

LA LEGISLACION SOBRE EDUCACION SUPERIOR EN ARGENTINA

Entre rupturas, continuidades y transformaciones

Eduardo Sánchez Martínez*

**Informe preparado para IESALC/UNESCO
Proyecto
“Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe”**



IES/2002/ED/PI/3

Date of publication: April 2002

* Profesor en la Universidad Nacional de Córdoba y Vicerrector de la Universidad Blas Pascal (Argentina).
E-mail: sanchezmartinez@onenet.com.ar

SUMARIO

1. *Introducción*
2. *La educación superior en Argentina*
3. *El régimen jurídico de la educación superior y su contexto*
 - a) La norma constitucional
 - b) El plexo legal
4. *Las grandes cuestiones universitarias a través de las leyes*
 - a) La autonomía universitaria
 - b) El gobierno de las universidades y la participación de los claustros
 - c) La designación de los profesores
 - d) El ingreso a las universidades
 - e) El financiamiento y la gratuidad
 - f) La iniciativa privada en la oferta universitaria
 - g) El régimen de títulos
 - h) La coordinación interuniversitaria
5. *El marco legal vigente: continuidad e innovación*
 - a) Una ley que apunta a transformar el conjunto de la educación superior
 - b) Las continuidades:
 - (i) El gobierno y la participación
 - (ii) El régimen docente
 - (iii) El régimen de alumnos
 - (iv) La regulación de la iniciativa privada
 - c) Los núcleos innovadores:
 - (i) Una concepción moderna de la autonomía
 - (ii) Evaluación institucional y acreditación de carreras
 - (iii) Título académico y habilitación profesional
 - (iv) Financiamiento y gratuidad
 - (v) La educación superior no universitaria
 - (vi) Coordinación y articulación del sistema
6. *El marco normativo y la transformación de la realidad*

ANEXO: Textos de la legislación vigente

LA LEGISLACION SOBRE EDUCACION SUPERIOR EN ARGENTINA

Entre rupturas, continuidades y transformaciones

1. Introducción

En este trabajo se analiza con cierto detenimiento la legislación sobre educación superior en Argentina, tanto en su evolución histórica como en la realidad del marco regulatorio vigente hoy. La idea central que surge de ese recorrido es que, a pesar de reiteradas rupturas institucionales, hay continuidades que derivan de tradiciones legales que se reiteran sin mayores modificaciones en las distintas leyes, y hay también innovaciones destinadas a transformar la realidad que surgen de la legislación. Esto se ve con claridad, como anotaremos en su momento, cuando se analiza el marco legal vigente, que propone núcleos innovadores importantes.

El esquema de lo que sigue es en realidad simple. Parte, en la sección 2, de una breve referencia a la educación superior en Argentina, haciendo ver sus dimensiones y los distintos tipos de instituciones a través de las cuales se canaliza la oferta, porque ése es, en efecto, el objeto de la regulación que estudiamos y por lo tanto permite comprenderla mejor.

Luego analizamos, en una primera aproximación de conjunto, el régimen jurídico de la educación superior en Argentina (sección 3). Presentamos primero la *norma constitucional*, antes y después de la reforma de la Carta Magna de 1994, porque ella contiene una referencia importante a la educación superior. Y luego hacemos una primera aproximación a la *estructura legal*, integrada por unos quince textos legislativos principales que regulan la educación superior universitaria, sancionados entre 1885 y 1995. A fin de tener una primera idea de conjunto de esa sucesión de leyes, las ordenamos en tres grupos o categorías según la concepción legislativa a la que responden.

En la sección 4 analizamos lo que podríamos llamar “grandes cuestiones universitarias” a través de esa variedad de leyes. Esta forma de abordar el tema nos permite superar la modalidad habitual de describir cada texto de modo independiente y por separado, lo que vuelve el análisis muy repetitivo y poco esclarecedor. En su lugar, hemos identificado algunas de las cuestiones universitarias más relevantes (autonomía, órganos de gobierno y participación, financiamiento, régimen de títulos, de profesores y de alumnos, coordinación interuniversitaria) para examinar cómo esas cuestiones son tratadas a través del tiempo en las diferentes leyes.

En la sección 5, la más extensa, estudiamos el marco legal vigente, que data de 1995, aunque la aplicación de la norma ha dado lugar posteriormente a una gran cantidad de normas reglamentarias a las cuales hacemos referencia al final. En la ley de 1995 encontramos algunas normas que regulan las diversas cuestiones sin apartarse sustancialmente de la tradición histórica. Pero junto a ellas aparecen innovaciones muy importantes (el modo de concebir la autonomía, la evaluación institucional y la acreditación de carreras, el régimen de títulos, las bases para la articulación de las instituciones), que hacen de la ley un instrumento que puede impulsar la modernización del sistema de educación superior. Porque es, en efecto, la primera ley argentina que se ocupa del conjunto de las instituciones de educación superior y no solamente de las universidades.

Finalmente, en la sección 6, aportamos a modo de conclusión algunas reflexiones sobre la potencialidad transformadora de la legislación, sus alcances y límites,

tratando de ver los puntos en los que parece haber habido una efectiva incidencia en la realidad y aquellos que todavía esperan algún impacto.

Intentamos que todo este análisis de la legislación sobre la educación superior en Argentina, no se limite al solo examen de las distintas normas legales que han tenido vigencia a través del tiempo, como si fueran algo independiente de la realidad socio-económica y política. Siendo ellas expresión de esa realidad, a la que a su vez tratan de regular y transformar, un análisis fríamente jurídico de las normas, que se agote en ellas, sería sin duda insuficiente. Haremos por lo tanto alguna referencia al contexto en que las normas surgen y al que luego se aplican, no sólo para comprenderlas mejor sino también para poder valorar, como recién decíamos, su potencialidad transformadora.

2. La educación superior en Argentina

La educación superior en Argentina ha alcanzado un desarrollo relativamente importante. Contando el país con unos 37 millones de habitantes, hay más de 1.8 millón en la educación superior, universitaria y no-universitaria, lo que significa que casi el 5 por ciento del total de esa población cursa el nivel superior de enseñanza. Si a la población que cursa educación superior la relacionamos, no con la población total sino con la del grupo de edad correspondiente (18-24 años), obtendremos como resultado una tasa de escolarización superior bruta de aproximadamente el 38 por ciento, que en un análisis comparativo es un nivel relativamente importante.

Esto es resultado de un fuerte proceso de expansión de la matrícula, tanto universitaria (especialmente desde los años '80) como no-universitaria (que creció significativamente desde comienzos de los '70).

En la actualidad, aproximadamente un 78 por ciento de esa población que cursa estudios superiores opta por las aulas universitarias (1.4 millón de estudiantes) y un 22 por ciento por la enseñanza superior no-universitaria (0.4 millón), aun cuando la dinámica de crecimiento de ésta en estos últimos años es superior a la de los estudiantes universitarios.

La Argentina tiene un sistema *binario* de educación superior y esa demanda real es atendida básicamente por dos grandes tipos de instituciones: las universitarias y las instituciones de educación superior no universitaria. La oferta universitaria se canaliza a través de 36 "universidades nacionales" y 5 "institutos universitarios", unas y otros de carácter estatal, que atienden el 85 por ciento de la demanda, y de 50 instituciones universitarias privadas (que incluyen tanto "universidades" como "institutos universitarios" privados)¹, que atienden el otro 15 por ciento. Como se desprende de estos datos, el tamaño medio de las universidades nacionales es muy superior al de las universidades privadas, aun cuando en una y otra categoría la dimensión de las instituciones es extremadamente variada. La Universidad de Buenos Aires, la mayor universidad nacional, cuenta con más de 250 mil estudiantes, pero hay también pequeñas universidades nacionales de no más de 2 mil estudiantes. Y algo parecido ocurre dentro de la categoría de instituciones universitarias privadas, aunque las diferencias de tamaño no son tan marcadas.

El campo de las instituciones de educación superior no-universitaria es más difícil de ordenar. Una síntesis de fuente confiable describe así el panorama: "Durante las últimas décadas, en la educación superior argentina se crearon de manera poco planificada numerosas carreras superiores no universitarias, tanto públicas como privadas, fuera de las universidades. Antes de 1992, año en que comenzó la transferencia de los servicios educativos de la jurisdicción nacional a las jurisdicciones

provinciales, proceso que culminó en 1994, un segmento importante de dichas carreras dependían del Ministerio de Cultura y Educación, que operaba un conjunto de institutos oficiales y supervisaba y asistía financieramente un sector de servicios de gestión privada. Los establecimientos dependientes de las provincias eran conducidos, en la mayoría de las jurisdicciones, por las respectivas Direcciones de Adultos y de Educación Media, no existiendo, en general, organismos específicos para la conducción del nivel superior. Como un resultado de la transferencia, se modificaron las misiones y funciones del Ministerio nacional y los organismos provinciales debieron atender un conjunto de carreras incrementado sin contar con una capacidad de gestión acorde. Este fenómeno, sumado a la ausencia de planificación en la organización de la oferta, dificultó el ordenamiento y la transformación del sector”².

El proceso de expansión y diversificación que comentamos ha llevado a desarrollar, en el campo de la educación superior no-universitaria, dos modalidades principales: las carreras de formación docente y las carreras de formación técnico-profesional. Hay además una tercera modalidad, de significación cuantitativa mucho menor, conformada por las carreras de enseñanza artística.

Tanto si consideramos la matrícula como la cantidad de carreras, la modalidad más importante es la de formación docente, seguida por la modalidad técnico-profesional y sólo en menor medida por la artística. La cantidad de instituciones que ofrecen formación docente, técnico-profesional o artística, que en conjunto asciende a unas 1700, muestra importancias relativas similares a las comentadas. Si relacionamos esa cantidad de instituciones con la matrícula (unos 400 mil estudiantes en total), advertimos que el tamaño medio (220 alumnos por institución aproximadamente) es bien reducido, si bien hay, como señalamos en el caso de las universidades, una gran variedad de instituciones, no sólo en cuanto a tamaño sino también considerando otros atributos. Y como ocurre con las universidades, aquí también el servicio educativo es provisto tanto por instituciones públicas financiadas por el Estado como por institutos privados, que se sostienen con subvenciones de los gobiernos provinciales y aranceles de sus estudiantes o sólo con aranceles y otras contribuciones del sector privado.

En suma, si ordenamos estos distintos tipos de instituciones de educación superior existentes en el país, podemos construir una matriz como la que sigue:

Instituciones de Educación Superior en Argentina

	Públicas	Privadas
Universitarias	Universidades Nacionales Institutos Univ. Nacionales	Universidades Privadas Institutos Univ. Privados
No-universit.	Institutos de Formac.Docente Institutos Terc. de Ens.Téc-Prof. Institutos de Formac. Artística	Institutos Priv.de Form.Doc. Institutos Priv. de Ens.Técnica

Es esta constelación de instituciones a través de las cuales se ofrece educación superior, la que es objeto de regulación a través de distintas leyes y reglamentaciones.

