquilidad anímica de los rectores en cada reunión: el escalafón del personal no docente. Ha llegado el punto en que no faltan rectores dispuestos a votar por la supresión de este organismo" (ibid.).

Las actas del organismo proveen, al respecto, una información interesante. Las intervenciones que al cuerpo le cupo en los temas del orden del día de las reuniones, se pueden clasificar en:

- i) Resolver o dictar
- ii) Recomendar
- iii) Tomar conocimiento

El Consejo hizo un abundante uso del tipo iii) de intervención, como se puede constatar en las actas. La mayor escasez de intervenciones se producen en el tipo ii). Y en cuanto a los temas sobre los que resolvió, en la práctica su aplicación en las universidades quedó librada al criterio de cada una de ellas, no habiéndose previsto ningún tipo de medidas para el caso de incumplimiento.

Las reuniones ordinarias del Consejo se efectuaron con frecuencia mensual, y sumaron 42 desde 1969 hasta mediados de 1972. Casi todas



ellas tuvieron lugar en la sede del Consejo, en la Capital Federal, y de una revisión de sus Actas se ha confeccionado el Cuadro 1 (Secretaría de Planeamiento, "Balance...").

CUADRO 1 : ASUNTOS TRATADOS EN LAS REUNIONES DEL CONSEJO DE RECTORES

1969 - 1972

|                                | <u>N°</u> | <u>%</u> |
|--------------------------------|-----------|----------|
| Asuntos Académicos             | 123       | 27,5     |
| Asuntos Económico-financieros  | 102       | 22,8     |
| Temas Generales Varios         | 54        | 12,1     |
| Préstamo BID                   | 36        | 8,0      |
| FATUN                          | 28        | 6,3      |
| Estructuras orgánicas          | 20        | 4,5      |
| Estadísticas                   | 20        | 4,5      |
| Escalafón No-docente           | 18        | 4,0      |
| Ciencia y Técnica              | 16        | 3,6      |
| Reequipamiento                 | 12        | 2,7      |
| Ley 17.245                     | 10        | 2,2      |
| Huelgas o conflictos gremiales | 4         | 0,1      |
| Escalafón docente              | 4         | 0,1      |
| TOTAL                          | 447       | 100,0    |

Las cifras del Cuadro 1, si bien reflejan el número de veces que un asunto particular fué objeto de tratamiento, no dan una idea sino aproximada de la importancia que se le concedió, para lo cual hubiera debido realizarse un estudio de la inversión de tiempo por tema. Por ejemplo, es evidente que en Estadísticas, Asuntos Académicos o Planeamiento, la inversión de tiempo que se dedicó a considerar documentos fué muy pequeña aunque el número absoluto de tópicos considerados sea elevado.

En general, existieron años donde la significación de un tema ab-

sorbió el mayor promedio de horas teóricas de reunión; así por ejemplo, los problemas de Estructuras y Préstamo BID durante 1970 y 1971, Presupuesto y Asuntos Laborales con FATUN en todos los años, Problemas de Ingreso en 1971, Ley 17.245 en 1971.

"La conjunción de problemas administrativos, laborales, económico-financieros y de Ciencia y Técnica en materia de presupuesto, así como lo destinado a estudiar la Ley 17.245, insume en tres años y medio, el 68% de las oportunidades de tratar temas en el Consejo de Rectores y subjetivamente podemos calcular que en materia de inversión horario debe acercarse al 80% aproximadamente. Esta imagen real de la función del Consejo de Rectores lo equipara al anterior Consejo Interuniversitario, cuya misión exclusiva se refería al estudio de problemas presupuestarios, administrativos y laborales para buscar soluciones inmediatas a situaciones circunstanciales" (Secretaría de Planeamiento, ibid.).

## 2.- Las causas de la falencia

Un conjunto de problemas se halla en la base de esta falencia e irrelevancia en la gestión del CRUN. Los tres que hemos aislado hacen, en más o en menos, a una ideología de "lo que debe ser" (según la concepción que imperó) la conducción, la universidad y la planificación, respectivamente; se señalan separadamente, pero reconocemos que en gran medida son solidarios unos de otros.

El orden en que son analizados es el que, a nuestro juicio, corresponde a la importancia creciente; también creemos que, por avanzar de lo más superficial a lo más profundo, el orden referido refleja la probabilidad decreciente de la respectiva solución bajo el mismo esquema institucional y de decisiones que rigió durante la gestión de la anterior administración.

### a) La constitución del cuerpo deliberativo y la formulación de políticas para el sistema universitario.

El primer problema nos parece propio de la constitución del cuerpo deliberativo, y está vinculado al proceso mediante el cual se pretendió formular e implementar una "política nacional" interuniversitaria, la cual, de ser no trivial, hubiera implicado una formulación de juicios valorativos sobre la "política" individual de cada una de las universidades miembros.

El Consejo asumió, en los papeles, un rol de "coordinador" de la actividad de las universidades y de éstas con "los organismos responsables del planeamiento nacional" (Ley 17.245; Política Universitaria Nacional; etc.)



En los hechos cumplió - y aún imperfectamente - el rol de mera asociación en la que se yuxtapusieron los "intereses de las Universidades", sin vestigios de la "integración" enunciada - para lo cual, es quizá innecesario repetirlo, es imprescindible renunciar al presupuesto infundado de que "lo bueno para la Universidad X es bueno para el país".

Un área en la que esta carencia ofrece una buena ilustración es el ámbito de la distribución entre las universidades de los créditos presupuestarios. Fué un tema recurrente del período la insuficiencia global de recursos financieros otorgados a las universidades y, ante el crecimiento de la demanda de sus servicios y el encarecimiento relativo de sus insumos, previsibles a corto y mediano plazo, puede suponerse que seguirá constituyendo un tema de preocupación de las autoridades educativas, en la etapa iniciada. Sin embargo, no se procedió a una formulación de criterios que permitieran juzgar la adecuación de la repartición de los recursos entre los distintos establecimientos universitarios. Cabe observar que es ésta una de las tareas privilegiadas que se asigna habitualmente a los organismos de coordinación universitaria - tanto en países con organizaciones fuertemente centralizadas, como en aquellos en que el financiamiento de la educación procede con un carácter más descentralizado; en ambos casos, el juicio emitido por el organismo interuniversitario constituye un patrón de referencia inapreciable, tanto para las universidades como para el Estado. La falta de interés por establecer esa norma fué, indudablemente, uno de los factores contribuyentes a la crisis presupuestaria del sistema universitario; la consecuencia inevitable fué un proceso de gestión y distribución de los recursos financieros divorciado de las características productivas de las universidades y de las necesidades socialmente relevantes.

El interés de sacar la mayor ventaja posible para la propia universidad y la falta de compromiso en el manejo del sistema universitario, llevaron a que las decisiones del cuerpo tuvieran como efecto principal el mantenimiento del "statu quo" y que las decisiones tomadas por los Rectores en el Consejo fueran desconocidas luego, cuando tenían que ponerlas en práctica en su universidad. Pero, cabe señalar, que independientemente de las condiciones particulares en que se desenvolvió, un cuerpo colegiado integrado exclusivamente por Rectores parece proclive a una inercia en el accionar y al mantenimiento del "statu quo". Ello debe atribuirse en parte a que la tradición de autonomía que tienen las universidades conduce a una dicotomía en la conducta del Rector; así, una medida valorada como beneficiosa para el sistema universitario pero que pueda ir en detrimento de las preferencias de "su" universidad será resistida en la toma de decisiones a nivel del CRUN.



## b) El contexto institucional

El segundo problema, hizo a la incapacidad orgánica de la institución para llevar adelante una política coherente "con las necesidades del país e incluso consigo misma".

Somos conscientes de que evaluar la conducta de un organismo ignorando sus condiciones de operación, además de producir un diagnóstico distorsionado, puede inducir una política errónea respecto del mismo, lo cual en la etapa actual es mucho más grave.

Es así que tal política incoherente se debió, en gran parte, al condicionamiento impuesto por dos factores: la inadecuación de las instituciones universitarias a las exigencias del período, y la evolución que experimentaron todos los organismos de la Administración Pública, durante ese lapso.

Inadecuación de la universidad, en primer lugar, producto de la ausencia de una formulación explícita de las misiones de la universidad en un país - política, económica y culturalmente dependiente. Esto es, el Consejo no asumió a nivel nacional la función productiva de la universidad - la cual careció de la necesaria inserción en el proceso de formación de recursos y contribución al crecimiento y desarrollo económico del país. Paralelamente, se ignoró su función de movilización política, que la Universidad real acentuó progresivamente, desmintiendo una vaga esperanza de afianzar a través de la misma, el "statu quo".-

Ciertamente, la organización que se previó aplicar en las universidades a través de la Ley 17.245 entró rápidamente en colisión con los hechos; por un lado, una concepción de la universidad elitista (debe ser gobernada por los que llegaron al pináculo del saber), apolítica, jerárquica (el poder se concentra en el Rector, los Decanos y los Profesores Titulares) y que considera al orden como un valor supremo en sí mismo. A ello debe agregarse que Rectores y Decanos eran designados por el Poder Ejecutivo, la mayoría de las veces sin recabar el parecer de los distintos sectores de la universidad, y que, a través de ellos, se pretendía imponer directivas que eran fuertemente resistidas en la misma.

