

La Ley 24.521 de Educación Superior. Su impacto modernizante y la necesaria nueva agenda de política pública universitaria

Graciela Giménez¹ y Juan Carlos Del Bello²

Universidad Nacional de Río Negro, Argentina / ¹ gragimenez@gmail.com; ² Jc.delbello@unrn.edu.ar

Resumen

A 21 años de la sanción de la Ley de Educación Superior 24.521 el presente artículo hace un balance sobre el impacto modernizador que la misma tuvo sobre el sistema universitario argentino, señalando que como marco regulatorio amplió los alcances de la autonomía universitaria. Para ello repasa los temas de la autonomía, los órganos de gobierno y la participación de los claustros, el financiamiento y la gratuidad, el régimen de títulos, los profesores, los alumnos y la regulación del sistema. Las reformas introducidas a fines de 2015 con la Ley 27.204 han sido regresivas bajo una retórica progresista. La ausencia de una nueva agenda de la política pública universitaria debería orientar futuras reformas que no deben ser reducidas a una mera ampliación de derechos sino que deben asociarse a los nuevos procesos de enseñanza y aprendizaje mediados por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

PALABRAS CLAVE: SISTEMA UNIVERSITARIO; AUTONOMÍA UNIVERSITARIA; REFORMA.

Abstract

Law 24,521 on Higher Education. Its modernizing impact and needed new public policy agenda university. 21 Years after the enactment of the Higher Education Act 24,521, this article refers to the modernizing impact that it had on the Argentine university system. As a regulatory framework, this act contributed with the extension of the university autonomy's scope. In order to this, the present article reviews issues such as autonomy, government bodies, the participation of the cloisters, financing and gratuity, the regime of securities, teachers, as well as students and regulation system. In late 2015, the reforms introduced with the Law 27,204, have been retrogressive under a progressive rhetoric. The absence of a new agenda for the university public policy should guide future reforms which *should not* be reduced to a mere extension of rights but *must* be associated with new teaching and learning processes, mediated by new information and communications technologies.

KEY WORDS: UNIVERSITY SYSTEM; UNIVERSITY AUTONOMY; REFORM.

1 Profesora de Literatura. Directora de la Oficina de Aseguramiento de la Calidad de la Universidad Nacional de Río Negro.

2 Economista. Ex Secretario de Políticas Universitarias de la República Argentina. Ex Secretario de Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la República Argentina. Rector de la Universidad Nacional de Río Negro.

Introducción

Los estudios de las normas universitarias tipifican y reglamentan “grandes universales” que como arquetipos son modelos de ideas que luego se repiten en otros patrones institucionales. Seguidamente decantaremos siete cuestiones paradigmáticas o representaciones que constituyen el inconsciente colectivo universitario:

1. La autonomía
2. Los órganos de gobierno y la participación de los claustros
3. El financiamiento y la gratuidad
4. El régimen de títulos
5. Los profesores
6. Los alumnos
7. La regulación del sistema

La LES de 1995 se ocupa de estos universales apartándose sustancialmente de la tradición histórica con innovaciones muy importantes como el modo de concebir la autonomía -“la ley más autonomista de la historia después de la Ley Avellaneda” según Alejandro Finocchiaro (2004)- la evaluación institucional y la acreditación de carreras, el régimen de títulos, las bases para la articulación de las instituciones que la hicieron el instrumento de modernización del sistema de educación superior que conocemos en la actualidad. Eduardo Sánchez Martínez (2003) en un profeso estudio sobre legislación universitaria explica que fue la primera ley argentina que se ocupó del conjunto de las instituciones de educación superior y no solamente de las universidades, que permite entrever en ese articulado y la sonada discusión parlamentaria un contenido cultural de la “época” de un arquetipo o universal universitario: el sistema, el conjunto.

Las reformas modernizadoras que introdujo la LES se sitúan en un marco regional de transformaciones en la educación superior de América Latina y el mundo, promovidas por los estados nacionales desde finales de la década de los años 1980 y principalmente en la década del 90, principalmente en Europa, con el fin de estimular un mejor desempeño de las universidades: la introducción de la evaluación externa y la rendición de cuentas, ampliando simultáneamente la autonomía académica y económica y financiera. Nuevas normativas incorporaron mecanismos de evaluación externa y acreditación de la calidad e instrumentaron nuevos mecanismos de financiamiento. El Estado pasaba a desempeñar más un papel de evaluador ex post, que interventor ex ante en cuestiones académicas y económicas. Se podría resumir el paradigma de las reformas a escala mundial como la construcción de una nueva relación entre las instituciones universitarias y el Estado. El paradigma subyacente en esas reformas era una mixtura de regulaciones e incentivos descriptos en un aumento gradual de las autonomías institucionales sometidas a una evaluación de resultados con incentivos económicos y simbólicos (categorización de docentes que investigan) para que las universidades incrementaran su calidad, relevancia y eficiencia. Sin embargo, dice Daniel Saimolovich (2010) que *“en general la implantación de sistemas de evaluación/acreditación es generalizada e irreversible, pero avanza a diferentes velocidades; y la introducción de mecanismos financieros alternativos es limitada y, con frecuencia, aleatoria y fluctuante.”* El aumento de la autonomía alcanzado en los sistemas cuyos gobiernos impulsaron reformas es descrito a partir de cinco criterios:

- autonomía académica para determinar la estructura académica de cada institución y decidir sobre la creación de carreras y el contenido de los planes de estudio,

- autonomía para determinar el sistema de ingreso, permanencia y egreso de los estudiantes,
- autonomía sobre la relación laboral y salarial del personal docente y no docente
- autonomía para asignar y reasignar los recursos económicos provistos por el Estado a través de las leyes anuales de presupuesto,
- autonomía para disponer del patrimonio y generación y uso de recursos económicos de otras fuentes, incluido tomar créditos,
- autonomía organizacional, para determinar los órganos de gobierno, su composición y el modo de elección o designación, sobre la base de algunas pocas normas básicas

1. La autonomía

Primero existió la autonomía y luego se la definió dice Finocchiaro (2004) y agrega como curiosidad que la autonomía no fue motivo ni razón del reformismo del año 1918, no aparece descripta en el manifiesto liminar, ni tampoco en el año 1947 con Perón dado que se la empareja con la autarquía. Luego de la creación de la UBA en 1821 y la nacionalización de la Universidad de Córdoba en 1854, se dictó en 1885 la primera ley universitaria, conocida como la Ley Avellaneda, que les permitiría preservarse del poder político de manera crítica e independiente y en sus antípodas servir a los intereses corporativos académicos y políticos que se gestan en el ámbito de las organizaciones. No obstante, cabe destacar que la designación final de los docentes concursados recaía en el Poder Ejecutivo sobre la base de ternas que elevaba la institución universitaria. Como tampoco fue articulado de ninguna de las leyes posteriores. En la práctica las universidades gozaron hasta los años 1990 con nivel de autonomía acotada, incluso en los períodos de gobierno democráticos o de democracia restringida. Nos referimos tanto a las cuestiones académicas (sometimiento de los planes de estudio a la aprobación ministerial) y presentación de los requerimientos presupuestarios desagregados –incluido el tamaño de los planteles docentes– al Ministerio de Economía. Hacia finales de los años 1980 con el auge de la vuelta a la democracia en la región y las universidades en politizada efervescencia hubo un reclamo de atribuciones que luego devino en su definición y normalización. Sin embargo el capítulo 2 del título IV de la LES superó ampliamente lo que hasta ese momento se entendía por autonomía cuando describe en específico sus **atribuciones, potestades y límites**. Ese concepto de soberanía que subyace en la autonomía –“no hay ningún orden jurídico superior por encima o la facultad de autonormarse sin limitaciones”– no había alcanzado la expresión que en el artículo 29 de la LES se describieron a modo de ejemplo y sin que ello fuera taxativo, abriendo el camino de lo permitido de lo que no está expresamente prohibido.

a) Dictar y reformar sus estatutos, los que serán comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a los fines establecidos en el artículo 34 de la presente ley;

Las objeciones que recibió el primer inciso que es histórico y viene de la Ley Avellaneda, se fundaban en esa concepción de autonomía que la igualaba con la soberanía. Específicamente la UBA reclamó por la obligación de la comunicación al Poder Ejecutivo (a través del Ministerio de Educación) de los estatutos que fue una opción a la intervención del Poder Judicial para observar las cartas magnas universitarias. El fallo no le dio la razón a la UBA en este reclamo, porque aunque no se discute el autogobierno, la autarquía, la potestad para decidir en materia académica, es al Congreso de la Nación a quien le corresponde aprobar el marco legal de las normas de organización institucional de las universidades tanto para su creación, asignación presupuestaria y eventual intervención. Por eso en la LES se menciona solamente en estas tres ocasiones la frase “Congreso Nacional”: así de absoluta y seria fue la concepción de autonomía que asombra a los estudiosos de la materia.

b) Definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus au-

toridades de acuerdo a lo que establezcan los estatutos y lo que prescribe la presente ley; (...) d) Crear carreras universitarias de grado y de posgrado;

El segundo inciso subraya más aún el valor de la autonomía y posibilita todo tipo de ensayos y alternativas institucionales como se verá en el apartado que sigue sobre formas de gobierno y participación. En esa misma línea el inciso (c) habilita la creación de carreras, que en la actualidad y debido al panorama del sistema universitario argentino (SUA) requeriría una revisión o posiblemente un agregado que vincule esta soberana voluntad (de las universidades nacionales) con una iluminada planificación y ordenamiento de la oferta habida cuenta de la superposición, escasa pertinencia, falta de coordinación para crear carreras innecesarias y costosas que a la larga implican una mala asignación de los recursos públicos. En su defecto, si no interviene el Estado al menos cabría un enfoque de autorregulación de las instituciones, confiriendo al Consejo Interuniversitario Nacional la emisión de un dictamen no vinculante.

f) Otorgar grados académicos y títulos habilitantes conforme a las condiciones que se establecen en la presente ley;

El inciso que establece la facultad de expedir grados académicos y títulos habilitantes resolvía una atribución que estuvo en disputa desde el origen de la universidad en el mundo: quien habilita para ejercer la profesión? La corporación académica, la profesional o el Estado? La LES establece que la intervención del estado a través del Ministerio de Educación será con carácter de revisión y en el caso de las profesiones que entrañen riesgo en su ejercicio, *cuya nómina será con carácter restrictivo*, deberán cumplir condiciones adecuadas para la formación. En la actualidad hay 72 títulos regulados y en aumento y con ello el cercenamiento de ejercicio profesional de los que no entrañan riesgo, como se verá más adelante.

