

## **Documento aprobado por el Honorable Consejo Directivo de la Facultad de Filosofía y Humanidades en diciembre de 2005**

### **DOCUMENTO PARA PRESENTAR AL HONORABLE CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE FILOSOFÍA Y HUMANIDADES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA**

La Ley de Educación Superior N° 24.521, regula la educación superior desde 1995; fue promulgada sin una consulta extendida y en general, contra los intereses de la comunidad universitaria que se expresó mediante múltiples manifestaciones públicas e incluso mediante la presentación de recursos de amparo ante el Poder Judicial, por gran parte de las universidades nacionales.

Esta ley fue promulgada durante el gobierno de Menem, quien impulsó la profundización de un modelo social que combinó el clientelismo político y la lógica de mercado, expresada esta última en las privatizaciones y la apertura cuasi indiscriminada de la economía. En ese marco, el gobierno nacional inició un proceso de reforma educativa con la transferencia de las escuelas de Nivel Medio y Superior No Universitario a las jurisdicciones provinciales y posteriormente con la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993.

Con la Ley de Educación Superior se pretende conformar un sistema de Educación Superior integrado, articulando dos sub-sistemas con tradiciones diferenciales en la historia educativa argentina: el universitario y el “no-universitario”. Las características de ambos sistemas, sus formas organizacionales, su régimen de acceso a la docencia y su grado de autonomía respecto al Estado, son algunos de los elementos que diferencian significativamente ambos tipos de ofertas formativas. Sin embargo, la intención de articularlas y dotarlas de un marco legal único puede ser considerada como una primera medida, tendiente a la conformación de un sistema integrado de educación superior, a condición de comprender que este proceso de integración no se resuelve exclusivamente en el plano normativo, sino que requiere de políticas claras que, reconociendo las especificidades y tradiciones institucionales de cada sub-sistema, permita producir una integración progresiva.

En ese sentido, la LES propone un modelo de gobierno y coordinación del sistema que incluye la conformación de múltiples organismos colegiados, todos con funciones consultivas, que se ocupan de la coordinación del Sistema Universitario en su conjunto (Consejo de Universidades), de las Universidades Públicas (CIN), de las Privadas (CRUP), de los Institutos de Educación Superior No-Universitaria (CFCyE) y de las ofertas Universitarias y No-Universitarias en las diferentes regiones que

componen el territorio nacional (CPRES). Las modalidades de articulación entre el sub-sistema universitario y el no-universitario quedan sujetas a la celebración de convenios o acuerdos interinstitucionales, sin fijar criterios claros para su realización. De este modo, los mecanismos de articulación y definición de políticas se mantienen en la esfera del Poder Ejecutivo Nacional –con la participación de organismos consultivos de escasa eficacia para orientar estos procesos– y las decisiones operativas que materializan dichas formas de articulación, quedan libradas al espacio de acuerdo interinstitucional, regido en muchas ocasiones por una lógica de mercado, que ha dificultado el diseño de modelos de articulación democráticos, de alta calidad académica y valoración social.