Ello dió lugar, a la vez, a la notoria estabilidad de un proceso en el cual se careció de iniciativas que implicaran algún cambio significativo de la situación, y a la no menos notoria inestabilidad en el cargo de las autoridades universitarias, como lo prueba la cantidad de Rectores que se sucedieron en la conducción de las universidades entre 1966 y el 25-5-73.

El segundo factor que conviene enfatizar, es la situación y evolución de los organismos del ámbito de la Administración Pública. En este sentido, debe subrayarse que, para completar el cuadro en que se desenvol-



vió la universidad y el sistema universitario, hay que tener en cuenta el papel insignificante de mero vehículo de comunicación con el Poder Ejecutivo, que la Ley le asignó al Ministerio de Cultura y Educación. En la práctica, dicho Ministerio tuvo amplia participación y tomó importantes decisiones; la falta de coordinación de la gestión de uno y otro, generó vacíos, superposiciones, contradicciones y que la expansión del sistema se realizara sin un plan orgánico y sin participación del CRUN.

Así cabe explicarse (junto a lo reseñado en a)) la consiguiente preponderancia que tuvieron ciertos organismos, ignorantes en gran parte de los problemas específicos universitarios, que, como el Ministerio de Economía, impusieron más o menos imperfectamente sus criterios de política corriente.

El resultado era de esperar: a falta de planes propios, el Consejo debió aceptar los impuestos por las circunstancias: ésta fue la "política de subsistencia" que dominó durante su actividad: subsistencia de una idea ya obsoleta acerca de la universidad, subsistencia de una élite incapaz de dar una respuesta positiva a las exigencias del país y de la universidad reales.

#### c) La concepción de la planificación

El problema básico radicó en el soporte ideológico de una concepción de la planificación. Se origina en la concepción filosófica que establece la dicotomía entre valores y hechos la cual tiene su correlato en la política con la dicotomía entre fines y medios, y un correlato en la planificación entre la selección racional de instrumentos y la irracionalidad política de la elección de metas u objetivos.

Dicha concepción prevaleciente, cristalizada institucionalmente en la ilusión (consciente o no) de soluciones "meramente técnicas" a los problemas sociales, identificó a la planificación con la manipulación "objetiva" de los instrumentos de la política universitaria, en un proceso lógico y organizativamente diferenciado de la fijación de objetivos de la institución. En este sentido, uno de los principales motivos del fracaso del CRUN en materia de planificación universitaria - el resultado más lamentable de su gestión, al no cumplir la función que le asignaba la Ley 17.245 - fue la ausencia de una organización explícitamente orientada hacia la fijación de objetivos y sensibilizada para la percepción de problemas, induciendo así una estructura rígida y de escasa capacidad de respuesta.

Esta concepción fue solidaria, también, de la separación entre los distintos aspectos de la programación (consagrada por la falta de comunicación entre las áreas de trabajo de la Secretaría Permanente). Se produjo así la situación frustrante - no específica, por cierto, del ámbito universitario - de una creciente acumulación de opiniones de los "expertos", en informes cada vez más abultados, apilados sobre la mesa de los "tomadores de decisión" y sobre cuyos temas nunca se decidió.

Cabe observar, finalmente, la escasa gravitación política del Cuerpo, gravitación que requiere un nivel mínimo de homogeneidad de sus integrantes, la cual, a su vez, sólo surge de la motivación de la existencia real de planificación y coordinación central. No hubo convencimiento de ello (cf. cita periodística, más arriba); el CRUN fué aceptado como una imposición legal, sin el apoyo y la consolidación necesarios en sus organismos afiliados.

Lo que resta por decir del Consejo de Rectores, tiene que ver más con el futuro de la universidad y del sector educativo en general, que con su pasado. Un filósofo inglés observó que una mala filosofía se conforma con ejemplos restringidos. Esto también vale para los intentos de transformar la realidad social: una consideración inorgánica, restringida y parcial de las alternativas de decisión, hacen de toda planificación un intento deficiente desde su misma base. Las razones señaladas tuvieron una importancia vital para la deficiencia observada en la gestión del Consejo. La posibilidad de una acción consciente, reflexiva y socialmente adecuada en el campo de la planificación interuniversitaria depende prioritariamente de la eliminación de las mismas, y no solamente de una estructura organizativa teóricamente inobjetable.



## CAPITULO II

### PLANIFICACION Y CONTROL DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

Se intentará ahora atar cabos en torno de algunos de los conceptos cuya situación es típica dentro del tema que nos ocupa, la planificación del sistema universitario: conceptos que, puede afirmarse, han llegado a un grado de oscuridad significativo en razón directa a la frecuencia con que los términos usados para designarlos han sido manipulados, tanto en declaraciones públicas como en la literatura especializada. Uno de ellos es el concepto mismo de "planificación del sistema" en cuestión; el otro es una connotación otorgada a veces al anterior, a saber el "grado" en que la planificación opera "centralizadamente".

Se puede considerar que este capítulo es, en gran parte, una digresión; pero no se puede eludir el argumento de que toda propuesta respecto de una manera de atender el manejo de la universidad descansa, aunque no exclusivamente, en un criterio particular del significado de tales conceptos. Por ello se hará hincapié en la forma en que los mismos nos parecen jugar en la actual realidad universitaria.

#### 1.- Definiciones Políticas

En primer lugar nos interesa extraer las pautas fundamentales que, al respecto, ha dado a conocer el gobierno nacional. Para ello se recurrió a los lineamientos enunciados en ocasión de asumir el Poder Ejecutivo las autoridades constitucionales surgidas de los comicios del 11-3-73.-

Resulta un poco arbitrario aislar las consideraciones respecto del sector educativo, de aquellas que hacen al contexto global de políticas (\*); sin embargo, a los fines que interesan en este trabajo, tal arbitrariedad no introduce restricciones indeseables. A tal efecto, en lo que sigue se tendrá en cuenta lo enunciado sobre asuntos culturales y educativos y, adicionalmente, sobre ciencia y tecnología.

Un análisis detenido permite identificar un conjunto de afirmaciones que, con mayor o menor énfasis, aluden a la necesidad de una cierta "centralización" de la planificación del sistema universitario. Respecto del grado de determinación cabe clasificarlas en:

i) Definiciones "débiles", las cuales abundan en afirmaciones del tipo siguiente:

- El modelo de empresa educativa propuesto consiste en un conjunto de es -

---

(\*) Los aspectos fundamentales de este contexto se suponen conocidos.



fuerzos concertados, realizados en un clima de ordenada creatividad;

- Como el cambio educativo y el cambio social se presuponen recíprocamente, un desarrollo equilibrado y justo exige el ejercicio de toda la fuerza del poder educativo que compete al Estado, en procura del bien común;
- La ejecución de la política educativa se organizará con ideas centrales que configurarán ejes primarios de conducción, siendo la más importante de ellas la de consulta y la participación popular; la acción respecto de la universidad se orientará, en primer lugar, a organizar la totalidad de la comunidad educativa, ordenada estructuralmente en función del resto de la comunidad argentina.
- La concepción de la educación como un bien público implica, en particular, el abandono de falsas antinomias, surgidas históricamente como signo evidente de la decadencia del sistema educativo en los últimos años: gobierno estudiantil - gobierno de claustros; autonomía universitaria - dependencia de gestión, etc.

ii) Definiciones "fuertes" y específicas:

El proceso de los últimos años ha sido viciado por la falta de una política coherente con el país e incluso consigo misma. El diagnóstico sobre el que se basa esta afirmación, denuncia la existencia del siguiente cuadro:

- Proliferación de medidas aisladas, sin contexto de referencia global; programas segmentados, sin visión de conjunto;
- Dimensionamientos basados en criterios meramente cuantitativos y geográficos, sin esquemas de unidad global ni de ponderación de recursos humanos y financieros;
- Prevalencia de una tecnocracia vacía por falta de objetivos;
- Adopción de resoluciones presionadas por impulsos circunstanciales de intereses sectoriales. Todas estas características revelan un difícil cuadro de situación que requiere un esfuerzo orientado más hacia logros futuros que a eventuales éxitos inmediatos.

