

LINEAMIENTOS PARA UNA REFORMA PARA LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR

DOCUMENTO BASE ELABORADO POR LA COMISION DESIGNADA POR EL CIN.

Participantes:

- Rector de la Universidad Nacional de San Luis
- Rector de la Universidad Nacional de Tucumán
- Rectora de la Universidad Nacional de Salta
- Rector de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento
- Vicerrectora de la Universidad Nacional del Sur
- Vicerrector de la Universidad Nacional de Lanús
- Vicerrector de la Universidad Nacional de La Matanza

La Comisión ha trabajado acorde con lo establecido por el CIN en su Acuerdo Plenario N° 640, Art. 3°: Conformar una Comisión integrada por los Rectores de las Universidades Nacionales de La Matanza, Lanús, Tucumán, Salta, San Luis y Sur, que tendrán a su cargo la elaboración del listado de temas respecto de los cuales se elaborarán los lineamientos mencionados en el artículo 1° y prepararán los documentos base para la discusión. A los mencionados sumó su colaboración el lic. Silvio Feldman, rector de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.

El presente documento ha sido elaborado en base a las opiniones recogidas de documentos presentados por distintas universidades, FATUN, FUA y legisladores, que obran en el anexo de este documento.

El desarrollo de los temas propuestos se hizo compatibilizando los temas coincidentes y se han indicado en tablas las diferencias halladas entre las diferentes propuestas.

1.- CUESTIONES CONCEPTUALES GENERALES.

1.1.- La educación superior como bien público.

Tal como establece la Ley de Educación Nacional, “la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizado por el Estado” (Art. 2°). Por lo tanto, **la educación superior debe ser considerada un bien público y no un bien transable**, ya que la inclusión de la educación superior dentro del rubro servicios, como lo impulsa la O.M.C. concibe a la educación a la altura de cualquier mercancía o servicio susceptible de ser comercializado.

Por lo tanto, la Educación Superior debe considerarse un bien público; basando dicha afirmación en la Declaración de los Derechos Humanos (Art. 26° y 27°) y en los principios ratificados y ampliados por el artículo 13° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la ONU en 1966 y ampliado por la Declaración de CEPAL (2005); la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior – UNESCO (1998) y los objetivos planteados en la Cumbre de Rectores de Latinoamérica (2006).

Por ello, también se coincide en la necesidad de que la ley de educación superior incluya como premisa fundamental: “La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizado por el Estado” (Art. 2° de la LEN).

1.2. Gratuidad y equidad

La Constitución Nacional de 1994, prevé en el Art. 75° inc. 19) como atribución del Congreso de la Nación: “Sancionar leyes..... que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

Por su lado, la Ley de Educación Nacional establece en su Art. 4°: El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/ as los/ as habitantes de la Nación garantizando la **igualdad**, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias”.

Desde estas definiciones, se torna auspicioso plantear una ley de educación superior, que en consonancia con la LEN, defina claramente la gratuidad de los estudios de grado, estableciendo la equidad como un principio ético o de **justicia** en la igualdad.

El concepto de gratuidad se aplica a todas las carreras que requieren para su ingreso haber aprobado el nivel medio o equivalente de enseñanza; o excepcionalmente, los mayores de 25 años que no reúnan esa condición y que podrán ingresar siempre que aprueben las evaluaciones que las universidades realicen.

Además, se debe establecer una política universal de becas, que garanticen la inclusión y propenda a efectivizar la igualdad y la justicia social.

1.3. Autonomía

Se aplica el concepto a las universidades nacionales, provinciales e institutos universitarios de gestión estatal.

La autonomía otorga a las instituciones universitarias la capacidad de resolver los problemas, promover cambios y lograr una verdadera articulación consensuada con los diferentes actores sociales, por ello es uno de los pilares más importantes de la universidad pública.

La autonomía es un derecho de la universidad como un todo, y no implica una confederación de facultades, departamentos o unidades académicas, porque fragmentar la autonomía supone serias implicancias internas y de funcionamiento.

“El principio de autonomía puede, en el nuevo contexto institucional, entrar en conflicto con el principio de responsabilidad pública, entonces un nuevo eje de discusión es entender la autonomía no como simple encerramiento de los conflictos de poder internos, sino como la capacidad de la universidad para celebrar contratos y acuerdos con otros sectores, que aseguren la **pertinencia** social de la universidad pública”. (Cuarto Encuentro Nacional y Latinoamericano).

El artículo 75°, inc. 19) de la Constitución Nacional establece el principio de autonomía de las universidades nacionales y cuando la Constitución se refiere a autonomía, de acuerdo a la definición de este término dada por la Real Academia de la Lengua, autonomía es la potestad que dentro de un estado tienen algunas entidades para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. En esencia, el principio constitucional de autonomía universitaria significa la posibilidad de autodeterminación de las

universidades públicas y comprende lo normativo, lo institucional, lo político, lo administrativo y lo académico.