3. El régimen jurídico de la educación superior y su contexto

El régimen jurídico de la educación superior está integrado, como puede suponerse, por normas de distinta jerarquía. Comentaremos primero la norma constitucional, antes y después de 1994 puesto que la Carta Magna fue reformada ese año, y luego describiremos de modo sintético la estructura legal propiamente dicha.

a) La norma constitucional

La Argentina es un país federal, integrado por veinticuatro provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es su capital. La educación ha estado siempre dentro de las denominadas “facultades concurrentes” del gobierno federal y de los gobiernos provinciales, y durante mucho tiempo tanto la educación básica como la superior han sido competencia tanto de uno como de los otros, aunque en los hechos las universidades han estado, salvo unos pocos casos en contadas ocasiones, en el ámbito del gobierno central.

La Constitución histórica de 1853-60 tiene una sola norma, que figura entre las atribuciones del Congreso, referida a la educación superior. En efecto, según el artículo 67 inciso 16, corresponde a dicho Cuerpo “proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria”. Durante mucho tiempo se discutió qué debía entenderse por “planes de instrucción general y universitaria”, pero finalmente la doctrina y la jurisprudencia dejaron en claro que la expresión no hacía referencia a planes o programas de estudio, sino a leyes generales destinadas a sentar las bases de organización del sistema educativo. Sin embargo, el Congreso recién hizo uso de esa atribución en 1993 y en 1995, al sancionar la Ley Federal de Educación 24195 y la Ley de Educación Superior 24521, que analizaremos más adelante.

En 1994 tuvo lugar una reforma de la Constitución, que si bien mantuvo en su esencia la norma recién transcrita, agregó otra de gran trascendencia referida también a la educación superior. El artículo 75 inciso 19 de la Constitución reformada ese año establece, en efecto, que corresponde al Congreso “sancionar leyes de organización y de base de la educación, que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

Los dos conceptos del último párrafo de la norma (gratuidad-equidad y autonomía-autarquía) han dado lugar, en el breve lapso transcurrido desde su sanción hasta el presente, a diversas interpretaciones que han generado debates doctrinarios y diferentes posiciones jurisprudenciales, que han incidido de un modo u otro en la aplicación de la ley de educación superior actualmente vigente.

b) *El plexo legal*

No obstante la presencia de facultades concurrentes en materia educativa, en Argentina la educación superior ha pertenecido básicamente al ámbito nacional. Por un lado, las universidades han sido siempre, en su inmensa mayoría, creadas, sostenidas y reguladas por la Nación. Los pocos casos de universidades provinciales que han existido no han tenido una duración perdurable, y han terminado siempre siendo transferidas al ámbito nacional. Y por otro lado, la educación superior no universitaria, aunque hasta 1992 estuvo en manos de la Nación y de las provincias en forma compartida, no dio lugar al surgimiento de legislaciones que merezcan comentarse por su importancia o por su carácter innovador³. En la mayoría de los casos los institutos no universitarios nacieron como una extensión de la enseñanza media y su régimen legal y académico no fue tampoco muy diferente del vigente en ese nivel. Entre 1992 y 1994 tuvo lugar la transferencia de institutos de nivel terciario que pertenecían a la Nación a las jurisdicciones provinciales, como parte de un amplio proceso de descentralización de la educación, tanto primaria (que se concretó en 1978), como media (en 1992) y superior no universitaria (que concluyó en 1994). Es recién en la década de los '90 que la Ley Federal de Educación 24195 y más específicamente la Ley de Educación Superior 24521 se ocupan de regular aspectos básicos de esta modalidad con un carácter general y para el conjunto del sistema. De ello nos ocuparemos en la sección 5 de este informe.

Las universidades, según acabamos de decir, han estado siempre, en su inmensa mayoría, en jurisdicción nacional y la legislación que las ha regulado, desde 1885 al presente, es bastante frondosa. Para facilitar su comprensión, empezaremos por ordenar esa legislación en tres grandes períodos. El criterio seguido para el ordenamiento se basa en el tipo de ley universitaria (o de leyes universitarias), considerada desde el punto de vista formal, con vigencia en cada uno de esos períodos.

En la tradición universitaria argentina hay dos ideas de ley universitaria, dos concepciones legislativas sustancialmente diferentes. Una de ellas está representada, típicamente, por la primera ley universitaria con que contó el país, que data del año 1885. Se trataba de un cuerpo normativo básico, de alcance sectorial, que sólo regulaba los aspectos fundamentales que debían observar los estatutos que las universidades estatales, las únicas por entonces existentes, debían darse. Su organización, su funcionamiento, su forma de gobierno, su régimen de enseñanza, todo quedaba librado a lo que ellas decidieran, si bien había algunas limitaciones como luego veremos. Por ello se ha dicho que esa idea de ley universitaria no definía en realidad un *modelo* determinado de universidad, sino que sólo establecía 'las relaciones entre las universidades entre sí y entre las universidades y los poderes públicos'⁴. Por otro lado, como ya anotamos, este modelo de ley tenía un alcance sectorial, porque sólo regulaba lo concerniente a las denominadas universidades nacionales.

La otra concepción de ley universitaria podría estar representada, típicamente, por la segunda ley universitaria con que contó el país, de 1947, aunque muchas otras que le siguieron entran también en esta categoría. Era una ley de características radicalmente diferentes, que regulaba con el máximo detalle cada una de las dimensiones de la vida universitaria, desde la estructura conforme a la cual se debían organizar hasta la forma de gobierno que habrían de adoptar, desde el sistema de ingreso por el cual debían optar hasta el modo en que debían manejar sus recursos, desde el régimen de enseñanza a seguir hasta las facilidades y becas que debían prever para sus alumnos. Todas las universidades debían orientar su organización, su gobierno y su actividad académica según las mismas pautas, según las mismas

directivas establecidas por la ley. Y en relación a su alcance, esta concepción de ley es también sectorial, en cuanto no regula el conjunto de la educación superior y sólo se refiere a las universidades, y por lo general, sólo a las universidades estatales.

Y hay un tercer modelo de ley, que si bien no pertenece a la tradición universitaria porque es reciente, se diferencia de los dos anteriores. Por un lado, aunque es un cuerpo normativo básico porque sólo regula los aspectos fundamentales de la vida universitaria, es sustancialmente más complejo que el primero de los tipos legales comentados. Y ello, no sólo porque las instituciones universitarias son hoy mucho más numerosas y complejas que hace un siglo, sino también porque es un tipo de norma que más que incursionar en la reglamentación de los aspectos internos de las instituciones traza los grandes ejes orientadores de la organización y las políticas universitarias en el marco de los cuales las instituciones toman sus decisiones y asumen sus responsabilidades. Por otro lado, a diferencia de las normas sectoriales, es un cuerpo normativo que regula el conjunto de la educación superior, incluyendo en ello universidades e instituciones de educación superior no universitaria, unas y otras de carácter público o privado.

Debe quedar en claro que la distinción entre estos tres tipos de ley es puramente formal. Y que, por lo tanto, caben en cada categoría leyes que en realidad son muy diferentes si se atiende al modelo de universidad que promueven o que subyace en ellas o a la orientación ideológica que las inspira.

Teniendo en cuenta el criterio mencionado es posible distinguir tres períodos según el tipo de ley: uno primero, entre 1885 y 1947; un segundo período, entre 1947 y 1995; y el tercero, desde 1995 hasta el presente. Como se comprende por lo dicho anteriormente, esta periodización es apenas una de las posibles y seguramente no coincidirá con otras basadas en otros criterios.

Si graficamos estos tres tipos de ley en los diferentes períodos, tendríamos:

Períodos según tipo de ley

	Ley-marco	Ley reglamentarista
Alcance sectorial	Primer período (1885-1947)	Segundo período (1947-1995)
Alcance p/el conj.	Tercer período (1995-...)	

Haremos una primera presentación general de las leyes vigentes en cada período y del contexto en el que se dieron, dejando para la sección siguiente el análisis propiamente jurídico de esas normas.

(i) Primer período (1885-1947)

Hacia fines del siglo XIX el país contaba con dos universidades: la Universidad de Córdoba, que había sido creada en 1622, y la Universidad de Buenos Aires, de 1821.

Una y otra, habiendo pertenecido por largos períodos a la jurisdicción provincial, habían sido “nacionalizadas”, la primera en 1856 y la segunda en 1880.

Como dijimos, la primera ley con que contó el país para regular sus universidades data de 1885, lleva el número 1597 y es conocida como *ley Avellaneda*, recordando al legislador y a la vez rector de la Universidad de Buenos Aires que presentó el proyecto. Se trata de una ley breve y concisa, sin grandes declaraciones ni ampulosos objetivos, que en pocos artículos regula de modo operativo las problemáticas centrales de la vida universitaria de su tiempo y a la vez fija las bases sobre las que debía asentarse la relación entre las universidades y el Estado.

Esa ley tuvo vigencia durante más de seis décadas y fue la de mayor duración entre las leyes universitarias argentinas. Todas las que le siguieron, como veremos seguidamente, tuvieron una vida mucho más efímera y conflictiva. Esa extensa duración en el tiempo, que merecería analizarse con detenimiento para extraer enseñanzas en vistas al diseño de la legislación futura, puede atribuirse a dos tipos de factores: uno, que tiene que ver con las características de la ley misma, y otro, que se relaciona con el contexto en que la ley surgió y rigió. Por una parte, en efecto, no puede desconocerse que su carácter de ley-marco, con normas concisas pero generales y amplias, contribuyó a que pudiera ir absorbiendo los cambios en la realidad que se iban produciendo, que en materia universitaria no fueron pocos para la época. Basta tener en cuenta que fue durante la vigencia de esta ley que tuvo lugar el movimiento de la *Reforma Universitaria de 1918*, con posturas cuestionadoras del estado de cosas existente, que generalmente implican cambios estructurales y legislativos importantes. Fue también durante su vigencia que se crearon cuatro nuevas universidades, que hicieron sustancialmente más complejo el cuadro institucional que la ley debía regular⁵.

Sin embargo, no son sólo las características de la ley las que explican su larga vigencia. Importa también, como ha señalado E. Mignone, el contexto en que la ley rigió. Por un lado, fue un período de fuerte estabilidad institucional del país, situación que no se da en el caso de las leyes posteriores, con rupturas institucionales frecuentes. Y por otro lado, hay una clara “correlación [de la ley] con el contexto político, social, económico y cultural vigente. Quienes gobernaban la universidad y ejercían sus cátedras eran las mismas personas que regían la Nación e integraban una misma clase dirigente, con la notable capacidad no sólo de permitir sino de facilitar el acceso social de las burguesías tradicionales provincianas y de los hijos de inmigrantes”⁶.

(ii) Segundo período (1947-1995)

El segundo período tiene características radicalmente diferentes: es más breve (menos de cinco décadas), socialmente e institucionalmente mucho más turbulento, y en él se sucedieron una decena de leyes principales en materia universitaria.