Adicionalmente, en lo que hace a política científica, se adoptarán criterios que rijan el trabajo de investigación científica en el país; ello supone la unificación de la planificación y el control de gestión para evitar que marchen divorciados o contrapuestos, pero respetando y propugnando una ejecución descentralizada.



Como es obvio, el grado de generalidad inherente a este análisis previo no proporciona indicaciones precisas ni definitorias, respecto de qué características revestirá una organización centralizada de la planificación de la universidad; lo cual, por otra parte, no constituyó el objetivo central de dicho análisis. Sin embargo, el panorama ofrecido, las pautas establecidas y un conocimiento de la modalidad operativa de la universidad, permiten ir delineando algunos de los aspectos básicos que estarán presentes, con toda probabilidad, en la forma de la gestión del sistema universitario, en la etapa iniciada. Nos interesa, en particular, i) caracterizar el tipo y grado de centralización que parece compatible con los lineamientos anunciados y con las características de la actual coyuntura histórica; ii) caracterizar la organización institucional compatible con el tipo y grado de centralización propuestos. Más específicamente, esta caracterización (ii) nos interesa en función del rol que cabría desempeñar, en tales circunstancias, a una institución que entienda en la planificación del sistema universitario. Como se verá, dicho rol nos parece fundamental en todo sentido, y a delinear el mismo se dedican los capítulos siguientes; en lo que resta del presente se hará una consideración más detenida de los conceptos en juego, con el objeto de hacer más explícitos los resultados de (i) y (ii) y aceptando el costo de un análisis algo abstracto y extenso.

## 2.- La Centralización de la planificación universitaria: Una aproximación teórica. (\*)

Un sistema universitario, en términos de la estructura de control implícita en él, puede describirse completamente especificando el número de organizaciones que contiene y el número y distribución de los instrumentos de política en el mismo; su funcionamiento puede ser aproximado, una vez conocidas las reglas de funcionamiento de sus organizaciones y sus interrelaciones. Este enfoque, hoy corriente en el análisis de los sistemas económicos, es particularmente apto para describir, explicar, predecir y reglar el comportamiento de un sistema universitario; en realidad, el primer paso consiste en identificar a una universidad como una "unidad de producción" "sui-generis", punto de vista hoy generalmente aceptado. No es nuestra intención ponderar las virtudes de esta aproximación - ni tampoco haremos constancia de sus limitaciones, las cuales resultarán evidentes al lector; nos serviremos de ella en la medida en que permite un estudio más preciso y operacional de nuestro objeto. Las características de este trabajo, por otra parte, nos eximen del mayor rigor que este enfoque debería contemplar.

Un sistema, bajo este punto de vista, es un conjunto de organizaciones interrelacionadas (las universidades, las oficinas especializadas del Ministerio de Cultura y Educación, etc.) que, como formaciones sociales, cumplen funciones (económicas, educativas, culturales) definidas. Cada organización, a su vez, consta de un cierto número de unidades que, como elementos

---

(\*) Esta sección puede ser omitida en una primera lectura, sin pérdida sensible de continuidad.-



indivisibles de la organización (y, por ende, del sistema) tienen funciones de respuesta definidas a los estímulos externos. Teniendo en cuenta los resultados de su operación, dos tipos de procesos caracterizan completamente el funcionamiento del sistema:

- Los procesos reales: consumo, producción e intercambio de "productos". Estos procesos, en una universidad, suponen una descripción completa de los diversos tipos de graduados, estudiantes, recursos físicos, investigación y, en rigor, de todo lo que se acepte incluir como insumo o producto del proceso educativo, sea o no susceptible de medición (\*).
- Los procesos de control o regulación: recepción, transformación, y emisión de información. En este contexto, se entenderá por flujo de información toda transferencia entre unidades de : a) información en sentido corriente, que implica un conocimiento de precios, productos, métodos de enseñanza, etc.; b) recursos financieros. La toma de decisiones es un típico proceso de control.

De acuerdo a qué tipo de proceso tiene lugar en cada unidad organizativa, se hablará de unidades reales ó unidades de control. Toda organización, en principio, tiene unidades de ambos tipos; no obstante, hablaremos de "organizaciones reales" si ellas se especializan en procesos reales; en cambio, "organizaciones de control" son aquellas en las que predomina la actividad de las unidades de control. A tales fines, la universidad es, inequívocamente, una organización real (\*\*) (siendo uno de sus principales procesos, la transmisión del conocimiento, un proceso real). En cambio, un organismo interuniversitario como el Consejo de Rectores previsto por la Ley 17.245, debe ser considerado como una típica organización de control.

---

(\*) Subrayamos esto último, a fin de evitar una crítica que, con toda justicia, podría hacerse de una concepción que sólo considerara "productos" del sistema universitario a aquellos necesarios como insumos del proceso económico global.

(\*\*) El lector puede considerar más útil desagregar el nivel del análisis presente, considerando a la universidad como una supra-organización a la cual se hallan "subordinadas" (v.infra) varias organizaciones (facultades, institutos, etc.), siendo aún factibles desagregaciones mayores.

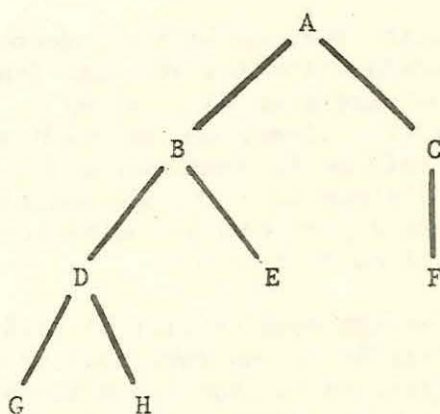


El control generalmente se distribuye de manera no uniforme entre las distintas unidades organizativas del sistema; como es bien sabido, la distribución de atribuciones (instrumentos de política, límites para su manipulación) induce, en general, una relación vertical de subordinación entre las unidades componentes. De ello resulta que un sistema es un conjunto de organizaciones (de regulación y reales) parcialmente ordenado por dicha relación. Es parcialmente ordenado, ya que puede darse el caso de que, entre dos organizaciones dadas, no exista relación alguna de subordinación. Hemos de considerar en mayor detalle las características de esta relación ya que, como se verá, la naturaleza de la centralización en un sistema está asociada estrechamente a ellas.

De manera general, puede aceptarse que una organización A subordina a otra organización B, si se da alguna de las tres relaciones asimétricas siguientes:

- a) A es una organización de control, B es una organización real, y entre ambas existe algún flujo de información;
- b) Existe al menos una "directiva" emanada de A, directamente o a través de alguna otra organización, hacia B. Una directiva es un tipo peculiar de información, que entraña algún tipo de sanción (p.ej. legal).
- c) A (organización de control) detenta el monopolio de cierta información necesaria para el funcionamiento de B. (organización de control), por ejemplo recursos financieros.

En un sistema con varios niveles de control, el "nivel" del mismo viene dado por el número de organizaciones de la cadena de subordinación más larga; el siguiente sistema, por ejemplo, comporta cuatro niveles:



Obsérvese que este sistema tiene la peculiaridad de poseer una "primera organización" (A) según la relación de subordinación existente.

Nuestra aproximación al problema de la centralización tiene en cuenta la distribución del control en un sistema dado. Para ello, constatamos que esta última está correlacionada con la distribución de los instrumentos entre las diferentes organizaciones y niveles del sistema.

En función de ello:

1) Diremos que una organización A es "autónoma" respecto de otra organización B, cuando no se da el caso de que A subordine a B por directivas, directa o indirectamente. Algunos autores sostienen que la existencia de "autarquía" es condición necesaria de la autonomía; según esta definición, en cambio, existiría autonomía aún cuando la organización en cuestión obtenga sus recursos de otra organización. Tradicionalmente, el concepto de autonomía está vinculado sólo a los aspectos concernientes al "autogobierno".

2) Una primera aproximación al "grado de centralización", claramente insuficiente, parte de la comparación entre el número de responsables de la política de dos sistemas S y T: "S es más centralizado que T" si S es de menor nivel que T; según otra definición alternativa, si para cada nivel el número de organizaciones de S es menor que el número correspondiente de T.

Una tercera definición caracterizaría como "más centralizado" a S que a T si S tiene una (y única) "primera" organización, no sucediendo lo propio con T; esta definición enfatiza la unidad de control del sistema; teniendo en cuenta la conexión más o menos importante que guardan las organizaciones de un sistema dado con los diversos centros de decisión que se hallan fuera del sistema, esta definición apunta a un tipo de control que, en su forma pura, es de improbable realización.

3) El tipo y grado de centralización debe definirse, además, en función de la naturaleza de la subordinación entre las organizaciones: a) Un sistema S es "más centralizado" que otro sistema T, si en S "predomina" la relación de subordinación por directivas, con relación a T. Las organizaciones de S, en la terminología de la observación 1), son "menos autónomas" que las de T. b) Un sistema de S es "más centralizado" que otro T si la información necesaria para cada organización en cada nivel es monopolizada en S a un nivel mayor que en T.

