

La Ley de Educación Superior: un análisis a partir de su contenido^{***}

RESUMEN:

EN ESTE TRABAJO SE REALIZA UN ANÁLISIS DE LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR SANCIONADA EN 1995 A EFECTOS DE DESCRIBIR Y CARACTERIZAR SUS CONSECUENCIAS POLÍTICAS Y EDUCATIVAS PARA EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE LA ARGENTINA. EL ESTUDIO SE CONCENTRA SOBRE LAS TENDENCIAS CONTRADICTORIAS, PRESENTES EN LA LEY, A LA HOMOGENEIZACIÓN Y FRAGMENTACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CONSIDERANDO ASPECTOS TALES COMO EL GOBIERNO Y COORDINACIÓN DEL SISTEMA, LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, EL RÉGIMEN ECONÓMICO/FINANCIERO, LA REGULACIÓN SOBRE LOS TÍTULOS HABILITANTES Y LA EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN. EL OBJETIVO PRINCIPAL CON ESTE ANÁLISIS ES PRESENTAR ARGUMENTOS A FAVOR DE LA SUSTITUCIÓN DE LA ACTUAL LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR POR OTRA NORMA DE IGUAL TENOR DEBIDO A QUE UNA POLÍTICA DE MODIFICACIONES PARCIALES DEL TEXTO VIGENTE NO PODRÍA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS QUE HAN SIDO GENERADOS POR ESTA LEY.

• • •

PALABRAS CLAVE: EDUCACIÓN SUPERIOR - POLÍTICA EDUCACIONAL - POLÍTICAS UNIVERSITARIAS - NORMATIVA - LEGISLACIÓN EDUCATIVA

• • •

ABSTRACT:

THE AIM OF THIS WORK IS TO ANALYZE THE CONTENT OF THE 1995 LAW FOR HIGHER EDUCATION IN ORDER TO DESCRIBE AND CHARACTERIZE ITS POLITICAL AND EDUCATIONAL CONSEQUENCES FOR THE ARGENTINA'S HIGHER EDUCATION SYSTEM. FOCUS IS MADE ON THE LAW'S CONTRADICTORY TENDENCIES TO HOMOGENIZATION AND FRAGMENTATION FOR THE SYSTEM OF HIGHER EDUCATION, TAKING ASPECTS SUCH AS GOVERNMENT AND COORDINATION OF THE SYSTEM, UNIVERSITY AUTONOMY, FUNDING MECHANISMS, DEGREE'S REGULATIONS, AND EVALUATION AND ACCREDITATION. THE MAIN PURPOSE OF THIS ARTICLE IS TO ARGUE IN FAVOR OF THE REPLACEMENT OF THE CURRENT LAW FOR HIGHER EDUCATION BY ANOTHER LAW FOR THE SYSTEM OF HIGHER EDUCATION BECAUSE PARTIAL CHANGES ON THE CURRENT NORMATIVE WOULD NOT SOLVE THE PROBLEMS THAT HAVE BEEN GENERATED BY IT.

POR MARIA ANITA FERNANDEZ Y GUILLERMO RUIZ**



* Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación (UBA). Miembro de la Cátedra de Política Educacional.

** Licenciado y Profesor en Ciencias de la Educación (UBA). Master of Arts in Education (University of California, Los Angeles).

La Ley 24.521, de Educación Superior, cristaliza un proyecto político educativo tendente a la instalación de un modelo universitario competitivo entre las instituciones del nivel, potenciando la fragmentación del sistema de educación superior en su conjunto y cercenando, en cuestiones académicas y de gobierno, la autonomía universitaria al otorgar control político al Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Así, la ley consolida un modelo educativo para el nivel superior, convalidando medidas que el PEN venía instrumentando desde principios de la década de 1990, a través de la creación de diversas instancias de control y evaluación de la activi- ➔

*** Este artículo fue elaborado en junio de 2001.

dad realizada en las universidades nacionales. Puede sostenerse que, mientras la política educativa del gobierno menemista apuntó a la descentralización del conjunto del sistema educativo en los restantes niveles, para la educación superior, en cambio, apostó a la configuración de un modelo educativo competitivo, centralizador y reglamentarista.

De este modo y a pesar de que la Ley Federal de Educación, en su artículo 51°, dispone que el gobierno y administración del sistema educativo argentino considerará, entre otros, los criterios de democratización y descentralización, la Ley de Educación Superior fortalece el centralismo político al institucionalizar mecanismos de intervención por parte del poder político en la vida universitaria, cercenando la autonomía efectiva con que deben contar las universidades nacionales. En este sentido se destacan, entre otros, aspectos tales como: la determinación de contenidos curriculares mínimos para la formación del nivel superior, la especificación de las funciones de los órganos de gobierno de las universidades y el fortalecimiento de las instancias unipersonales de gobierno con lo que se quiebra una de las conquistas más valoradas e innovadoras de la Reforma de 1918: el cogobierno universitario. Además, la Ley de Educación Superior introduce las lógicas y preceptos empresariales propuestos por diversos organismos internacionales, tales como la desregulación salarial docente y la promoción de la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento, contemplando, entre ellas, el arancelamiento de los estudios de grado en contradicción con el principio de gratuidad de todos los niveles establecido en la Constitución Nacional.

En este trabajo se mencionan algunos de los aspectos más cuestionables de la ley 24.521 a partir de un estudio del contenido de esta norma. Para ello se efectúa un análisis de las tendencias contradictorias, por un lado, a la uniformidad y, por otro, a la paralela fragmentación del sistema de educación superior, y los aspectos relativos al esquema de gobierno y coordinación del nivel superior que afectan la autonomía de las instituciones universitarias. Por consiguiente, serán considerados los artículos de la ley, y sus decretos reglamentarios, referidos a las siguientes cuestiones: gobierno y coordinación, autonomía universitaria, régimen económico/financiero, títulos habilitantes y evaluación y acreditación.

El artículo está estructurado en tres partes, en la primera se realiza una serie de consideraciones preliminares, luego se mencionan las tendencias generales prevalecientes en el texto normativo y, por último, se realiza un estudio de algunos artículos relevantes de la ley 24.521 en cuanto a las cuestiones mencionadas previamente. El objetivo principal de este trabajo analítico es demostrar que resulta necesaria una sustitución de la Ley de Educación Superior por otra norma de igual tenor debido a que una política de modificaciones parciales del texto vigente no podría solucionar los problemas generados por ella.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Puede calificarse a la ley 24.521 como una ley reglamentarista (al estilo de las normas propias de los gobier-

nos autoritarios) ya que dadas las prescripciones sobre, por ejemplo, regularidad de estudios y condiciones de ingreso en las universidades con más de 50.000 estudiantes (artículo 50°), títulos de los docentes (artículos 36° y 39°), órganos de gobierno (artículos 52°, 53°, 54°, 55°), entre otros, avanza sobre lo que ha sido y es en el seno de la comunidad universitaria democrática el principio de plena autonomía.