El hecho de que esas leyes se agrupen aquí en un mismo período no debe hacer pensar, como ya anticipamos, que responden todas a una misma inspiración ideológica o que proponen el mismo modelo de universidad. Por el contrario, encontramos aquí leyes que responden a concepciones muy diferentes de lo que debe ser la universidad, que han dado incluso lugar a enfrentamientos y antagonismos muy marcados en la historia argentina contemporánea⁷. Lo único que nos permite incluirlas a todas en un mismo período, repetimos, es el tipo formal de legislación, en general mucho más reglamentarista y detallada que la ley vigente hasta 1947. Se trata también, en todos los casos, de leyes sectoriales, en el sentido de que sólo están

concebidas para el nivel universitario, y dentro de éste por lo general sólo para las universidades estatales⁸.

Para una mejor comprensión de la etapa podríamos distinguir distintos subperíodos. Entre 1947 y 1955, *primer subperíodo*, la orientación de la legislación universitaria experimentó un cambio notable con respecto a la ley anterior, en parte consecuencia de un cambio profundo en el contexto político y socioeconómico del país. El gobierno peronista de esos años, que basaba su poder fundamentalmente en el apoyo de los sectores bajos, nunca contó con la aquiescencia de la comunidad universitaria, que bien pronto se manifestó como un sector decididamente opositor. En ese marco, el gobierno sancionó primero, en 1947, la Ley 13031, un largo texto que, si bien por un lado reconocía la autonomía “académica y científica” de las universidades, por el otro contenía una gran cantidad de normas destinadas a regular en detalle la vida de las universidades⁹ y a sujetarlas a las orientaciones del gobierno. Si la ley 1597 se distinguía por su austeridad lingüística y por el carácter operativo de sus normas, la que estamos comentando se caracterizaba por su ampulosidad y sus pretensiones de orientación doctrinaria. Siete años después, en 1954, el mismo gobierno obtuvo la sanción de otra ley universitaria, la 14297, de características similares, que intentaba adecuar la legislación universitaria a la reforma constitucional que había tenido lugar en 1949, a la vez que avanzar en una suerte de homogeneización cultural del país. Esta ley, que reemplazó a la de 1947, tuvo una vigencia muy breve, hasta 1955, en que el gobierno peronista fue depuesto por un golpe militar.

Entre 1955 y 1967 podemos identificar *otro subperíodo*, marcado por una fuerte alteración en la orientación de la legislación universitaria. En 1955, en efecto, un golpe militar derrocó el segundo gobierno de Juan D. Perón, en gran parte como consecuencia del intento de perpetuarse en el poder, de uniformar culturalmente la nación y de restringir las libertades individuales. Ese mismo año, mediante el decreto-ley 477/55, el nuevo gobierno derogó la ley 14.297 y restableció la ley 1597, de 1885. Y poco después, mediante el decreto-ley 6403/55, sancionó un nuevo régimen para las universidades, muy detallista en algunos de sus capítulos, que introduce dos puntos que se deben retener: por un lado, como reacción a la política universitaria del régimen derrocado, restituye la autonomía a las universidades, ampliando incluso su alcance con respecto al que admitía la ley de 1885; y por otro, por primera vez en la legislación universitaria argentina, se prevé que “la iniciativa privada podrá crear universidades con capacidad para expedir títulos y/o diplomas académicos” (artículo 28). Si bien dicha norma fue modificada por la Ley 14557 en 1958, es a partir de esa legislación que surgen en el país, luego de fuertes debates y polémicas, instituciones universitarias privadas, que habrán de alcanzar luego un ponderable desarrollo, como anotamos en la sección 2.

Entre 1967 y 1984 puede identificarse un *tercer subperíodo*, dentro del cual encontramos varias leyes “de facto”, sancionadas por los gobiernos militares de esos años, y una ley sancionada en el breve interregno democrático de 1974-1976. Se trata, como se puede suponer, de normas que difieren más que por su concepción, que en muchos casos es bastante similar, por su legitimidad de origen, y se consideran como partes de un mismo período sólo por sus características formales, en general muy reglamentaristas y en todos los casos sectoriales.

Dentro de este subperíodo hay un primer grupo de leyes sancionadas durante el gobierno militar que tomó el poder en 1966, que buscaba modernizar el Estado y ordenar la vida de las universidades, en las que veía fuentes ideológicas de conflictos y disturbios. Ello explica que, más allá de las declaraciones formales sobre autonomía y autogobierno de las universidades, las políticas fueran en realidad de corte autoritario y centradas en el orden, la planificación y la eficiencia. En ese contexto se

sancionaron, primero la ley 17.245 que reguló la vida de las universidades nacionales entre 1967 y 1974, y poco después las leyes 17.604 referida a universidades privadas, y 17.778 sobre universidades provinciales. A diferencia de la primera, estas dos últimas rigieron en realidad hasta 1995, en que se abre el tercer período de nuestra clasificación.

En el breve interregno democrático que va entre 1973 y 1976 rigió, a partir de 1974, la ley 20.654, que fue expresión del consenso posible en ese momento entre el radicalismo y el peronismo, los dos grandes partidos políticos de la Argentina contemporánea. No obstante ello su vigencia fue breve debido al advenimiento del último y, vistas sus consecuencias, tal vez más nefasto gobierno militar del siglo XX, aun cuando una lectura objetiva del momento no debe ocultar algunas razones que inicialmente ayudan a explicarlo. Es una ley que contiene no pocas declaraciones de corte ideológico y que tuvo en realidad muy escasa aplicación en un contexto sociopolítico ciertamente convulsionado y confuso.

El gobierno militar surgido del golpe de Estado de 1976 intervino las universidades nacionales e introdujo modificaciones en la ley 20.654 hasta tanto se sancionara un nuevo régimen orgánico para ellas, lo que recién ocurrió en 1980 a través de la ley 22.207. Nuevamente aquí debemos señalar que el texto de dicha norma, aun considerando las muchas restricciones que se encuentran en ella, no debe tomarse como un espejo de lo que ocurrió en la vida universitaria de ese entonces. Así, por ejemplo, más allá de la autonomía y autarquía formalmente garantizada a las universidades, su sujeción al poder político fue un rasgo de la época que pocos estarían dispuestos a discutir. Esta ley rigió hasta diciembre de 1983, en que el país volvió a la vida democrática.

El *cuarto y último subperíodo* es el que corre entre 1984 y 1995. Es en realidad un tramo bastante singular desde el punto de vista de la legislación universitaria, porque habiendo retornado el país a la vida democrática, no sólo no encontramos un nuevo régimen orgánico para las universidades nacionales¹⁰ sino que muchos dudan de cuál fue en realidad la norma vigente durante los diez años que van entre 1985 y 1995. Ocorre, en efecto, que si bien inicialmente se dispuso la intervención de las universidades, se restablecieron los estatutos universitarios vigentes en 1966 y se adoptaron otras normas indispensables para el funcionamiento de las instituciones universitarias nacionales, todo lo cual fue luego ratificado por la ley 23.068, de 1984, se trataba en realidad, según la propia ley, de un “régimen provisorio” de normalización de las universidades hasta tanto se dictara la legislación de fondo. Pero al mismo tiempo se disponía que la normalización debía cumplirse en el plazo de 18 meses, cumplido el cual era lógico entender que el régimen provisorio concluía su vigencia. Las universidades se normalizaron en ese lapso pero la anunciada y necesaria ley de fondo no se sancionó sino en 1995, durante el siguiente gobierno constitucional.

(iii) Tercer período (1995...)

El tercer período de nuestro ordenamiento es reciente ya que comienza en 1995, cuando el Congreso de la Nación sancionó la Ley de Educación Superior 24.521, actualmente vigente. Como su nombre lo indica, se trata de una norma que, por primera vez en la historia del país, regula el conjunto de la educación superior y no solamente las universidades nacionales. Es además una ley que, no obstante ser bastante extensa, se limita a sentar las reglas básicas para el ordenamiento y transformación del sistema de educación superior, dejando la definición de los aspectos particulares a los estatutos y resoluciones de cada institución. Ese carácter

de norma básica ha exigido, por otra parte, la posterior sanción de una serie de decretos reglamentarios necesarios para su desarrollo y aplicación.

Esta ley, que complementa la Ley Federal de Educación 24.195, surge en un contexto sociopolítico típico de los años '90, del cual es a su vez expresión en el campo educativo. Con el régimen democrático sustancialmente consolidado, con la economía estabilizada y en crecimiento, y siguiendo una estrategia que buscaba la inserción del país en el mundo, se requería una profunda transformación de su educación superior, sin lo cual se entendía que la estrategia carecería de consistencia en el largo plazo.

Las bases para la transformación a la que apunta la ley, que responden a carencias y problemas reales de la educación superior del país, son por otra parte muy similares a casi todos los procesos de reforma de esos años y sin duda está influida por la agenda internacional y por el proceso de globalización del cual ningún país se puede sustraer. Los grandes objetivos que se proponen y los instrumentos para lograrlos así lo atestiguan. Era y sigue siendo imperativo mejorar la calidad de una enseñanza cuestionada por su deterioro, dotar de mayor eficiencia a la prestación del servicio, vincularla más estrechamente con los requerimientos de la sociedad, avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades y posibilidades de aprovechar los beneficios de la educación superior. Y para eso hacía falta, entre otras cosas, crear mecanismos de evaluación institucional, asegurar la acreditación de programas y carreras críticas, regular mejor el régimen de títulos, ampliar las atribuciones de las instituciones para que puedan gestionar su propio desarrollo, cambiar el estilo de conducción superior del conjunto del sistema, crear nuevas bases para la asignación de recursos.

Regular con esos objetivos un sistema de educación superior exigía, como es obvio, un instrumento legal que, sin hacer tabla rasa de algunas tradiciones, especialmente universitarias, buscara algo más que un mero ordenamiento institucional. Ello explica que en la ley haya elementos de continuidad, que derivan del respeto de tradiciones universitarias importantes, y a la vez, como veremos en la sección 5, algunos núcleos fuertes de innovación, que hacen de la ley un instrumento importante de transformación del sistema de educación superior.