No obstante, cabe advertir que los líderes de la reforma del Poder Ejecutivo Nacional promovieron sin éxito la separación de la acreditación académica de la habilitación profesional, siguiendo el modelo anglosajón, principalmente estadounidense. Pocas fueron las adhesiones de las universidades nacionales y privadas a este enfoque, primando un criterio corporativo. Sin duda la separación de la habilitación profesional de la acreditación de una formación académica determinada, profundizaría la autonomía de las universidades.

g) Impartir enseñanza, con fines de experimentación, de innovación pedagógica o de práctica profesional docente, en los niveles preuniversitarios, debiendo continuar en funcionamiento los establecimientos existentes actualmente que reúnan dichas características;

La potencialidad del desarrollo de educación preuniversitaria consagrada en el inciso g) casi de forma, daba cuenta de una necesidad de continuar el funcionamiento de los que ya estaban, más la historia sucedida muestra que en el actual contexto los resultados de esas iniciativas representan las versiones de elite del nivel secundario, desde hace un tiempo obligatorio y en su desgracia con una de las peores crisis estructurales de sentido, recursos, resultados, actores. Pareciera necesario alentar una reinterpretación de este inciso de manera que las universidades contribuyan efectivamente a potenciar el nivel secundario, fuente primera de sus estudiantes antes que a concentrar recursos en esa dirección que debe ser urgente materia de decisión en su conjunto por parte del Consejo Federal de Educación.

i) Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias;

Este inciso consagraba la más amplia autonomía sobre un tema polémico como es la admisión, permanencia y promoción de los estudiantes y se resolvió en la dirección de considerar la amplia variedad de estrategias y orientaciones sobre el ingreso vigentes en el sistema al momento de la sanción de la LES que describían dos tendencias generalizadas: irrestricto o directo y por otro lado

no directo que puede incluir cupos o *numerus clausus*, el curso nivelatorio obligatorio, el curso y examen de ingreso, las entrevistas de admisión, materias introductorias, el CBC, etc. Veinte años después las reformas sancionadas por el Honorable Congreso Nacional a partir de uno de los proyectos de la Dip. Nac. Adrian Puiggros (Ley 27.204) darían cuenta a prima facie de un supuesto avance, hipotéticamente revolucionario, pero que en la práctica cuando se corre el velo a los fetiches, uno de ellos el "ingreso irrestricto", esta última reforma constituye un verdadero retroceso, e intromisión en un aspecto clave la autonomía académica. La educación superior como derecho humano no es sólo un derecho individual, sino también un derecho social, y el Estado no puede estar ajeno a que las preferencias individuales de los argentinos si mayoritariamente se orientan a carreras tradicionales con ejercicio liberal de la profesión que, lamentablemente, representan hoy más del 50% de la matrícula universitaria, determinen una estructura académica institucional desequilibrada, con carreras masivas que contrasta con una limitada capacidad educativa y por otro lado carreras con pocos alumnos y baja asignación de recursos destinados a potenciales alumnos de carreras prioritarias. Juan Carlos Tedesco, Oscar Ozlak y otros autores sobre historia de la educación argentina, señalaban que desde principios del siglo XX la orientación de la universidad argentina poco tenía que ver con el "progreso económico". En contraste, en los países emergentes del sudeste asiático, el 70% de los estudiantes cursan carreras de ingeniería, ciencias exactas y naturales, más vinculadas al desarrollo económico.

En el fondo, el ingreso irrestricto es asimilable al razonamiento de la mano invisible del mercado para asignar las preferencias de los consumidores, en este caso por el "servicio de la educación universitaria". Si las orientaciones vocacionales de los jóvenes argentinos que aspiran a cursar estudios universitarios se concentran en Derecho y Contador Público ¿el Estado y las universidades públicas y privadas deberían asegurar la cantidad de plazas demandadas, al margen de la capacidad educativa entendida en un sentido amplio de infraestructura, laboratorios, clínicas y, fundamentalmente, docentes calificados, y de sus propias estrategias de planificación del desarrollo institucional?

El ingreso irrestricto fue un reclamo democratizador en los inicios de la recuperación de la democracia en 1983. Los exámenes de ingreso de la universidad de los largos períodos dictatoriales correspondían a un modelo universitario de elite. Treinta años de democracia han permitido consolidar un sistema universitario de masas. En aquel entonces, salvo las facultades de la UTN, la Universidad Nacional de Lomas de Zamora y la Universidad Nacional de Luján, no existía ninguna otra universidad pública en el conurbano bonaerense, un aglomerado de millones de habitantes. En este período se crearon 12 universidades en ese territorio. Tampoco existía una universidad nacional por provincia. Hoy el subsistema universitario público nacional cuenta con 51 universidades y al menos una en cada provincia.

El enfoque del ingreso irrestricto, pensado desde la ampliación de derechos individuales, conspira contra la irrenunciable planificación del sistema educativo que debe realizar el Estado y agrade la inteligencia de la universidad autónoma y cogobernada, que ha sabido gestionar las carencias de los jóvenes ingresantes, ampliar su capacidad educativa y resolver con responsabilidad la tensión entre el interés individual y el interés público.

Contradictoriamente, la imposición del ingreso irrestricto es contradictorio con el mantenimiento del artículo 29 inciso (j) de la LES, que establece dentro de los alcances de la autonomía universitaria la definición de los sistemas de admisión, permanencia y egreso de los estudiantes. Por lo tanto coexisten dos normas contradictorias, lo que da pie a la judicialización del tema.

Asimismo la LES establece la acreditación obligatoria de las carreras de interés público (artículo 43). La jurisprudencia establece que la acreditación de la calidad de estas carreras (medicina, odontología, todas las ingenierías, arquitectura, farmacia, bioquímica, etc.) está condicionada a que la cantidad de estudiantes admisibles debe ser consistente con la capacidad educativa de la

institución. La adopción obligatoria y automática del ingreso irrestricto sin el simultáneo aumento de la capacidad educativa, dará lugar a la caída de la acreditación, al no asegurarse una enseñanza de calidad.

Hubo en estos 20 años de aplicación de la LES presentaciones judiciales que observaron que la ley implicaba una intromisión normativa sobre cuestiones de exclusiva injerencia de los estatutos y órganos de gobierno de cada institución, y de inmiscuirse en problemáticas que son ajenas a su responsabilidad. Rodeadas de garantías y con una correlativa responsabilidad sobre sus actos, las universidades argentinas en estas dos décadas no han padecido la restricción de sus actos y no ha tenido lugar ninguna intervención por parte del Congreso de la Nación, ni tampoco ninguna intervención de la fuerza pública a solicitud de autoridades universitarias o jueces competentes. Hoy más que nunca es absolutamente vigente el amplio concepto de autonomía responsable fijado por la LES, que como oxímoron permite congraciarse las eventuales *concesiones* de la autonomía en nombre de la responsabilidad que le cabe al Estado frente al interés público.

2. Los órganos de gobierno y la participación de los claustros

La LES estableció pisos mínimos de participación relativa de docentes y estudiantes, propició o dio pie a la participación de no docentes siguiendo la tradición francesa (y la anterior ley universitaria 20.654 de 1974 conocida como “ley Taiana” o “Ley Perón/Balbín”) y limitó la participación de los graduados a aquellos que no tuvieran relación laboral con la universidad. La LES otorgó una amplia libertad para que las instituciones definieran en sus estatutos los órganos de gobierno que creyeran conveniente. Esta libertad que lleva dos décadas aun no permite apreciar demasiada diversidad en las estructuras organizativas de los cuerpos colegiados, aunque se han explorado modelos y criterios alternativos o no tradicionales en las universidades nuevas, lo mismo que la composición de estos órganos.

A la LES se le atribuyó en ruidosas movilizaciones, antes y después de su sanción, limitar la composición de los órganos colegiados y negar el cogobierno, argumento mítico que el tiempo convirtió en olvidada falacia, porque en la realidad la ley garantizó la responsabilidad indelegable de los profesores en la vida universitaria, tanto así que fijó un mínimo de participación de los docentes en sus órganos colegiados: no menor al 50%, con base en el acuerdo alcanzado previo a la sanción parlamentaria de la Ley entre la SPU y las universidades, en el marco del CIN, firmado un año antes. Cabe recordar que la ley Perón/Balbín, que alude al acuerdo político del peronismo y el radicalismo, establecía un piso de participación docente del 60% en los órganos colegiados de gobierno.

La LES estableció como requisito que los estudiantes debían tener el 30% de la carrera aprobada para integrar la conducción colegiada del gobierno y así decidir con pertinencia sobre la universidad toda. Este mínimo de exigencia basado en un razonable conocimiento y experiencia de la vida universitaria fue pensado en algún momento como el 50%. No resistía ningún análisis serio y riguroso que estudiantes crónicos fueran parte del gobierno universitario. El alcance y objeto de las decisiones de gobierno después de veinte años puede haber cambiado pero no sustancialmente: los consejos superiores deciden sobre presupuesto, creación de carreras, reglamentación de concursos, evaluación docente, por lo que pareciera que esa exigencia de antecedentes en la institución fuera vigente. Una comparación de los porcentajes de representación de los claustros entre 1995 y 2015 muestra cambios sustantivos como se aprecia en el estudio de Nosiglia y Mulle (2009).

Una clave de la reforma fue establecer que sobre los órganos unipersonales de gobierno recaían las funciones ejecutivas, mientras que en los órganos colegiados las funciones legislativas o normativas. Esta reforma contribuyó a una mejora en los niveles de eficacia y eficiencia del gobierno universitario. No obstante, en la práctica la mayoría de las universidades no modificaron la agenda de temas a cargo de los órganos colegiados de gobierno, que en términos metafóricos con-

tinuaron tratando cuestiones subalternas (“hormigas”) tales como licencias, becas, y tratamiento de expedientes individuales, en vez de concentrarse en la “gran política” del egreso y la deserción (“los elefantes”)

El Consejo Social que desde la ley se alentó a constituir como una orientación del objetivo de anclaje territorial que tienen que alcanzar las universidades lejos del modelo de torre marfil, no parece haber sido un instrumento eficaz para promover la interacción con el medio, sin embargo otras formas alternativas lograrían mejor articulación con la comunidad.