Además, se la puede caracterizar no como una ley programática sino más bien como una ley de procedimientos y organismos. Por un lado, en cuanto a los procedimientos, la ley y sus decretos reglamentarios estipulan, por ejemplo, las formas de conformación y funciones de los órganos de gobierno (artículos 52° a 55°), los mecanismos de evaluación y acreditación institucional y académica (artículos 44° a 47°), y los criterios para la apertura y cierre de sedes de las instituciones (decreto PEN 1047/99).¹

Por otro lado, en cuanto a organismos, esta ley convalida los ya existentes previa su sanción:

- el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN);
 - el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP);
 - los Consejos Regionales de Planificación de Educación Superior (CPRES);
- A la vez, la ley crea otros organismos nuevos:
- 9 Consejo de Universidades;
 - el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

Resulta necesario establecer diferencias entre organismos como el CIN y el CRUP, cuyas fechas de creación son muy anteriores a la sanción de la ley 24.521, por un lado, y los CPRES y la CONEAU, por el otro, debido a que estos últimos fueron creados durante la gestión del gobierno menemista, como mecanismos de control bajo la forma de organismos de "coordinación, consulta y/o evaluación", que terminaron siendo convalidados por esta ley. Los CPRES fueron creados por Resolución Ministerial 1618/93, con los fines de coordinar las universidades públicas y privadas, con los gobiernos provinciales, el contexto regional y social, teniendo entre sus funciones la de analizar y sugerir políticas de articulación entre los distintos niveles del sistema educativo, y examinar las ofertas de formación superior.

En el caso de la CONEAU, en particular, existe el antecedente de la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP), creada en 1994 por el PEN. Ese organismo realizó una convocatoria, en el año 1995, para la acreditación de maestrías y doctorados académicos, dictaminando sobre la acreditación de 300 programas de posgrados, que se presentaron a dicha convocatoria. Una vez sancionada la ley de educación superior, el PEN transfirió dichos procedimientos de acreditación a la CONEAU, dando por concluida la tarea de la CAP.²

Así, el conjunto de estos organismos se constituyó en instancia y ámbito de regulación de la actividad universitaria. El principal problema surgido, a partir de la constitución de estos organismos y el esquema de regulación previsto por la Ley de Educación Superior, es que se le atribuyó legalmente muchas funciones y atribuciones que

resultan cuestionables y discutibles considerando los márgenes de decisión y autonomía que caracterizan a las universidades nacionales.

TENDENCIAS PREVALECIENTES EN LA LEY DE EDUCACION SUPERIOR

A la ya mencionada configuración de un sistema educativo de nivel superior centralizado, puede observarse que en el texto de la ley 24.521 se plantean otras dos tendencias: uniformidad y fragmentación. Considerando distintos niveles de análisis se puede distinguir diversos planos de la primera tendencia. En primer lugar, con uniformidad se está haciendo mención a la homologación, realizada por la Ley de Educación Superior, por ejemplo, en el tratamiento de los distintos tipos de universidades (nacionales y privadas) o bien cuando se establecen las características de la formación académica en el ámbito de las universidades nacionales. Así, puede interpretarse que la ley favorece el desarrollo de las instituciones universitarias del ámbito privado, al permitirles el acceso a fondos públicos, al igual que las universidades nacionales, planteando la posibilidad de que las universidades privadas puedan obtener apoyos económicos para el desarrollo de proyectos de investigación (artículo 66°). Otro tanto ocurre cuando, en el artículo 75°, la ley dispone que todas las universidades, públicas y privadas, pueden quedar eximidas de impuestos y contribuciones previsionales de carácter nacional.

Cabe destacar aquí que, a pesar de esta homologación, la misma ley diferencia los distintos tipos de universidades, en otros aspectos, cuando, por ejemplo, en el artículo 33° se sostiene que las universidades nacionales deberán asegurar, entre otras cuestiones, "la convivencia pluralista de corrientes, teorías y líneas de investigación". Pero se hace la salvedad para el caso de las instituciones universitarias privadas que "dicho pluralismo se entenderá en un contexto de respeto a las cosmovisiones y valores expresamente declarados en sus estatutos".

En el caso particular de las universidades nacionales puede afirmarse que la ley 24.521 está promoviendo deliberadamente un modelo de institución universitaria homogéneo para todas las universidades nacionales cuando por ejemplo se fijan criterios y estándares mínimos de formación académica que clausuran otras alternativas a las establecidas y cristalizan perfiles profesionales y disciplinarios, obstaculizando los procesos de innovación y transformación curricular que actualicen, con celeridad, la oferta educativa de las universidades, anticipando los nuevos desarrollos de la ciencia y la tecnología y el cambio de los sistemas productivos.

En segundo lugar, la situación de fragmentación educativa es definida aquí como la falta de articulación entre los dos sectores institucionales entre sí y entre las propias instituciones que los conforman respectivamente. En el texto de la ley prevalece una tendencia a la fragmentación del sistema de educación superior o al menos al mantenimiento de la actual asimetría existente en la oferta educativa de nivel superior, constituido por un sector universitario que absorbe el 74 por ciento de la matrícula del nivel en

su conjunto, y un sector no universitario con el 26 por ciento de estudiantes de educación superior. De esta forma, ley 24.521 no rompe con la estructura binaria del nivel superior del sistema educativo, al promover regímenes diferentes para las universidades y las instituciones de educación superior no universitaria, a pesar de mencionar instancias de articulación entre los distintos sectores institucionales que conforman el nivel superior.

Podría creerse que la inclusión de todos los tipos de instituciones dentro de una ley marco para el nivel superior de educación podría constituir un intento de sistematizar el funcionamiento de un sistema integrado de educación superior, pero el foco principal de la ley está sobre las universidades, no dando pautas para la solución al caos y diversificación anárquica existente en el conjunto del sistema de educación superior argentino. Esto se evidencia, por un lado, en el artículo 39° de la ley, que determina el tipo de titulación que habilita para la prosecución de estudios de posgrado y, por otro lado, en el artículo 36° que establece los requisitos, en materia de credenciales, para el ejercicio de la docencia, en todas sus categorías, en el nivel superior. De esta manera, tomando como ejemplo estos dos artículos de la ley, puede decirse que ésta no solo refuerza la estructura binaria existente del nivel superior del sistema educativo sino que clausura los tímidos intentos realizados desde las instituciones universitarias para revertirla, al cancelar la posibilidad de que un egresado de una institución superior no universitaria pueda realizar actividades de posgrado universitario o ejercer la docencia en establecimientos universitarios.

ANALISIS DEL ARTICULADO DE LA LEY DE EDUCACION SUPERIOR

La ley 24.521 regula el funcionamiento del sistema de educación superior en su conjunto, incluyendo a las universidades y a las instituciones no universitarias, públicas y privadas, dentro de su cuerpo normativo. Pero el tratamiento de la cuestión universitaria adquiere centralidad en el texto de la ley debido que ésta dedica de manera específica a las universidades cuarenta y ocho (48) de los ochenta y nueve (89) artículos que la conforman, mientras que sólo once (11) artículos hacen referencia exclusiva a las instituciones no universitarias de educación superior.³

En esta apartado se mencionará un conjunto de aspectos considerados relevantes para efectuar un análisis crítico de esta ley. Estos son: gobierno y coordinación, autonomía universitaria, régimen económico-financiero, títulos habilitantes, y evaluación y acreditación.