- Normativo: potestad para dictar sus propias normas regulatorias, con la sola exigencia de respeto de la Constitución Nacional y las leyes.
- Institucional: del co-gobierno, de la periodicidad de los cargos docentes, su provisión por concursos públicos de antecedentes y oposición.
- Político: respeto por la función social de la Universidad, potestad de adoptar posiciones y desarrollar programas con independencia de los poderes económicos y políticos.
- Administrativo: potestad para darse su organización y formas de gestión.
- Académico: libertad desde los puntos de vista científico y político para la organización de la docencia, la investigación, la extensión, la cooperación y la vinculación.

1.4. Autarquía

Implica la facultad de las universidades de auto administrarse, con responsabilidad social, transparencia y pertinencia, tanto en lo que atañe a sus afectaciones presupuestarias como así también en lo referente a los recursos propios en el marco de la obligación indelegable del estado de proveer los fondos necesarios para el funcionamiento de las universidades nacionales e Institutos Universitarios, así también como la administración de recursos propios.

Las Universidades deberán contar con un servicio de auditoría interna y el órgano externo competente de control de la gestión administrativa contable será la Auditoría General de la Nación, tal como se reitera en el apartado correspondiente.

El sustento para esta propuesta surge del Fallo de la Corte que interpretó: “Se reiteró que el objetivo de la Autonomía fue desvincular a la Universidad de su dependencia del Poder Ejecutivo, más no de la potestad regulatoria del Legislativo, según se desprende del propio debate de la Convención Constituyente.

2. CARACTERÍSTICAS DE LA LEY

2.1. Consideraciones generales

La ley reformada deberá ser un ley que garantice la autonomía y la autarquía universitarias, evitando que las reglamentaciones avancen sobre las atribuciones de las universidades para decidir sobre sus cuestiones institucionales y académicas.

La ley, que debe ser consensuada con la comunidad universitaria, tiene la obligación de promover la igualdad real de oportunidades educativas para toda la población, haciendo efectivo el valor de la inclusión social, la creación de sistemas que aseguren la calidad y la eliminación de las inequidades de acceso y la mejora de la permanencia y graduación. Debe garantizar la gratuidad de los estudios de grado, fomentar la cooperación institucional (entre las universidades y con el resto de los niveles educativos) y evitar la fragmentación del sistema. La educación, variable estratégica del desarrollo nacional debe reconocer la responsabilidad que tiene con la sociedad, lo cual debe traducirse en una redistribución educativa con equidad social.

Por ello, las universidades públicas tienen como objetivo prioritario recuperar el lugar de conciencia crítica que les corresponde en el medio, como foro no sólo de educación,

sino también de cultura y transferencia de conocimiento, para generar espacios de investigación y debate sobre los problemas que afectan a los hombres y mujeres de nuestro país, tales como: pobreza, educación, políticas de salud, medio ambiente, etc.

Debe ser una ley que exprese las diferentes particularidades de las universidades, respete los derechos y garantice los principios de autonomía y autarquía con pertinencia social propios de las universidades públicas (nacionales, provinciales e institutos). El excesivo reglamentarismo afecta a la autonomía universitaria.

La Ley deberá garantizar el co-gobierno universitario integrado básicamente por cuatro claustros (docentes universitarios, alumnos, no docentes y graduados) y disponer que la representación del claustro docente no podrá ser menor al 50 % del número de consejeros integrantes de los órganos colegiados, y que los cargos de Rector y Vicerrector son cargos docentes.

A partir de este criterio, se entiende que la LES deberá asumir que las formas particulares de gobierno, los sistemas de elección de las autoridades, la duración de los mandatos, la composición de los órganos colegiados y sus distribuciones respectivas, los sistemas de ingreso y la representación de la comunidad deberán estar normados por los estatutos de cada universidad.

2.2. Ley de educación superior o Ley universitaria

La LES, al legislar para el conjunto de la educación superior, se inscribió en una tendencia que siguieron otros países de la región, como Brasil, Chile y Colombia y, por primera vez en nuestro medio, permitió tratar en forma conjunta las dos modalidades de educación post secundaria: las entonces denominadas Educación Superior No Universitaria y Universitaria. La falta de articulación histórica entre estas dos modalidades ha sido ampliamente analizada en los últimos años en la Argentina y, si bien la existencia de una norma, que en parte, comprenda a ambas no resuelve el problema, es el primer paso para el reconocimiento de que estas alternativas educativas atraviesan situaciones muy parecidas, deben tener ciertos niveles de exigencia semejantes y formas de cooperación y complementación.