La incorporación de miembros externos al gobierno universitario es una tendencia internacional reciente (p.e. países nórdicos) que obedece a una ruptura de la identidad autonomía/autogobierno proponiendo un sistema de gobierno con participación de los claustros (docentes, estudiantes y no docentes) y de la sociedad civil a través de sus organizaciones libres de productores, trabajadores y otras no gubernamentales, y de la representación de la soberanía popular del nivel territorial: gobiernos provincial y municipales, estos últimos a escala regional. Estas reformas no son ajenas a la importancia que asumen las universidades en la sociedad y la economía del conocimiento. Los gobiernos se involucran cada vez más en los destinos de las instituciones, ampliando al mismo tiempo los alcances de la autonomía de las instituciones (creación de programas de docencia sin autorización previa ministerial, autarquía económico-financiera, contratación de docentes a nivel de cada institución, etc.).

Así, en la reciente experiencia universitaria comparada en los órganos colegiados de gobierno participan actores externos a la universidad, y las formas de elección de los máximos órganos unipersonales de gobierno (Rector o equivalente) alteran el clásico mecanismo de “abajo hacia arriba” (*bottom up*) por el de “arriba hacia abajo” (*top down*). Los rectores en los países nórdicos y Holanda son designados por las Juntas Directivas (de 9 a 11 miembros en Dinamarca) o Consejos de Administración (de 20 a 30 miembros en Francia), aplicando incluso el mecanismo del concurso público de antecedentes y oposición para elegir al Rector y otorgándole facultades de elección de los responsables de las unidades académicas (Decanos, Directores o equivalentes).

Lamentablemente, solo una institución universitaria nacional, la UNRN, adoptó un sistema de gobierno en línea con las tendencias internacionales. Ello no es ajeno a que su Rector Organizador y Normalizador fuera el autor de la LES.

El sistema de gobierno de la UNRN

En la UNRN hay una clara separación de funciones ejecutivas y normativas, para órganos unipersonales y colegiados de gobierno, que se enmarcan en preceptos tendientes a asegurar una buena gobernanza de la institución. Entendemos por gobernanza a “la manera en que las instituciones se hallan organizadas y son operadas internamente, desde el punto de vista de su gobierno y gestión, y sus relaciones con entidades y actores externos con vistas a asegurar los objetivos de la educación superior” (Brunner, 2010).

En la misma línea se considera que las organizaciones universitarias exitosas son aquellas que logran modificar su gobernanza, o sea, el funcionamiento de su gobierno y sus formas de gestión, para adaptarla a las cambiantes demandas del entorno en que se desenvuelven y a las transformaciones estructurales de aquel.

Por otro lado, el sistema de tres consejos de UNRN: Gestión y Programación Estratégica (CPyGE); Docencia, Extensión y Vida Estudiantil (CDEyVE); Investigación, Desarrollo y Transferencia de Tecnología (CIDyTT), cumplen con las funciones clásicas asignadas a un único Consejo Superior, en cuanto a facultades y competencias.

Cabe advertir que esta modalidad de organización no puede ser equivalente a las Comisiones (docencia, investigación, extensión, presupuesto, etc.) del modelo de un Consejo Superior, ya que ello afectaría la representación de miembros externos. En efecto, un Ministro de Economía provincial no tendría mayor interés en participar en debates sobre modificaciones de un plan de estudios, por lo que su participación está limitada al CPyGE, así como una empresa innovadora u organismo nacional de ciencia y tecnología tampoco tendría mayor interés en participar en un debate como el mencionado, por lo que su participación está acotada al CIDyTT. En otras palabras, el sistema de tres consejos facilita la participación de miembros externos en el gobierno universitario.

Considerando estos antecedentes y evaluando las probabilidades de implementación en el país a partir de la experiencia transitada de esta universidad patagónica que comenzó a funcionar en 2009 y prevé la participación de miembros externos en sus órganos de gobierno, es posible concluir que estas reformas requieren de características culturales y sociales que aún son incipientes en nuestro país.

El sistema de gobierno adoptado se enmarca en lo establecido por la Ley 24521 de Educación Superior. El artículo 53, segundo párrafo explícita al “Consejo Superior u órgano que cumpla similares funciones”, y en el inc. (a) de dicho artículo se prescribe que el claustro docente tenga la mayor representación relativa no inferior al 50% de la totalidad de sus miembros, disposición que el Estatuto Universitario respeta para los tres Consejos arriba mencionados. Los restantes incisos del artículo 53 establecen condiciones de participación de los claustros de estudiantes, no docentes y graduados (incluso para estos últimos no se establece la obligatoriedad). Así como en ningún artículo de la ley en general, y en la Sección 2 de órganos de gobierno de las instituciones universitarias nacionales en particular, se establecen disposiciones que cercenen la participación de actores externos, el Estatuto de la UNRN adoptó una posición proactiva para sumarlos a compartir la toma de decisiones en sus ámbitos de gobierno.

Las funciones ejecutivas se reservan para los órganos unipersonales y las de definición de políticas y de control a los órganos colegiados, como se prevé en el artículo 52 de la Ley 24.521. También el Estatuto prevé la constitución de un Consejo Social a nivel de la universidad y de consejos sociales a nivel de cada sede (art. 56 de la LES), que aún no ha sido constituido. Ello en virtud de que transcurridos siete años de desarrollo de la institución, se ha considerado que la participación de representantes externos en los órganos colegiados de gobierno sustituyen la existencia de ese Consejo Social. No obstante, aún no se ha considerado oportuno hacer una reforma estatutaria para su eliminación.

El sistema electoral adoptado por la UNRN refleja en gran medida el tipo de órganos colegiados de Francia y la elección directa del Rector y Vicerrectores de Sede, sigue la modalidad española y de un grupo todavía minoritario, pero creciente, de universidades nacionales argentinas. Con respecto a la elección de autoridades unipersonales, la LES no establece ninguna regulación. Nosiglia y Mulle (2015) analizan que si bien en ese momento hubo intención de fijar su elección directa, no contó con el apoyo de la mayoría, por lo que este mecanismo se dejó librado a la decisión de las instituciones. Las universidades nacionales argentinas con elección directa de autoridades unipersonales son 13: Comahue, Cuyo, La Pampa, Luján, Misiones, Río Cuarto, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero Villa María y Villa Mercedes³.

3 Nosiglia, María-Catalina y Verónica Mulle (2015), “El gobierno de las instituciones universitarias a partir de la Ley de Educación Superior 24.521: un análisis de los estatutos universitarios”, en Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES), México, UNAM-IISUE/Universia, vol. VI, núm. 15, <http://ries.universia.net/article/view/1061/gobierno-instituciones-universitarias-la-ley-educacion-superior-n-24-521-analisis-estatutos-universitarios>

3. El financiamiento y la gratuidad

El modo de sostenimiento financiero de las universidades nacionales más allá de los reiterados cambios de legislación ha sido y sigue siendo básicamente a partir del Tesoro Público, es decir, por las contribuciones del Estado nacional. Se trata de un tema que está regulado, no sólo por las leyes universitarias que por lo general sólo establecen el principio general y algunas normas básicas al respecto (modelo de asignación de recursos basado en indicadores objetivos como alumnos activos, egresados, etc.), sino también por las leyes anuales de presupuesto a través de las cuales se asignan los recursos a las universidades y su utilización respetando las leyes de contabilidad o de administración financiera que rigen para toda la administración pública nacional.

La gran reforma económica de las universidades fue el sistema de asignación de una suma global (*block grant*) para cada universidad, lo que implicó otorgar autarquía para su asignación o distribución para las funciones sustantivas universitarias (educación, investigación y extensión). Con anterioridad el presupuesto de cada universidad desagregaba los gastos en personal, bienes de consumo y de uso, servicios no personales, etc. quitando autonomía al gobierno universitario para su distribución. En períodos de ajuste fiscal, las universidades eran pasibles, al igual que el resto de las instituciones públicas, a las políticas de congelamiento de vacantes, por ejemplo

En la tradición legislativa argentina no hay, a pesar de que el tema surge en el debate público una y otra vez, experiencias concretas de financiamiento universitario a través de impuestos de afectación específica. Solo la ley 13.031 de 1947 estableció un impuesto del 2 por ciento sobre el importe anual de los salarios del que son responsables los empleadores aunque en los hechos el impuesto de referencia nunca se aplicó efectivamente⁴.

Artículo 2: El Estado, al que le cabe responsabilidad indelegable en la presentación del servicio de educación superior de carácter público, reconoce y garantiza el derecho a cumplir con ese nivel de la enseñanza a todos aquellos que requieran hacerlo y cuenten con la formación y capacidad requeridas.

Es evidente que sin el aporte del Estado la prestación del servicio no podría garantizarse. Se trata de una explicitación que luego se completa con el artículo 58 donde se hace referencia a los otros recursos indispensables que la ley alienta y estimula:

Artículo 58. Corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines. Para la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad. En ningún caso podrá disminuirse el aporte del Tesoro nacional como contrapartida de la generación de recursos complementarios por parte de las instituciones universitarias nacionales.

Fue una innovación de la ley incluir la referencia a los indicadores de eficiencia y eficacia lo mismo que las pautas de distribución que en su relevancia aluden a mecanismos de revisión del presupuesto universitario como se hace hasta ahora. Sin embargo la reciente modificación de la LES por el Proyecto Puiggros constituye un retroceso al eliminar el párrafo del artículo 58 que preveía estos criterios objetivos para la distribución del aporte económico del Estado nacional entre las universidades nacionales. Esta norma promovió la adopción de un modelo de pautas de distribución presupuestaria por parte del CIN, que ahora estaría cuestionado, abriendo paso a distribuciones presupuestarias negociadas con base en posicionamientos políticos, método fuertemente cuestionado por la literatura sobre financiamiento de la educación superior. A partir de la

4 "2º Con el impuesto del dos por ciento (2 %) que toda persona de existencia física, ideal, con o sin personalidad jurídica, o sucesión indivisa que empleare trabajo de otra, está obligado a satisfacer sobre el importe anual de los "sueldos" y "salarios" que abonare. Los "sueldos" y "salarios" sobre los que corresponderá ingresar el impuesto a que se ha hecho referencia precedentemente, se determinarán de acuerdo con lo establecido en el párrafo primero del art. 2º del Decreto Ley 33.302/45 (Ley 12.921). Quedan exentos de este impuesto los "sueldos" y "salarios" que se paguen al servicio doméstico y los abonados por los fiscos nacional, provinciales y municipales y los de las entidades que en su totalidad pertenezcan a los mismos;"

LES los criterios discrecionales de asignación de recursos fueron gradualmente reemplazados por criterios objetivos, por cierto no perfectos y sujetos por lo tanto a la mejora continua. Por eso fue sorpresivo el Decreto N° 2585 de 26/11/2015 que asignó discrecionalmente \$ 432 millones a 9 universidades nacionales, inmediatamente después de la promulgación de la Ley 27.204, cuando \$ 400,- millones de ese total debía distribuirse entre todas las universidades nacionales según el modelo consensuado por el CIN basado en alumnos activos y relaciones técnicas docente/alumno, y \$ 32 millones correspondían a todas las universidades que no habían alcanzado los 10 años de vida desde su creación. Este suceso evidenció el retroceso que provocó esta reforma de barniz progresista.