Estas observaciones bastan para señalar el carácter multidimensional del concepto de "centralización" y aún cabe apuntar que esta enumeración es en rigor de verdad insuficiente, dado que sería preciso distinguir la importancia relativa de los instrumentos controlados por cada or-



ganización. Sin embargo, no es posible sistematizar en este campo independientemente de la importancia específica de cada instrumento en cada situación particular. Es así que, en las circunstancias actuales, el control de la información con carácter de directivas "políticas de admisión" y el de "asignación de recursos financieros" es de importancia nada despreciable. Bajo otras circunstancias. p.ej. de "poca afluencia de estudiantes que demandan bancos en las Universidades", el primer tipo de instrumento desempeñaría probablemente un papel relativamente menos importante.

Se ha puesto énfasis en los aspectos estáticos que hacen a la descripción de un sistema (distribución de instrumentos). Su funcionamiento a través del tiempo implica conocer el comportamiento de las unidades componentes, formulando sus patrones de respuesta (los cuales, puede asumirse, revisten cierta regularidad) y las "condiciones iniciales" (históricas) del sistema, incluyendo el intercambio con el exterior del mismo. Toda "acción" del sistema - entendida como transformación de esta situación inicial en otra, a través de la transformación del conjunto de relaciones que la describen - es, naturalmente, producto de la actividad de las unidades intervinientes y de las restricciones al flujo de productos e información. La "planificación" del sistema, en sentido lato, puede entenderse como un proceso del cual, "a priori" participan todas las unidades del sistema, aunque aquellas de la esfera de control (de todos los niveles) desempeñan, obviamente, el papel relevante. La noción fundamental de este proceso - parcialmente autónomo, parcialmente controlado por organizaciones superiores - es la idea de "plan", que incluye como etapa básica la preparación de la decisión (rutinaria o no) de cada unidad. Cabe destacar que al referirse a la planificación de un sistema, generalmente es mentada una cierta compatibilidad mínima de los "objetivos" de sus unidades componentes.

De tal manera, las consideraciones efectuadas acerca del grado de centralización de un sistema son extensivas a la "planificación" del mismo, si la descripción del comportamiento de cada unidad se hace en base a la noción de "plan". Por supuesto, no es necesario efectuar esta descripción suponiendo por parte de la unidad una conducta optimizadora, y aún menos asumiendo su compatibilidad con el plan del centro, si éste existe.

Hay un aspecto sobre el cual cabe hacer hincapié: no parece existir una conexión esencial entre centralización y democracia social. Existen sistemas fuertemente centralizados (en el sentido de algunas de las variantes mencionadas) en los cuales la consulta y la participación de los diversos sectores interesados es un precepto fundamental de la filosofía política imperante; otros sistemas, que pasan por relativamente descentralizados, instrumentan, por el contrario, políticas que no surgen de una opinión socialmente valorada. Este problema tiene que ver con el proceso mediante el cual se formulan las preferencias y objetivos de una comunidad o de un sector de la misma, si es que dicho proceso existe formulado explícitamente (algunos e-



conomistas denominan "valuación social" de las alternativas a las prioridades así determinadas).

### 3.- Interpretación y explicitación de las pautas básicas

El esquema precedente puede considerarse una simplificación excesiva de los rasgos particularmente complejos de la realidad universitaria, y sin embargo introduce todo un plan de trabajo, orientado prescriptivamente: cómo debería comportarse el sistema universitario, cómo se comporta actualmente (en la medida en que tal conocimiento es necesario para llegar a formular prescripciones). Como ejemplo, considérense los siguientes aspectos bajo los cuales puede efectuarse un diagnóstico, sugeridos por el análisis anterior:

- a) En qué medida, dados sus objetivos o "misiones", la deficiencia del sistema universitario procede de características estructurales: errónea asignación de funciones, errónea asignación de instrumentos;
- b) En qué medida la deficiencia procede de una red de comunicaciones entre las organizaciones, entre las unidades componentes de cada organización y entre el sistema universitario y otros sistemas, incompatible con las necesidades de información (en el sentido habitual del término);
- c) En qué medida la deficiencia procede de la ineficiencia en la gestión de las instituciones respecto de las funciones asignadas.

Nuestro objetivo presente es mucho más limitado (ver i, ii, pág. 21). A modo de interpretación y explicitación de los objetivos de política establecidos, se plantea la formulación siguiente:

- 1) Por contraste con lo que ha sido su evolución reciente, el sistema universitario debe ser organizado en función de un criterio explícito de lo que constituye sus "misiones" dentro de la sociedad. Ello presupone un proceso continuo de identificación de problemas y de valuación social sistemática de las diferentes propuestas de solución.
- 2) En función del principio de asegurar la unidad de la política respecto del sistema universitario y su coherencia con el resto de la planificación económico-social, la etapa iniciada se caracterizará por un aumento del control centralizado de su gestión. Esto es compatible, sin embargo, con una modificación en los métodos de gestión de las organizaciones universitarias que implique una mayor participación de los sectores universitarios (y aún de los interesados por los productos específicos del sistema universitario); participación que tendrá lugar a través de: a) identificación de problemas, líneas de política, etc. del radio de influencia del sistema; y b) prepara-



ción, ejecución y supervisión descentralizadas de cierto tipo de decisiones (\*).

- 3) El aumento referido del grado de control del sistema se traducirá, a nivel del centro (Ministerio y organismos eventualmente conexos) en la definición de las líneas de política - decidiendo, en última instancia, sobre las preferencias socialmente aceptadas -, la formulación de las alternativas de decisión a nivel nacional - estableciendo la consistencia de las metas del sistema con el resto de la planificación económica, social y cultural y con la dotación existente de recursos -, y la supervisión de la ejecución de los planes acordados.

Las características de esta centralización se manifestarán, particularmente durante el período de transición hacia nuevas formas de gestión y gobierno de la universidad, a través de: a) una utilización más amplia y coherente de directivas como instrumento específico de política; b) un manejo de los recursos productivos coherente con los objetivos y las alternativas de decisión existentes; c) establecimiento de canales de información destinados a asegurar un flujo adecuado de la misma entre los diferentes centros de decisión conducente a reducir los retrasos y eliminar los ciclos que datos inexistentes o poco confiables tienden a generar en el funcionamiento de una organización de características productivas especiales, como la universidad.

En particular, se integrarán las acciones dentro de un proceso en el cual el centro del sistema no asumirá la responsabilidad exclusiva, aunque sólo sea por el hecho de que los planes no pueden ponerse en práctica sin el acuerdo de los ministros de economía, de trabajo, etc. Este tendrá lugar en la etapa de preparación de las decisiones (y no cuando los proyectos están en curso de ejecución). Todo el gobierno, en realidad, asumirá la responsabilidad en la materia.

- 4) Como se puso de manifiesto, toda conceptualización del grado de centralización de la planificación del sistema universitario requiere, previamente,

---

(\*) Obsérvese que no se descarta en absoluto la utilización preferencial de los instrumentos motivacionales del sistema (precios relativos de la docencia, normas de costos, etc.) Cf. por ejemplo: "La enseñanza en las áreas consideradas marginales será recompensada con coeficientes especiales de remuneraciones, reducción de los requisitos jubilatorios y estímulos socio-económicos y recreativos" (La referencia corresponde a los niveles primario y secundario, especialmente).

la explicitación de la distribución del "poder" entre las organizaciones que componen el sistema. En rigor, la unificación del control implica el conocimiento de que el sistema no es una entidad optimizadora (a la manera de la "firma ideal" de ciertas teorías económicas) sino un conjunto de organizaciones en donde predomina el conflicto de intereses, ideologías y conductas. Reconocido esto como indispensable en los procesos reales de la universidad, pues hace a la naturaleza misma de sus productos, la canalización dentro de límites manejables del conflicto entre grupos de intereses que ejercen funciones de regulación de su actividad lleva a la consideración de que las premisas enunciadas requieren, no solamente una "nueva planificación", sino una nueva clase de administración universitaria. Suele hablarse de la planificación del sistema universitario como si ella fuera un objeto identificable que se pudiera injertar en un sistema existente para que así, mágicamente, éste mejore su desempeño. El hecho es que el planeamiento de la universidad - si no se entiende por planeamiento una trivialidad - debe considerarse como parte integrante de todo el proceso de administración universitaria, ligado íntimamente a la toma de decisiones y a la implementación.

- 5) Caracterizar la división de roles entre los organismos que entenderán en la planificación del sistema (como se plantea en ii)) equivale a determinar alguna partición adecuada de la esfera de control del sistema, y en particular, decidir acerca del número de niveles de ésta. Cabe observar aquí que tanto una división de esta esfera como su concentración implican ciertos costos sociales - aunque de diferente naturaleza. Esta y otras consideraciones forman la sustancia del capítulo siguiente.