La Centralidad del PEN en el Gobierno y Coordinación del Sistema de Educación Superior

Podría pensarse que la ley 24.521 otorga al PEN atribuciones que son propias del Congreso de la Nación, de la autonomía de las provincias y de las universidades nacionales:

a) en relación con las atribuciones del Congreso de la Nación la ley no respeta lo establecido en el artículo 75° de la Constitución Nacional al delegársele al PEN atribucio-

nes que son propias del Congreso, como funciones de coordinación y planeamiento del sistema (artículo 70°). También la ley viola las atribuciones del Congreso de la Nación al establecer, por ejemplo, en el artículo 49°, como facultad del MCE "autorizar la puesta en marcha de una universidad nacional creada por ley del Congreso";

b) en relación con la autonomía de las provincias, la ley la afecta en los distintos incisos del artículo 15° en los que se disponen la articulación de carreras, residencias programas y ampliación de la autonomía de las instituciones no universitarias de educación superior. Por otro lado, también la ley violenta la autonomía provincial cuando determina las características de los planes de estudio (artículos 23° y 25°), y el ingreso y permanencia en la carrera docente (artículo 20°);

c) en relación con la autonomía de las universidades, el Consejo de Universidades, CIN y CRUP tienen funciones de coordinación y consulta en algunos casos, reservándose el PEN la última decisión. Ejemplo de ello es lo establecido, en el artículo 45°, en relación con la fijación de los estándares para los procesos de evaluación y acreditación que serán establecidos por el MCE, en "consulta" con el Consejo de Universidades. Dependerá del alcance que se le dé al término consulta la participación que adquiera el Consejo de Universidades.

En otros casos, en cambio, a través de la reglamentación de la ley, estos mismos órganos de coordinación del sistema se constituyen en instancias con capacidad de adoptar medidas resolutorias, afectando la autonomía de las instituciones universitarias, ya que tienen la capacidad de producir dictámenes con carácter vinculante (decretos PEN 499/95 y 1047/99).

La ley establece, en su artículo 71°, como órganos de coordinación y consulta del sistema universitario los siguientes:

- el Consejo de Universidades;
- el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN);
- el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP);
- los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES).

La CONEAU, por su parte, también puede ser considerada como parte de este esquema del gobierno del sistema de educación superior debido a que cumple significativas funciones, entre las que se destacan la permanencia o cierre de universidades, institutos universitarios, carreras de grado y posgrado, como también la determinación de viabilidad de proyectos institucionales futuros. Es de esta forma que integraría el esquema de gobierno del nivel superior junto a las otras instancias de coordinación y consulta arriba mencionadas, que con mayor o menor incidencia participan en el proceso de toma de decisiones. Así, siguiendo a Norberto Fraga (op.cit), puede mencionarse como órganos responsables del gobierno, coordinación y consulta del sistema de educación superior los siguientes:

- el Ministerio de Cultura y Educación;
- la CONEAU;
- el Consejo de Universidades;

- el CIN;
- el CRUP;
- los CPRES;
- el Consejo Federal de Cultura y Educación;
- los poderes ejecutivos de las provincias y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

La primera característica de este sistema de gobierno es su complejidad, dada por la cantidad de organismos y entidades existentes con atribuciones de gobierno y/o de coordinación y/o consulta, no siempre bien delimitadas y potencialmente superpuestas. Se trata además de un sistema oneroso. No obstante, el segundo rasgo evidente en este esquema de gobierno es que la ley ha otorgado centralidad al PEN, en la órbita del MCE. Este Ministerio ocupa, precisamente, una posición de preeminencia, siendo el vértice de una estructura legal de forma piramidal, tal como afirma Norberto Fraga (op.cit.). La Ley de Educación Superior determina en su artículo 70° que "corresponde al Ministerio de Educación la formulación de políticas generales en materia universitaria...". Si por la expresión de "políticas generales" se interpreta lo que ésta estrictamente sugiere, entonces este artículo de la ley 24.521 sería inconstitucional porque ello constituye una facultad indelegable del Congreso de la Nación.

En un sentido similar, de consolidación de una estructura piramidal de gobierno y administración del nivel superior, se encuentra lo dispuesto en el inciso a) del artículo 72°, cuando se sostiene que entre las funciones del Consejo de Universidades está la de "proponer la definición de políticas y estrategias de desarrollo universitario... así como la adopción de pautas para la coordinación del sistema universitario." Ahora bien, resulta oportuno cuestionarse el carácter y significado que dichas políticas y estrategias tendrán, si serán obligatorias/vinculantes para todas las universidades, y cuál es el espacio resultante, en este esquema, para la iniciativa de las universidades.

Una característica definitoria de este Consejo de Universidades es que contempla, entre sus representantes a los miembros de la Comisión Directiva del CIN y del Comité Ejecutivo del CRUP (junto con un representante de cada CPRES, que deberá ser un Rector, y a otro del CFCyE, todos bajo la presidencia del Ministro de Educación o su representante ante el cuerpo), sin que los órganos colegiados de gobierno de las instituciones universitarias tengan representación o mayor incidencia en el diseño de las "políticas y estrategias" allí definidas.

La preeminencia otorgada al PEN, a través del MCE, por la Ley de Educación Superior, en la regulación de la actividad universitaria, aparece además en las siguientes atribuciones:

- autorización de la puesta en marcha de una nueva institución universitaria creada por ley del Congreso de la Nación (artículo 49°);
- aprobación de los estatutos universitarios (artículo 29°, inciso a y artículo 34°);
- determinación de la carga horaria mínima de los planes de estudio, en acuerdo con el Consejo de Universidades (artículo 42°). Nuevamente aquí aparecen debilitados los cuerpos colegiados de gobierno de las propias universida-

des en este proceso de negociación, además de la centralidad que adquiere el MCE;

- establecimiento, por parte del MCE en acuerdo con el Consejo de Universidades, de los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidades de la formación práctica, de las profesiones reguladas por Estados (artículo 43°, inciso a);

- determinación, en acuerdo con el Consejo de Universidades, y con criterio restrictivo, de la nómina de títulos y actividades profesionales reguladas por Estado (artículo 43°);

- evaluación y acreditación periódica, por parte de la CONEAU (artículo 43°, inciso b), de las carreras cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público (profesiones reguladas por el Estado);

- reconocimiento de las entidades privadas que se constituyesen en agencias de evaluación y acreditación universitaria, previo dictamen de la CONEAU (artículo 45°);

- establecimiento de los patrones y estándares para los procesos de acreditación, previa consulta con el Consejo de Universidades (artículo 45°);

- determinación de exenciones impositivas y previsionales para las instituciones universitarias (artículo 75°);

- fiscalización del funcionamiento de centros de investigación e instituciones de formación profesional superior que no sean universitarias que a la fecha (de sanción de la ley) desarrollen actividades de posgrado; fijándose el plazo de dos años para la adecuación de estas instituciones a la nueva legislación (artículo 83°).