Esquematizados así los períodos de nuestra clasificación, podemos ahora completar la matriz que presentamos antes:

Períodos según tipo de ley

	Ley-marco	Ley reglamentarista
Alcance sectorial	<i>Primer período</i> (1885-1947) Ley 1597	<i>Segundo período</i> (1947-1995) Leyes 13031 y 14297, D-L 477 y 6403/55 y ley 14557 L .17245, 17604 y 17778 Ley 20654 Ley 22207 Ley 23068
Alcance p/el conj.	<i>Tercer período</i> (1995-...) Ley 24521	

4. Las grandes cuestiones universitarias a través de las leyes

En lugar de analizar cronológicamente cada una de las leyes que se fueron sucediendo durante más de un siglo, lo que haría la exposición muy repetitiva y poco útil para una comprensión de conjunto, trataremos de identificar algunas de las que podríamos llamar “grandes cuestiones universitarias” de todos los tiempos y ver cómo han sido ellas tratadas en las diferentes leyes. Intentaremos, pues, hacer un análisis transversal, por así decir, de las diversas leyes en función de ocho cuestiones principales: la autonomía universitaria, los órganos de gobierno y la participación de los claustros, la designación de los profesores, la admisión a la universidad, el financiamiento y la gratuidad, las universidades privadas, el régimen de títulos y la coordinación interuniversitaria. En esta sección el análisis llega hasta 1995, año en que se sancionó, como sabemos, la legislación actualmente vigente, que examinaremos en la sección siguiente.

a) *La autonomía universitaria*

La autonomía de las universidades es, en todas partes, el rasgo quizá más típico y a la vez el valor más apreciado de estas instituciones. La forma como ella es regulada, sus alcances y restricciones, es por eso una de las cuestiones universitarias que históricamente ha dado lugar a más debates y conflictos.

Argentina no es en esto una excepción. El tema de la autonomía, y muy en particular de la autonomía con respecto al poder político del Estado, ha estado en efecto presente desde que se debatió en el Congreso de la Nación el proyecto de lo que luego sería la primera ley universitaria con que contó el país, en 1885. En esa legislación, que como anotamos antes rigió hasta 1947, las universidades gozaban de un grado de autonomía amplio, si bien menor que la que proponía el proyecto original del diputado Nicolás Avellaneda, a la sazón rector de la Universidad de Buenos Aires. La ley que en definitiva se sancionó fue, en este sentido, el resultado de una suerte de transacción entre esa posición y la que sostuvo el Poder Ejecutivo, como es obvio algo más estatista. Dentro del margen amplio de independencia que en definitiva se dejaba a las universidades, dos fueron las restricciones que se impusieron. Por un lado, los “estatutos” de cada casa de estudios -la legislación específica que ellas se daban para ser válidos- ser aprobados por el Poder Ejecutivo. Esta limitación, como iremos viendo, ha dado lugar a un largo debate que reaparece con cada nueva ley universitaria que se sanciona. Por otro lado, y esta es sin duda una restricción más importante, el Ministerio de Educación se reservaba la designación de los titulares de cátedra, a partir de una terna enviada por el consejo superior de cada universidad. A pesar de estas restricciones, el espíritu general de la ley, que acompañó también su aplicación a través de varias décadas, no generó mayores obstáculos para la independencia de las universidades, que pudieron incluso aplicar el sistema de concursos para la designación de sus docentes. Otros dos temas estrechamente asociados a la autonomía, la intervención a las universidades y el contralor de legalidad, no fueron previstos en esta primera ley universitaria, pero de hecho durante su vigencia hubo algunas intervenciones y el Poder Ejecutivo ejerció el contralor jurisdiccional¹¹. En suma, una autonomía relativamente amplia que reconoce límites explícitos o implícitos en relación a la aprobación de los estatutos, a la posibilidad de intervención y al contralor jurisdiccional administrativo.

Esta autonomía relativamente amplia que caracterizó el primer período de nuestra legislación universitaria, pasó por sucesivos altibajos durante el segundo período, que en el fondo reflejan la tensión entre dos concepciones de universidad sustentadas a partir de la década del '40 por los dos partidos con presencia mayoritaria en la escena nacional. Entre 1947 y 1955, con el peronismo en el poder, la autonomía fue sustancialmente recortada. Si bien tanto la ley 13031 como la 14297 caracterizan a las universidades como autónomas¹², en los hechos dejan muy poco margen para su ejercicio efectivo toda vez que tanto una como otra norma regulan hasta en los menores detalles la organización y funcionamiento de las casas de estudio. La convicción de que el Estado debe tener una presencia activa para poner a las universidades al servicio de la nación, a la vez que la pretensión de homogeneización cultural del país, a que antes hicimos referencia, explican que estas leyes fueran verdaderas “leyes-estatuto”, en el sentido de que no sólo establecían las reglas básicas del sistema sino también las normas particulares propias de cada institución. Si bien no se prevé norma alguna en relación a la posible intervención del Poder Ejecutivo, ello aparece como casi obvio dada la concepción de la ley, y el contralor administrativo de la legalidad de los actos fue ejercido ampliamente. En suma, es éste un período de mucha restricción a la autonomía y sus tradicionales garantías pierden efectividad.

Entre 1955 y 1967 volvemos a una concepción muy amplia de autonomía, mayor incluso que la vigente en el primer período. Porque si bien inicialmente el decreto-ley 477/95 restablece, como ya dijimos, la vigencia de la ley 1597¹³, al año siguiente el decreto-ley 10775/56 elimina de hecho toda referencia a normas comunes quedando sólo vigentes las normas particulares de los estatutos. Este estatus legal tan particular fue el resultado de una norma no menos singular que no ha vuelto a repetirse en la legislación posterior. Según el artículo 9 del decreto-ley 10775/56, en efecto, “el estatuto de cada universidad será publicado en el Boletín Oficial y entrará en vigencia a los diez días de su publicación, quedando sin efecto, desde entonces, frente al mismo, las disposiciones de la ley 1597, del decreto-ley 6403/55 y de cualquier otra disposición legal o reglamentaria que se le oponga”. Consistente con esta concepción de la autonomía, no hay en esta legislación previsión alguna en materia de intervención y no se admite el recurso jerárquico. En síntesis, es éste un período en que la autonomía alcanza su máxima expresión.

Entre 1967 y 1995 se sucedieron, como hemos recordado, gobiernos militares y civiles, cada uno de los cuales aprobó una legislación universitaria con sus propias particularidades. Sin embargo, en relación a lo que se declaraba sobre la autonomía no hubo, desde el punto de vista estrictamente legal, grandes diferencias entre esas varias normas. Salvo la ley 23068, de 1984, que no menciona explícitamente la autonomía universitaria, la mayoría de las vigentes en estos veinte años hacen referencia, con expresiones similares, a la “autonomía académica y docente” y a la “autarquía administrativa, económica y financiera” (leyes 17245, 20654 y 22207). Lo mismo ocurre con el tema estatutos, ya que en todos los casos las normas requieren la aprobación del Poder Ejecutivo. En materia de intervención las normas coinciden en que podrá hacerlo ese mismo poder del Estado siempre que se de, con ligeras variantes, alguna de las siguientes causas: conflicto insoluble dentro de la universidad, alteración grave del orden público, o manifiesto incumplimiento de la ley¹⁴. No hay sin embargo coincidencia en lo relativo al contralor de la legalidad de los actos, ya que las normas mencionadas asumen al respecto posiciones diversas¹⁵. En suma, si sólo se tiene en cuenta el texto de las normas podría decirse que es un período en que se reconoce explícitamente la autonomía de las universidades, si bien con limitaciones en materia de aprobación de los estatutos, de intervención y de contralor jurisdiccional. Sin embargo, más allá de las declaraciones de los textos legales, en los hechos el

alcance de la autonomía en estos años fue bien dispar, según el origen, naturaleza y objetivos del régimen político vigente en cada momento¹⁶.

b) El gobierno de las universidades y la participación de los claustros

Una segunda cuestión que merece analizarse a través de la legislación, directa o indirectamente relacionada con la cuestión de la autonomía, es la vinculada con los órganos de gobierno y sus atribuciones, así como el grado y forma de participación en ellos de los distintos estamentos de la comunidad universitaria.

Con más o menos autonomía, y en consecuencia con más o menos facultades para tomar sus propias decisiones, las universidades argentinas han seguido, según todas las leyes vigentes a lo largo de más de un siglo, un modelo de conducción que básicamente contempla la figura del *rector* al frente de la universidad y de los *decanos* al frente de las facultades¹⁷. Si bien son éstos los órganos típicamente “ejecutivos” de la institución, debe tenerse presente que el poder de decisión radica en realidad en los órganos colegiados de gobierno, que se reiteran también en las distintas legislaciones: la *asamblea*, como órgano máximo con dos funciones principales, la de designar y remover al rector y la de aprobar los estatutos; el *consejo superior*, que concentra una gran cantidad de funciones, no sólo de legislación y control sino también otras más propias de los órganos ejecutivos; y los *consejos directivos* de las facultades, que siguiendo el perfil del consejo superior acumulan también una gran variedad de funciones de diversa índole.

En general, la composición y las atribuciones de estos órganos de gobierno están definidas en las leyes universitarias, con más o menos detalle según la característica más o menos reglamentarista de cada legislación. Del conjunto de leyes que venimos analizando sólo hay dos que pueden considerarse excepciones a esa modalidad: el decreto-ley 10775/56, al que en su momento se hizo referencia, y la ley 23068 de 1984, que dejan la determinación de los órganos de gobierno, su composición y atribuciones, a los estatutos que se deben dar las universidades.

En lo que hace a la integración de los órganos colegiados, el análisis de la legislación deja ver, como señala Cantini, que tanto para el consejo superior como para los consejos directivos, han existido diferentes modelos. Para el primero, las alternativas son tres: “la primera limita su integración al rector y a los decanos (ley 17245) o al rector, decanos y vicedecanos (leyes 13031 y 14297); la segunda agrega una delegación de cada facultad, sin fijar número (ley 1597) o un miembro de cada consejo académico elegido por sus pares (ley 22207); la tercera integra el consejo con el rector, los decanos y representantes de tres claustros o estamentos (decretos-leyes 6403/55 y 10775/56, ley 20654, decreto 154/83 y ley 22068)”¹⁸.

Los consejos directivos, en tanto, se han integrado en unos casos con el decano y profesores (leyes 13031, 14297, 17245 y 22207) y en otros se incorporan también representantes de los claustros de estudiantes y/o de graduados (decretos-leyes 6403/55 y 10775/56, y leyes 20654 y 23068). Esta última ha sido, en realidad, la conformación real de esos cuerpos durante gran parte de los últimos cincuenta años.

El tema del alcance de la participación de los distintos claustros, y en especial del claustro estudiantil, ha sido objeto de más de un debate, de movilizaciones y de luchas, habiéndose llegado en el período 1984-1995, como luego veremos, a un verdadero sobredimensionamiento de la presencia estudiantil en los órganos de gobierno colegiado, lo cual para muchos no sólo ha generado un desequilibrio en la estructura de poder en las instituciones universitarias sino que se supone que ha sido una de las causas que contribuyen a explicar el deterioro de su nivel académico.

La participación estudiantil en el gobierno de las casas de estudio, que por su alcance y vigor es para muchos uno de los rasgos que define a la universidad argentina, tiene ya más de ochenta años de una historia en ascenso. La ley 1597, que rigió entre 1885 y 1947, no prevé nada al respecto, pero sus características de amplitud y flexibilidad que fueron señaladas antes, permitieron que fuera absorbiendo cambios importantes que la realidad registraba, como el movimiento de la Reforma Universitaria de 1918, uno de cuyos postulados fue, precisamente, la participación estudiantil en el gobierno de la universidad. Inicialmente los estatutos de algunas universidades admitieron que los estudiantes podían designar a una parte, variable según los casos, de los profesores que integraban los consejos directivos. Luego se admitió que en tales cuerpos participaran directamente delegados estudiantiles, que en las primeras experiencias no tenían voto. Posteriormente el estamento estudiantil consiguió, no sólo que aumentara el número de estudiantes en tales órganos sino que además tuvieran voto, aunque las modalidades fueron variadas porque no había una norma común sino que lo decidía cada estatuto.

