

Consideraciones sobre el Informe del CIN para proyectos de creación de universidades nacionales.

La creación de una universidad nacional no es un acontecimiento universitario, académico, es un hecho político. Eso importa una decisión que un gobierno legítimo toma para promover el bien común de la sociedad que lo ha elegido y de la que surge su legitimidad.

Siendo que en el ordenamiento jurídico de nuestro país esa decisión corresponde al Congreso de la Nación, construirla implica una compleja concertación de consensos para alcanzar las mayorías necesarias en ambas cámaras. Implica articular voluntades de actores cuya elección surge de distritos eventualmente concernidos por la decisión, ya sea que se representen la nueva institución como una conquista para el bienestar futuro de sus pueblos o como una distracción de recursos que ya no estarían disponibles para las universidades de sus distritos. Implica negociar con legisladores que se identifican con distintas concepciones políticas y que, con toda legitimidad y derecho, tienen distintas miradas acerca de la educación, de la educación superior en particular y la creación de instituciones universitarias específicamente.

Lograda la construcción de la decisión legislativa con la sanción de la ley, es necesario aún, para que esa voluntad legislativa termine de realizarse, la aceptación del Poder Ejecutivo para que promulgue la ley por acción u omisión. La omisión también, porque implica que la ley queda promulgada completa y sin cambios. Recordemos que ha pasado que se vetara la creación de una universidad, la de la Universidad Nacional de Formosa en octubre de 1986, durante el Gobierno de Ricardo Alfonsín y también que se modificaran aspectos de los proyectos por parte de los propios legisladores a partir de negociaciones con el Poder Ejecutivo (casos UNRN y UNTDF) o mediante vetos parciales en el decreto de promulgación (UNCAus), durante el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

Finalmente, el acuerdo del Poder Ejecutivo es ineludible para que se tomen las decisiones operativas para poner en marcha los mecanismos de implantación de la nueva universidad, se seleccione la persona que tendrá a su cargo el diseño y su implementación, se le asignen los fondos iniciales y luego vuelve a ser necesario el consenso legislativo para la incorporación de la nueva institución en el Presupuesto Nacional.

Origen y sentido del Artículo 48 de la LES

Durante la primera mitad de los años 90 las autoridades de la recién creada Secretaría de Políticas Universitarias se propusieron regular la creación de universidades tanto públicas como privadas. La estrategia consistió en desplazar la decisión de las instancias políticas a ámbitos técnicos, tanto para la autorización de las privadas como para la creación de las nacionales. Recordemos que en los últimos tres años (1993-1995) se habían aprobado cinco nuevas universidades y nacionalizado dos. Para esa época, la mayor expansión desde los años 70, y muy a contrapelo de las políticas de constricción del Estado y privatización que impulsaba el gobierno.

Estas iniciativas, que empezaron con el Decreto 2330/93, finalmente alcanzaron su forma definitiva en la Ley de Educación Superior 24.521 de 1995. Los artículos 62 y 63 y su reglamentación en el capítulo II del Decreto 576/95 impone la intervención de la CONEAU para la autorización por parte del Poder Ejecutivo Nacional de nuevas instituciones universitarias privadas. La intervención de la CONEAU es vinculante en el caso de dictámenes desfavorables. Este procedimiento vino a reemplazar la primera regulación que creaba una Comisión Consultiva para examinar los pedidos de autorización. Pero la Ley eliminó un requisito incorporado por el decreto de 1993, la requisitoria de opinión al Consejo de Rectores de Universidades Privadas. La del CRUP era una intervención necesariamente corporativa y, como tal, desvirtuaba la competencia

que se buscaba alentar en el subsistema y, al contrario de la intervención de la CONEAU que está restringida a los juicios de calidad, interfería con la necesidad de dejar cualquier evaluación de pertinencia a la dinámica del mercado.