En lo que refiere al Sistema Universitario, la LES pone en pie de igualdad a las universidades públicas y a las privadas, aunque en sus disposiciones específicas resulte excesivamente reglamentarista para las primeras, y desreguladora para las segundas. En efecto, la ley avanza sobre aspectos centrales de la autonomía de las Universidades Nacionales. Si bien no puede cuestionarse el rol del Estado como órgano de fijación y control de las políticas generales para el sistema de educación superior en su conjunto, la Ley regula aspectos del funcionamiento interno de las instituciones, particularmente los referidos al gobierno y la gestión institucional, dejando otros aspectos sin regular. En ese sentido, las disposiciones del texto legal no parecen responder a una intención del Estado de cumplir un rol regulador para el sistema en su conjunto, sino más bien la de intervenir en decisiones que históricamente le han correspondido a las instituciones universitarias en forma autónoma. Las disposiciones respecto de la representación de los diferentes claustros en los órganos colegiados de gobierno (porcentaje de representación del claustro docente, requisitos para la participación estudiantil y de los egresados, etc.) y las innovaciones propuestas por la LES (como la posibilidad de crear un Consejo Social que pueda ser representado en los órganos de gobierno universitario) son injerencias del Estado en la dinámica política de las instituciones, que no parecen orientarse a conformar criterios comunes para la organización institucional y el gobierno del sistema (especialmente si se tiene en cuenta que la gestión institucional no es regulada para las universidades privadas, ni tampoco para los Institutos de Educación Superior No-Universitaria) Si las Universidades Privadas gozan de total autonomía para definir sus formas de gobierno, de participación relativa de los diversos sectores en la vida institucional, de creación de formas unipersonales y colegiadas de gestión, de participación de otros actores sociales (empresas, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, etc.) en la toma de decisiones, etc. ¿qué impide que las Universidades Públicas fijen autónomamente sus formas de organización y gestión? En ese sentido, la LES constituye claramente un avance sobre la autonomía institucional, que no puede ser concebido como resultante de la integración de las instituciones en un sistema común, que requiere de alguna regulación por parte del Estado.

Por otra parte, en aspectos que requerirían de una regulación por parte del Estado, que garantice

principios comunes para todo el sistema, el texto legal amplía los márgenes de autonomía institucional o deja aspectos sin legislar. Por ejemplo, cuando se dispone que las Universidades con más de 50.000 alumnos, el régimen de admisión, permanencia y promoción sea definido en forma autónoma por cada Unidad Académica o Facultad ¿es esta una regulación que atiende al sistema de educación superior en su conjunto o una forma de intervención en la autonomía de cada universidad, asignándole mayor autonomía a cada unidad académica? Otro aspecto sobre el cual el Estado debiera regular el sistema en su conjunto es el régimen salarial docente, que queda librado a la decisión autónoma de cada Universidad, produciendo de este modo una mayor fragmentación y diferenciación en el sistema universitario.

En un análisis pormenorizado de los distintos artículos de la Ley hacemos nuestras las expresiones del documento elaborado por la Facultad de Derecho de la UBA cuando afirma que la Ley de Educación Superior “no satisface debidamente las exigencias constitucionales en cuanto a la responsabilidad indelegable del Estado y de la Sociedad de promover la efectiva “igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna”, así como de garantizar “los principios de gratuidad y equidad en la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las Universidades Nacionales”, conforme al inciso 19º del artículo 75 de la Constitución Nacional. (Documento Bases para una nueva Ley de Educación Superior – UBA, 2005)

## **EN RELACIÓN A LO EXPUESTO, ESTA COMISIÓN PROPONE REEMPLAZAR LA LEY Nº 24521 POR UNA NUEVA LEY QUE CONTEMPLE:**

### **a) Con respecto a sus principios generales <sup>1</sup>**

- Contener las bases y la organización de la Educación Superior en su conjunto -tanto universitaria como no universitaria-, tomando como punto de partida la realidad educativa institucional existente.
- Respetar puntualmente la autonomía y la autarquía de las Universidades Nacionales:
  - a. La autonomía institucional exige garantizar la potestad de dictar los estatutos, estableciendo las formas de gobierno sobre la base histórica de los principios reformistas de cogobierno, y afirmando la función social de la universidad, consagrada a la docencia, a la investigación y a la extensión.
  - b. La autonomía académica exige garantizar la plena libertad científica, ideológica y política para la organización de la actividad académica, la docencia y la investigación científica, en el marco del respeto a las instituciones de la República y a la Constitución Nacional.

---

1- Estos principios han sido extraídos parcialmente del Documento del Decanato de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires “BASES PARA UNA NUEVA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR” (Junio de 2005)

c. La autarquía exige la provisión de recursos económicos adecuados y suficientes que tengan relación con el desarrollo del país, y su transferencia mediante asignación directa a las Universidades Nacionales.

- Organizar el gobierno de las Universidades Nacionales sobre la base de su modelo histórico que, tenga a la investigación, la docencia y la extensión como funciones principales e indispensables

- Proveer los cargos docentes por medio de concursos públicos de antecedentes y de oposición.