Ese creciente nivel de participación fue sustancialmente reducido en el periodo 1947-1955, ya que las leyes vigentes en ese período restringen la participación estudiantil a un delegado por unidad académica, en un primer momento sin derecho a voto (ley 13031) y luego con la posibilidad de votar (ley 14297) pero sólo en cuestiones relacionadas con los intereses de los estudiantes.

La legislación del período 1955-1967, especialmente los decretos-leyes 6403/55 y 10775/56, vuelve a una política de amplia participación, y sienta las bases del conocido “gobierno tripartito” (de los profesores, estudiantes y graduados), considerado con frecuencia como un dogma de la Reforma del año '18, cuando en realidad nace casi cuarenta años después. Las proporciones de la representación de cada estamento es algo que se deja para que lo defina cada universidad, aunque la responsabilidad principal debía quedar en manos de los profesores.

El gobierno tripartito es eliminado en la ley 17245, que vuelve en este punto al régimen de la ley 13031, y reaparece en 1974 en la ley 20654, pero con dos particularidades distintivas: por un lado, en la fórmula no figuran los graduados sino los llamados “no-docentes” (es decir, el personal administrativo, técnico y de apoyo); y por otro lado, se fija el peso relativo de cada representación (60 por ciento los profesores, 30 por ciento los estudiantes y 10 por ciento los no-docentes)¹⁹.

Finalmente, de acuerdo a la ley 23068, de 1984, los estatutos debían prever la incorporación de tres delegados del centro de estudiantes o de la federación de estudiantes según fuera el caso, y representantes de los docentes, siendo facultativo de cada universidad la integración de un representante del centro de graduados reconocido. Más allá de lo que dispone esta legislación, provisoria como antes se anotó, en este período muchos estatutos universitarios abrieron la puerta a una participación estudiantil muy amplia, que no registra casi antecedentes en la legislación comparada.

c) La designación de los profesores

Otra de las cuestiones universitarias que cabe examinar a la luz de la legislación, así sea brevemente, tiene que ver con el régimen docente. Sobre este punto, más que la definición de categorías y dedicaciones, periodicidad de la cátedra, etc., que en las leyes más reglamentaristas está exhaustivamente previsto, importa el sistema de acceso y, consecuentemente, la instancia con atribuciones para designar al personal docente. En este sentido, el tema surgió ya en 1885, cuando se debatió la ley 1597.

Como recordamos antes, el proyecto original preveía que la designación, previo concurso, debía ser atribución de la universidad, pero ello encontró la resistencia del representante del Poder Ejecutivo, que entendía que la designación debía quedar en manos de éste. El texto aprobado, finalmente, establece que “la facultad respectiva votará una terna de candidatos que será pasada al Consejo Superior y si éste la aprobase será elevada al Poder Ejecutivo, quien designará de ella al profesor que deba ocupar la cátedra” (artículo 1º inciso 6). Con diferencias menores el sistema de ternas y posterior designación por el Poder Ejecutivo rigió hasta 1955, porque tanto la ley 13031 como la 14297 reiteraron la modalidad, si bien con la exigencia de un concurso previo de méritos, antecedentes y títulos, que en realidad las universidades venían incorporando en la normativa de sus estatutos y llevando a cabo de modo más o menos generalizado en los hechos a partir de la Reforma del año 1918.

Desde 1955 el sistema de designación de los profesores titulares cambió radicalmente, porque toda la legislación, más allá de los vaivenes que la caracterizan como consecuencia de las rupturas institucionales, coincidió en que tal designación es una atribución de las universidades en virtud de la autonomía que se les reconoce. Es lo que prevén, de una forma u otra, la legislación del período 1955-1965 (decreto-ley 6403/55 y concordantes) y toda la que le siguió.

d) El ingreso a las universidades

Una de las cuestiones más polémicas en la Argentina de las décadas recientes es la referida al sistema de ingreso a la universidad, sobre lo cual en la legislación no ha habido una posición única ni uniforme. Aunque para sectores importantes, especialmente estudiantiles o vinculados a ellos, el denominado “ingreso irrestricto” pertenece, junto con el “gobierno tripartito” y la “gratuidad de los estudios”, a la ya vieja tradición reformista de la universidad argentina, la fría exploración de los hechos muestra, como en otros puntos, que esa tradición no es tan antigua ni tan firme como a veces se cree.

Está claro, en primer lugar, que formalmente desde la ley 13031 en adelante el requisito mínimo para ingresar a la universidad es haber cursado y aprobado el nivel medio de enseñanza²⁰. Pero, siendo ello una condición necesaria no ha sido siempre condición suficiente para la admisión, con lo que la tesis de que el ingreso irrestricto pertenece a la más arraigada tradición argentina en la materia difícilmente puede sostenerse. Como ha señalado Dolcini, “en virtud de la autonomía otorgada por las sucesivas leyes universitarias, coexistieron, en determinados períodos, regímenes de ingreso directo a algunas carreras y sistemas de selección con distintas características, en otras. En la mayoría de los casos se organizaban cursos preuniversitarios cuya duración podía oscilar entre cuatro meses y un año”²¹

Aunque la mayor parte de las leyes sobre universidades no establecen nada respecto de exámenes, cursos o pruebas de admisión, o lo dejan librado a la decisión de cada institución, hasta comienzos de la década de 1980 ello fue una práctica considerada por lo general como normal, lo establecieran o no las diversas leyes, como condición para ser admitido en los estudios universitarios. En muchos casos estas pruebas o cursos estaban a cargo de las facultades²² y eran específicos para ingresar en ellas; en otros, en cambio, eran organizados por la universidad como tal con contenidos comunes para varias carreras.

Lo que no ha habido en el país, es verdad, son normas regulatorias ni experiencias concretas, como existen en otros países, relativas a un sistema de admisión común a todas las instituciones universitarias, que permitiera luego la asignación o distribución

entre ellas, según distintos criterios, de los aspirantes que hubieren aprobado las correspondientes pruebas²³.

Pero que no haya existido un sistema de admisión común, ni normas que lo regulen, no implica que el llamado ingreso irrestricto, en el sentido de que la única condición para ser admitido en los estudios universitarios sea el certificado de enseñanza media, haya sido una tradición firme que viene de lejos y que tiene continuidad²⁴. Es más bien una posición política que los sectores reformistas sostienen con mucha fuerza, especialmente a partir de los años '80, que tiene indudable vigencia en algunas universidades o en algunas facultades que concentran cantidades importantes de la matrícula estudiantil²⁵, pero claramente no es una tradición de todos los tiempos ni representativa del conjunto de universidades²⁶.

e) *El financiamiento y la gratuidad*

Otra cuestión universitaria importante que ha sido objeto de atención en la mayoría de las leyes que estamos analizando es la relativa al modo de financiamiento de las universidades públicas estatales, y dentro de esa problemática, la cuestión de la gratuidad o no de los estudios, tema en Argentina tan polémico como el de la admisión o el de la participación estudiantil.

En general, y más allá de los reiterados cambios de legislación, sobre todo en el último medio siglo, las universidades nacionales han sido y siguen siendo básicamente sostenidas por el 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 respecto²⁷, sino también por las leyes anuales de presupuesto a través de las cuales se asignan los recursos a las universidades y por las leyes de contabilidad o de administración financiera de la administración pública nacional.

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 por ciento del total de los recursos. Entre ellas, la fuente más polémica, sin duda, es la de los aranceles o derechos por los estudios universitarios, que los sectores reformistas y otros rechazan hoy con virulencia por ser contrario a la *gratuidad* supuestamente proclamada por la Reforma Universitaria de 1918, aunque en realidad ésta nunca la tuvo entre sus postulados. Como recuerda Mignone, “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”²⁸. Fue, en efecto, a través del decreto 4493 del año 1952 que se suspendió el cobro de aranceles en la enseñanza, incluyendo de hecho a la enseñanza superior.

En la legislación, el tema de los aranceles ha recibido un tratamiento diverso, que Cantini sintetiza en cuatro fórmulas: (a) *gratuidad*, tal como lo prevén las leyes 14297, 20654 y 23151; (b) *gratuidad sólo de la enseñanza de grado*, como lo establecen las leyes 17245 y 23569; (c) *arancelamiento facultativo implícito*, ya que alguna legislación como la ley 1597 y los decretos-leyes 6403/55 y 7361/57 no dicen nada al respecto; y (d) *arancelamiento facultativo explícito*, como lo estatuyen las leyes 13031 y 22207²⁹.

Como veremos en la sección siguiente, 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, generó un debate jurídico

importante que dio incluso lugar a la intervención de la Corte Suprema de Justicia, que sentó jurisprudencia fijando su posición al respecto.

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 13031, de 1947, crea un impuesto del 2 por ciento sobre el importe anual de los salarios, del que son responsables los empleadores. Pero en los hechos el impuesto de referencia nunca se aplicó efectivamente.

f) *La iniciativa privada en la oferta universitaria*

Hasta ahora nos hemos venido refiriendo a las universidades nacionales, es decir, a las universidades públicas de carácter estatal. Es necesario agregar que el lugar y el rol que se asigna a las universidades privadas en la oferta universitaria de conjunto, es otra cuestión universitaria que en su momento generó un fuerte debate y que ha recibido un tratamiento legislativo que conviene analizar así sea sumariamente.

Aunque se registra desde comienzos del siglo pasado más de un intento de crear universidades privadas, tuvo que comenzar la segunda mitad del siglo para que la idea finalmente fuera acogida en la normativa y se permitiera su posterior concreción. El advenimiento de universidades privadas en el panorama universitario nacional no fue sin embargo un proceso de trámite fácil ni de aceptación pacífica. Hacia fines del siglo XIX había habido ya una fuerte polémica pública entre sectores “liberales”, partidarios del monopolio estatal en materia de enseñanza, y sectores “católicos”, que apoyándose en el principio de libertad de enseñanza propiciaban la participación de la iniciativa privada en la provisión del servicio educativo. Esta polémica reapareció con fuerza entre 1955 y 1958, período en el que se establecieron las primeras bases legales sobre las que se asienta el posterior surgimiento de universidades privadas en el país.