Una intervención corporativa de parte del CIN, en cambio, que de eso se trata el informe obligatorio previsto en el artículo 48 de la LES, no afectaría un mercado que nunca llegó a existir debido a la gratuidad tradicionalmente extendida en el subsistema. Sí, en cambio, podía esperarse que en esas intervenciones se sostuviera una tendencia contraria a la incorporación de nuevas universidades nacionales, especialmente porque esto sucedía en un contexto de crecientes restricciones presupuestarias. Pero, al revés de lo que pasaba con las universidades privadas, donde la prescripción vinculante resultaba efectiva para limitar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, en el caso de las instituciones nacionales la propia ley y mucho más el decreto reglamentario, rápidamente pusieron de manifiesto su carácter puramente voluntarista. El artículo 48 prescribe requisitos para que el Congreso apruebe la creación de una nueva universidad, pero una ley modifica a otra ley y los legisladores saben que pueden decidir sin que se haya expedido el CIN, o sin que se haya presentado un Proyecto de Factibilidad. De hecho eso ha pasado. Menos aún podrían ser obligados por un decreto y las pruebas están a la vista: toda la previsión presupuestaria que figura en las leyes de creación es una indicación para que el Ministerio de Educación provea los fondos hasta que se incluya la nueva institución en el Presupuesto Nacional. En cuanto a los Proyectos de Factibilidad, nunca se ha visto que sean parte de los proyectos de ley, como pide el Decreto, ni se han incorporado aspectos de estos a las leyes sancionadas. Total que su transcendencia es muy poca y casi nunca han tenido impacto en los Proyectos Institucionales propuestos por las autoridades organizadoras designadas por el Poder Ejecutivo. Y son estos Proyectos Institucionales, que se construyen sobre la base de una decisión política que el Congreso ya tomó, los que CONEAU evalúa y los que inciden realmente en el diseño inicial de las nuevas instituciones universitarias nacionales.

Carácter del Informe del CIN

El informe del artículo 48 que para el CIN sí es obligatorio, no es una evaluación de los Proyectos de Factibilidad, sino, textualmente, es un informe sobre “la creación o el cierre” de instituciones universitarias. Más allá de esto, el propio CIN estableció criterios internos para regular su actuación en la formulación de estos Informes. El primer Acuerdo que se dicta en ese sentido es el 325 y va mucho más allá de establecer un ordenamiento interno para su intervención. En la parte resolutive, el primer artículo le pide al Congreso que *“suspenda el tratamiento de proyectos de creación de nuevas Instituciones Universitarias Nacionales”* y establece para ello dos condiciones:

- 1) hasta tanto se establezcan criterios para considerar las propuestas*
- 2) y las disponibilidades presupuestarias indispensables para el funcionamiento de las Universidades Nacionales existentes.*

Respecto del punto 2) ya hemos dicho que el contexto en que se dicta la LES y su artículo 48 en uno de ajuste y creciente retiro del Estado de sus obligaciones en muchas áreas, y que la percepción de las comunidades universitarias era que el sector era uno de los afectados especialmente. Bien, para 1999 esta situación se había agravado con los efectos de una crisis incremental que cuyo estallido veríamos desatarse catastróficamente dos años después. Aún así este reclamo al Congreso suena especialmente crítico respecto de cómo este maneja el ejercicio de sus mandatos.

Respecto del punto 1), no se dice quién se espera que establezca los aludidos criterios. Sin embargo, teniendo en cuenta que en el artículo 2do. se ofrecen “al H. Congreso de la Nación los aportes del CIN para establecer los criterios mencionados en el artículo anterior” y que esos criterios se consignan exhaustivamente en el Anexo II con el título de “Elementos a tener en cuenta para analizar la viabilidad de un proyecto de nueva institución universitaria nacional”,

resulta evidente que se estaba pensando que, al menos la parte sustantiva de esos criterios, era algo que el propio CIN se sentía en la capacidad y legitimidad de establecer.