En el caso particular de las universidades privadas, entre otras, son atribuciones discrecionales (otorgadas por la Ley de Educación Superior) del PEN, las siguientes:

- autorización, por medio de un decreto del PEN, de la creación de universidades privadas, con dictamen previo favorable de la CONEAU (artículo 62°);

- reconocimiento definitivo, a través de un decreto del PEN, de las universidades privadas (artículo 65°). A la vez, la ley dispone que el MCE fiscalizará el funcionamiento de estas instituciones con el objeto de verificar si cumplen las condiciones bajo las cuales fueron autorizadas a funcionar (artículo 65°, segundo párrafo);

- otorgamiento de subsidios, a las universidades con reconocimiento definitivo, a través de la adjudicación de fondos públicos para el desarrollo de actividades de investigación, utilizando los mismos mecanismos de elegibilidad vigentes para el resto del sistema (artículo 66°).

Autonomía

Cabe recordar que el concepto de autonomía no es un concepto unívoco. Si bien la autonomía de las instituciones universitarias tiene rango constitucional (artículo 75° de la Constitución Nacional), el carácter polisémico de este concepto permite que se restrinja o se amplíen las atribuciones a un organismo autónomo. La Constitución Nacional establece la autonomía de las provincias, los municipios, la Ciudad de Buenos Aires, y las universidades. Aunque cada uno de estos niveles de autonomía tienen características particulares, todos comparten el hecho fun-

damental del ser autónomo entendido como: autodeterminación normativa y funcional.⁴

Siguiendo las argumentaciones realizadas por algunos juristas argentinos, con la incorporación de los principios de autonomía y autarquía de las universidades nacionales al texto constitucional se había saldado una vieja disputa a este respecto a favor de la comunidad universitaria democrática. Según la interpretación del Dr. Carlos Fayt, la Constitución Nacional detrajo del Congreso de la Nación toda atribución tendente a regular los estatutos universitarios, atribución que el parlamento había previamente delegado con la sanción de leyes que aseguraban la autonomía universitaria.⁵ A partir de la reforma constitucional del año 1994, el tema de la autonomía universitaria ya no constituye una simple delegación (siempre discrecional del órgano que la delega y por ende potencialmente transitoria) sino que se trata de asignación de competencias específicas a las universidades nacionales.⁶

Por su parte, ha sido tradición de la comunidad universitaria democrática considerar que el ejercicio de la autonomía implica las siguientes atribuciones:⁷

- a) capacidad para determinar su normativa: aprobar los estatutos y normas que rigen la vida universitaria;

- b) capacidad para determinar sus formas de gobierno: establecer y organizar sus órganos de gobierno y elegir sus autoridades;

- c) libertad académica para crear, modificar o suprimir facultades y carreras, aprobar currículos y programas de investigación científicas, determinar formas de acceso a los estudios superiores, así como las exigencias en los estudios y aptitudes requeridas para los grados académicos y los títulos profesionales, definir los méritos que deben poseer quienes pretendan ingresar y progresar en la carrera docente, etc.;

- d) capacidad para administrar y disponer de los recursos económicos propios y asignados;

- e) capacidad para determinar libremente sus políticas de investigación y las actividades de extensión universitaria.

Con estos fundamentos, es claro que los principios de autonomía y autarquía revisten a las universidades nacionales de un grado de actuación que las excluye de las esferas del PEN. Dos consecuencias se extraen de aquí, la primera es la absoluta independencia de toda clase de tutela administrativa siendo los Consejos Superiores de las universidades los máximos y últimos órganos de decisión administrativa en su esfera de acción. La segunda consecuencia implica la imposibilidad del PEN de reducir los fondos asignados por el Estado al sostenimiento de las universidades mediante la ley de presupuesto, ya que la autonomía institucional sin los fondos necesarios para asegurar sus funciones sustantivas es sólo una categoría jurídica vacía de contenido.

En contraposición, la Ley de Educación Superior postula un concepto restringido de autonomía, con alta injerencia del PEN en la regulación de las funciones y actividades de las universidades. A pesar de que en el artículo 29° de la ley se determina que las universidades gozan de autonomía académica e institucional, y que en los artículos 30°, 31° y 32° establecen las garantías de la autonomía, el conjunto de

regulaciones contenidas en el texto de la ley restringe su alcance.

La decisión de otorgar a las universidades autonomía institucional, establecida en la ley 24.521, está dando cuenta de una sustancial modificación en relación con lo dispuesto por la Ley Federal de Educación que sólo les garantizaba la autonomía académica. De todos modos ambos componentes de la autonomía son objeto de un tratamiento restrictivo en el texto de la ley. Por ejemplo, ya en el mismo artículo 29°, puede observarse una concepción restrictiva en relación con la autonomía institucional cuando se establece, en el inciso a, que los estatutos deben ser comunicados al Ministerio de Educación y Cultura para verificar su adecuación a la ley 24.521. Se está otorgando al PEN la capacidad de veto de la máxima norma (luego de la ley) que rige la vida universitaria.

Considerando como criterios analíticos los componentes del principio de autonomía universitaria, utilizados por el CIN durante el proceso de discusión de los ante-proyectos de esta ley elaborados por el PEN, se puede verificar que:

• El *componente político* de la autonomía está violentado, entre otros, por:

a) el artículo 52° que establece funciones específicas para cada uno de los órganos de gobierno de las universidades. Así los órganos colegiados tendrán como funciones inherentes las de dictar normativas generales, definir políticas y ejercer el control de los otros órganos; en tanto que las instancias unipersonales tendrán a su cargo las funciones ejecutivas. Las universidades pueden entonces, según el inciso b, del artículo 29°, determinar las funciones de sus órganos de gobierno, pero condicionados a lo establecido por el artículo 52°. No sólo se desecha lo que han sido las prácticas instituidas en el gobierno de las instituciones universitarias democráticas desde la Reforma de 1918, sino que se rompe con una extraordinaria experiencia histórica de participación en la toma de decisión y ejecución de políticas como es el mecanismo del cogobierno de las universidades;

b) los artículos 50°, 53°, 54° y 55° en los que, entre otras cosas, se establecen los requisitos para ser representante y representado en los órganos colegiados y se determina la participación relativa de los diferentes claustros en ellos. No sólo se restringen los principios básicos de la ciudadanía universitaria que debería determinar cada universidad, sino que además se incorpora una exigencia "nueva" en la vida institucional: el claustro de graduados deberá estar constituido por graduados "que no tengan relación de dependencia con la institución universitaria" (artículo 53°, inciso d).