### CAPITULO III

#### ORGANIZACION DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

##### 1.- Necesidad de un organismo específico para el manejo del sistema universitario.

Bajo el supuesto de que se toma la decisión política de centralizar la conducción y planificación de las universidades, cabe plantearse los siguientes interrogantes:

- Debe existir un ente que entienda específicamente en el proceso de planificación del sistema universitario?
- En caso afirmativo, dicho ente debe estar diferenciado dentro de la estructura burocrática Central del M.C.y E. (situación que se da hasta ahora con la Subsecretaría de Coordinación Universitaria) o debe existir fuera de ella (situación que se dió hasta el 25-V-73 con el CRUN)?

Es oportuno realizar, previamente, una observación respecto del significado de estos interrogantes.

No es necesario extenderse demasiado en fundamentar la necesidad de planificar la actividad de las universidades; razones de muy variada índole confluyen hoy hacia dicho requerimiento, y en verdad, con el grado de generalidad e imprecisión con que está enunciado, puede dudarse de que el mismo suscite algún tipo de resistencia u oposición, por parte de cualquier sector de la sociedad. Es solamente cuando se caracteriza el objeto, los medios y las instituciones que llevarán a cabo la planificación, que hacen su aparición discrepancias en los criterios, en la evaluación de las posibilidades y, como corolario, en las soluciones propuestas.

Este capítulo y el siguiente están destinados a discutir con cierto detalle algunos aspectos que junto con los elementos volcados en los capítulos precedentes, y la consideración de antecedentes en la materia, justifican la existencia y caracterizan, en nuestra opinión, una institución especializada en el manejo del sistema universitario. Mientras que los aspectos vinculados a sus objetivos, atribuciones y organización interna serán considerados en detalle en el capítulo siguiente, en el presente se intentará delinear su ubicación en el sistema nacional de planificación - más precisamente, la situación burocrática de la institución respecto del Ministerio de Cultura y Educación.

Existen numerosos aspectos, por los cuales se puede considerar al



sistema universitario como fuertemente diferenciado del resto del sector educativo. La universidad, como organización de la esfera real, consume recursos, por ej. financieros y humanos, produce una variedad de bienes intermedios y finales, como profesionales, ciudadanos con determinada formación ideológica y cultural, investigación, desertores, etc. Las diversas unidades reales que la integran implican ciertas funciones de producción que, grosso modo, transforman corrientes de recursos físicos, financieros y humanos en corrientes de productos. Existen también importantes unidades de control, las cuales, a través de mecanismos burocráticos propios de cada organización, asumen un cierto número de actividades de regulación, siendo la más importante la asignación interna de recursos de la universidad.

Por el lado de los insumos, en lo referente a recursos humanos, el sistema universitario guarda una relación de importación con los restantes componentes del sector educativo a través del influjo de estudiantes. Pero la demanda de educación superior no es un factor caracterizado por su alto grado de controlabilidad; las variables demográficas no desempeñan un papel tan relevante, como en los otros niveles, mientras que las decisiones individuales y familiares - sobre las cuales ejercen influencia preponderante las expectativas ocupacionales - pasan a constituir, en nuestro caso, las variables de mayor peso.

Por el lado de sus productos, es un lugar común insistir en la diversidad, relevancia y dificultad en especificar las "misiones de la universidad". Para nuestros fines, es suficiente recordar que la universidad es un organismo complejo que cumple múltiples funciones y sus actividades (realizaciones y conflictos) tienen grandes repercusiones no sólo en el medio universitario sino en todo el cuerpo social.

Ello incide, por lo demás, en que la universidad tienda a desplegar una organización propia, peculiar, y requiera un cierto margen flexible de autonomía para desarrollar su gestión. Igual panorama de complejidad se presenta para el conjunto de las universidades consideradas como un "sistema". Las declaraciones, posturas y decisiones que cualquiera de ellas asuma se difunde rápidamente sobre las restantes, con profundas repercusiones. Y si individualmente una universidad tiene gran incidencia sobre el resto de la sociedad, ello se ve multiplicado si consideramos al conjunto. Con relación a uno de sus productos más importantes, la actividad de investigación científica básica y aplicada, cabe apuntar la alta proporción en que las universidades contribuyen a ellas en nuestro país; y las características que estas actividades tienen en las propias universidades, en donde la investigación y la docencia son parcialmente complementarias, parcialmente sustitutivas.

Los factores mencionados y la organización administrativa de



su gestión, hacen de la "tecnología" de la universidad uno de los aspectos que caracterizan más específicamente al sistema. Ello se refleja, en particular, en los procesos de carácter presupuestario y en el nivel de sus costos incurridos, aspectos en los cuales el sistema resulta poco comparable con los restantes niveles educativos. Es esta tecnología de la universidad una de las áreas más sujetas a transformaciones profundas en el período iniciado; nuevas formas de gestión inducirán, probablemente, características aún más diferenciadas.

Las consideraciones precedentes refuerzan el principio de diferenciar, dentro del sector educativo, un organismo específicamente encargado de la regulación del sistema universitario (\*).

La comparación internacional de instituciones es en tal sentido, esclarecedora. Ya se trate de organismos con capacidad de decisión ó, tan sólo, con mero carácter de asesores o consultivos, en general su área de acción está dentro de los límites del sistema universitario. El caso general es el del organismo "ad-hoc", aunque puede darse el caso menos frecuente de su inmersión - como oficina especializada - en otra institución a la cual se halla integrada administrativamente. En el capítulo siguiente se expone el tipo de organización que tienen algunos países.

## 2.- Análisis de alternativas.

Lo que se ha reseñado hasta aquí no es, por supuesto, suficiente para recomendar una política respecto a: i) La diferenciación administrativa del organismo, respecto del nivel más alto de la política educativa; ii) el grado de delegación de autoridad y capacidad de decisión a dicho nivel intermedio. Conviene destacar un conjunto de principios adicionales, en función de los cuales, una decisión sobre ambos problemas ligados cobra mayor significación (decisión cuyo contexto histórico ha sido esbozado en los capítulos precedentes).

El primer aspecto es la interacción del sistema universitario con los restantes niveles del sector educativo, por un lado, y con el contexto socio-económico en que el sistema se desempeña, por otro. Esta interacción

---

(\*) No se ha considerado en este trabajo, la existencia de un subsector de educación universitaria privada y de otro de educación superior no universitaria, privada o pública, con el sólo objeto de simplificar el tratamiento.-



es condicionamiento mutuo de medios y de fines, y en principio puede describirse como un "problema de grado". Una excesiva interdependencia restringe el grado de descentralización compatible con una performance "adecuada" del sistema universitario. Como es bien sabido, este aspecto, si bien no impide cierta descentralización de las decisiones, va en el sentido de exigir una coordinación estrecha de ellas con las decisiones de los niveles restantes.

El segundo aspecto es el desempeño dinámico operativo en el manejo de los problemas de las universidades, sobre el cual tienen incidencia el grado de especialización en las funciones asignadas al organismo, la complejidad de los lazos burocráticos condicionantes de la toma de decisiones y el proceso mediante el cual se formulan las políticas en su seno.

El tercer aspecto es la magnitud de los costos de la información necesaria para la toma de las decisiones que afectan al sistema universitario; este aspecto va en el sentido de aconsejar cierta descentralización y especialización al aumentar la magnitud de los costos, o bien la participación, con carácter consultivo, de un organismo especializado en problemas universitarios en el proceso de la planificación, y con la adecuada agilidad para procurarse los elementos de juicio necesarios.

El cuarto hace a la efectividad de los instrumentos delegados; los más importantes deben ser concentrados, por regla general, a nivel superior.

El quinto aspecto subraya la conexión inescindible entre grado de descentralización e incentivos; la correlación positiva entre ambos es un factor importante de la capacidad para asumir responsabilidades por parte de toda organización de control.

Estos aspectos se hallan en la base de gran parte de las consideraciones efectuadas más adelante (misiones, funciones y atribuciones de una organización intermedia, capítulo siguiente); ahora se tendrán en cuenta al encarar la ubicación, en la jerarquía de niveles del sistema educativo, del organismo en cuestión.

Al respecto, se han considerado las siguientes alternativas como las más relevantes dentro del marco impuesto por las presentes circunstancias históricas (\*):

- a) Que las mismas oficinas de la Administración Central del M.C.y E. que entienden en asuntos educativos de los niveles primario y secundario, también lo hagan con el sistema universitario.
- b) Que dentro de la Administración Central del M.C.y E. exista una oficina

---

(\*) La presente tipología obedece al entrecruzamiento de dos criterios de clasificación: i) la delegación al organismo de atribuciones de asesoramiento y/o decisorias; ii) la inserción burocrática en la estructura administrativa (Administración Central u Organismo Descentralizado).



específica que se encargue del sistema universitario, con carácter centralizado y exclusivo (en calidad de subsecretaría o dirección).