En el artículo 3ro. se aprueba otros criterios que no apuntan ya a analizar la “viabilidad de la creación” sino que se proponen para “considerar propuestas de creación” con criterios de “Política Universitaria”. Se trata claramente de la intervención del CIN para la redacción de los Informes que se le requieren en el artículo 48 de la LES. Esto aparece ratificado cuando en el cuarto párrafo de los considerandos del Anexo I el CIN asume para sí que la preparación de estos informes “tiene la intención de otorgar al CIN la posibilidad de que ejerza la función de coordinación que le atribuye el inc. A del art. 73 de la LES, e interpreta que eso implica “la necesidad de considerar y expedirse, especialmente, sobre la necesidad, conveniencia u oportunidad de la creación de la universidad y su inserción en el sistema, considerando un plan estratégico de crecimiento”. Todo esto a pesar de que la coordinación a la que se hace referencia está claramente delimitada en el propio texto del inc. A, y se refiere a las funciones sustantivas de la universidad y concierne “a las instituciones universitarias de sus respectivos ámbitos¹” y por lo tanto, existentes, no a los proyectos en consideración de las Cámaras del Congreso.

El Acuerdo Plenario Nro. 706/09 dispone incorporar la aplicación del modelo de asignación de fondos según pautas objetivas a lo establecido en el anexo del Acuerdo Plenario 325/99, pero sin aclarar si se está refiriendo al anexo I o al II.

Consolidación de una tendencia o doctrina del CIN

¹ Esto porque el artículo 73 está dando funciones tanto al CIN como al CRUP.

Tal como conjeturamos que preveían los autores de la LES y como se deduce del tono que asume el Acuerdo Plenario 325/99, ya sea en los criterios que se aprueban para la gestión de los Informes como por las advertencias y propuestas al Congreso respecto del tratamiento de proyectos de creación de nuevas universidades, el CIN consolidó una empeñosa y sostenida tendencia negativa en sus Informes. Esta actitud sostenida fácilmente puede ser interpretada como el rechazo empeinado, por razones mezquinas, de políticas públicas que tienden a extender geográfica y socialmente la capacidad del Sistema Universitario Nacional de garantizar el derecho a la educación superior. Una insistente oposición a cualquier modificación en la morfología institucional del sistema resulta inexplicable toda vez que, aún cuando se puedan señalar defectos, es evidente y existen consensos políticos, sociales y académicos que demuestran que la dinámica de expansión institucional del sistema de universidades nacionales siempre terminó, incluso cuando haya tenido traspies puntuales en ciertos momentos históricos, favoreciendo una mayor inclusión, promoviendo la creciente diversificación de oportunidades de formación, contribuyendo a la consolidación del sistema científico (del que hoy las universidades son el puntal más dinámico) y extendiendo las oportunidades de mejoramiento de la calidad de vida tanto a los que acceden a sus aulas como a la sociedad en la que cada institución realiza su compromiso de desarrollo del conocimiento, transferencia y transformación.

Por otra parte, la historia ha demostrado que la decisión política ha sido más eficaz en términos de mejorar el Sistema Universitario Nacional que las opiniones del CIN. Veamos un ejemplo bastante abarcativo. En 2009 el CIN dictó el Acuerdo Plenario 698 de mayo de ese año. En ese Acuerdo se despacharon los Informes requeridos por el Congreso para los proyectos de creación de seis (6) universidades nacionales: las Universidades Nacionales del Oeste (Anexo I), Universidad Nacional de Almirante Brown (Anexo II), Universidad Nacional Arturo Jauretche (Anexo III), Universidad Nacional de Moreno (Anexo IV), Universidad Nacional de José C. Paz (Anexo V) y Universidad Nacional de la Región Metropolitana Norte (Anexo VI). Todas esas propuestas de creación

recibieron recomendaciones desfavorables; en todos los casos se planteó que existían en la región otras instituciones universitarias, ya sea propiamente universidades y o presencias precarias como subsedes o extensiones áulicas. En todos los casos se recomendó que se articulara con las universidades existentes en la región la respuesta a las necesidades de formación y desarrollo del conocimiento solicitados en los proyectos. Más allá de esas coincidencias hay otros planteos que se dan según los casos: incertidumbre respecto de la posibilidad de conseguir los recursos humanos necesarios para desarrollar las universidades (eso en la región metropolitana, qué queda entonces para la Patagonia u otras regiones lejanas de los centros de concentración de la actividad académica y de investigación), se planteó en algún caso que no estaba disponible la infraestructura edilicia requerida por la nueva universidad (no se hubieran podido crear la Universidad de La Plata y otras tantas si la preexistencia de sus edificios hubieran sido una condición excluyente) y así siguiendo. Los argumentos esgrimidos parecen exigir que la creación de una universidad requiere que todos los elementos necesarios para su funcionamiento pleno le sean preexistentes.