• El *componente académico* de la autonomía está cercenado, entre otras dimensiones, en:

a) la posibilidad de organizar libremente las actividades de docencia de grado y de posgrado. Esta atribución enunciada en el inciso d, del artículo 29°, se ve limitada en el artículo 42° por la delegación en el PEN del control académico. De acuerdo con este artículo, el MCE, en acuerdo con el Consejo de Universidades, fijará para todos los títulos con reconocimiento oficial, la carga horaria

mínima de los respectivos planes de estudio. Asimismo, en el artículo 43° se agrega que, para las profesiones que comprometen el interés público, poniendo en riesgo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, el PEN determinará, siempre con el acuerdo del Consejo de Universidades, los contenidos curriculares mínimos y los criterios de formación práctica.

Otro mecanismo de limitación de este componente de la autonomía lo constituyen las instancias correspondientes a las funciones de la CONEAU, como serán analizadas más adelante en este documento;

b) la libre determinación para establecer los mecanismos de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente, establecida en los incisos h, e, i, del artículo 29°, cuando se enumeran, en el artículo 36°, los requisitos que deben reunir los docentes universitarios para desempeñar funciones de docencia, tanto en el nivel de grado, cuanto en el nivel de posgrado, así como los antecedentes académicos exigibles para la máxima categoría de Profesor;

c) la capacidad de las universidades nacionales de determinar el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes establecida en el inciso j, del artículo 29°, cuando, en el artículo 50°, se establecen rendimientos académicos que los estudiantes universitarios deberán tener para conservar tal categoría. Esta prescripción detallista de las condiciones que deben reunir los estudiantes para permanecer como alumnos de una institución universitaria no sólo atenta contra la autonomía sino que además es poco razonable ya que no permite contemplar la variedad de carreras con características disímiles existentes.

Además, se dispone que, en las universidades con más de 50 mil alumnos será atribución de las facultades o unidades académicas determinar condiciones de ingreso, permanencia y promoción. La potestad de determinar condiciones de ingreso otorgada por la ley a una facultad o unidad académica resulta cuestionable ya que así como la naturaleza jurídica de la prestación educativa no es atribución de una Universidad, la determinación de la condición de alumno universitario no puede ser atribución de una unidad académica de la institución universitaria.

Estos son solo algunos ejemplos de cómo el principio de autonomía que establece la ley en su artículo 29° es cercenado, en sus componentes político/normativo y académico, por la misma ley en artículos posteriores.

Por otro lado, si se analizan los aspectos relativos a las garantías de la autonomía, se evidencia la posibilidad del uso discrecional de la capacidad de intervención, por parte de los poderes políticos (PEN, Poder Legislativo Nacional), de la vida democrática de las Universidades. Determinar como causal de intervención:

a) la "grave alteración del orden público", según lo establece el artículo 30° en su inciso b, como motivo de intervención no implica necesariamente garantizar la autonomía, debido a que quedará librado a la interpretación que se haga de la norma si se está haciendo referencia sólo al orden público interno de la institución o también si se

considerará alteración del orden público a hechos que ocurran fuera del ámbito universitario;

b) el "manifiesto incumplimiento de la presente ley", según lo dispone el inciso c, del artículo 30°, no garantiza la autonomía debido a que se deja librado a criterio de los poderes políticos, con capacidad de intervención, la determinación de cuándo el incumplimiento reviste la gravedad suficiente para interrumpir el funcionamiento democrático de la vida universitaria.

Por otra parte, la imprecisión en lo relativo a quién autoriza el ingreso de la fuerza pública dentro de las instituciones universitarias (al que hace referencia el artículo 31°) es un aspecto que la ley no debería dejar de mencionar.

Régimen Económico Financiero

En cuanto a la autarquía universitaria puede definírsela como la capacidad que tiene las universidades nacionales para administrar y disponer de los recursos asignados mediante la ley de presupuesto, así como también la capacidad plena para generar, administrar y disponer de recursos propios, obtenidos como resultado del ejercicio de sus funciones esenciales. Asimismo, siguiendo a Humberto Quiroga Lavié (Gil Domínguez, op.cit.), la autarquía conlleva a que los fondos propios de las universidades nacionales, no asignados por el Tesoro Nacional, no pueden ser controlados en su aplicación por la Auditoría General de la Nación, ni por ningún otro ente de control estatal, aunque sí deben ser objeto de auditorías internas o externas de acuerdo con lo dispuesto por los estatutos universitarios.

Puede sostenerse que, en lo relativo a la autarquía económico-financiera de las instituciones universitarias nacionales, entendida como complemento inseparable de la autonomía, la Ley de Educación Superior no la garantiza porque:

a) si bien, en el artículo 58°, se confiere al estado nacional la responsabilidad de asegurar los aportes financieros que garanticen el normal funcionamiento de las instituciones universitarias, se deja librado al poder político la magnitud de los fondos necesarios para que las universidades cumplan los fines para los que fueron creadas, al no establecerse ningún criterio al respecto;

b) si bien en el artículo 59° se enuncia que las universidades tienen autarquía económico-financiera en el artículo anterior (artículo 58°) se establece que la distribución de los aportes del Tesoro Nacional entre las Universidades Nacionales se hará bajo la aplicación de criterios de eficiencia y equidad, subordinándose la repartición de fondos a interpretaciones que el poder político realice de la realidad;

c) se legaliza, en el artículo 59°, un criterio que rompe con la solidaridad institucional, al establecerse en el inciso b la desregulación salarial entre las universidades nacionales;

d) se legaliza, en el inciso c del artículo 59°, la obtención de recursos adicionales a través de "contribuciones o tasas por los estudios de grado". La gratuidad de los estudios de grado es un precepto constitucional, no sos-

layable bajo los argumentos que plantean que la gratuidad atenta contra la equidad. Según Gil Domínguez mantener esta cláusula de la ley deja abierta la eventual transgresión por parte de las universidades de los principios constitucionales; sostener un principio de esta naturaleza es lo mismo que considerar constitucional toda norma que permita optar entre cumplir o no la Constitución Nacional.

En suma, se plantea el financiamiento universitario como mecanismo de regulación de la actividad del sector así como de su autonomía. Paralelamente se establece la desregulación económica financiera de las universidades nacionales. En este contexto se generan y promueven fuentes alternativas para el financiamiento universitario (entre ellas el arancelamiento de los estudios de grado aparece como un instrumento que garantizaría la equidad de la educación superior). Asimismo, el PEN adquiere mayor centralidad (en desmedro del Congreso Nacional) en las instancias de distribución del presupuesto. Desde el año 1993, se implementan mecanismos de distribución de fondos entre las universidades basados exclusivamente sobre criterios de eficiencia en el gasto y la *calidad* educativa.

En concordancia con lo anterior se establece (usando el argumento de la mayor autonomía universitaria) la desregulación salarial docente. Ahora las universidades asumen la representación de la parte empleadora en las negociaciones correspondientes, desmantelándose las instancias centrales de negociación del salario docente y se introduce, dentro de la universidad, la responsabilidad de su definición (cabe recordar que esto estuvo también vinculado con la desregulación del salario de los docentes de los otros niveles a raíz de la transferencia de los servicios de nivel medio y superior no universitario, dispuesta en la ley 24.049).