Asimismo el artículo 59 consagra la autarquía económica-financiera para la gestión y administración de las universidades y siguiendo el modelo descriptivo de los alcances de la autonomía, describe de forma no taxativa una enumeración de atribuciones:

“a) Administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto. Los recursos no utilizados al cierre de cada ejercicio, se transferirán automáticamente al siguiente; b) Fijar su régimen salarial y de administración de personal; c) Podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicio, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad. Los recursos adicionales que provienen de contribuciones o tasas por los estudios de grado, deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes. Los sistemas de becas, préstamos u otro tipo de ayuda estarán fundamentalmente destinados a aquellos estudiantes que demuestren aptitud suficiente y respondan adecuadamente a las exigencias académicas de la institución y que por razones económicas no pudieran acceder o continuar los estudios universitarios, de forma tal que nadie se vea imposibilitado por ese motivo de cursar tales estudios; d) Garantizar el normal desenvolvimiento de sus unidades asistenciales, asegurándoles el manejo descentralizado de los fondos que ellas generen, con acuerdo a las normas que dicten sus Consejos Superiores y a la legislación vigente; e) Constituir personas jurídicas de derecho público o privado, o participar en ellas, no requiriéndose adoptar una forma jurídica diferente para acceder a los beneficios de la ley 23.877; f) Aplicar el régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales, con las excepciones que establezca la reglamentación. El rector y los miembros del Consejo Superior de las instituciones universitarias nacionales serán responsables de su administración según su participación, debiendo responder en los términos y con los alcances previstos en los artículos 130 y 131 de la ley 24.156. En ningún caso el Estado nacional responderá por las obligaciones asumidas por las instituciones universitarias que importen un perjuicio para el Tesoro nacional.”

Uno de las innovaciones de este artículo es la relativa a la descentralización salarial que fija el inciso b) que permite que haya tantos regímenes de administración de personal docente y no docente como universidades, aunque en la práctica no hay diferencias sustanciales. También habilitó a establecer políticas salariales diferenciadas donde tampoco de hecho tampoco se aprecian sustantivas diferencias. A partir de la LES las nuevas universidades, como la Universidad Nacional de Quilmes, adoptaron modelos no convencionales de régimen laboral docente, basadas las remuneraciones de acuerdo a incentivos relacionados con el rendimiento y no el mero paso del tiempo (antigüedad). La crisis de 2001 obligó al Estado a establecer el régimen de paritarias nacionales y con ello se abortó la capacidad autonómica prevista en la LES para que las UUNN hicieran reformas en el componente principal del proceso educativo y el de mayor incidencia en el gasto total universitario. Los paradójicos de la historia nos muestran que en los diez años de mayor crecimiento presupuestario (2005/2015) el Estado nacional financió plantas docentes móviles incrementales, definidas autónomamente por las instituciones sin que necesariamente tuvieran un correlato en equivalente incremento de nuevos inscriptos.

El otro inciso innovador y con fuerte polémica fue el relativo a las tasas por los estudios de grado. En rigor lo único que hace la LES es dejar el punto en mano de las universidades como corresponde a un régimen institucional de autonomía con la única condición de que aquellas que

cobraran aranceles debían destinar esos ingresos prioritariamente a becas y apoyo a los estudiantes. La tradición universitaria argentina fue determinante en la definición de esta materia por parte de las instituciones universitarias estatales: la gratuidad de los estudios de grado presenciales.

Se sabe que fue en pocas ocasiones implementado dado que las universidades estatales argentinas son renuentes a establecer contribuciones de estudio ni a los estudiantes de los quintiles de ingreso más favorecidos ni tampoco a los extranjeros que vienen a estudiar al país debido a que en sus países los estudios universitarios son arancelados. Sin embargo aunque marginal en su implementación este inciso fue modificado mediante la Ley 27.204.

Una aclaración previa para contextualizar el tema de la gratuidad trata del error de atribuirla a las proclamas de la Reforma Universitaria de 1918 cuando en realidad ésta nunca la tuvo entre sus postulados. Como recuerda Emilio Mignone (1998), “después del '18 se siguieron cobrando sin oposición derechos o aranceles, aunque modestos, y la gratuidad fue adoptada por el gobierno peronista constitucional y no precisamente por gestión de la FUA (Federación Universitaria Argentina), entonces en la oposición”. Fue, en efecto, en 1949 que se suspendió el cobro de aranceles en la enseñanza, incluyendo de hecho a la enseñanza superior. El tema de los aranceles describe Cantini (1997) tuvo en la historia universitaria argentina distintas expresiones que sintetiza en cuatro tipos:

- (i) gratuidad absoluta: Ley 14297 de 1953; Ley 20654 de 1974 y Ley 23151 de 1984
- (ii) gratuidad solamente de la enseñanza de grado: Ley 17245 de 1967 y Ley 23569 de 1988
- (iii) arancelamiento implícito: Ley 1597 de 1885 (Ley Avellaneda) y los Decretos-leyes 6403/55 y 7361/57
- (iv) arancelamiento explícito: Ley 13031 de 1947 y Ley 22207 de 1980

Pero fue la reforma constitucional de 1994 al establecer que corresponde al Congreso sancionar leyes que garanticen “los principios de gratuidad y equidad” de la educación pública estatal la que generó un debate jurídico que se extendió dogmáticamente hasta la actualidad en varios sectores sin lugar para cuestionamientos o dudas que contrasten con la realidad. La guía de carreras de la SPU informa que hay en el país hay 6016 carreras de grado y pregrado. El 11% se corresponde con titulaciones de grado de tipo ciclo de complementación a los que acceden egresados con títulos de grado. Más de 400 de esas ofertas son estatales. Se trata de una modalidad de formación que prevé la articulación de los estudios previos con el ejercicio de la profesión para el cual el egresado no contaba con competencias, por ello 290 son carreras orientadas a la Educación. En general, las universidades estatales, con base en los territorios provinciales planifican estas carreras en consonancia con los requerimientos de la misma jurisdicción a partir de un diagnóstico conocido por todos: no hay suficientes docentes en las aulas o los que están en ejercicio no tienen formación ad hoc. Ello significa que no son jóvenes ni recién egresados de la escuela secundaria sino son profesionales: biólogos, químicos, ingenieros, maestros, en su mayoría trabajadores docentes que no hicieron la carrera de profesorado. Estos ciclos hoy están arancelados, las universidades no la dictan de manera gratuita y son muchos los casos en los que los ministerios de educación provinciales becan a sus docentes para que alcancen esa formación.

Asimismo, los posgrados en el subsistema estatal universitario tampoco son gratuitos, salvo algunos doctorados el resto, especialmente las maestrías profesionales y las especializaciones son en su totalidad aranceladas.

Igual criterio siguen las UUNN para el dictado de carreras virtuales, cuyos aranceles se justifican por la entrega de bibliografía digitalizada, carpetas de trabajo y gastos de conectividad.

Con este panorama y el cambio de la LES a través de la ley 27204 que aún sin reglamentar ya tuvo cuatro presentaciones de amparo judicial pareciera conveniente restringir la gratuidad de la enseñanza universitaria a los estudios de grado (técnico universitario, licenciado o equivalente) de ciclo completo (hasta 3 años de duración en las tecnicaturas y un mínimo de 4 años para las licenciaturas o equivalentes) y modalidad de dictado presencial en línea con lo definido por Cantini como tipo (ii).

Aunque históricamente las “otras fuentes” de recursos con que se financian las universidades nacionales han sido de muy escasa relevancia, hoy son más variadas y en conjunto aportan un 10% del total de los recursos.

4. El régimen de títulos

La LES no se apartó finalmente de la tradición napoleónica profesional de la universidad argentina de reunir formación académica y habilitación para el ejercicio profesional a diferencia del modelo estadounidense. Aunque había habido anteproyectos que separaban estas dos calificaciones con la visión de que tenía ventajas para asegurar el nivel de competencias de los profesionales también se consideraron los efectos perversos sobre todo por el derecho adquirido de las universidades privadas, cuyas primeras diez cohortes de egresados tuvieron que validar su título mediante un examen de estado, y por la dificultad de instrumentación debido a la cantidad de habilitaciones que requieren anualmente las profesiones.

Se dejó finalmente en manos de las universidades la definición de los planes de estudios, tanto en el perfil (lo que se aprende) como en sus alcances (lo que podrá hacer una vez graduado, antes conocidas como incumbencias) con la sola condición de que los planes de estudio respeten la carga horaria mínima fijada por el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades (CU), en el que participan los subsistemas estatal y privado. Luego el título universitario certifica el grado académico y habilita para el ejercicio profesional y todo lo que ello implica es responsabilidad de las universidades.

Hasta aquí la tradición. La LES introduce una excepción que es una innovación de importancia en la legislación y la vida universitaria: el concepto del riesgo público en el ejercicio de las profesiones.

El artículo 43 y sus consecuencias

Esta excepción es clara y trata de garantizar la competencia de la actuación profesional de los titulados de carreras que en su ejercicio pudieran poner en riesgo de modo directo bienes y valores que deben ser protegidos: la salud, la educación, la seguridad. Y ello se delega en la CONEAU en tanto agencia estatal u otras agencias de evaluación y acreditación reconocidas por el Estado, quien a modo de recaudo preventivo acreditará las carreras verificando que cumplan con los lineamientos de formación, intensidad de las actividades prácticas y estándares mínimos de calidad fijados por el Ministerio de Educación. Lo que no quedó claro es cuáles serían todos esos títulos, dado que la norma indica que la incorporación sería con criterio restrictivo y si bien al inicio se contaba con que fueran medicina, abogacía y algunas ingenierías; el tiempo, las consecuencias de los procesos de acreditación (sello de calidad) y de la definición de actividades reservadas (cepo, cotos, alambrados profesionales) y la presión de las corporaciones produjo desde 2012 una profunda revisión de los criterios establecidos por el artículo 43.