Unos meses después, a fines de septiembre de 2009 se dicta el Acuerdo Plenario 706/2009 que en ocasión de aprobar un documento sobre el “Desarrollo del Sistema Universitario en Argentina. Creación de nuevas universidades nacionales” aprovecha también para agregar a los requisitos a considerar en los Informes del artículo 48, la aplicación del Modelo de Pautas Presupuestarias. El documento mencionado arriba hace el recuento y la descripción de los proyectos de creación de Universidades Nacionales en trámite en el Congreso, recuerda las definiciones negativas del AP 325 y también agrega, en una nota al pie, una consideración significativa. Dice:

“ Al día de la fecha, el Congreso ha remitido a consideración del CIN doce de los dieciséis proyectos. El Consejo desaconsejó la creación de diez de ellos, y dándole opinión favorable a solamente uno: se trata de uno de los proyectos de creación de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, que prevé absorber una sede de la

Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, y que cuenta con el aval de esa Universidad.”

Esto es, todo lo que fundamenta la única opinión favorable es que la Universidad que aporta una pequeña delegación que será apenas una parte de la Universidad proyectada, implica la satisfacción de los criterios de pertinencia, viabilidad, etc. etc. que el CIN se había autoimpuesto para evaluar estos casos.

El texto citado señala también que los nuevos inscriptos en el período 2001/2007 en el Conurbano apenas habían crecido el 1.85% y que en la UBA había decrecido un 28,13% y que por lo tanto eran estas universidades preexistentes las que debían hacerse cargo de atender la población a la que se orientaban las universidades cuya creación se proponía.

Pero sucedió que el Congreso dio su aprobación a la creación de estas universidades, el Poder Ejecutivo apoyó su implantación y hoy existen, crecen, funcionan desarrollando las funciones sustantivas de docencia, investigación y extensión con gran compromiso con sus territorios. Tienen miles y miles de alumnos que son nuevos estudiantes, no solo porque la mayoría son primera generación de universitarios en sus familias, sino porque son estudiantes que acceden a la Universidad porque la Universidad se afincó en su vecindad, que si no, no hubieran considerado estudiar. El crecimiento de la matrícula de las nuevas universidades del Conurbano no afectó la dinámica de la matrícula de la UBA o de las Universidades previas, además.

Toda esta evidencia, sin mencionar que los propios actores actuales cuyas instituciones fueron desestimadas en 2009, deben ahora contribuir a la construcción de un nuevo criterio del CIN para considerar los proyectos de ley de creación de nuevas instituciones universitarias; estas dos cuestiones debería bastar para producir una reflexión que lleve a renovar la doctrina respecto de los Informes del artículo 48 de la LES.

Justificación de la creación de las nuevas universidades nacionales.

Dos de las Universidades cuyos proyectos de ley de creación están a consideración, la Universidad Nacional de Pilar y la del Delta, están previstas para su instalación en partidos del Conurbano Bonaerense (Pilar y Tigre, esta última con proyección a otros partidos colindantes) de al menos 350 mil habitantes y sin sede universitaria estatal de densidad institucional. Pero sí hay en los dos casos, desarrollo de actividad universitaria de distintas instituciones que muestran, por un lado una demanda que busca resolverse y, por otro, la posibilidad de acceder a recursos humanos académicos y el desarrollo de infraestructura y experiencia de gestión. Son iniciativas que requieren pasar a una instancia superadora. Los antecedentes en otras localidades de la región, el Conurbano, nos muestra que en situaciones equivalentes fue posible desarrollar universidades con mucho éxito, que tienen una importante respuesta de sus comunidades, que pudieron constituir sus jóvenes cuerpos docentes y que abordan, apenas diez años después de creadas, no solo la docencia de pregrado y grado, sino también el posgrado, la investigación, la vinculación y la extensión. No hay razón para pensar que replicar el modelo no tendrá los mismos auspiciosos resultados.