A esta competencia entre instituciones universitarias que produce la desregulación salarial docente establecida por la ley, se suman otros mecanismos, implementados desde el PEN, que exacerbaban la competencia inter e intra-institucional, como son el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMEC) y el Programa de Incentivos de Docentes Investigadores de las Universidades, por citar dos de los casos paradigmáticos.⁸⁻⁹ Vale acotar que estos programas además de incrementar la competencia basada sobre escasamente definidos criterios de calidad, criticables por introducir parámetros eficientistas en la producción científica universitaria y en su evaluación, sin consideraciones relativas al impacto y pertinencia, se constituyen en los nuevos mecanismos de intervención por parte del PEN en la vida universitaria, al direccionar aspectos tales como las políticas de investigación.

Títulos Habilitantes

Si bien la ley establece que los títulos universitarios habilitan para el ejercicio profesional, puede afirmarse que se restringe el papel que tenían las universidades, en este tema previo a la sanción de la ley, reforzándose el papel del PEN. En este sentido, la Ley de Educación Superior especifica taxativamente que los planes de estu-

dio de las universidades deberán respetar la carga horaria mínima fijada por el Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades (artículo 42°). En segundo lugar, se determina en la ley que, en el caso de las profesiones que afectan y comprometen el interés público ("al poner en riesgo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes", según expresa el artículo 43°) existirá un control —en la formación brindada por las universidades en estas áreas— que estará dado por la fijación de contenidos mínimos y su carga horaria así como de períodos de práctica profesional y, además, por la acreditación periódica de dichas carreras por parte de la CONEAU.

La restricción en la atribución de otorgar títulos habilitantes no sólo se refiere a las universidades ya que en el caso de los títulos correspondientes a las instituciones de educación superior no universitaria es el CFCyE el que establece las bases comunes para la formación, evaluación y acreditación de estas carreras (el CFCyE aparece, en el artículo 25°, como la instancia donde se definirán los criterios de evaluación institucional del sector no universitario).¹⁰ Así, el artículo 23° de la ley 24.521 dispone que los planes de estudio de las instituciones de formación docente no universitaria deberán respetar los contenidos básicos comunes acordados para este tipo de formación en el CFCyE, y "su validez nacional estará sujeta al previo reconocimiento de dichos planes por la instancia que determine el referido Consejo". El mismo criterio rige para los planes de las carreras no universitarias de formación técnica, profesional, humanística, social o artística, "cuyo títulos habiliten para continuar estudios en otros ciclos, niveles o establecimientos, o para el desempeño de actividades reguladas por el Estado...".

Puede sostenerse que, desde la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993 *formalmente* el MCE comenzó un proceso por el cual tiende a intensificar su control sobre la acción educativa de las jurisdicciones, habiendo una recentralización de las decisiones políticas en la "cabecera nacional" del sistema educativo, que fuera corroborado por la Ley de Educación Superior en 1995. El caso del régimen que regula la validez nacional de estudios, certificaciones y títulos es ilustrativo de esta tendencia. La ley 24.195 delegó en el ministerio la validación de títulos que deja de ser un acto administrativo automático (por medio del reconocimiento recíproco de los actos administrativos de las diferentes jurisdicciones) para pasar a ser regulado por el ministerio nacional.

Resulta evidente, en este caso también, la centralización que adquiere la definición curricular y la habilitación profesional en el ámbito del poder político, en este caso en la órbita del CFCyE, delegándose la definición concreta de dichas pautas, criterios y contenidos curriculares a un organismo constituido, básicamente, por los representantes de las carteras educativas de los poderes ejecutivos las jurisdicciones, sin instancias de participación de actores de la comunidad educativa.

Por otro lado, este régimen de títulos establecido por la Ley de Educación Superior resulta muy cuestionable porque dispone una diferencia entre profesiones que compro-

meten el interés público, de otras que no tendrían este carácter, desconociendo la función social de todas las profesiones y porque deja clara la intención de medir y regular en términos economicistas el conocimiento, desconociendo el principio de que la educación es un bien social.

Evaluación y Acreditación

En primer término, es necesario reafirmar que la comunidad universitaria sostiene la necesidad y la importancia de realizar sistemáticamente actividades de evaluación de las instituciones, tanto de carácter interno cuanto externo. Las prácticas de evaluación se han realizado de forma permanente en las universidades nacionales. Así, la autoevaluación es una práctica constante, por ejemplo el régimen de periodicidad de las cátedras a través del sistema de concursos de profesores y auxiliares docentes, los concursos para la obtención de becas, los concursos internos para la obtención de fondos para la investigación, la evaluación de trabajos para su publicación, la evaluación de los planes de estudio de las carreras, son sólo algunas de las modalidades de autoevaluación "tradicionales" de las universidades. A este respecto, el CIN se pronunció, oportunamente, en estos términos:

"... la evaluación interna debe realizarse en forma independiente por cada universidad. Es atribución de cada universidad determinar los objetivos y metodologías pertinentes para la realización del proceso. Los órganos de gobierno serán los responsables del proceso. Se debe garantizar la participación de todos los miembros de la comunidad universitaria. Será un derecho de la comunidad universitaria conocer los resultados de la evaluación. La evaluación externa será realizada por otras instituciones universitarias nacionales o extranjeras a través de convenios y debe estar referida a los objetivos que cada universidad de acuerdo con la ley de su creación, sus estatutos, reglamentaciones y resoluciones". (CIN, dictamen de la comisión *ad-hoc* sobre legislación universitaria, 1994).

Por ende, las actividades de evaluación que se realicen deberán caracterizarse por su rigor metodológico y científico, que permitan el diseño de instrumentos objetivos de evaluación y la obtención de resultados basados sobre criterios homogéneos y comparables entre sí.¹¹

La propuesta relativa a las acciones de evaluación y acreditación, contenida en la Ley de Educación Superior, es otra forma de ejercer el control académico sobre las Universidades Nacionales, por parte del PEN. Este control sobre la enseñanza de grado y de posgrado universitario está dado cuando, en el artículo 43°, se disponen los mecanismos de acreditación periódica de carreras a cargo de la CONEAU, o de entidades privadas constituidas con ese fin que cuenten con reconocimiento oficial. En este sentido, el poder de la CONEAU es significativo debido a que evalúa y acredita carreras existentes (artículo 43° de la ley 24.521° y decreto 499/95, para las carreras de grado; y artículos 43° y 39° de la misma ley, para las carreras de posgrado); determina el cierre y/o aprueba nuevas carreras; se pronuncia, con carácter discrecional,

según lo establecido en el artículo 46°, sobre la consistencia y la viabilidad del proyecto institucional de una Universidad Nacional para ponerse en funcionamiento, de acuerdo con estándares que establezca el MCE, en consulta con el Consejo de Universidades.

Esta instancia de evaluación externa no garantiza ciertos elementos mínimos para que una Comisión de este tipo actúe con independencia del poder político. En este sentido, la CONEAU:

- está constituida por doce miembros pero con minoría de las Universidades Nacionales, representadas sólo a través de tres integrantes;

- por funcionar en la jurisdicción del PEN (el que además designa sus miembros) no se trata, pues, de un organismo ni descentralizado ni autónomo.