En 1955, en efecto, el gobierno de facto dictó el decreto-ley 6403, al que ya hemos hecho referencia anteriormente, que en su artículo 28 estableció que “la iniciativa privada puede crear universidades libres que estarán capacitadas para expedir diplomas y títulos habilitantes siempre que se sometan a las condiciones expuestas por una reglamentación que se dictará oportunamente”. Como a pesar de esta norma el tema siguió siendo objeto de polémicas y debates, durante el gobierno constitucional que sucedió al régimen de facto se sancionó la ley 14557, que ratificó la autorización para crear universidades privadas pero sustituyó el texto del mencionado artículo por otro más preciso en el que sobresalen tres notas que perfilan con bastante nitidez el nuevo régimen de universidades privadas:

- (i) En primer lugar, la ley hace por primera vez una clara distinción entre *título académico* y *habilitación profesional*, que no se hacía en el decreto-ley de 1955. Las universidades privadas quedaban autorizadas a conferir el grado académico pero no la habilitación que se reservada al Estado³⁰.
- (ii) En segundo lugar, las universidades a cargo de la iniciativa privada *no podían recibir recursos del Tesoro Público*, característica que se ha mantenido inalterable hasta el presente.
- (iii) En tercer lugar, las universidades privadas debían *someter sus estatutos, programas y planes de estudio a la autorización previa* de la autoridad administrativa, la que debía reglamentar las demás condiciones para su funcionamiento.

Fue sobre estas bases, luego reglamentadas mediante el decreto 1404/59, que se autorizó inicialmente el funcionamiento de varias universidades privadas, las primeras de las cuales tenían un carácter confesional si bien luego se crearon varias otras no-confesionales. Pero este régimen, que tuvo vigencia durante unos diez años, fue sustituido en 1967 por otro menos estricto y a la vez más burocrático. Menos estricto porque la ley 17604 de universidades privadas³¹, que de ella se trata, estableció un sistema de “autorización provisional” según el cual las instituciones podían, al cabo de 15 años, obtener su reconocimiento definitivo, luego de lo cual quedaban facultadas no sólo a otorgar grados académicos sino también la correspondiente habilitación profesional. Más burocrático, sin embargo, porque las exigencias de ese carácter del Ministerio de Educación relativas a la aprobación de los planes de estudio y a las “incumbencias profesionales” que debían tener en cuenta fueron cada vez mayores. Y es recién en 1994/1995, con el decreto 2330/94 primero y luego con la ley 24521, actualmente vigente, que se introducen algunos cambios en esta materia.

g) El régimen de títulos

El régimen de títulos es otra de las cuestiones que, según cómo se conciba y sea legislada, contribuye a definir las características de un sistema universitario. En la tradición anglosajona, como es sabido, se distingue claramente el grado académico que las universidades, sean públicas o privadas, pueden otorgar, de la habilitación profesional, que normalmente queda en manos de otras instancias, sea el Estado, o por delegación de éste, las corporaciones profesionales u otros organismos conformados al efecto. En los países de tradición latina, y sobre todo en los que hubo una fuerte influencia napoleónica, en cambio, grado académico y título profesional tienden a confundirse y la atribución de conferir uno y otro suele quedar en manos de las universidades. No es objeto de este informe indagar en las implicaciones que uno y otro sistema tienen para la autonomía y el desarrollo universitario, pero sí analizar brevemente cómo el tema ha sido tratado en la legislación sobre universidades que venimos examinando.

A diferencia de otras cuestiones universitarias, sobre las cuales la legislación ha tenido a menudo variaciones y vaivenes a veces drásticos, en el tema títulos la tradición legislativa ha sido consistente por su continuidad, al menos hasta la sanción de la ley 24521 actualmente vigente, que sin apartarse en lo sustancial de la tradición introduce cambios importantes.

En efecto, aunque el texto de la primera normativa universitaria (ley 1597) no es muy claro al respecto -“cada facultad, dice en su artículo 1º inciso 4, dará los certificados de exámenes en virtud de los cuales la Universidad expedirá exclusivamente los diplomas de las respectivas profesiones científicas”-, siempre se ha interpretado que conforme a ella era atribución de las universidades otorgar títulos habilitantes para el ejercicio de las profesiones. De ello no queda duda si, como ha recordado Mignone³², se presta atención al debate parlamentario de esa norma y a un posterior fallo de la Corte Suprema que en 1929 interpretó, resolviendo un caso, que “el diploma otorgado por una Universidad Nacional habilita para el ejercicio de la profesión de abogado en todo el país...”

Esta concepción legislativa se mantiene por más de un siglo en las leyes posteriores, al menos para las universidades públicas de carácter estatal. Todas, desde la 13031 a la 23068, dicen, palabras más o palabras menos, que corresponde a las universidades nacionales “expedir grados académicos y títulos habilitantes, sin perjuicio del poder de policía que corresponde a las autoridades locales”.

Tal vez el caso menos tajante a este respecto sea el del decreto-ley 6403 del año 1955³³, que por otra parte, como dijimos en el apartado anterior, introduce por primera vez la distinción entre título académico (como atribución de las universidades) y habilitación profesional (como facultad reservada al Estado nacional) para el caso de las universidades privadas. Pero ello no habría de durar en definitiva mucho, ya que en 1968/69 la ley 17604 y su decreto reglamentario eliminaron la restricción de otorgar títulos habilitantes a las universidades privadas con autorización definitiva con quince años o más de antigüedad en tal condición. Con lo cual se las equiparó, en este punto, a las universidades nacionales, dando continuidad en consecuencia a la tradición legislativa iniciada a fines del siglo XIX ahora incluyendo en ella a las universidades privadas.

h) La coordinación interuniversitaria

Una última cuestión que examinaremos se refiere a las modalidades de coordinación interuniversitaria que prevén las distintas leyes. Su análisis muestra que en algunos casos esa coordinación ha estado impulsada y a veces hasta ha sido una función propia del Poder Ejecutivo. Las leyes 13031 y 14297, por ejemplo, prevén el funcionamiento de un Consejo Nacional Universitario, que si bien está integrado por los rectores, lo preside el Ministro de Educación y tiene como funciones no sólo la coordinación y el asesoramiento al Poder Ejecutivo sino también “armonizar y uniformar” los planes de estudio, los regímenes de ingreso y promoción, los títulos a otorgar, etc. En esta misma línea, la ley 20654 deja la coordinación y planificación universitaria directamente en manos del Ministerio de Educación, que debe compatibilizarla, según reza el art. 52, con el sistema nacional de planificación y desarrollo. Y la ley 22207 acentúa aún más la tendencia. Por otra parte, las leyes que establecen las funciones de los distintos ministerios, han asignado sistemáticamente al Ministerio de Educación, sobre todo a partir de 1981, la coordinación del sistema universitario.

Frente a esta línea de clara injerencia del poder político, hay otras leyes que dejan la coordinación en manos de órganos conformados por las propias universidades. Así, el decreto-ley 7361/57, que en realidad sólo regula el régimen económico-financiero de las universidades, dispuso la creación de un Consejo Interuniversitario, con la función de compatibilizar los proyectos de presupuesto y de planes de obras de las universidades para ser luego elevados al Poder Ejecutivo para su inclusión en el presupuesto general de la Nación. La idea de un consejo interuniversitario, cuyas funciones fueron luego ampliadas, tuvo continuidad en el sistema de coordinación previsto por la ley 17245, que creó el Consejo de Rectores de Universidades Nacionales (CRUN), que fue en los hechos una de las instancias de coordinación y planeamiento mejor organizadas profesionalmente y más efectivas que se registran en la experiencia de las universidades argentinas. Esta línea de coordinación en manos fundamentalmente de las universidades reaparece en 1985, cuando el decreto 2461 de ese año crea el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), que reúne en su seno a los rectores de las universidades nacionales y que es presidido periódicamente por uno de ellos. Paralelamente, la ley 17604 prevé el funcionamiento del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), un órgano de coordinación en el ámbito de esas instituciones.

Más allá de estas dos tendencias en cuanto a la responsabilidad de la coordinación, hay un par de notas que merecen destacarse. Una es que, hasta 1995 en que se sanciona la ley de educación superior actualmente vigente, que analizaremos en la sección siguiente, nunca ha habido órganos o instancias de coordinación para el conjunto de la educación superior, y ni siquiera para el conjunto de universidades, ya que la relativa a las instituciones públicas de carácter estatal estuvo separada de la

correspondiente a las instituciones privadas. Y la otra característica que vale la pena anotar es que la coordinación, sobre todo cuando ha quedado en manos de las universidades, nunca ha sido muy efectiva, básicamente como consecuencia de la gran autonomía, a veces claramente exacerbada, que las propias instituciones defienden y mantienen para sí.

5. El marco legal vigente: continuidad e innovación

Como hemos ya anotado anteriormente, el marco legal vigente está básicamente conformado por la Ley de Educación Superior 24521, de 1995, y por una serie de normas reglamentarias que se fueron dictando desde entonces para hacer posible la aplicación de la misma.

a) Una ley que apunta a transformar el conjunto de la educación superior

Analizando la ley y el contexto en que surgió se advierten tres características o rasgos principales que en mi opinión la definen. En primer lugar, es la primera ley en la historia de la legislación educativa argentina que *regula el conjunto de la educación superior*, incluyendo en ello todas “las instituciones de formación superior, sean universitarias o no universitarias, nacionales, provinciales o municipales, tanto estatales como privadas, todas las cuales forman parte del Sistema Educativo Nacional regulado por la ley 24195” (artículo 1º)³⁴. Antes hubo, como hemos visto, leyes para las universidades públicas de carácter estatal, leyes para las universidades privadas e incluso una ley para las universidades provinciales, a pesar de que su presencia en el contexto nacional ha sido siempre casi inexistente. Pero nunca hubo una ley para el conjunto de las universidades, y menos para el conjunto de las instituciones de educación superior, que en Argentina se caracterizan por su heterogeneidad y escasa articulación interna y externa. En consecuencia, la estructura de la ley 24521 incluye, además de un título de disposiciones preliminares y otro de disposiciones complementarias y transitorias, tres títulos centrales que se refieren: (i) a la “educación superior” en general (finés y objetivos, estructura y articulación, derechos y obligaciones de los actores); (ii) a la “educación superior no-universitaria” (que regula la responsabilidad en la materia de las jurisdicciones provinciales de las cuales dependen las instituciones no-universitarias, las funciones y características básicas de éstas, sus títulos y planes de estudio, y la evaluación institucional a la que quedan sometidas); y (iii) a la “educación superior universitaria” (que además de tres capítulos iniciales referidos al conjunto de instituciones universitarias, prevé un capítulo especial sobre las universidades nacionales, otro sobre las universidades privadas, un tercero sobre las provinciales, y uno final referido al gobierno y coordinación del sistema universitario como tal). Una estructura, como se ve, compleja y abarcativa del conjunto de la educación de nivel superior³⁵.

Una segunda característica de esta ley es que no sólo establece un marco para ordenar la compleja y heterogénea realidad de la educación superior, sino que es un instrumento concebido para *impulsar la transformación de esa realidad*. Es más: la ley es parte de un proceso de transformación más amplio, como el que se intentó por esos años en la estructura socio-económica, en el escenario político, en la inserción del país en el contexto internacional, y más específicamente, en la estructura y contenidos de la educación en todos sus niveles. En ese contexto, la ley aparece como el marco normativo específico destinado a impulsar la transformación de la educación superior³⁶. El propósito de esa transformación no era otro que el de “avanzar hacia la conformación de un sistema con creciente capacidad de autorregulación, integrado por instituciones autónomas y autárquicas con capacidad de gestionar su propio desarrollo, que aceptaran como contrapartida incorporarse a procesos de evaluación

externa y acreditación destinados a estimular su preocupación por la calidad y dar cuenta de los resultados de su accionar³⁷.