Además, no hay otras opciones institucionales que puedan ofrecer mejores perspectivas. No hay en nuestro país tradición de Universidades sistema o multicampus, como existen en otros, EEUU o Brasil, por ejemplo. En casi todos los casos, nuestras universidades desplegadas geográficamente establecen en distintas localidades la sede de sus facultades especializadas. No se trata de universidades articuladas en un sistema como en el caso de la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY) o la Universidad del Estado de California (UCLA), o el modelo más reciente de los Institutos Federales que se crearon durante el gobierno de Lula en Brasil y que, cada uno de ellos, radicados uno por Estado, llegan a tener hasta 20 campus. No podríamos diseñar ese modelo a partir de

Universidades existentes que tienen un modelo de organización y gestión consolidado en el marco de su autonomía y sus cuerpos colegiados.

La alternativa del Programa de Expansión, los Centros Regionales, las sedes distantes y sus otras opciones, resuelven problemas puntuales y, si se hace bien, eso implica altos costos e importantes esfuerzos de gestión. Es la opción para llevar la universidad donde no se puede radicar una universidad. Pero conocemos la bibliografía y la experiencia respecto de los desafíos que implica sostener la calidad en las sedes distantes de los ámbitos en los que las universidades tiene radicada su capacidad académica principal. Aún así, los impactos principales serán en docencia en algunas carreras, y mucho más difícilmente tendremos otros que impacten en los miembros de las sociedades locales que no cursen en el centro regional.

Cuando se dan condiciones de equivalencia con otros distritos en que la creación de una nueva institución significó un aporte sustantivo al desarrollo y al mejoramiento de la calidad de vida de una población, es justo pensar en replicar la experiencia.

Los proyectos de creación de las Universidades Nacionales de Pilar y del Delta se justifican fácilmente, con solo mirar la experiencia de la historia reciente. Hay un alumnado que está esperando su oportunidad en esta estrategia de la política pública que en los últimos años (con un hiato evidente) ha buscado vecinalizar la experiencia universitaria y demostró que esa estrategia es exitosa, no solo en el acceso, sino también en la graduación.

Resulta sorprendente ver la objeción planteada al artículo 3ro. del proyecto de creación de la Universidad Nacional del Delta, en el sentido de que resultaría en una violación de la autonomía. Uno podría decir que la inclusión en la Ley de creación de aspectos organizativos o de carreras puede resultar en una excesiva rigidez ulterior de la universidad que no podrá apartarse de esos mandatos legales incluso si la dinámica de los tiempos lo aconsejaran. Pero

resulta al menos sorprendente que pueda considerarse violatoria de la autonomía una ley que crea una universidad cuya autonomía no existe hasta que, después de aprobada la ley, de promulgada, de que se designe un rector/a organizador/a, se apruebe un Estatuto por el Ministerio de Educación, la CONEAU dictamine favorablemente para la puesta en marcha y el Ministerio dicte la respectiva autorización, finalmente se concluya la normalización con la elección de autoridades. Podríamos deducir la conclusión extrema de que crear una universidad sin la anuencia de la universidad que aún no existe, sería un abuso sobre la eventual futura autonomía de esa universidad.

Por otra parte, cada vez que el Congreso establece en una ley de creación que la nueva universidad estará sujeta al régimen de Universidades Nacionales le está sumando a la ley, sea más o menos escueta en su letra, varios capítulos de la Ley de Educación Superior 24.521. Al menos los 5 capítulos del Título IV de la LES.

Por otra parte, no consideramos que el CIN no pueda expedirse plenamente cuando no exista un Proyecto de Factibilidad acompañando un proyecto de nueva universidad nacional. La ley obliga al CIN a emitir su informe previo, ese informe es sobre la creación o supresión de una institución universitaria nacional. Es el CIN el que decide si el texto de un proyecto de Ley implica suficiente motivo para emitir su opinión y cumplir con la ley.

Es comprobable que, en el comparado internacional, la creación de universidades estatales implica la decisión política, los objetivos, en algunos casos, la modalidad o régimen, cuando esto es innovador o novedoso. Todos los aspectos instrumentales, de formato y de diseño no sujetos a las leyes vigentes, se espera que los defina el Poder Ejecutivo con la concurrencia de expertos en la etapa de implantación de la nueva institución.