Por ende, puede afirmarse que la tarea que desarrolla este órgano, creado por la Ley de Educación Superior, es evidentemente una evaluación estrechamente conectada con la acreditación y al mismo tiempo desconectada de los objetivos y la planificación del desarrollo de las universidades. De esta forma, se delega a un órgano, que funciona dentro la órbita del MCE y donde predomina el componente político sobre el académico, una significativa capacidad de decisión sobre el futuro del sistema universitario en su conjunto.

Lo mismo puede afirmarse para el sector superior no universitario pero en este caso las funciones de la CONEAU son asumidas por el CFCyE debido a que el artículo 25° de la ley 24.521 dispone que éste será el que determinará los criterios y bases comunes para la evaluación institucional de este sector, la cual deberá ajustarse a lo establecido en ley 24.195 en sus artículos 48° y 49°, que constituyen el Título IX de la Ley Federal de Educación, denominado "De la calidad de la educación y su evaluación".

A MODO DE CONCLUSION:

¿CONTINUIDAD O RUPTURA?

Por todo lo analizado, se evidencia que la ley 24.521 no apunta a la conformación de un sistema integrado de educación superior, viola la autonomía de las provincias, restringe la autonomía de las instituciones universitarias nacionales y recentraliza en el PEN funciones y atribuciones de otros actores educativos (instituciones y provincias). Por la continuidad de los problemas existentes, previos a la sanción de la ley, y los generados a partir de la sanción de ésta, puede sostenerse que derogaciones parciales del texto de la ley resultan insuficientes.

Es por ello necesario considerar seriamente la viabilidad o no del mantenimiento de la actual Ley de Educación Superior o su sustitución por una nueva norma. De esta forma, y parafraseando a Norma Paviglianiti, valdría preguntarse ¿continuidad o ruptura con respecto a la actual Ley de Educación Superior? Si se trata de desarrollar una política educativa que garantice la constitución de un sistema integrado de educación superior, en el marco de los principios constitucionales relativos a atribuciones de los estados provinciales y de las propias instituciones universitarias, será sin duda ruptura.

En definitiva, lo cuestionable de esta ley es la concepción de educación y el modelo de funcionamiento del sistema de educación superior y esto, precisamente, requiere la sanción de un nuevo marco normativo que respete los principios fundamentales de la Constitución Nacional, las aspiraciones de la comunidad educativa democrática y que permita avanzar en la apertura de más canales de democratización de las oportunidades para el acceso, la permanencia y el egreso de la población en nivel superior del sistema educativo nacional. Una nueva Ley de Educación Superior debería promover la ampliación del rol del Estado como Estado proactivo, directivo y propositivo en materia de políticas y programas educativos, respetando las autonomías provinciales y las de las instituciones universitarias nacionales, confiando en su ejercicio, y estableciendo pautas que garanticen la constitución de un sistema integrado de educación superior. ➔

NOTAS

¹ Esta última disposición afecta la posibilidad de las universidades nacionales de crear centros o sedes universitarias regionales fuera de lo que el PEN considera el ámbito de influencia natural de cada institución universitaria establecida en función de la sede principal definida en los estatutos. Así, el Decreto 1047/99 establece textualmente, en su artículo 1, que "toda oferta de grado o posgrado destinada a instrumentarse totalmente o parcialmente fuera del ámbito Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior (CPRES) al que perteneciera la institución universitaria deberá contar con un reconocimiento oficial otorgado especialmente al efecto, siendo requisito indispensable para ello el dictamen favorable del Consejo de Universidades".

Por otro lado, en su artículo 3°, este decreto dispone textualmente que "a los fines del dictamen el Consejo de Universidades tendrá especialmente en cuenta los siguientes aspectos:

a) Los relacionados con la conveniencia de la creación de la nueva oferta educativa de grado o posgrado en función de la necesaria articulación de la misma, o de su carácter de servicio público.

b) Los relacionados con las posibilidades reales de instrumentar la oferta con el nivel de calidad propiamente de una actividad educativa de grado o posgrado, en atención a las características del proyecto y a la distancia entre el lugar en el que se pretende instrumentar dicha oferta y la sede principal de la institución.

c) Los relacionados con el interés público involucrado en el ejercicio de la profesión de que se trate".

² Se puede considerar, como otro antecedente de la CONEAU, el Consejo Nacional de Educación Superior, creado por decreto del PEN 506/93, reglamentándose sus funciones a través del Decreto del PEN 1075/93 y la Resolución Ministerial 1228/93, ya que tratándose un organismo de asesoramiento dentro de la estructura orgánica del MCE tenía funciones tales como las de analizar temas relativos a: la evaluación, acreditación y habilitación académica y profesional; el acceso a la educación superior; el análisis de la oferta educativa, de la ciencia y la tecnología; y la organización y gestión de las universidades.

Asimismo, otro elemento importante en este punto, sobre organismos y agencias cuya función básica es la regulación de la actividad del nivel superior de educación, fue la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias, Decreto PEN 503/93. (hoy denominada de Secretaría de Educación Superior).

³ Vale aclarar que los restantes artículos del texto de la ley 24.521 hacen referencia a cuestiones comunes, generales y/o transitorias.

⁴ Véase: Andrés Gil Domínguez. *En Busca de la Interpretación Constitucional. Nuevos Enfoques sobre la Reforma Constitucional de 1994*, op.cit.

⁵ Tomado del argumento del Dr. Carlos Fayt, en su voto en disidencia la causa Monges, Análisis c/UBA, en: Norberto Fraga, *El Régimen Jurídico de la Educación Superior*, op.cit., p.60.

⁶ Gil Domínguez, *ibidem*.

⁷ Véase: Consejo Interuniversitario Nacional, *Dictamen de la Comisión Ad-hoc sobre Legislación Universitaria*, 1994.

* El Programa de Incentivos de los Docentes Investigadores de las Universidades Nacionales fue implementado desde 1994 por el MCE y sus resultados fueron:

- El establecimiento de una categorización para los docentes investigadores dentro de las universidades nacionales mediante el análisis y evaluación de sus antecedentes. Así aparecen cuatro categorías de docentes investigadores diferentes. Esta categorización es paralela a la existente en las universidades nacionales y no necesariamente se corresponde con ella.

- La introducción de la evaluación de proyectos de investigación y de sus informes científicos por pares externos a la universidad en cuestión.

La implementación de este programa de incentivos además implicó la centralización, en el MCE, de la información relativa a las actividades desempeñadas por los docentes que voluntariamente se inscribieron en este programa.

Un mecanismo paralelo, creado por el PEN, para la promoción del mejoramiento de la calidad fue la conformación del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC), en el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias, que forma parte de un acuerdo con el Banco Mundial (Programa de Reforma de la Educación Superior). El FOMEC utiliza fondos públicos y otros provenientes de créditos internacionales para la provisión de recursos de las universidades. Es una instancia más, dentro del PEN, para la distribución de recursos financieros entre las universidades nacionales de manera discrecional.