Dos años después, en 2014, el Consejo de Universidades (CU) aprobó la revisión de las regulaciones de los títulos universitarios, a través de un nuevo texto doctrinario reinterpretaivo que incluye la redefinición de las carreras del artículo 43 de la LES, en particular en cuanto a los alcances y actividades reservadas de los títulos, y los estándares para la acreditación. Al momento de

publicación de este artículo ha iniciado el tratamiento en el CU de una nueva redacción de actividades reservadas de 72 títulos ya registrados como de riesgo, como un subconjunto de los alcances de los títulos universitarios que se estima conducirá a superar las prácticas de las corporaciones profesionales que procuran ampliar lo más posible el monopolio del ejercicio profesional y reducir drásticamente la presión de las comunidades académicas disciplinares por ingresar al régimen de las carreras reguladas. A su vez, la apertura del financiamiento por vía de contratos programa de estas carreras, contribuye también a frenar la presión.

En la agenda de políticas universitarias a partir del mandato del CU resta aún revisar los estándares para la acreditación. Después de 20 años de vigencia y experiencia en procesos de aseguramiento de la calidad, tanto en evaluación institucional como de acreditación de las carreras, un vasto registro de expertos/pares entrenados, el *benchmarking* y el conocimiento agregado de estas prácticas hacen necesario que el sistema defina nuevas metas y reglas de juego. Algunos de los problemas reconocidos en la definición actual de estándares para la acreditación:

1. no fueron previstos para el cumplimiento real sino ideal, que por naturaleza es difícil de alcanzar.
2. se formulan para relevar la consistencia con el exterior de la institución más que a su lógica interna de calidad
3. no son todos homologables entre las carreras: se advierte que no son total o parcialmente similares en su contenido y foco de análisis (así sean copias de resoluciones anteriores).
4. incluyen dimensiones transversales que requieren análisis complejos para la preparación de los pares intervinientes “contexto institucional”, “planes de estudio”, “cuerpo académico”, “alumnos y graduados”, “infraestructura y equipos”.
5. incluyen prescripciones sólo que pueden ser alcanzados por las universidades consolidadas.
6. requieren de la interpretación intersubjetiva de los pares respecto del “valor” a asignar a un estándar para el caso en que son ambiguos
7. No parecería haber diferencia normativa entre alcanzar y no alcanzar el estándar o cuando se supera el umbral mínimo con creces

Los estándares internacionales de calidad

Una revisión comparada de los estándares a partir de la experiencia de la red internacional de agencias INQAAHE (Fórum 2012) -que nuclea más de 250 agencias de acreditación a nivel mundial-, a partir del análisis de las guías, normativas o criterios definidos por las agencias para implementar procesos de acreditación, señaló que existe una tendencia a adoptar pocos estándares, abiertos y no prescriptivos. Ello implica implementar menor cantidad de estándares, con “mayor amplitud” en su definición para favorecer la diversidad de instituciones y de programas/ carreras, en detrimento de los requerimientos de estándares “bien operativos” pensados para proteger la reputación del país, aún frente al riesgo de peligrar la autonomía de las universidades.

Esta propuesta se complementa con la creación de un sistema de calidad interna propio en cada universidad que supongan objetivos, criterios de calidad, sistemas de monitoreo y definición de resultados esperados como así también la creación de una oficina de apoyo al sistema de calidad institucional y la necesidad de que éstas cuenten con una unidad de apoyo a la calidad educativa institucional, que articulen su accionar con las agencias, de tal modo que se pueda descentralizar y sustentar parte del proceso de acreditación en las prácticas evaluativas de cada universidad.

Retomando, en tal sentido, el análisis de los estándares definidos para evaluar las carreras incorporadas al artículo 43 en Argentina, existe una prevalencia de estándares centrados en los “procesos” y prácticamente son nulos los focalizados en los “resultados” de aprendizaje. Asimismo, algunos de esos estándares han quedado asociados a aspectos que se consideran relevantes para las universidades tradicionales (cantidad de profesores con doctorados, cantidad de profesores con dedicación exclusiva, producción científica en revistas indexadas) y que no se corresponden con aquellos aspectos que hacen a la calidad de nuevas instituciones (relación docente alumno, empleabilidad de los graduados, reputación académica, participación de externos en la institución, etc.)

Las tendencias actuales en materia de estándares advierten que:

- Se hace foco en los resultados de aprendizaje de los alumnos y estándares basados en la evidencia.
- Los estándares consideran la diversidad
- Se desarrollan estándares globales

De acuerdo a estas tendencias, las agencias de aseguramiento de la calidad también están modificando y ampliando su perspectiva y considerando parámetros internacionales. Entre otras cuestiones, para adaptarse a las nuevas tendencias, las agencias consideran aspectos vinculados a la transparencia de procesos y procedimientos para la revisión de los estándares regular y sistemáticamente, e identificar claramente los objetivos y unidades de análisis para los cuales son desarrollados esos estándares.

Adicionalmente y en cuanto al régimen de acreditación vale la hipótesis de la modificación o quizás eliminación total de las actividades reservadas en las carreras del artículo 43, de la obligatoriedad de la acreditación del posgrado con excepción de los doctorados, de la modificación del gobierno de la CONEAU y de la eventual creación de agencias de evaluación y acreditación disciplinares.

5. Los profesores

Aunque la LES no modificó la tradición legislativa sobre el régimen docente, estableció obligaciones que vinieron a asegurar pisos de calidad para la carrera académica (Artículo 51). Se destaca la obligación de que los jurados de los concursos –único procedimiento para el acceso a la carrera académica-a la universidad pública lo integren profesores regulares, con la mención expresa de dos modos de contratación que flexibilizan este principio: los docentes interinos “cuando sea imprescindible y mientras se sustancie el correspondiente concurso” y las “personalidades de reconocido prestigio y méritos académicos”. También indicó la LES que el 70% de las planta docente de cada universidad nacionales debía ser concursada.

En la práctica las UUNN, salvo pocas excepciones, no han concursado el 70% de sus planteles docentes, predominando el docente interino, quien no posee ciudadanía universitaria y por ende está proscripto en los procesos electorales para elegir el gobierno universitario. Los concursos docentes son “administrados” desde estrategias de preservación del poder por agrupamientos académicos con adn político partidario predeterminado.

En 1995, año de sanción de la LES el promedio de relación técnica docente/alumno en las 33 universidades nacionales era de 7,5 estudiantes por docente. Con los datos publicados por la SPU en su último anuario de 2013 el cociente es de 11,9, para un total de 48 universidades nacionales que contrasta con las 33 existentes en 1995. Se observa asimismo que la cantidad de estudiantes creció solamente un 10% en el período, si se considera la definición de alumno regular establecida

por la LES. Resultaría un panorama con evidencias de ineficiencia si se pondera el cociente promedio simple de autoridades superiores sobre la cantidad de instituciones 55,2 en 1995 y 74,6 en 2013, y su correlato en el incremento del ratio de estudiantes por autoridad superior, lo que es indicador de un ejercicio poco responsable de la autonomía universitaria.

TABLA I. Datos generales del sistema de UUNN. Años 1995 y 2013

	1995	2013	% crec
UUNN	33	48	45%
Docentes	102.330	121.208	%18
Docentes eq. simple	161.411	256.206	59%
No Doc.	32.342	48643	50%
Autoridades	1.823	3.580	96%
Alumnos	766.847	1.437.611	87%
		860.025 (*)	12%

Relaciones técnicas

	1995	2013	2013 (*)
Cantidad Alumnos	766.847	1.437.611	860.025
Al/Doc	7,5	11,9	7,1
AL/Doc equiv simple	4,8	5,6	3,4
Al/No doc	23,7	29,6	17,7
Al/Aut Sup	420,7	401,6	240,2

(*) Considera estudiantes como el total de reinscriptos con 2 materias aprobadas el año anterior más los ingresantes.
Cuadro 2.1.8. Anuario 2013 de SPU

Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios de Estadísticas Universitarias. SPU

Para apreciar indicadores objetivos sobre la asignación de los recursos humanos se puede analizar la *Tabla II* por institución.

No hay datos consolidados que permitan comparar una situación inicial (1995) con la actualidad en cuanto al nivel de formación alcanzada por las plantas docentes. Se conoce que ha sido gradual el mejoramiento de este indicador, tanto por los estímulos directos como el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores, más otras estrategias compartidas con la agenda de política científica tecnológica con sus efectos en el desarrollo incremental del sistema de posgrados o del cuarto nivel educativo, e indirectos a partir de los requerimientos de la acreditación y la creciente estrategia de movilidad e internacionalización del SUA. Sin embargo la primera evidencia de que las calificaciones educativas de los docentes universitarios se ha modificado sustantivamente son los indicadores sobre los títulos alcanzados: el 10% tiene título de doctor y el 4% de maestría.

6. Los estudiantes

La LES delega lo sustantivo del régimen de alumnos a cada universidad y establece algunos principios y exigencias básicas dirigidas a asegurar calidad y desempeño mínimo: contar con título secundario (Artículo 7). También aparece mejor definida la excepción destinada al ingreso de mayores de 25 años que no cuenten con el título secundario pero que en su lugar cuenten con experiencia laboral acorde. Como no hay estudios sobre la implementación de esta excepción en el

sistema sería de utilidad medir su impacto tanto así como los “nuevos inscriptos por equivalencias” que registra la SPU en sus estadísticas.

TABLA II. Datos generales del sistema de UUNN por institución. Años 1995 y 2013.