El rol del Estado en ese proceso no es pasivo ni menor. Se le asigna, por lo pronto, una “responsabilidad indelegable en la prestación del servicio de educación superior de carácter público” (artículo 2 de la ley), principio que es afirmado directa e indirectamente no sólo en la concepción sino también en los textos mismos de la norma. No es sin embargo un Estado como el de las leyes 13031 o 14297, que pretende planificarlo todo centralmente, ni tampoco como el que subyace en el decreto-ley 10775/56, que deja todo librado a una suerte de dinámica autónoma del sistema, sin reglas comunes, sino un Estado que establece un conjunto de reglas básicas, y que, sin intervenir directamente en la vida de las instituciones, plantea objetivos y genera incentivos que tienden a inducir innovaciones que se entiende que la sociedad está reclamando de sus instituciones de educación superior, especialmente de las universitarias. Como se ha dicho muchas veces, se trata, en suma, de una suerte de “regulación indirecta” del sistema.

La tercera nota a subrayar es que esa ley, que a través de esa estrategia busca ordenar y transformar dimensiones sustantivas de la educación superior, conserva y continúa al mismo tiempo algunas tradiciones caras sobre todo al sistema universitario. Hay entonces en ella algunas cuestiones en las que predomina un abordaje que privilegia una cierta continuidad (por ejemplo en materia de gobierno y participación, en lo que hace al régimen docente, al régimen de alumnos, o a la participación de la iniciativa privada) y hay cuestiones en las que claramente se avanza con un enfoque normativo innovador (una concepción renovada de la autonomía, mecanismos de evaluación institucional y acreditación de carreras o programas, el régimen de títulos, las bases para el financiamiento de las universidades, o la coordinación y articulación del sistema).

En lo que sigue analizaremos estos dos tipos de cuestiones con mayor detenimiento, prestando más atención, dado su interés, a las que pueden considerarse como innovaciones.

b) Las continuidades

En el marco general de la ley, las que anotamos como “continuidades” hacen referencia a algunas cuestiones que son tratadas normativamente siguiendo en lo sustancial la pauta de regulación tradicional, aunque siempre hay, como veremos, precisiones y notas distintivas que conviene tener en cuenta.

(i) El gobierno y la participación

En esta materia, como corresponde a una ley-marco, no se definen cuáles deben ser los órganos de gobierno ni su composición y atribuciones, sino que ello se deja a lo que dispongan los estatutos de cada institución. La ley, no obstante, sienta algunas pautas básicas a las que deben ajustar sus provisiones las normas particulares. En lo que hace a la participación de los distintos estamentos, por ejemplo, se establece que los estatutos “deben asegurar: (a) que el claustro docente tenga la mayor representación relativa, que no podrá ser inferior al cincuenta por ciento de la totalidad de sus miembros; (b) que los representantes de los estudiantes sean alumnos regulares y tengan aprobado por lo menos el treinta por ciento del total de asignaturas de la carrera que cursen; (c) que el personal no docente tenga representación en dichos cuerpos con el alcance que determine cada institución; y (d) que los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, puedan elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución universitaria” (artículo 53).

Puede parecer paradójico que, siendo que la mayoría de estas reglas no implican en realidad ningún cambio sustancial en el modo de abordar la cuestión, hayan dado lugar a muchas protestas y movilizaciones por parte de los sectores *reformistas*, especialmente estudiantiles. La actitud, empero, encuentra su explicación en que las mencionadas reglas –que apuntan a garantizar la gobernabilidad de las instituciones– implicaban una reducción, en muchos casos, del peso relativo que en los hechos había alcanzado la representación estudiantil, buscando alterar de este modo la estructura de poder.

(ii) El régimen docente

Tampoco hay cambios sustanciales en el modo de encarar el régimen docente. La designación de los profesores, siguiendo como hemos visto en la sección anterior lo que es una vieja tradición en el país, es atribución de las universidades, que lo harán “mediante concurso público y abierto de antecedentes y oposición” (artículo 51). Es también tradicional que las instituciones universitarias “garanticen el perfeccionamiento de sus docentes, que deberá articularse con los requerimientos de la carrera académica” (artículo 37). La única novedad es que tanto esta última norma como otra que establece que “los docentes de todas las categorías deberán poseer título universitario de igual o superior nivel a aquel en el cual ejercen la docencia” (artículo 36), rigen ahora para todas las instituciones universitarias, y no sólo para las de carácter estatal.

(iii) El régimen de alumnos

Aunque no hay aquí tampoco mayores innovaciones, sí cabe destacar que a diferencia de varias de nuestras leyes universitarias del pasado, que reglamentaban con mucho detalle lo relativo al sistema de admisión y permanencia de los estudiantes, la ley 24521 deja lo sustancial para que lo definan los estatutos. Existen sin embargo unas pocas reglas y exigencias básicas, dirigidas a asegurar una mayor calidad y rendimiento, que las decisiones particulares de cada universidad deben tener en cuenta.

La norma básica en materia de admisión es que “para ingresar como alumno a las instituciones de nivel superior³⁸, se debe haber aprobado el nivel medio...de enseñanza” (artículo 7). Y el mismo artículo agrega una excepción que no es totalmente nueva en la legislación argentina, como hemos visto antes, pero que ahora aparece mejor perfilada: “excepcionalmente -dice- los mayores de 25 años que no reúnan esa condición, podrán ingresar siempre que demuestren, a través de las evaluaciones que...(se) establezcan, que tienen preparación y/o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente”. Las universidades, por su parte, tienen la atribución de “establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias” (artículo 29, inciso j), para lo cual “deberá reunirse como mínimo la condición prevista en el artículo 7º y cumplir con los demás requisitos del sistema de admisión que cada institución establezca” (artículo 35).

En lo que hace a la permanencia de los estudiantes en la universidad, la ley plantea algunas exigencias que se entienden si se observa que los datos muestran, especialmente en las universidades estatales, un rendimiento académico notablemente bajo³⁹. Refiriéndose a ellas en particular, el artículo 50 establece que “cada institución dictará normas sobre regularidad en los estudios, que establezcan el rendimiento académico mínimo exigible, debiendo preverse que los alumnos aprueben

por lo menos dos materias por año, salvo cuando el plan de estudios prevea menos de cuatro asignaturas anuales, en cuyo caso deben aprobar una como mínimo...”⁴⁰. La misma exigencia se plantea para poder elegir representantes estudiantiles para integrar los órganos colegiados (artículo 55).

(iv) La regulación de la iniciativa privada

El régimen de universidades privadas podría incluirse entre las “continuidades” o bien entre las “innovaciones” de la ley, según donde se ponga el foco. Si lo que importa ver es el lugar que la legislación deja a la iniciativa privada en esta materia, el margen de libertad para desarrollar su acción, el financiamiento exclusivamente privado, el régimen de autorización, inicialmente provisoria y luego definitiva, o la fiscalización por el Ministerio de Educación (artículos 64 a 68), podría decirse que la ley de educación superior vigente sigue en líneas generales la pauta conocida. En este tipo de razones se basa la inclusión del tema en este apartado. Sin embargo, si lo que importa destacar es el tipo de exigencias que deben respetar para mejorar la calidad académica o las condiciones para que los títulos que expiden tengan, especialmente si corresponden a profesiones reguladas por el Estado, validez a los fines de la habilitación profesional, no caben dudas de que el tema debe incluirse, decididamente, entre las innovaciones de la ley. En este tipo de razones se basa la nueva consideración que del tema se hará en los apartados referidos a la evaluación institucional y al régimen de títulos.

c) *Los núcleos innovadores*

Más allá de las continuidades anotadas, y de otras que pueden encontrarse en la actual ley de educación superior, hay en ella un conjunto de “núcleos innovadores” realmente importantes, que son los que le dan el perfil de modernidad que la caracteriza y que prevalece ampliamente, en mi opinión, sobre los enfoques normativos más tradicionales. Analizaremos en lo que sigue algunos de esos núcleos.

(i) Una concepción moderna de la autonomía

Uno de los cuestionamientos más importantes que se hizo en su momento al proyecto de ley, y luego a la ley misma, es el de que ella atenta contra la autonomía de las universidades. Debe tenerse en cuenta, por una parte, que la autonomía con respecto al poder político tiene una larga tradición en Argentina⁴¹. Con frecuencia, más allá del valor y el sentido que ella realmente tiene para la preservación de un ámbito donde sea posible el desarrollo del pensamiento crítico e independiente, aparece como un escudo que esgrimen sectores universitarios y políticos con mucha capacidad de influencia y movilización, detrás del cual suele ocultarse la mera defensa de intereses corporativos. Por otra parte, debe recordarse que en 1994, un año antes de que se sancionara la ley de educación superior, la Convención Reformadora de la Constitución Nacional incorporó en su texto, por primera vez en la historia del país, una norma según la cual corresponde al Congreso “sancionar leyes...que (entre otras cosas) garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales” (artículo 75 inciso 19). Siendo ahora por lo tanto una garantía con jerarquía constitucional, la sensibilidad pública con relación a ella es aún mayor. Y las leyes que la definan y regulen pueden eventualmente ser tachadas de inconstitucionales.

Cabe entonces examinar con atención el modo cómo la ley plantea y regula el tema de la autonomía. Está claro, por lo pronto, la significación que le ha dado el legislador. Como no ocurre en ninguna de las leyes anteriores, la que analizamos dedica un capítulo íntegro a definir “la autonomía, su alcance y sus garantías” (capítulo 2 del

título IV). También por primera vez se habla en ese capítulo no sólo de autonomía académica (o “científica y docente”, como dicen algunas leyes del pasado) sino también de “autonomía institucional”, queriéndose significar con ello no sólo la capacidad de las instituciones de dictar sus propias normas y darse sus propias autoridades, sino incluso de definir sus propios órganos de gobierno, lo que abre la posibilidad de que se ensayen nuevas opciones institucionales.

Según el artículo 29 de la ley, la autonomía comprende un conjunto muy amplio de atribuciones, entre las que se encuentran: “a) dictar y reformar sus estatutos, los que serán comunicados al Ministerio de Cultura y Educación...; b) definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo a lo que establezcan los estatutos y lo que prescribe la ley; c) administrar sus bienes y recursos, conforme a sus estatutos y las leyes que regulan la materia; d) crear carreras universitarias de grado y de posgrado; e) formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad...; f) otorgar grados académicos y títulos habilitantes...; g) impartir enseñanza, con fines de experimentación, de innovación pedagógica o de práctica profesional docente, en los niveles preuniversitarios...; h) establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente; i) designar y remover al personal; j) establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes...; k) revalidar, sólo como atribución de las universidades nacionales, títulos extranjeros; l) fijar el régimen de convivencia; m) desarrollar y participar en emprendimientos que favorezcan el avance y aplicación de los conocimientos; n) mantener relaciones de carácter educativo, científico y cultural con instituciones del país y del extranjero; ñ) reconocer oficialmente asociaciones de estudiantes, cumplidos que sean los requisitos que establezca la reglamentación, lo que conferirá a tales entidades personería jurídica”.