El artículo 53° de la Ley Federal de Educación estableció que el PEN debería "dictar normas generales sobre equivalencias de títulos y de estudios, estableciendo la validez automática de los planes concertados en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE)". Por ende, el Decreto 1276/96 estableció que la validez nacional de los estudios cursados en instituciones educativas -públicas y privadas- dependientes de las distintas jurisdicciones y de los títulos por ellas expedidos sería regulada a través del régimen fijado por este decreto. En lo referente a los títulos del nivel superior de educación, el decreto 1276/96 dispuso que la validez nacional de los estudios y títulos docentes tendría vigencia luego de su legalización, por parte de la autoridad competente de cada jurisdicción y por las universidades nacionales que correspondan. Esta legalización debería certificar:

- a) "El cumplimiento de los planes de estudio organizados a partir de los CBC de la Formación Docente para el Nivel Inicial, para la EGB y para el ciclo Polimodal, aprobados por el CFCyE.

- b) El cumplimiento por parte de las Instituciones de Formación Docente, de los criterios de calidad establecidos por el CFCyE y por el Consejo de Universidades". (Decreto 1276/96, artículo 4°).

Asimismo, el decreto 1276/96 estableció que "los títulos que no hubieran obtenido la correspondiente validez nacional de conformidad con lo previsto" en el régimen por él establecido "no tendrán reconocimiento oficial y carecerán en consecuencia de los efectos jurídicos y académicos que la legislación acuerda a los títulos oficiales" (Decreto 1276/96, artículo 6°). Finalmente, la Resolución (MCE) 2540/98 estableció los requisitos que debían cumplir los títulos docentes de nivel superior no universitario para obtener la validez nacional. En este sentido, se dispuso que "los títulos y certificados que extiendan los Institutos de Formación Docente... tendrán validez nacional, otorgada por el MCE, siempre que cumplan los requisitos establecidos en la presente resolución, y:

- a) Los Institutos de Formación Docente que los emitan estén acreditados o en proceso de acreditación.

- b) Los planes de estudio de las carreras estén aprobadas por las autoridades respectivas". (Resolución MCE 2540/98, artículo 1°).

Esta resolución del MCE resulta más que reglamentarista debido a que fija diversos criterios que debe tener la formación docente de este nivel (carga horaria total de las carreras, tareas y funciones que debían desarrollar las instituciones). Entre uno de los aspectos centrales sobre los cuales la resolución define determinados criterios es la tarea que las Unidades de Evaluación (antecedente para lograr la acreditación de los establecimientos de formación docente ante la Red Federal de Formación Docente Continua) debían cumplir y evaluar así como también fija las características que sus Dictámenes tenían que poseer.

La evaluación de programas educativos es un proceso independiente del de acreditación y de sus criterios. La evaluación implica una actividad sistemática de búsqueda de información sobre un programa educativo en particular a efectos de producir un juicio de valor sobre dicho programa. Se diferencia de la investigación en el sentido de que

apunta a proveer información (de base para la formulación de juicios de valor y opiniones) respecto de una situación en particular sin la intención primaria de generalizar resultados a través del tiempo y a otros contextos (como sí lo pretende la investigación científica). En la base de los procesos de evaluación existen criterios que la explican y justifican, por lo que es una actividad multifacética que incluye distintas acciones denominadas evaluación, según se trate el objeto sobre el cual se deberá establecer un juicio de valor o decisión. Su intención primaria es poder establecer rigurosos juicios de valor sobre los programas, instituciones o sistemas en los cuales las personas participan ya sea como alumnos, docentes, administradores, etc. Pueden marcarse tres elementos comunes presentes en toda evaluación como actividad sistemática: recolección y análisis de datos (metodología); determinadas valoraciones que sirven de base al proceso en su conjunto (valores); y un grupo de finalidades específicas que influyen en la provisión de los resultados de la evaluación, así como en la información que ha sido consignada en el desarrollo del proceso (usos de la evaluación). Véase: Alkin & House: "Evaluation Programs", en: *Encyclopedia of Educational Research*, op.cit.

La acreditación es el proceso de control de la calidad y pertinencia de la educación superior, por el cual una institución y/o un programa educativo brindan información relativa a sus actividades, desempeño y rendimiento a un comité externo que evaluará dicha información a fin de emitir un juicio de valor público sobre la calidad de lo evaluado. La acreditación tiene dos componentes: a) un grupo definidos de estándares de formación y calidad; y b) un proceso de evaluación basado sobre dichos estándares. Básicamente, la acreditación puede ser de dos tipos: institucional o de programas educativos. Como metodología, ella implica una inspección y/o medición de instituciones o de sus programas educativos (carreras y cursos), tarea que lleva a su reconocimiento como "acceptables" o no, lo cual se realiza en función de estándares fijados previamente que definen los niveles de aceptación de una institución y/o carrera. El trabajo de la fijación de los estándares mínimos es realizado por comités de expertos académicos y científicos, sin vinculación directa con las instituciones acreditadas. Véase: El-Khawass, "Accreditation's Role...", en: *Higher Education Management*, op.cit.

BIBLIOGRAFIA

Alkin, M. (editor-in-chief) (1992): *Encyclopedia of Educational Research*, sixth edition, New York, Macmillan.

Camilloni, A. et al (2000): *Diseño del Sistema de Educación Superior*, UBA, Ministerio de Educación de la Nación, mayo.

Cano, D. (1994): "Universidades, Competitividad y Hombres de Negocio. Acerca de la Historia de un Modelo Universitario en América Latina", en: *Revista Estudios Sociales*, año IV, N°6, Santa Fe.

El-Khawass, E.: "Accreditation's Role in Quality Assurance in the United States", en: *Higher Education Management*, vol.10, N°3, University of California, Los Angeles, november, 1998.

Fraga, N. (2000): *El Régimen Jurídico de la Educación Superior*, Buenos Aires, Editorial Dunken.

Gil Domínguez, A. (1997): *En Busca de la Interpretación Constitucional. Nuevos Enfoques sobre la Reforma Constitucional de 1994*, Buenos Aires, Ediar Editorial.

Mignone, E. (1986): *Argentina. Concepto y Evolución de la Autonomía Universitaria*, Buenos Aires, Editorial Docencia.

Vior, S. y Paviglianiti, N.: "Las políticas universitarias del Gobierno Nacional 1989-1994", en: *Revista Espacios*, N°15, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, diciembre, 1994/ marzo, 1995.

NORMAS Y TEXTOS CITADOS

Ley 24.195.

Ley 24.521.

Constitución de la Nación Argentina.

Consejo Interuniversitario Nacional. *Dictamen de la Comisión Ad-hoc sobre Legislación Universitaria*, 1994.

Poder Judicial de la Nación. Fallo de 1ª instancia. Autos "UBA c/ Estado Nacional s/Proceso de conocimiento". (Declaración de inconstitucionalidad de artículos de la Ley de Educación Superior).

Poder Judicial de la Nación. Fallo "Monges, Analía c/ UBA".