- c) Que exista un ente descentralizado, con administración propia, encargado de tal función.
- d) Que dentro de la Administración Central del M.C.yE. exista una oficina específica que se encargue del sistema universitario, con atribuciones eminentemente decisorias; que además exista un organismo fundamentalmente de asesoramiento al Ministro sobre la conducción y planificación del sistema universitario y que tenga carácter descentralizado.
- e) Que exista un organismo de asesoramiento al Ministro sobre la conducción y planificación del sistema universitario, con carácter de organismo descentralizado, y que en la Administración Central del M.C.y E., no haya ninguna oficina específica para asuntos universitarios.

Teniendo en cuenta lo expresado más arriba acerca de las características específicas de la universidad y del sistema universitario, parece obvio que una organización como la expuesta en la alternativa a) resulta totalmente inadecuada. Lo diferenciado de la organización de la universidad respecto de los organismos de los niveles primario y secundario y la complejidad de las funciones de la universidad y del sistema universitario la hacen impracticable.

La actual situación ejemplifica el tipo de organización propuesta por la alternativa b). Presenta como faceta favorable el hecho de que facilita la toma de decisiones en forma expeditiva, al eliminar instancias intermedias y la compatibilización de opiniones contrapuestas. Asimismo puede favorecer una mayor integración de las políticas con los restantes niveles de enseñanza.

Esta organización también muestra algunos inconvenientes. No posibilita una adecuada representación de los diferentes intereses de los integrantes de la comunidad universitaria y del resto de la sociedad. En un período en que la autoridad está concentrada prácticamente en manos del Ministro y dado que el funcionario que tiene como misión específica entender en el manejo del sistema universitario tiene autoridad lineal, o sea que está en la escala de jerarquía con atribuciones decisorias que se inicia con el Ministro, aquel generalmente hace suyos los puntos de vista de la máxima autoridad, dificultando la posibilidad que a ésta se le muestren puntos de vista alternativos. Esto da lugar a un alto costo, en términos de tiempo y recursos necesarios para la consecución y manejo de la información (en el sentido del capítulo precedente) necesaria para preparar las decisiones del ámbito universitario. En lo referente a los incentivos, esta organización tampoco es proclive a favorecer la comunicación horizontal entre las



universidades o distintos sectores de las mismas, a la vez que aquellas son reacias a implementar sus directivas porque no la sienten como institución propia o representativa de ellas.- Esto en parte se debe a que las modalidades operativas de tal oficina integrada a la Administración Central del M.C.y E. tienden a asemejarla al resto de la Administración Pública, más que a la de la universidad, y entre una y otra, hay bastantes diferencias. En otras palabras, además de correr el riesgo de desalentar la comunicación entre las universidades, puede originar una comunicación débil y precaria de éstas con el M.C.y E.- La experiencia histórica muestra que antes de la creación del CRUN no se había considerado a las universidades nacionales existentes como un "sistema", verificándose que el M.C.y E. se relacionaba con cada una de ellas en forma aislada.- Ello generó entre otras cosas, poca uniformidad en el tratamiento de los asuntos universitarios, algunos de los cuales podrían haber sido normatizados, en lugar de que cada universidad hiciera lo que a su leal saber y entender le pareciera. Por supuesto, ello no significa que la gestión del CRUN lo lograra en la medida deseable, pero constituyó - en ese aspecto - un avance rescatable.

La alternativa c) está ejemplificada con la existencia del CRUN, aunque coexistió con una Subsecretaría de Coordinación Universitaria y las funciones de ambos se superponían notoriamente. Un organismo de esta naturaleza, según como esté constituido, puede eludir algunos de los inconvenientes apuntados para la alternativa b). Así puede lograr: una mayor representación de los intereses universitarios, una más fluída comunicación e intercambio de experiencias a todos los niveles, mayor agilización en las tramitaciones y capacitación para resolver los problemas del sistema universitario, una modalidad operativa más acorde con la de la universidad, etc. El gran peligro que encierra es el divorcio de la conducción central y, por ende, un desajuste entre la política y planes universitarios y el plan general o lineamientos básicos surgidos de los niveles de decisión superiores. Puede también generar secuelas negativas menores, según como esté integrada su conducción, especialmente si es a través de un cuerpo colegiado: dilución de la responsabilidad, debilidad en las decisiones, etc. tal como fué apuntado en el Capítulo I.

La alternativa d) es un medio para congeniar los aspectos positivos y negativos de la b) y la c). El organismo asesor sintetizaría los aspectos favorables de la alternativa c) y contrapesaría los desfavorables de la alternativa b). Asimismo, la oficina específica del M.C.y E., al ser un organismo de línea, ejecutaría las decisiones con rapidez, decisiones que ya estarían de acuerdo a las políticas de la conducción del sector y del país. La alternativa e) no merece mayor consideración pues no significa, aunque con cierta reserva, una variante fundamental de la d). Estas dos alternativas favorecen, en resumen, una coordinación adecuada a la política educativa, una mayor agilidad para la selección de información y preparación de las decisiones, una concentración de los instrumentos fundamentales de política en los



niveles superiores, asegurando así la coherencia y la unidad de la planificación (sin que ello implique un crecimiento del tramo de control de la autoridad central), al par que un aprovechamiento máximo de la capacidad autoorganizativa de la comunidad universitaria. Tratándose de un organismo eminentemente de asesoramiento, tanto al nivel superior como a las universidades, existe un peligro, en relación a los restantes niveles de decisión, que deberá evitarse: El aislamiento o divorcio respecto del aparato gubernamental. Ello es consecuencia de la incidencia de dos factores primordiales:

- a) El no entender al proceso de planificación del sistema universitario (y en general con relación a cualquier otro tipo de sistema) como parte integrante de todo el proceso de administración universitaria, y por tanto, ligado a la toma de decisiones, su implementación y, muy especialmente, a la tarea administrativa permanente, considerada habitualmente como actividad "rutinaria".
- b) La rivalidad con otros organismos preexistentes del aparato gubernamental.

Vale la pena recordar que, al respecto, estos cuerpos asesores se han mostrado particularmente efectivos y con peso institucional - en otros países, bajo diversos regímenes jurídicos - cuando tienen a su cargo el proponer las metas y las políticas de mediano y largo plazo para el sistema universitario al gobierno, traduciendo en información de distinto nivel de agregación las tendencias generales de la política educativa. Estos son aspectos que hacen al contenido del capítulo siguiente.

## CAPITULO IV

### ORGANIZACION DEL SISTEMA UNIVERSITARIO (Continuación)

#### 1.- Consideraciones generales para el diseño del nivel intermedio

En esta parte se trata de esbozar el organismo que entenderá en el proceso de planificación universitaria.

El diseño de una institución implica establecer la distribución de autoridad (delegación), información y recursos entre los diferentes niveles de gestión; no siempre esta distribución está correlacionada con los objetivos que se le asignan a la misma. En este aspecto, el grado de centralización que presupone la organización de la actividad universitaria tiene que ser congruente con un conjunto de instrumentos que, bajo la forma de directivas, recursos e informaciones, serán manejados "dentro de una concepción unitaria del proceso de planificación".

Sea que desempeñe dicha función central un organismo consultivo del Ministerio o un organismo con nivel de decisión propio, su misión parece diferenciarse primariamente bajo dos consideraciones complementarias:

- i) Identificación de problemas y objetivos
- ii) Propuesta de soluciones

El área cubierta por los problemas y las alternativas de solución propuestas no se restringe a los asuntos "típicamente universitarios". Por el contrario, el énfasis hoy se desplaza hacia las interrelaciones de la universidad con el contexto socio-económico, por un lado, y el papel de la universidad dentro del proyecto cultural nacional.

Independientemente de que cada universidad realice actividades del tipo i), también es imprescindible que a nivel suprauniversitario tengan expresión institucional, para ello el organismo ubicado en este nivel tendrá que:

- Organizarse y contribuir a organizar a la comunidad para la identificación de problemas y objetivos (entendido como actitud esencial de búsqueda de información, de innovación e interpretación).
- Constituirse en un foro natural para la discusión y el debate, los cuales serán, así como toda su gestión, de dominio público.



Estas condiciones son esenciales ya que sin ellas las actividades de tipo ii) carecerán de relevancia social, puesto que los criterios (preferencias, metas, etc.) que dan lineamientos a partir de los cuales se propondrán soluciones, son formados a través de actividades i).