Además, la Ley de Educación Nacional establece, en su artículo 35° que la Educación Superior será regulada por la LES N° 24521, cuya reforma es el objeto de estas notas, y el artículo 36° de la ley, citada en primer término afirma la competencia del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, para establecer “los mecanismos de regulación y los criterios de evaluación y de articulación relativos a los institutos de educación superior dependientes del Estado Nacional, de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Por lo expuesto se considera **que la LES reformada debe seguir siendo una Ley para la Educación Superior**. Más adelante se harán algunas consideraciones sobre la normativa referida a la articulación entre la educación universitaria y la educación superior.

2.3. Ley que comprenda a las universidades públicas y a las privadas

En este punto se aplican consideraciones próximas a las efectuadas en el anterior. Las universidades, más allá de su tipo de gestión – o si se prefiere – del modo en que se

financian, son universidades, por lo tanto comparten funciones y actividades que deben ser contempladas en la normativa.

Por lo tanto, más allá de los ajustes o cambios que se puedan introducir en la LES, cabe sí destacar como algo que **debería conservarse la existencia de una ley que comprenda a ambos tipos de universidades y que también disponga de capítulos específicos para cada una de ellas.**

3. ORGANIZACIÓN Y COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR:

3.1. Organismos de coordinación: CU – CPRES – CIN

Se considera que la existencia del CU ha significado un paso adelante en la integración y en la articulación del sistema universitario. Por lo tanto, **se propone conservar su actual configuración**, dado que las modificaciones que pudieran introducirse en lo referido a su funcionamiento son de orden reglamentario.

En lo que se refiere a los CPRES, habría que considerar la evaluación de su funcionamiento ya que éste ha diferido en las distintas regiones.

Todo esto ha llevado a considerar **la necesidad de que exista un ámbito específico de coordinación y planeamiento de las universidades públicas, independientemente de que se conserven los actuales CPRES. Consecuentemente, el planeamiento estratégico debería quedar en el ámbito del Consejo de Universidades.**

3.2. Articulación con otros niveles educativos, acorde con la LEN

Como ya se indicó, la LES ha significado un avance en materia de articulación entre la educación superior universitaria y no universitaria y que esta articulación constituye un objetivo insoslayable de una política educativa democrática, porque significa el reconocimiento de la formación adquirida por aquellos que disponen de una formación superior no universitaria – que antes eran equiparados a los egresados de la escuela media – para que puedan continuar sus estudios. Esto, además implica un mejor aprovechamiento de los recursos públicos invertidos en la formación de dichos profesionales que, en un porcentaje significativo han estudiado en instituciones de gestión estatal.

En los once años de vigencia de la LES, se han multiplicado las experiencias de articulación, entre otras, el reconocimiento del título superior no universitario para ingresar a un ciclo de licenciatura. Los criterios para este tipo de articulaciones dependen de las universidades, por lo tanto hay en esta materia una gran heterogeneidad, que las universidades han intentado acotar mediante acuerdos en los CPRES, que no han tenido plena efectividad.

Por lo tanto, **más allá de que sea necesario proveer una reglamentación en lo referido a la articulación, la reforma de la LES debe conservar el aliento de la articulación entre las dos modalidades de educación superior.**

Junto con lo anteriormente planteado, se destaca la necesidad de establecer claras políticas de apoyo para el fortalecimiento de la formación docente en el ámbito de las Universidades.

Además, se reclama una participación efectiva de las UUNN en los programas nacionales de mejoramiento docente asentados en los Institutos Superiores, previstos por la LEN.

3.3. Instancias de evaluación y acreditación

La mayoría de los documentos consultados coinciden en la importancia de la evaluación y acreditación, resaltan la relevancia de los procesos de autoevaluación y la necesidad de que las evaluaciones externas se realicen en forma articulada con la anterior y con relación a los proyectos institucionales y planes estratégicos de cada universidad.

A tenor de lo dicho, debe destacarse que también la mayoría de los documentos proponen mantener a la CONEAU como **organismo oficial único** de evaluación y acreditación universitaria. Pero asimismo, hay coincidencia mayoritaria en cuanto a que en la integración de la Comisión haya una composición con mayor número de integrantes académicos y propuestos por el CIN.

3.4. Art. 42 y 43 de la Ley de Educación Superior

Al respecto se proponen dos alternativas que modifican los Art. 42° y 43° de la actual LES:

Alternativa 1):

Art. 42°.- Los títulos con reconocimiento oficial certificarán la formación académica recibida y habilitarán para el ejercicio profesional respectivo en todo el territorio nacional, sin perjuicio del poder de policía sobre las profesiones que corresponde a las provincias.

Se excluyó el segundo párrafo del artículo original.

Art. 43°.- Cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes se requerirá que se respeten los siguientes requisitos:

- a) Los planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades.
- b) Las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria.