Para los casos de las propuestas de creación de las Universidades Nacionales de la Cuenca del Salado y de Saladillo también es conveniente aplicar

el criterio de la experiencia del sistema basada en los antecedentes de iniciativas equivalentes. El interior de la Provincia de Buenos Aires tiene cubiertos con instituciones universitarias cuatro zonas: una franja triangular entre el norte y el noroeste con las Universidades Nacionales del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires y la Universidad Nacional de San Antonio de Areco; la costa con la Universidad Nacional de Mar del Plata, un cuadro geográfico en el centro sur con la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, y el Sur con las Universidades Nacional del Sur y Provincial del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires.

Las Universidades Nacionales propuestas se ubican en una franja, la pampa deprimida, que se encuentra entre el radio de influencia de la UNNOBA, al norte y el de la UNICEN, al sur. Las dos nuevas instituciones tendrán su cabecera en dos extremos de esa franja, Cañuelas al este, limitando con la región metropolitana (a cuyo CPRES pertenece) y Saladillo al otro extremo extendiéndose con la sede propuesta para Bolívar. En las tres localidades hay actividades académicas de diversas universidades, Centros Regionales, algunos de larga data. La población de las localidades cabecera es igual o mayor a la de San Antonio de Areco en la que se consideró pertinente crear una Universidad Nacional que funciona, ya está normalizada y se desarrolla adecuadamente. Pero sus zonas de influencia importan una población importante. Tanto el modelo distribuido geográficamente de la UNICEN como el de la UNNOBA permiten imaginar un patrón de atención a las necesidades regionales que los Proyectos de Factibilidad de ambos proyectos prevén y que el CIN debería recomendar que estén contemplados en el diseño de los Proyectos Institucionales a futuro.

El quinto caso a considerar es el de la creación de la Universidad Nacional de Ezeiza, a partir de la eventual cesión por parte de la Provincia de Buenos Aires de la actual Universidad Provincial. La justificación de su existencia está resuelta porque la Universidad ya existe en su propia localización y viene desarrollando sus actividades desde hace algunos años. Por lo tanto, su inclusión en el régimen de universidades nacionales solo requiere un juicio respecto de si ese cambio resultaría beneficioso para la institución. Está probado en la historia de la

Universidad Argentina que muchas de nuestras universidades, incluso las más tradicionales, fueron en sus inicios provinciales y la inclusión en el régimen nacional les permitió una mayor consolidación al integrarse a un sistema legitimado y respecto del cual las políticas nacionales supieron ser, casi siempre, respaldatorias.

En cuanto a las modalidades respecto de la implementación de la nueva institución debe respetarse la decisión política del Congreso y, porque es la contraparte obligada para que la nacionalización sea posible, de la Provincia de Buenos Aires que negociará las condiciones de la eventual sesión.

Si se señalara que la provincia de Buenos Aires tiene ya muchas universidades nacionales y que, aún con las justificaciones que arriba se postularon, no deberían incrementarse su número por consideración a un criterio federal, se estaría dejando de lado un análisis serio. La conveniencia de crear y asentar nuevas universidades en un territorio tiene que ver con varios factores: población neta, dispersión de la población, relación población superficie, distribución y concentración urbana, comunicaciones, concepción ideológica de la política de educación superior. Los primeros factores son objetivos, el último no, pero es decisivo porque es el que va a movilizar las voluntades políticas en una dirección u otra.

Anexo

Distancias relevantes

San Antonio de Areco a Junín: 185 Km.
a Pergamino: 112 km. (sedes de UNNOBA)

Cañuelas a Saladillo: 122,5 Km
a Bolívar: 271,5 Km

Saladillo a Bolívar: 150 km.

Saladillo a Azul (UNICEN) 136, 1 Km.
a Tandil (UNICEN) 241, Km.

a Olabarría (UNICEN) 183, 8 Km.
a Las Flores (UNICEN) 80 Km.

Saladillo a Gral. La Madrid (UPSO) 286,7 Km.
a Coronel Suarez (UPSO) 361,7 Km.