Las actividades de tipo i) incluyen también la formulación de objetivos que, mediante la confrontación de necesidades y objetivos generales del estado y de la comunidad, se constituirán en los ejes centrales de acción del sistema universitario. Por ser un organismo de planificación, la proyección hacia el mediano y largo plazo debe considerar metas relacionadas con:

- a) La inversión física en el sistema universitario, determinando así la formación bruta de capital fijo y su distribución regional y en el tiempo.
- b) La formación de recursos humanos, determinando las necesidades de graduados según los requerimientos de las diversas ramas de la economía nacional y de las actividades culturales, y su más efectiva producción y utilización.
- c) La investigación, estableciendo una política científica en el área universitaria (se sobreentiende, en coordinación con los organismos nacionales de ciencia y técnica), programando la formación y perfeccionamiento de investigadores y la más racional integración de recursos para el desarrollo de programas científicos y técnicos.

El análisis y formulación de medidas de corto plazo, centralizando para ello toda la información referida al sistema universitario, también serán de competencia del organismo. En especial: todo lo vinculado a la gestión económico-financiera de las universidades, estableciendo la relación adecuada entre los programas anuales y el plan, los presupuestos de gastos corrientes y los montos destinados a inversión física.

Tendrá intervención en el control de la ejecución de los planes establecidos, con la correspondiente evaluación periódica de su implementación. En última instancia, una consideración objetiva de las necesidades y costos a incurrir, harán de este organismo el más eficaz evaluador de las políticas de las universidades. Ninguna de las actividades sugeridas se efectuará independientemente de los restantes organismos estatales de radio de acción similar, cuya representación en el organismo, por lo demás, se considera altamente conveniente.

Las misiones sugeridas, contribuirán adicionalmente a:

- a) Que el organismo se constituya en una fuente de asesoramiento eficaz a las universidades.

- b) Que la universidad, a través del organismo participe activamente en la elaboración de programas (anuales y plurianuales) de crecimiento y desarrollo económico del país, a través de la planificación de su acción futura, en armonía con las metas fijadas para el resto de la economía.

## 2.- Organizaciones existentes en otros países

La experiencia mundial en esta materia es muy variada. De su análisis surge la existencia de casos polares y una amplia gama de situaciones intermedias. Un primer caso polar que refleja un alto grado de concentración de atribuciones en un organismo intermedio lo representan las organizaciones: Comisión Nacional de Universidades de Nigeria y el Ministerio de Educación Superior y Especializada de la URSS, cuyas atribuciones son:

### NIGERIA

- 1) Asesorar al Ministro sobre requerimientos financieros de las universidades
- 2) Participar en la planificación del desarrollo de las mismas
- 3) Recibir el crédito presupuestario y asignarlo
- 4) Efectuar recomendaciones al Ministerio y a las universidades sobre tópicos diversos

### URSS

- 1) Determinar condiciones de admisión
- 2) Establecer planes de estudio para diversas especialidades
- 3) Dar directivas metodológicas respecto de la organización de la instrucción
- 4) Establecer métodos de reclutamiento del personal docente
- 5) Supervisión de la organización de la instrucción conducente a la investigación científica
- 6) Publicación de gran parte de los textos usados en educación superior

El caso polar opuesto lo representan los sistemas universitarios de Estados Unidos y Canadá, donde solo existen asociaciones voluntarias de universidades cuya principal finalidad es el intercambio de experiencias e



información.-

Un caso intermedio entre los organismos con capacidad de decisión y los asesores lo constituye el University Grants Committee (Gran Bretaña): aunque necesariamente consultivo (al Ministerio y a las Universidades) toma, de hecho, decisiones, convirtiéndose en la práctica en una delegación del Ministerio en asuntos universitarios, por ejemplo, de asignaciones de recursos (sumas que distribuye con un horizonte de cinco años). Sus misiones son:

- 1) "Estudiar las necesidades financieras de las universidades
- 2) Aconsejar al gobierno sobre la afectación de todo crédito eventualmente consentido por el Parlamento para satisfacerlas
- 3) Recoger, examinar y presentar informes relativos a la enseñanza universitaria en Gran Bretaña.
- 4) Concurrir, en relación con las universidades y los otros organismos interesados, en la preparación y ejecución de los planes de desarrollo de las universidades que podrán afirmarse como indispensables, a fin de asegurar que respondan plenamente a las necesidades nacionales."

Aunque en general los cuerpos asesores no reemplazan legalmente ni de hecho a las autoridades responsables políticas, ni tampoco intervienen en la implementación del plan, que es responsabilidad de los ministros y restantes niveles de decisión, son en cambio responsables de evaluar los resultados obtenidos periódicamente y después que el plan ha sido completado.

### 3.- El Organismo propuesto: dos alternativas

Según que el énfasis se ponga en una mayor representación de los intereses de la sociedad y la comunidad universitaria en el organismo, ó en una mayor ejecutividad del mismo, se proponen dos alternativas:

- a) Consejo Asesor Interuniversitario
- b) Comité Asesor Interuniversitario

Ambos tipos son parcialmente asesores, parcialmente decisorios.. Son asesores del nivel Ministro-Subsecretario esencialmente en los asuntos trascendentales para la conformación y desarrollo de la Universidad y del Sistema Universitario. Tienen delegadas atribuciones de decisión principal-

mente para el manejo de los asuntos corrientes y de corto plazo y, en cierta medida, para la forma de organizarse.

a) CONSEJO ASESOR INTERUNIVERSITARIO

Este organismo tiende a llenar los siguientes requisitos: i) Tiene que dar lugar a la más amplia representación posible de los intereses de la sociedad y de la comunidad universitaria; ii) Ser fundamental elemento de apoyo del gobierno en la planificación y conducción del sistema universitario; iii) Ser ágil y eficiente.

El Consejo Asesor Interuniversitario estará integrado por:

- 1.- El Comité Ejecutivo
- 2.- La Asamblea Interuniversitaria
- 3.- Una Oficina Técnica

En el diagrama de la página 49 se muestra el organigrama tentativo del sector educación y del sistema educación superior y universitaria. La línea entrecortada que liga el nivel Ministro-Subsecretario con los niveles Consejo Asesor Interuniversitario y las Universidades refleja la característica de entes descentralizados de la Administración Central.

A continuación, exponemos las misiones y funciones del Organismo propuesto para el nivel intermedio.

Misiones del Consejo Asesor Interuniversitario

- Implementar las políticas referentes al sistema universitario de acuerdo con las directivas generales emanadas del nivel Ministro-Subsecretario.
- Asesorar al nivel Ministro-Subsecretario en la formulación de las directivas generales, y a las Universidades sobre aspectos relativos al manejo del sistema universitario.

Funciones

- 1.- Proponer el (los) modelo (s) de planificación del sistema universitario y su integración con el sistema nacional de planificación según los lineamientos recibidos del nivel Ministro-Subsecretario.
- 2.- Identificar los problemas de la Universidad y del Sistema Universitario.
- 3.- Efectuar estudios sobre problemas relativos al Sistema Universitario,



principalmente aquellos destinados a dar respuesta al punto 2.

- 4.- Elaborar y poner en vigencia mecanismos de asignación de recursos financieros a las Universidades Nacionales, según los lineamientos recibidos del nivel Ministro-Subsecretario.
- 5.- Proponer normas administrativas comunes a las Universidades, especialmente Estatuto y Escalafón docente y no docente.
- 6.- Receptar de las Universidades Nacionales los anteproyectos de presupuesto y Plan de Trabajos Públicos y elevarlos al nivel Ministro-Subsecretario con las observaciones que les merezcan y las medidas recomendadas, a la luz de 1. y 4.-
- 7.- Establecer canales de comunicación y coordinar las tareas con otros organismos públicos y privados.
- 8.- Efectuar recomendaciones a las Universidades.
- 9.- Proponer el plan de expansión y desarrollo del sistema Universitario, en relación con 1., especialmente de nuevas universidades.
- 10.-Elaborar la memoria anual a ser elevada al nivel Ministro-Subsecretario.

#### Comité Ejecutivo

##### Funciones

- 1.- Llevar a cabo las directivas del nivel Ministro-Subsecretario, tener a su cargo la faz técnica del proceso de planificación, fijar directivas específicas y elaborar la memoria anual.
- 2.- Elevar informes a pedido del nivel Ministro-Subsecretario.
- 3.- Organizar la Oficina Técnica, establecer la dotación de personal y designar al personal.
- 4.- Crear Comisiones ad-hoc por tiempo determinado, para el tratamiento de temas específicos.
- 5.- Designar y remover al Secretario General que tendrá a su cargo la conducción de la Oficina Técnica y que oficiará de Secretario en las reuniones del Comité.

6.- Dictar el reglamento interno del organismo.