Universidad	Docentes		Docentes eq.simple		No Doc.		Autoridades		Alumnos	
	1995	2013	1995	2013	1995	2013	1995	2013	1995	2013(*)
Total General	102.330	121.208	161.411	256.260	32.342	48.643	1.823	3.580	766.847	860.025
Arturo Jauretche		610		551		164		9		6276
Avellaneda		357		176		227		14		3555
Buenos Aires	21.701	22527	31762	39265	10.162	13402	194	350	179.550	185931
Catamarca	938	1129	1978	2623	465	561	40	57	5.066	6903
Centro de la PBA	1.689	1852	3029	4319	345	705	50	86	5.614	8235
Chaco Austral		280		542		39		9		2053
Chilecito		427		859		172		9		1187
Comahue	1.422	2573	3177	5825	582	868	56	78	13.421	18712
Córdoba	6.546	7480	11522	17729	2.676	3732	66	112	86.121	69724
Cuyo	3.797	3865	6710	9024	1.426	1546	64	88	18.476	19919
Entre Ríos	1.368	1591	2470	4194	351	539	9	75	7.437	10591
Formosa	670	717	930	1919	78	513	28	28	4.237	6239
Gral. Sarmiento	-	620	-	1330	-	268	-	13	-	4334
San Martín	187	1436	357	1879	24	945	23	35	847	9100
José C. Paz		271		442		88		10		3090
Jujuy	627	970	1338	2589	304	399	26	28	4.798	6927
La Matanza	938	2626	2040	5164	163	466	47	51	10.841	22970
La Pampa	1.005	1199	1723	3249	288	404	41	47	3.903	6041
La Plata	9051	10831	12644	22895	1979	2873	138	226	71.542	62939
La Rioja	...	1777		3926	...	266	...	91	4.597	12340
Lanús		727		1123		326		13		7911
Patagonia Austral	-	858		1949	-	353	...	29	-	4624
Patagonia S. J. Bosco	1.757	1788	2693	3615	526	546	40	44	7.696	6186
Litoral	2.242	3817	4030	6918	823	1051	119	186	17.103	27195
Lomas de Zamora	2.155	2460	2502	4071	460	553	50	78	25.162	25360
Luján	1.137	1514	2068	3260	422	700	37	178	12.856	11937
Mar del Plata	3.479	3521	5671	7347	483	873	56	80	19.197	14955
Misiones	1.173	1263	2046	3203	404	496	52	40	8.834	13106
Moreno		259		184		121		30		2091
Nordeste	3.912	3361	4665	6505	1.435	1789	78	118	44.940	33195
Noroeste de la PBA		587		806		175		42		3807
Oeste		192		279		121		17		1281
Quilmes	368	1015	804	2130	125	409	...	35	1.944	12876
Río Cuarto	1241	1703	3477	4881	425	551	38	103	8.399	9843
Río Negro		716		1412		173		14		5495
Rosario	5.269	6227	7531	14903	2.053	2571	136	384	53.958	43069
Salta	1.225	1464	2991	3982	498	538	35	48	12.446	12994
San Juan	2.648	2636	6092	7339	1.226	1047	48	51	10.818	14701
San Luis	1.114	1711	3156	4946	591	828	36	79	8.049	8343
Santiago del Estero	865	892	1787	2692	251	429	27	39	4.034	9427

Sur	1.611	2376	3361	5017	454	534	47	73	9.499	11937
Tecnológica Nacional	18.431	10879	19668	23296	1.210	2129	85	212	40.011	52739
Tucumán	3764	4385	9189	11393	2113	3017	157	115	65.451	33124
Tierra del Fuego		203		415		87		11		571
Tres de Febrero		985		1451		306		12		9914
Villa María		584		1367		252		27		4632
Villa Mercedes		92		122		36		14		879
Artes		1855		3154		455		92		10767

Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios de Estadísticas Universitarias. SPU

La reciente modificación sobre el artículo 7 incluye una redundancia a las atribuciones de cada institución para los ingresantes que no cuenten con el título secundario indicando *“Este ingreso debe ser complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada Institución de Educación Superior debe constituir pero que en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminador.”* Va de suyo que las universidades desarrollan actividades preparatorias para todos los tipos de ingreso incluyendo esta excepción en particular habida cuenta de la estudiada desarticulación entre los niveles educativos.

El estándar de la regularidad que estableció la LES en su artículo 50 *“que los alumnos aprueben por lo menos dos (2) materias por año, salvo cuando el plan de estudio prevea menos de cuatro (4) asignaturas anuales, en cuyo caso deben aprobar una (1) como mínimo”* fue eliminado con la nueva LES N° 27.204 en línea con el desempeño por debajo de esos requerimientos mínimos, sobre todo en las nacionales donde el 50% de los alumnos no aprueban las dos materias requeridas para mantener la regularidad. Ese indicador además de expresar las debilidades en la performance y avance en la carrera (que se agrega a la baja tasa de graduación) se asocia a un problema más estructural de eficiencia del sistema.

En este sentido la reforma a la LES constituye un retroceso al eliminarse los condicionamientos académicos que posibilitan a los estudiantes ser beneficiados con becas y otras ayudas. Esta omisión del texto de la reforma de la LES es asimismo contradictoria con lo dispuesto en la Constitución Nacional a propósito de los principios de *“gratuidad y equidad”* que no pueden ser examinados de manera separada. Pero además, la educación superior será efectivamente un bien público y no una mera declaración, si además de la gratuidad, que en Argentina ha sido un factor clave para el ingreso de estudiantes provenientes de hogares de clase media, se asegure el ingreso a la universidad de los estudiantes provenientes de los hogares de menores ingresos, lo que sólo es posible si el Estado y la sociedad establecen potentes sistemas de becas. En los últimos 12 años se lograron grandes progresos en este sentido, pero son muy insuficientes: alcanzan a menos del 10% del total de los estudiantes y el monto de las becas es equivalente a la cuarta parte del salario mínimo, vital y móvil, por lo que no garantiza una dedicación completa a los estudios.

Obsérvese que la reforma no prevé ninguna norma para asegurar que el presupuesto nacional incluya una partida para becas (subsidio a los estudiantes), separada y diferenciada de los fondos destinados a las instituciones universitarias (subsidio institucional). Es decir se abandona un criterio que no sólo es meritocrático. Bajo el supuesto de la autonomía universitaria podrían establecerse otros criterios de regularidad. El legislador omitió, probablemente por desconocimiento, que no son pocas universidades públicas en las que hay fuertes presiones para eliminar este criterio de regularidad, con propósitos electorales internos (aumenta el padrón de alumnos) y el goce de beneficios asociados, como la bonificación del transporte urbano. No hay que olvidar que no hace mucho tiempo atrás participaban en el gobierno colegiado de las universidades públicas *“estudiantes crónicos”*.

El planeamiento de los recursos cooperantes para la formación (docencia, infraestructura) que hacen las universidades es en función de una población que no es tal (el neto de alumnos activos) y que además progresa en las carreras con indicadores de calidad bajos, atribuibles a factores extra sistema tales como el conocimiento previo y el nivel socioeconómico y clima educativo del hogar de procedencia. El panorama se completa cuando los graduados que ingresan al mercado laboral no logran aumentar el nivel de capital humano (por el escaso bagaje de conocimiento científico-técnico) debido al deficiente proceso pedagógico, muy a pesar de la obtención de su título universitario. En síntesis, en un sistema en que el gasto público está fuertemente delineado por el gasto docente es decisivo en su eficiencia la relación graduados/alumnos. El estudio comparado de Piffano (2005) sobre inversión en capital humano correlaciona los indicadores de ingreso per capita promedio del país, la población ocupada en la rama de los servicios y el número de graduados y concluye que si bien el gasto público por alumno es bajo, el gasto por graduado es semejante a los países con mayor desarrollo relativo y el nivel de eficiencia como se dijo es uno de los más bajos del continente.

Se afirma que en los últimos 10 años no sólo mejoró el financiamiento público del sistema universitario, sino también la tasa de graduación. Sin embargo, los datos oficiales sobre la cantidad de graduados y en particular la tasa de variación decenal de los graduados (4,2%), si bien superior a la tasa de matriculación o ingreso a la universidad (0,5%), esconde un problema importante: la duplicación del cálculo a partir de la introducción generalizada de títulos intermedios y la apertura de carreras cortas que forman técnicos superiores. Muchas universidades ahora otorgan títulos intermedios de Diplomatura a los dos años, que acreditan una formación académica general pero que no habilitan para ejercicio profesional alguno, y los títulos de técnico en el proceso de formación de carreras de grado de larga duración (por ejemplo Analista de Sistemas como título intermedio hacia la titulación de Licenciado en Sistemas o Informática). Tampoco se desconoce que esta tasa de graduación no considera la cohorte de ingreso, indicador que la SPU dejó de publicar hace más de 10 años y que hacía consistente el cálculo al ponderar la duración de los estudios a partir del año de ingreso de los estudiantes. De esta manera el cálculo aproximado de la tasa de graduación que se efectúa trata del cociente entre los que ingresan sobre los graduados: 24% en las estatales y 34% en las privadas.

Es preferible reconocer que el problema de la baja tasa de graduación es grave, como consecuencia de factores múltiples, que ocultarlo. No hay magia en ninguna ley de educación superior que pueda corregir este déficit estructural. Los análisis simplistas, erróneamente atribuyen a las leyes potestades "curativas de males crónicos", omitiéndose así el debate riguroso sobre la política pública sectorial que va mucho más allá de marcos normativos generales.

La baja tasa de graduación y con ello el alto costo por egresado del sistema universitario argentino resulta de la conjunción de un conjunto de factores, entre los que se destacan: (a) el bajo nivel de competencias en comprensión de textos y análisis abstracto que debería tener un egresado del nivel medio que aspira a realizar estudios de nivel superior; (b) la baja dedicación de los estudiantes al estudio, ya que en una alta proporción trabaja y estudia y, (c) la inadecuación de los planes de estudio que suponen dedicación completa de los estudiantes, de imposible cumplimiento.

La historia reciente de fuerte incremento de los recursos materiales no ha significado una mejora de los aprendizajes.

La historicidad del acceso a los estudios universitarios permite observar distintas tendencias a través de las prácticas que se fueron cambiando y combinando: el cupo, al ingreso irrestricto, los exámenes de ingreso, los sistemas propedéuticos, el CBC de la UBA, los cursos preparatorios, la articulación con el nivel medio, el apoyo a los últimos años del secundario, las entrevistas de admisión, etc. Las universidades han experimentado diversas acciones de las que no resultan lecciones a nivel de recetario.

La preocupación del Estado y de las instituciones por regular la entrada al nivel se sostuvo en los objetivos de equidad y eficiencia del sistema y llegando al año 2000 agregó las metas de pertinencia y calidad. Así los mecanismos de acceso que desde el retorno a la democracia se propusieron garantizar el ingreso directo o irrestricto, en los años '90 las instituciones incorporaron criterios de mayor racionalidad y en los últimos diez años éstos agregaron la perspectiva de la calidad institucional (especialmente orientada al proceso de formación).