Se excluyeron el último párrafo del artículo y parte del inciso b).

Alternativa 2):

Art. 42°.- Los títulos con reconocimiento oficial certificarán la formación académica recibida y habilitarán para el ejercicio profesional respectivo en todo el territorio nacional, sin perjuicio del poder de policía sobre las profesiones que corresponde a las provincias.

Se excluyó el segundo párrafo del artículo original.

Art. 43°. Se propone modificar el concepto de carreras de interés público por la definición de carreras prioritarias acorde con las necesidades sociales.

El Estado Nacional, a través del Ministerio de Educación, podrá establecer carreras prioritarias y podrá asignar recursos especiales para su fortalecimiento.

Asimismo, se destaca que existe consenso para que en la Ley no se incluya un texto como el del art. 76° de la actual LES, por considerarlo invasivo de la autonomía universitaria.

4) CUESTIONES DE ÍNDOLE PRESUPUESTARIA Y ADMINISTRATIVA:

4.1. Financiamiento

Se debe crear un espacio para establecer el acuerdo político entre las universidades públicas (nacionales, provinciales e institutos) de gestión estatal y los representantes de la sociedad, para considerar la racionalidad del presupuesto solicitado

Una política de aumento del financiamiento para el sistema universitario nacional debe prever una inversión sostenida de conformidad con la Ley de Financiamiento educativo y garantizar recursos previsibles y estables mediante instrumentos normativos específicos para la educación superior. Asimismo, dicha política deberá establecer expresamente financiamiento para las actividades de investigación, cooperación y extensión que promueva el desarrollo científico y tecnológico vinculado con la pertinencia social.

Bajo ese esquema, se deben considerar como prioritarios los siguientes principios, establecidos en la Declaración del CIN de Horco Molle (2004):

- El conocimiento distribuido democráticamente en la sociedad es la mejor herramienta para lograr el bienestar y el desarrollo del país.
- Es imprescindible una mayor inversión en educación universitaria para generar y distribuir públicamente ese conocimiento.
- Las universidades están comprometidas a orientar su actividades atendiendo a las expectativas sociales que la nutren y sostienen en el marco de la calidad académica y científica que les corresponden.

También la ley deberá contemplar una política de financiamiento sostenida para programas de articulación entre la universidad y la enseñanza media.

Por último, debe destacarse que la creación de nuevas universidades deberá considerar el financiamiento que garantice su funcionamiento, sin que se afecten las disposiciones y requerimientos presupuestarios de las universidades existentes; esas nuevas presupuestaciones deben prever la cobertura completa y suficiente para el desarrollo de las actividades de docencia, investigación, cooperación y extensión.

4.2. Programas

Si bien se reconoce que los poderes públicos pueden orientar recursos para programas especiales, acorde con sus políticas públicas respectivas, se hace necesario que la Ley de Educación Superior priorice la asignación de estos recursos a las Universidades, para que éstas los utilicen según las prioridades establecidas en sus respectivas planificaciones estratégicas.

4.3. Descentralización salarial

Debe discutirse, de acuerdo con las experiencias recogidas en los últimos tiempos, si existen condiciones para que se mantenga la letra de la ley vigente en lo que hace a la descentralización salarial. Todo indica que en los hechos ha habido una tendencia a una centralización en las políticas salariales del sector, tanto de nivel docente como no docente.

4.4. Intervención y control

Como se apuntó anteriormente, cada universidad debe disponer de sus mecanismos de control y auditoría internos; los controles externos deben ser los correspondientes a la Auditoría General de la Nación; dado que las asignaciones presupuestarias provienen del Poder Legislativo.

TEMAS:

Los temas seleccionados en concordancia con la declaración del Ac. Pl. 640/07- fueron:

1) CUESTIONES CONCEPTUALES:

- 1.1. La Educación Superior como bien público o como bien de mercado
- 1.2. Gratuidad y equidad
- 1.3. Autonomía universitaria
- 1.4. Autarquía

2) CARACTERÍSTICAS DE LA LEY:

- 2.1. Consideraciones generales.
- 2.2. Ley de Educación Superior o Ley Universitaria
- 2.3. Ley que comprenda a las universidades publicas y a las privadas

3) ORGANIZACIÓN Y COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR:

- 3.1. Organismos de Coordinación: CU - CPRES – CIN
- 3.2. Articulación con otros niveles educativos acorde a la LEN
- 3.3. Instancias de evaluación y acreditación
- 3.4. Art. 42 y 43 de la Ley de Educación Superior

4) CUESTIONES DE ÍNDOLE PRESUPUESTARIA Y ADMINISTRATIVA:

- 4.1. Financiamiento
- 4.2. Programas
- 4.3. Descentralización salarial
- 4.4. Intervención y control