- Dictar una ley que contenga una regulación razonable del derecho a la Educación Superior, en términos congruentes con el principio constitucional de autonomía.

- Establecer expresamente como deberes indelegables del Estado:

a. Brindar educación superior de carácter público.

b. Garantizar el derecho a recibir ese nivel de enseñanza a todos quienes requieran hacerlo.

c. Promover la igualdad real de oportunidades educativas para todos los sectores de la población, tanto en el acceso como en el egreso en carácter de graduados.

d. Garantizar y hacer efectivo el principio de gratuidad de los estudios en las instituciones públicas de Educación Superior como mecanismo principal para garantizar esa igualdad real de oportunidades educativas.

e. Garantizar y hacer efectivo el principio de equidad mediante la asignación de recursos suficientes y la prestación de atención especial a los grupos cultural y socialmente más necesitados, a quienes la sola garantía de la gratuidad les resulta insuficiente para acceder al nivel de educación superior.

f. Asegurar la posibilidad de acceso a estudios del nivel de educación superior de alta calidad, en todos los tipos de instituciones y en todas las regiones, evitando la constitución de circuitos diferenciados de calidad de la oferta académica en función de las circunstancias sociales y económicas de la población.

## **b) Con respecto a la formulación de políticas generales sobre educación superior**

El Art. 70 atribuye al “Ministerio de Cultura y Educación de la Nación la formulación de las políticas generales en materia universitaria asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta” Se han planteado críticas respecto a que sea el Ministerio de Educación en forma unilateral quien concentre esta función, dando a los organismos universitarios colegiados (Consejo de Universidades, CIN, CRUP) un papel de órganos de consulta. Parece necesario que el Estado mantenga la responsabilidad de formular políticas generales; sin embargo sería adecuado -para garantizar la autonomía de las universidades- que dicha responsabilidad sea asumida conjuntamente con algún órgano colegiado, en el que se encuentren representados el Ministerio de Educación Ciencia y

Tecnología y las Universidades públicas en forma mayoritaria y que no tenga sólo funciones consultivas. En ese sentido, la propuesta de creación de un **CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR**<sup>2</sup> resultaría más adecuada para la definición de políticas generales con participación de las instituciones universitarias.

### c) Con respecto a la regulación general del sistema de educación superior

La LES plantea una posibilidad interesante y que no debiera abandonarse sino perfeccionarse, como es la sistematización del nivel superior de educación integrando universidades públicas y privadas e instituciones no universitarias. Es una Ley reglamentarista en relación a las universidades nacionales, desregulatoria con respecto a las privadas y deja aspectos sin regular para la Educación Superior No Universitaria.

Hay una proliferación de organismos colegiados de consulta, que burocratiza y encarece la dinámica de gobierno, quedando la decisión en manos del PEN.

La propuesta de creación del mencionado **CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR** que integre representantes del Ministerio Nacional, del Consejo Federal de Cultura y Educación y de las Universidades -con representación mayoritaria de las Nacionales- facilitaría la articulación de los sub-sistemas Universitario y No Universitario, así como del sector público y privado, reconociendo además la relevancia del Sistema Universitario Nacional, por su trayectoria histórica, sus dimensiones, su diversidad institucional y su compromiso social.

---

2- En el citado Documento de la Facultad de Derecho de la UBA “Se propone la creación de un *Consejo Nacional de Educación Superior* con funciones de planificación y evaluación, bajo la concepción integral de la oferta académica, articulado con las funciones del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE), a efectos de planificar políticas educativas coherentes para la educación superior.

a. *Integración.* Sus miembros serían designados por el Congreso Nacional a propuesta del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE) y el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. El Consejo Universitario Nacional debería tener preeminencia en ese Consejo.

b. *Funciones.* A fin de coordinar la oferta institucional y académica, tendría competencia para:

- Recoger sistemáticamente información de las instituciones del nivel superior del Sistema Educativo Nacional a efectos de establecer juicios de valor sobre su cobertura, extensión y rendimiento y demás aspectos académicos y de gestión de las instituciones, de modo de fortalecer las políticas de planificación integral de la educación superior.