Los marcos normativos de la educación cambiaron en estos 10 años, el secundario completo, los 13 años que la Ley de Educación Nacional 26.206 establece como educación obligatoria para todos los niños y jóvenes argentinos. Distintas políticas públicas han confluído en la planificación de esta nueva obligación del Estado: desde la ley de financiamiento educativo de 2005 (que establece entre otras obligaciones que el PBI destinado a educación debe alcanzar el 6%), la asignación universal por hijo que garantiza la escolaridad, vacunación y control de salud; la inversión en infraestructura para construir y equipar escuelas, los incentivos para la formación docente y la introducción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación de la era digital: la conectividad a Internet, el programa Conectar Igualdad, etc.

El salto cuántico en términos de calidad en la formación de los estudiantes que egresan del secundario, coinciden algunos estudios, no ocurrió y repercutió en la universidad que es el subsistema estandarizado para la continuidad de los estudios superiores. Mientras que los resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) que se toman al finalizar el secundario cada tres años muestran una mejoría en el rendimiento en todas las áreas excepto en lengua (habilidades de escritura y lectura) entre 2007 y 2012, los resultados de las pruebas PISA (*Programme for International Student Assessment*) que se toman cada dos años, confirman que los estudiantes secundarios tienen desempeño insuficiente en lengua, matemáticas y ciencias. En la edición 2012, los alumnos argentinos obtuvieron en Matemática -donde hizo foco el 60 por ciento de la prueba- resultados similares a PISA 2009, al mantener los 388 puntos obtenidos hace tres años. Los resultados de los países se miden sobre un corte de 500 puntos -que es el desempeño promedio de los países asiáticos-, y al respecto, la Argentina en Lengua descendió dos puntos, de 398 a 396, y en Ciencia creció cinco dígitos, de 401 a 406, respecto a la examinación anterior. Los estudios concluyen que los egresados del nivel medio argentino tendrían conocimientos equivalentes a 2,3 años menos de escolaridad que los egresados de ese nivel en los países de la OECD, y que los egresados poseen entre el 40 y el 60% menos de los conocimientos imprescindibles

Ana García de Fanelli (2011) ha verificado las bajas calificaciones de Argentina en términos absolutos y en términos comparativos con otros países de América Latina, pero lo que es más preocupante es que la tendencia no registra mejoras. Las instituciones formatean anualmente estrategias que favorezcan la integración de los estudiantes que egresan de la escuela secundaria con una certificación del estado que indica la culminación de los estudios a través de resultados promediados sobre 14 áreas de estudio, pero no acredita competencias, ni saberes ni tampoco orienta el futuro trayecto formativo de quien lo ostenta. Las estadísticas sobre el desempeño de los ingresantes a las universidades advierte que estos jóvenes recién egresados del secundario trabajan en su primer empleo y presentan severas dificultades que se evidencian en la desaprobación o escasa presentación en las fechas de exámenes finales, inasistencias o ausencias de cursadas, demora excesiva en la duración de los estudios y abandono intermitente. Las estrategias de apoyo de becas, tutorías, clases de consultas aunque importantes siguen siendo insuficientes.

Se propone calibrar la hipótesis de la articulación universidad y escuela secundaria en aspectos sustantivos: la organización de las instituciones, matrícula, las formas de transmisión y producción del conocimiento, las trayectorias curriculares, la formación de los docentes, los modos de certificar y evaluar y las garantías y metas de calidad exigibles.

Sin un buen secundario, la educación superior está comprometida. CEPAL afirma que los estudios secundarios es el umbral mínimo para no caer en la pobreza. Hay que reconocer que la responsabilidad primaria de la solución del problema recae en el propio nivel medio, por lo que las instituciones universitarias sólo pueden realizar acciones remediales con discutible impacto en la permanencia del ingresante y su progreso académico, en virtud de que las acciones remediales son de ejecución temporal acotada (un trimestre en el mejor de los casos). La responsabilidad de la calidad del nivel medio es de las provincias que tienen competencia en la materia, pero también del Ministerio de Educación de la Nación. Cabe recuperar la propuesta del Consejo Nacional de Educación Superior de los noventa que propiciaba un Certificado Nacional de Aptitudes Básicas, resultado de un examen a la finalización del secundario, que en una primera etapa serviría como indicador de calidad de este nivel educativo. Es preferible aceptar la realidad que es la única verdad y que una política de estado se proponga metas de mejora a alcanzar a 10 y 20 años plazo, con monitoreo anual de mejoramiento gradual y sistemático del nivel medio, que negar la realidad.

En este contexto y hasta tanto el nivel medio encare un profundo cambio, cabe analizar la factibilidad de desarrollar a nivel universitario un Ciclo Básico Común (CBC) que si bien recupera la denominación que emplea la UBA no tendría nada que ver en sus contenidos. El CBC que se propone es de carácter nivelatorio o propedéutico y debería tener preferentemente un año de duración y, si ello no es políticamente posible, por lo menos un semestre (*second best*). El CBC comprendería las asignaturas obligatorias de Lengua, Matemática y Técnicas de Estudio, además de las asignaturas específicas según las áreas disciplinarias en las que se inscriban los alumnos. Seguramente Física y Química para las Ingenierías, Biología para las ciencias de la salud, etc. Los alumnos que consideren contar con estos conocimientos y competencias podrían rendir libre las asignaturas.

Para aumentar la dedicación a los estudios, la ampliación de los programas de becas es la clave.

Finalmente, en relación a los planes de estudio, se propone el modelo cubano. La duración de las carreras y distribución cuatrimestral y anual de los planes de estudio para estudiantes de tiempo completo son comparables con los de Argentina. Pero para aquellos estudiantes que simultáneamente trabajan, en Cuba los mismos planes de estudio tienen una duración y distribución cuatrimestral más extendida en el tiempo, por ejemplo 6 años en vez de 4, y su dictado es exclusivamente en horario vespertino⁵.

La ausencia de una planificación académica del currículum que reconozca la realidad de estudiantes con baja dedicación al estudio, conlleva a que los propios estudiantes “planifiquen” no necesariamente de la mejor manera su formación a lo largo del tiempo. No es un secreto la sobreinscripción en asignaturas por cuatrimestre y el abandono temprano, con la negativa consecuencia de iniciar defectuosamente y con baja dedicación el estudio de las materias que finalmente los alumnos terminan cursando. O las pésimas estrategias de los estudiantes de no considerar adecuadamente las correlativas. Así, se produce el cursado de materias en momentos no óptimos, o el freno natural por no superar materias que operan como “tapón” a la continuación de los estudios. Estimamos que un Programa de Tutoría debería implementarse con particular atención a los alumnos ingresantes, aunque consideramos que es una política superior tener dos modalidades de cursada de los planes de estudio.

7. La regulación del sistema

Hace 20 años funcionaban en el país 36 universidades nacionales y 49 privadas, hoy son 60 y 63 respectivamente. Además en la actualidad funcionan varias universidades provinciales y dos internacionales. La gran expansión del sistema de educación superior que ocurrió en nuestro país en

⁵ En Argentina, correspondería eximir de ese horario a quienes trabajan de noche (restaurantes, hoteles, etc.), quienes podrían cursar las asignaturas en otros horarios.

los últimos veinticinco años, se concretó a través de dos vertientes, el crecimiento de la matrícula (si bien en niveles acotados) y la expansión institucional. En cuanto a esta última, al crecimiento del número de instituciones, a la creación de universidades públicas y privadas, se suma la expansión territorial de las instituciones existentes, por medio de la creación de sedes, subsedes, extensiones áulicas y centros de apoyo para programas de educación a distancia.

Las políticas públicas de los últimos 12 años reivindican el rol promotor del Estado. En este contexto, el sistema universitario exige una planificación que, por un lado, sistematice y organice los esfuerzos del Estado, del sistema y los actores locales y, por otro, atienda la demanda de ampliar la cobertura geográfica de la educación superior contribuyendo al objetivo de ampliar los niveles de democratización y contribuir a la formación de más y mejores graduados de acuerdo a las necesidades del país, de su desarrollo integral y de las regiones.

La LES estableció instancias concretas de coordinación macro institucional (la experiencia internacional demuestra que cuando queda sólo en mano de las propias universidades no es efectiva) y para ello definió cuatro ámbitos de consulta y coordinación: (a) relativa a la organización territorial como son los Consejos Regionales de Enseñanza Superior (CPRES), (b) a asegurar las garantías de calidad de las universidades mediante la evaluación y acreditación a cuyo objeto se define en un capítulo completo a la CONEAU, (c) al Consejo de Universidades para definir políticas, patrones y estándares para el funcionamiento, acordar con el Consejo Federal de Educación y expedirse sobre los efectos jurídicos de la Ley, (d) al CIN y al CRUP para coordinar en cada sector “planes y actividades”, ser órganos de consulta y participar del CU.

Las fallas de coordinación son quizás el síntoma más agudo en materia de planificación del sistema porque si bien los ámbitos existen y funcionan (algunos con mucho rezago) en la práctica no logran concretar resultados efectivos a partir de la escasa voluntad de los hacedores de la política pública universitaria en esta materia sumado al obstáculo que representa una sesgada visión autonómica de las instituciones que se resisten a considerar que las decisiones de estos organismos sean vinculantes. Véase si no el caso de la expansión de las universidades estatales, sean estas nuevas como el emplazamiento de las sedes por fuera de su territorio de origen. La LES fue clara para definir las responsabilidades para la articulación de este sistema binario sin embargo la autonomía de unas como ya se dijo y la de las provincias, de las cuales dependen las instituciones superiores terciarias no universitarias y los secundarios, ha sufrido entumecimiento teórico además de fracturas y bloqueos burocráticos. En otros estudios hemos considerado los siguientes instrumentos y decisiones como posibilidades de replantear la (no) planificación del sector:

1. Propiciar una norma similar al Decreto 451/73 de Cámpora /Taiana de suspensión de la aprobación de universidades nuevas hasta tanto se defina un modelo/estudio de organización del sistema universitario.
2. Estudiar el funcionamiento e integración del sistema. Se conoce que la producción y sistematización de la información sobre el sistema no solo ha mermado en frecuencia sino en calidad. ¿Contribuyen los posgrados en el campo y la producción de bibliografía especializada a construir reformas y mejoras?
3. Legitimar con el funcionamiento los órganos de planificación del sistema previstos por la LES: la SPU, el CU, los CPRES, el MERCOSUR Educativo. Los órganos consultivos y de asesoramiento han producido en estos años propuestas que no alcanzaron efectividad ¿Por qué? ¿Por qué el máximo órgano de planificación del sistema no ha tenido parte en la regulación del mismo? El (no) funcionamiento de los CPRES ha motivado no pocas veces cuestionamientos en el ámbito del CIN y el CRUP, mientras que en las actas de sus reuniones se registran con exclusividad temas relativos al desarrollo de oferta por fuera de la sede original, con prevalencia de las privadas en el grado y las nacionales en el posgrado.