#### Integración

- Un Presidente (nombrado por el Poder Ejecutivo a propuesta del M.C.y E. y que actuará como delegado del Ministro).
- Un delegado titular y uno suplente de la Asamblea Interuniversitaria (Vicepresidente del Comité).
- Un delegado del Ministerio de Economía
- Un delegado del Ministerio de Trabajo

Dado que en los problemas universitarios generalmente los Ministerios de Economía y de Trabajo tienen importantes atribuciones (presupuesto, plan de obras, registros contables, escalafones y Estatutos, política salarial, etc.), se estima conveniente que participen en la administración del sistema universitario, en las principales etapas de la toma de decisiones, y en las cuales cumplirá un rol fundamental este organismo.

La Asamblea elegirá un representante titular y uno suplente. La duración del mandato del titular será de dos años y el suplente lo reemplazará únicamente en el caso del cese de su mandato hasta completar el período correspondiente o ausencia por un período prolongado.

#### Asamblea Interuniversitaria

La Asamblea es un organismo de apoyo y asesoramiento del Comité Ejecutivo; tiene por finalidad canalizar los intereses y puntos de vista de los distintos sectores de la comunidad, especialmente la universitaria y los directamente a ella vinculados.

El Comité Ejecutivo someterá a su consideración los temas más importantes, respecto de los cuales la Asamblea efectuará recomendaciones. Asimismo propondrá a dicho comité las iniciativas que tenga en relación a la problemática universitaria.

#### Integración

Con voz y voto:

- Los rectores de universidades nacionales
- Representantes de los docentes, no docentes, graduados y estudiantes.



- Representantes de organizaciones de trabajadores y empresarios.

Con voz y sin voto:

- El Comité Ejecutivo
- El Secretario General del Consejo.

#### Oficina Técnica

Tendrá a su cargo la faz técnica del proceso de planificación. Su conducción estará a cargo del Secretario General, y a título únicamente ilustrativo se enuncian las áreas que podrían conformar la oficina técnica:

- Planificación económico-financiera
- Planeamiento Académico y Científico
- Estadística
- Organización
- Desarrollo educativo y Extensión comunitaria
- .....

#### b) COMITE ASESOR INTERUNIVERSITARIO

Para esta alternativa se parte del supuesto de que en un período de reconstrucción, dentro de un proceso de grandes cambios, donde los acontecimientos se desenvuelven muy velozmente, la toma de decisiones tiene que ser a su vez expeditiva; consecuentemente, también los órganos de asesoramiento deben producir respuestas en el menor lapso posible, manteniendo una estrecha integración con el nivel de decisión política (ministro).

En este caso el órgano que se propone tiende a llenar los siguientes requisitos: i) Ser órgano de consulta del Ministerio de Cultura y Educación y proponer soluciones a los problemas inmediatos de las Universidades y del Sistema Universitario e iniciar el proceso de planificación; ii) Asegurar un mínimo de representatividad de los intereses de la sociedad y la comunidad universitaria.

Las misiones y funciones son las mismas que para el Consejo Ase-

sor Interuniversitario.

El Comité Asesor estará integrado por:

- 1.- El Comité Ejecutivo
- 2.- Una Oficina Técnica

El Comité Ejecutivo estará integrado por:

Miembros permanentes:

- Secretario de Coordinación Universitaria (Presidente)
- Representante del Ministerio de Economía
- Representante del Ministerio de Trabajo

Miembros renovables (1 titular y 1 suplente):

- Representante de los docentes
- Representante de los no docentes
- Representante de los estudiantes
- Representante de los graduados

A los miembros renovables los designará el Ministro de Cultura y Educación, a propuesta del sector respectivo, y su mandato será por dos años.

#### 4.- Caracterización jurídico-institucional del Organismo propuesto (\*)

Nos ocuparemos seguidamente de los aspectos jurídico-institucionales referidos al Organismo propuesto. Interesa conocer el carácter del organismo en cuanto "ente descentralizado". A tal fin, discutiremos algunas opiniones doctrinarias vertidas respecto de estas cuestiones.

---

(\*) Usaremos el término Organismo, siendo representativo tanto del Consejo (Alternativa a), como del Comité (Alternativa b)).



La descentralización administrativa constituye el traspaso de potestades públicas en el ejercicio de la función administrativa y que se realiza a favor de órganos menores que adquieren el carácter de personas públicas en atención a la circunstancia de que se les otorga personería jurídica que los convierte en sujeto de derecho. El proceso de descentralización gira alrededor de dos elementos fundamentales:

- a) El traspaso de poderes de administración a los órganos descentralizados.
- b) El contralor que la autoridad central ejerce sobre dichos organismos.

Todo proceso de descentralización, cualquiera sea su etapa, tiene ambos elementos. Pero como no existe una regla preestablecida que fije los alcances o grados, tanto de la transferencia de potestades como del contralor, la realidad presenta una variada gama de descentralización.

Esta circunstancia no podría ser de otra manera, por cuanto la estructura legal que define las atribuciones de cualquier organismo público dependerá del objeto a administrar, enmarcado en una realidad económico social, la cual dada cierta concepción filosófico-política, definirá a su vez una "forma específica de organización" del sistema en cuestión. Sobre este punto nos remitimos al Capítulo II.

Por consiguiente, la distinción propuesta por algunos autores de si existe o no personería jurídica del organismo, no es suficiente para dar una idea del grado de descentralización. Aún más, existen organismos que careciendo de personería jurídica, poseen sin embargo un alto grado de descentralización.

Teniendo en cuenta esta circunstancia, se suele no obstante diferenciar desde el punto de vista jurídico entre dos tipos de organismos:

- a) Organos desconcentrados
- b) Organos descentralizados

En ambos casos existe delegación de atribuciones o potestades públicas, no obstante, se califica de descentralizado a aquél organismo que posee personería jurídica. En cambio, se reserva la denominación de órgano desconcentrado, a aquél que teniendo delegación de potestades públicas, no posee personería jurídica.

En cuanto al grado de descentralización se ha sugerido que los órganos desconcentrados, también llamados órganos descentralizados jerárquica o burocráticamente, reflejan un grado de descentralización menor que los



descentralizados con personería jurídica. La diferencia estaría dada en que el órgano central del cual dependen no abandona su poder de decisión respecto de la conducción política y la fijación de directivas generales. Sólo se delegaría la explicitación de dichos lineamientos, a través de directivas específicas a organismos menores. Pero lo cierto es que también respecto de los organismos descentralizados con personería jurídica, existen límites a las atribuciones delegadas, y en todo caso siempre quedará reservado al órgano central la fijación de los lineamientos generales ya que la descentralización personalizada no es en absoluto independencia del Poder Ejecutivo, o de la Administración Central. Pues es por aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 inc. 1° de la Constitución Nacional, que cualesquiera sean los textos legales siempre los entes de que se trate dependen del Poder Ejecutivo con la intermediación ministerial.

El grado de descentralización dependerá entonces de la respectiva ley de creación del organismo, ya sea que se le otorgue o no personería jurídica.- La delegación de competencia, se traducirá en conferir cierto poder de decisión sobre diversos aspectos según lo fije la respectiva ley o norma de creación y la correspondiente estructura orgánico-funcional.

Respecto de la existencia de personería jurídica, es importante destacar que ella introduce una mayor flexibilidad en el manejo burocrático. En tal sentido, la ventaja es obvia, dada la complejidad, especificidad e importancia que supone el manejo del sistema universitario. Sobre este punto nos ocupamos en el Capítulo III.

Consiguientemente, el calificar a los entes propuestos como organismos descentralizados, y por tanto, con personería jurídica, es compatible con la idea de "nivel intermedio" como lo hemos definido. Ello significa que el organismo obrará como intermediario entre el nivel de conducción eminentemente normativo (Ministro - Subsecretario) y las unidades eminentemente operativas que lo integran (Universidades). En el esquema de análisis del sistema de planificación, la organización del sistema propuesta resulta ser la expresión institucional de la existencia de tres niveles del sistema de planificación (Ver Capítulo II para definiciones) : los niveles Ministro-Subsecretario y el Consejo representan organizaciones especializadas en la esfera de control, mientras que las Universidades representan organizaciones con especialización en la esfera real. Por lo tanto, el sentido de "función de intermediación del organismo", debe entenderse en el sentido algo amplio, de que él recibe "directivas generales" de la superioridad a la que se halla subordinada (nivel Ministro-Subsecretario) y las traduce en "directivas particulares" a las organizaciones menores (Universidades).

Por lo tanto, no obstante la existencia de personería jurídica, el grado de transferencia de poderes puede aparecer como disminuido con relación a otras estructuras tradicionales, pero si se tiene en cuenta la amplia variedad en cuanto a grado de descentralización existentes, no ha de constituir una innovación en nuestra realidad jurídico institucional.



# ORGANIGRAMA DEL SISTEMA