- Fijar los estándares de calidad educativa para los procesos de acreditación.

- Dar cuenta de la solvencia académica de las instituciones y programas educativos evaluados, con el propósito de emitir un juicio público de valor sobre la calidad de sus actividades.

- Proponer el diseño institucional de los diferentes tipos de establecimientos educativos de nivel superior a crear en cada región, mediante estudios de diagnóstico y factibilidad para la toma de decisiones.

- Promover la conformación de oferta de nivel superior, racional y efectivamente distribuida en el territorio nacional.

- Llevar a cabo evaluaciones externas de las instituciones de educación superior a través de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, abarcando las funciones de docencia, investigación y extensión”

#### **d) Con respecto a los Estatutos Universitarios**

El Artículo 49 de la LES prevé que los Estatutos Universitarios deben ser aprobados por el Ministerio de Educación. Esta decisión atenta contra la autonomía política de las Universidades, quienes deben tener la atribución para fijar sus formas de gobierno y organización institucional. En ese sentido, y teniendo en cuenta que la nueva ley debería garantizar un amplio margen de autonomía para las universidades, consideramos necesario que el **CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR** revise la adecuación de los estatutos a lo establecido por la ley, pudiendo realizar observaciones si éstas correspondieran, siempre que dichas observaciones no limiten la autonomía política de la Universidad y sólo se refieran al cumplimiento de los principios constitucionales.

#### **e) Con respecto a las formas de gobierno. Órganos de gobierno y elección de autoridades**

En este punto la LES plantea **restricciones políticas al concepto de autonomía**. En el art. 52 avanza sobre las funciones de los órganos de gobierno. No se expresa con claridad que el poder de decisión radica en los órganos colegiados. Esto pone fin al cogobierno al atribuir a los órganos unipersonales la función ejecutiva. En la tradición democrática los Consejos Superiores son los organismos ejecutivos máximos de la Universidad y los Consejos Directivos son los de las unidades académicas (Facultades). Al separar las funciones se quiebra el principio de cogobierno al asignarse a los claustros sólo funciones legislativas y de contralor. Si bien consideramos que las formas concretas de gobierno y elección de autoridades deben ser dispuestas por cada Universidad en forma autónoma, el principio de co-gobierno debería quedar garantizado en el texto legal.

#### **f) En relación con los títulos**

La LES plantea **restricciones académicas al concepto de autonomía**. En el art. 42, delega en el PEN el control académico, puesto que dispone que el Ministerio de Cultura y Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades tiene la facultad de fijar la carga mínima de los planes de estudios, para que obtengan el reconocimiento oficial de los títulos.

Por otra parte, el Art. 43. dispone que para las profesiones que comprometen el interés público el PEN con el acuerdo del Consejo de Universidades determinará los contenidos curriculares mínimos y los criterios de intensidad de la formación práctica. El texto de la ley no las define, dejando al arbitrio de la

CONEAU la decisión de qué carreras serán consideradas de “interés público”.

Ambos artículos constituyen una restricción a la autonomía académica de las Universidades, en tanto el control académico se concentra en el Ministerio de Educación (con acuerdo de órganos colegiados). Sin embargo al legislar para el sistema universitario en su conjunto (incluidas las Universidades Privadas) parece necesario que alguna instancia de regulación, permita fijar criterios comunes sobre la duración de las carreras, su carga horaria, la intensidad de las prácticas, las incumbencias de los títulos y la calidad de la oferta, como recaudo a la determinación de patrones de tipo empresarial o mercantiles, más que a su valoración académica. En ese sentido, la posibilidad de una regulación de estos aspectos por parte del **CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR**, permitiría fijar criterios comunes para todo el sistema, sin que dichos criterios sean definidos de modo casi exclusivo por el Ministerio de Educación, Ciencia y tecnología, asignando un papel relevante a las propias instituciones universitarias. La regulación de esos aspectos por parte de un organismo colegiado preservaría la autonomía universitaria en la medida en que las propias instituciones participarían de esa instancia regulatoria.