Con ánimo de referenciar el tratamiento de estos temas debe señalarse que la discusión en el ámbito del CIN es alcanzado por una ideología corporativa super estatista que no se comparece con la realidad.

4. El sistema de educación superior debería contemplar una nueva agenda de su evaluación, hoy como hace 20 años monopolizado por la CONEAU con mandato para intervenir en la autorización de las nuevas universidades, el registro público de instituciones no universitarias para dictar posgrados y llevar a cabo la evaluación externa del sistema que sin embargo no ha trascendido su rol de instrumentación de políticas sobre la calidad y más bien poco sobre la pertinencia. La CONEAU ha realizado la evaluación externa tres veces a la Universidad Nacional de Cuyo y del Sur, en dos ocasiones la UNSAM, UNPA, UNT; UNL, UNNE y en solo una ocasión a 31 UUNN. Trece universidades nacionales no han realizado a la fecha ninguna autoevaluación ni han accedido a la etapa de evaluación externa, cuatro de ellas son instituciones “tradicionales” como la UBA, Catamarca, Entre Ríos y Mar del Plata y otras de muy reciente creación que aún no han logrado la mayoría de edad (10 años de funcionamiento académico). Podría concluirse que hay todo un panorama sobre la pertinencia de la expansión esperando ser descubierto detrás de esta rica experiencia evaluativa.
5. Propiciar una articulación efectiva con el sistema de educación terciaria (no universitaria). Parece declarativo y no lo es, los subsistemas se regulan, expanden y se ignoran. ¿Son las metas de planificación tan diferentes? ¿Se podrán coordinar los esfuerzos más cuando provienen de la misma fuente de financiamiento? El sistema de Educación Superior No Universitario (ESNU) está integrado por 1312 unidades de servicio educativo estatal y 1249 privadas de las 24 jurisdicciones, el tipo de oferta predominante en el ámbito estatal es de formación docente y en el ámbito privado en cambio es del tipo técnico profesional. Lo mismo ocurre con la distribución de la matrícula de alumnos. Cursan estudios más de 853 mil estudiantes. Las experiencias de articulación entre ambos sistemas son escasos y descansan en su mayoría en los ciclos de complementación o especializaciones universitarias en la actualidad superpuestos con la oferta de postítulos, posgrados o stages del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD). Otro posible aspecto susceptible de ser coordinado entre ambos subsistemas es el relativo a la clasificación de los títulos universitarios (no docentes) para el ejercicio de la docencia.

En el caso de la CONEAU, con dos evaluaciones externas sobre su funcionamiento e impacto en el sistema, sobresale el cambio cultural de las instituciones por el afianzamiento de prácticas para la mejora de la calidad, desde la “adaptación y la resistencia” a una práctica normal e institucionalizada (aunque ritual como reconocen algunos estudios). También su incremental burocratización para administrar los procesos de acreditación de una nómina creciente de títulos de carrera de grado nuevos y en funcionamiento, de más de 4000 posgrados llevó a la IESALC en la última evaluación a destacar la superación de los problemas detectados en la primera evaluación del año 2007 pero a aumentar otro tanto con algunos temas “peligrosos”:

- i) la sobrecarga de trabajo lleva a la CONEAU a retrasos o a evaluaciones rutinarias;
- ii) lo limitado de la estructura, organización e infraestructura del CONEAU lleva a la no consolidación de su equipo técnico y a la falta de impacto de su acción;
- iii) que como consecuencia de los dos puntos anteriores, el CONEAU no alcanzase legitimidad social.

Sin embargo el organismo evaluador no alcanza a dimensionarse suficientemente cuando concluye “el avance mostrado por el CONEAU durante el periodo 2008-2014 en todas y cada una de sus funciones es extraordinario”, el gris panorama sobre “la normatividad de todas las áreas, la revisión de los procedimientos de evaluación, la modificación de los actos administrativos así como de mejoras en la comunicación de sus procesos de certificación de calidad y acreditación universi-

taria". La CONEAU necesita y han tenido propuestas de mejora sobre estos temas que no llegan a implementarse por caso el citado de tema del "entrenamiento de los pares evaluadores", la "redacción de los dictámenes" o la necesidad de abreviar las evaluaciones de proyectos de creación de nuevas carreras para que no resulten asemejados a carreras en funcionamiento. Es decir el funcionamiento de la CONEAU no es una panacea como lo plantea el informe de evaluación externa, y cabe preguntarse si como en los sistemas de estímulo a la I+D+i no se está ante un panorama que favorece la desigualdad (efecto Mateo).

La integración de la agencia (Decreto 173) establece que se priorizará "personalidades de reconocida jerarquía en el campo académico, científico o de gestión institucional que ejercerán sus funciones a título personal y con independencia de criterio" deberá ser motivo de creciente demanda por parte del sistema. También que esa conformación integre especialistas de distintas áreas de conocimiento y vinculados a distintas regiones del país. En la actualidad no es probable asegurar el cumplimiento de esas exigencias. De 12 miembros, 7 pertenecen a la región metropolitana, 2 son de la provincia de Buenos Aires, 1 es misionero, 1 de Santa Fe y 1 de Mendoza. Solamente 6 son investigadores activos y uno no es profesor concursado, paradójicamente Vicepresidente del organismo y docente interino de la única universidad (UBA) que resistió la aplicación de la LES y obtuvo judicialmente -por errores del servicio jurídico ministerial- la protección legal de no someterse a los procesos de evaluación y acreditación de la calidad.

Por otra parte la procedencia y representación de los miembros que fue fijada por el artículo 47 con el objeto de garantizar la independencia y una atinada selección por parte de las cámaras e incluso el del representante del Poder Ejecutivo (Ministerio de Educación) que requiere el acuerdo del Senado, se debió a las necesarias concesiones a los bloques parlamentarios donde debía discutirse la ley que en la actualidad no solo se mantienen sino que se han desvirtuado al punto de que su único cometido es sostener estructuras de poder e intereses de las corporaciones universitarias más tradicionales. Si se observa la tarea parlamentaria en las respectivas comisiones de educación se puede advertir que más del 95% de sus iniciativas se corresponden con los niveles de formación primario o secundario.

8. Reflexiones finales

Sin lugar a dudas el análisis de la LES a 21 años de su promulgación, desapasionado por la distancia temporal, permite concluir que la misma tuvo un impacto modernizador del sistema universitario. Al mismo tiempo que como marco regulatorio amplió los alcances de la autonomía universitaria redefinió el papel del Estado en relación a las instituciones, poniéndose el acento en un control remoto, a distancia.

Las universidades modificaron sus estatutos adecuándose a la LES y pese a la retórica discursiva sobre la necesidad de su modificación por su origen espúreo de un decenio marcado por la hegemonía neoliberal, en privado nadie tiene una voluntad efectiva para su derogación y sustitución por una nueva ley de educación superior o al menos universitaria. La LES fue disfuncional al período neoliberal, a diferencia del resto de los países de América Latina, con la sola excepción de Uruguay, el sistema universitario ni se desreguló ni se privatizó.

Los únicos cambios significativos de la LES de fines de 2015 constituyen un retroceso bajo una retórica paradójicamente progresista.

El mayor problema es la ausencia de una agenda nueva de la política pública universitaria, que atienda los problemas no resueltos de la agenda del siglo XX (equidad, igualdad de oportunidades y calidad) con la nueva agenda del siglo XXI signada por los procesos de enseñanza y aprendizaje mediados por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que atienden a estudiantes que son "nativos digitales".

La agenda es la que debería identificar los cambios que requiere el marco regulatorio, o sea la LES. La hipótesis es que se requieren cambios, pero no de la magnitud y sentido de posiciones demagógicas y facilistas basadas únicamente en el principio de la ampliación de derechos, que por cierto ninguna otra posición reniega. Asimismo, que la mayoría de los ejes centrales de la agenda pública descansarán en la supuesta magia de una nueva Ley de Educación Superior. Sí lo harán en la férrea voluntad y protagonismo del estado para desarrollarla en consulta con los actores del sistema universitario nacional, las instituciones, los profesores, los estudiantes y los no docentes.

Referencias bibliográficas

1. Del Bello, J. C.; et al. (2014). *La agenda universitaria I: propuestas de políticas públicas*. Marquis, C. (ed). Buenos Aires: Universidad de Palermo. Colección Educación Superior.
2. Del Bello, J. C.; et al. (2014). *La agenda universitaria II: propuestas de políticas públicas*. Marquis, C. (ed). Buenos Aires: Universidad de Palermo. Colección Educación Superior.
3. Cantini, J. L. (1997). *La autonomía y la autarquía de las universidades nacionales*. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.
4. Finocchiaro, A. (2004). *UBA c/estado nacional: un estudio sobre autonomía universitaria*. Buenos Aires: Prometeo. Colección: Educación, Sociedad e Historia.
5. García de Fanelli A. (2011). Situación y desafíos de la educación universitaria. Exposición sobre "La Universidad: situación y desafíos" en el ciclo Desafíos de la Educación para el Tricentenario, Fundación RAP, Buenos Aires, 28 de junio de 2011.
6. Mignone, E. (1998). *Política y Universidad*. El estado Legislador, Ed IDEAS
7. Piffano, H. (2005). *Microeconomía aplicada a la educación universitaria: teoría y práctica comparada*. 1a. ed. La Plata: PreBI-SeDiCI-UNLP.

Cómo citar este documento en su bibliografía (estilo APA):

Giménez, G.; Del Bello, J. C. (2016). La Ley 24.521 de Educación Superior. Su impacto modernizante y la necesaria nueva agenda de política pública universitaria. *Debate universitario*, 5(9), 9-32. <http://portalreviscion.uai.edu.ar/ojs/index.php/debate-universitario/article/view/v5n9a02>.



ISSN 2314-2138 eISSN 2314-1530 - Universidad Abierta Interamericana. Este es un artículo de Acceso Abierto bajo la licencia CC BY-NC-SA (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).