#### **g) Con respecto a los procesos de evaluación**

En primer lugar se considera que las universidades realizan permanentemente procesos de evaluación interna: concursos, evaluación de planes de estudio, evaluación interna de las cátedras etc. En relación a la evaluación externa, si bien no se la desecha, se opina que la CONEAU, no sería el organismo adecuado en el sentido que tiene un fuerte componente político y está en la órbita del PEN. Se apuesta por otro tipo de organismo más independiente, descentralizado y autónomo. El documento elaborado por la Facultad de Derecho de la UBA propone que el mencionado Consejo Nacional de Educación Superior nombre una **COMISION NACIONAL DE EVALUACION**, conformada a propuesta del CIN y del CRUP. Por otra parte, se rechaza la posibilidad de organizaciones privadas para las tareas de evaluación universitaria, lo que permite el desarrollo de instancias de evaluación y acreditación de escasa transparencia.

#### **h) En relación con las condiciones para ser docente y estudiante**

Las condiciones para el ingreso a la docencia en las Universidades Nacionales están planteadas en el Art. 51 de la LES. Si bien lo que establece el texto legal es lo que de hecho practican las universidades, se lo ha objetado por reglamentarista. Particularmente porque, mientras la ley establece en forma precisa los requisitos para el ingreso a la docencia en las universidades nacionales, no regula con

precisión a las instituciones privadas. De este modo, aunque en múltiples aspectos el sector público y el privado son tratados por la normativa en pie de igualdad, en lo que refiere a las condiciones para el acceso a la docencia, resulta excesivamente reglamentarista para el primero y desreguladora para el segundo.

Por otra parte, la ley, en su artículo 50 establece que en las universidades con más de 50.000 estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los mismos será definido a nivel de cada facultad o unidad académica; y en su art. 59, inciso c, dispone que las mismas podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro Nacional a través de, por ejemplo, el cobro de contribuciones o tasas por los estudios de grado. En estos términos, la LES avanza sobre la determinación de las condiciones que un estudiante debe cumplir para ser considerado alumno regular, sin importar su situación social o económica. Si bien la ley no obliga, a las instituciones universitarias a establecer algún tipo de restricción para el ingreso de los estudiantes a las carreras de grado y postgrado (exámenes, cupos, etc.), ni tampoco determina que se arancelen las ofertas educativas en la universidad, implica un corrimiento del Estado en su calidad de garante del derecho indelegable a la educación y los principios constitucionales que la hacen posible: gratuidad y equidad, ya que no garantiza a lo largo de su articulado, las formas de que los mismos se cumplan. En ese sentido, la nueva Ley debería garantizar y hacer efectivo el principio de EQUIDAD mediante la asignación de recursos suficientes y la prestación de atención especial a los grupos cultural y socialmente más necesitados, a quienes la sola garantía de gratuidad les resulta insuficiente para acceder a la educación superior y/o continuar sus estudios en ese nivel.

#### **i) Respeto al financiamiento de las Universidades Nacionales**

El Estado Nacional debe asegurar el aporte financiero para el sostenimiento universidades nacionales de modo de garantizar su funcionamiento, desarrollo y el cumplimiento de sus fines y especialmente la efectiva igualdad de oportunidades para todos los sectores de la población. En ese sentido, la nueva ley que se sancione debería consolidar el principio de **AUTARQUIA ECONOMICO-FINANCIERA** de las Universidades Nacionales. El Congreso Nacional debe asegurar una asignación presupuestaria anual para las Universidades Nacionales, que no será inferior a un porcentaje determinado del Producto Bruto Interno. Los fondos adjudicados por el Congreso de la Nación con cargo a los recursos del Tesoro Nacional serán asignados en la Ley de Presupuesto como transferencias directas a las Universidades

Nacionales y constituirán una obligación a cargo de la Jurisdicción.<sup>3</sup>

---

3- “BASES PARA UNA NUEVA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR“ Facultad de Derecho de la UBA (2005)