Se ha señalado que, a diferencia de la legislación anterior en que la enumeración de facultades era taxativa, en la ley 24521 es meramente ejemplificativa, y por lo tanto las universidades pueden en realidad hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido. “Se implementa así un sistema en el que la libertad es la regla y las limitaciones constituyen excepciones que sólo son admitidas si están contenidas expresamente y por ese mismo carácter son de interpretación y aplicación restrictiva y rigurosa”⁴², con lo cual se enfatiza el carácter amplio con que la autonomía está concebida en la legislación que analizamos.

Siguiendo una tradición legislativa que se remonta bastante atrás, la ley rodea la autonomía de un conjunto de “garantías” que define con precisión. En primer lugar, las universidades estatales sólo pueden ser intervenidas por el Congreso de la Nación y sólo por las causales previstas en el artículo 30. Además, según la misma norma, la intervención -de ocurrir- nunca podrá menoscabar la autonomía académica. En segundo lugar, se prohíbe que la fuerza pública ingrese en los ámbitos universitarios si no media orden escrita previa de juez competente o solicitud expresa de la autoridad universitaria (artículo 31). En fin, tercera garantía, se establece que “contra las resoluciones definitivas de las instituciones universitarias nacionales..., sólo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones...” (artículo 32), con lo cual se dice que el Ministerio de Educación (u otro órgano del Poder Ejecutivo) no es más, como lo fue en el pasado, instancia de control de la legalidad de los actos de las universidades nacionales.

Ahora bien, en la concepción de la ley 24521 esta autonomía amplia debe ser también una autonomía responsable, que implica que la independencia que a las instituciones universitarias se les garantiza debe ir acompañada por una correlativa responsabilidad pública por sus actos y por lo que de ellos resulta. Consecuente con ello, y para

avanzar en el cumplimiento de esa responsabilidad que se les demanda, la ley prevé algunos institutos nuevos, como la evaluación institucional, la acreditación de carreras y programas, o un régimen de títulos con nuevas exigencias para el caso de ciertos títulos profesionales, que en su momento fueron objeto de crítica en tanto pueden afectar el alcance de la autonomía⁴³.

Aunque no se puede negar que en teoría ello puede ocurrir, el modo cómo estas innovaciones están concebidas y reguladas, según veremos en los apartados siguientes, ofrecen en el caso adecuadas garantías de que la autonomía no queda finalmente afectada. Puede admitirse, en todo caso, que las normas que podrían eventualmente considerarse restrictivas en esta materia “encuentran siempre su fundamento en la responsabilidad que cabe al Estado frente al interés público”⁴⁴

(ii) Evaluación institucional y acreditación de carreras

Por primera vez en nuestra legislación, la ley 24521 incorpora en su texto un conjunto de normas sobre evaluación institucional y acreditación y le dedica una sección completa (sección 3 del capítulo 3 del título IV). La norma establece la obligación para todas las instituciones universitarias, estatales y privadas, de someterse regularmente a procesos de evaluación, define las instancias alternativas que tendrán a su cargo la evaluación externa –un órgano estatal o agencias privadas-, y precisa el status legal, las funciones y la composición del organismo estatal.

La caracterización legal de esta figura comienza estableciendo que “las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. Las autoevaluaciones de complementarían con evaluaciones externas, que se harán como mínimo cada seis años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución...” (artículo 44). La obligatoriedad, que generó más de una crítica y resistencia por ser un punto de fricción con la autonomía, fue en su momento justificada como necesaria, “hasta que se consolide una cultura de la evaluación”, en la escasa propensión de las instituciones a la evaluación externa⁴⁵. Aunque discutible conceptualmente, la evolución posterior de los hechos parece haber dado la razón al argumento, ya que a pesar de las resistencias iniciales un número cada vez más importante de universidades, tanto estatales como privadas, ha ido incorporándose a procesos de evaluación y poco a poco se la empieza a ver como una práctica regular y positiva para el desarrollo institucional.

La ley establece que la evaluación externa estará a cargo de una Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), organismo claramente inspirado en la experiencia francesa. Pero abrevando en la experiencia americana admite también, como alternativa, que podrán constituirse con ese fin entidades privadas, siempre que sean reconocidas por el Ministerio de Educación y que los patrones y estándares para los procesos de acreditación sean los mismos que establezca dicho Ministerio para todas las instituciones, previa consulta con el Consejo de Universidades (v. artículos 44 y 45).

En cuanto a la CONEAU, la ley establece, con el propósito de asegurar su independencia, que es un organismo descentralizado, con funciones que se resumen en tres tipos principales de intervención previstos en el artículo 46: *a*) en la evaluación externa (inciso *a*), *b*) en la acreditación de carreras de grado y posgrado⁴⁶ (inciso *b*), *c*) en la evaluación del proyecto institucional que la ley requiere para autorizar la puesta en marcha de una nueva institución universitaria estatal (inciso *c*), y *d*) en la

evaluación requerida para otorgar la autorización provisoria o el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas (inciso d).

La Comisión se integra con doce miembros, que son designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de los siguientes organismos: tres por el Consejo Interuniversitario Nacional (integrado por las universidades estatales), uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno por la Academia Nacional de Educación, tres por cada una de las Cámaras del Congreso de la Nación, y uno por el Ministerio de Educación, debiendo tratarse, en todos los casos, de personalidades de reconocida jerarquía académica y científica (v. artículo 47).

El tema de la evaluación es central en la ley y fue en su momento objeto de más de un cuestionamiento, básicamente porque se aducía que podía vulnerar la autonomía universitaria. Sin embargo, examinando con cuidado las normas pertinentes se advierte que están contempladas todas o casi todas las recomendaciones que la teoría de la evaluación suele formular como condiciones para que ella no afecte la autonomía. Entre ellas: *a)* la evaluación debe quedar en manos de “pares académicos” de reconocida competencia (artículo 44), es decir, de universitarios destacados y reconocidos en su disciplina o área de especialización; *b)* debe hacerse “en el marco de los objetivos definidos por cada institución” (*idem*), de modo que se respete el proyecto institucional que cada una tenga como propio; *c)* debe comenzar siendo una autoevaluación, a cargo de las propias instituciones, y para evitar sospechas de que ello se convierta en autojustificación, se la complementa con evaluaciones externas periódicas (*idem*); *d)* el ente evaluador estatal ofrece, por su status legal (artículo 46) y composición (artículo 47), razonables garantías de independencia y pluralidad; *e)* en fin, la evaluación no tiene objetivos punitivos, sino que busca estimular a las instituciones a que analicen su propio desempeño, sus propios logros y dificultades, en vistas a emprender acciones de mejoramiento (artículo 44).

Es cierto que la teoría también recomienda que la evaluación, en lo posible, debe ser voluntaria. Y la ley, como hemos dicho, la concibe en cambio como obligatoria (artículo 44). Pero las razones que se aducen para sostener esta posición (ausencia entre nosotros de una cultura de la evaluación, urgencia de prestar atención a la calidad de la formación que las universidades ofrecen, necesidad de que el Estado cautele la fe pública en sus instituciones universitarias) se ven abonadas por un dato nada secundario: según la ley, como hemos ya señalado, es opcional para las universidades escoger la entidad que las evaluará, es decir, el ente estatal descentralizado o bien agencias privadas debidamente reconocidas que se constituyan con fines de evaluación (y que deben utilizar los mismos patrones que el ente estatal) (artículo 45), con lo cual la obligatoriedad queda, si así podemos decir, muy morigerada.

Se advierte claramente que cuando la ley recurre a este tipo de instrumentos, está en realidad desarrollando un tipo de regulación de la actividad universitaria que es cualitativamente diferente a las formas tradicionales de intervenir vía reglamentaciones o controles burocráticos. En primer lugar, porque aunque la mirada se haga desde afuera (evaluación externa), la regulación queda en el fondo en manos de los propios universitarios, que son los que en realidad tienen a su cargo la evaluación y la acreditación. Y también, porque se trata de regulaciones concebidas para operar de modo más bien indirecto, a través de estímulos e incentivos que tienen por misión inducir a las instituciones universitarias a que ellas mismas orienten su desarrollo en función de objetivos y metas de calidad, equidad y eficiencia que resulten de su propio análisis de la realidad institucional.

A diferencia de la evaluación, por la que deben pasar todas las instituciones universitarias, la *acreditación* rige sólo para algunas carreras (las de posgrado y las de

grado que otorgan títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado) (artículos 39 y 43), se hace conforme a patrones y estándares fijados por el Ministerio de Educación y el Consejo de Universidades (artículo 45), y tiene efectos jurídicos importantes ya que una carrera no acreditada puede dar lugar a una recomendación de que la institución suspenda la inscripción de nuevos alumnos en dicha carrera, hasta que se subsanen las deficiencias encontradas (artículo 76).

(iii) Títulos académicos y habilitación profesional

La acreditación está muy vinculada al nuevo régimen de títulos que prevé la ley 24521. Como hemos visto en la sección anterior, prácticamente desde 1885 la legislación universitaria argentina ha establecido como atribución de las universidades el otorgamiento tanto de grados académicos como de títulos habilitantes para el ejercicio profesional. Si bien desde 1958 se excluyó de ese régimen a las universidades privadas, que sólo otorgaban grados académicos quedando la habilitación a cargo del Estado, a partir de la segunda mitad de la década de 1970 esto fue desapareciendo para las universidades con más de quince años de funcionamiento con autorización provisoria (véase *supra*, 4, f) y g).

La ley 24521 introduce cambios importantes en este régimen, si bien no se aparta totalmente la tradición de referencia. En realidad, la ley opta por un camino intermedio, luego de que la alternativa de separar grado académico y habilitación profesional, propuesta en un primer anteproyecto de lo que luego sería la mencionada ley, no encontrara el consenso necesario.

El núcleo del sistema adoptado por la ley que analizamos está previsto en los artículos 42 y 43. Según el primero, “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. Los conocimientos y capacidades que tales títulos certifican, así como las actividades para las que tienen competencia sus poseedores, serán fijados y dados a conocer por las instituciones universitarias, debiendo los respectivos planes de estudio respetar la carga horaria mínima que para ello fije el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades”.

Esta es la regla general, y como se advierte claramente, en la norma hay dos aspectos a considerar. Uno es la declaración de que los títulos universitarios certifican la formación académica y a la vez habilitan para el ejercicio profesional. Es el régimen de títulos tradicional en Argentina, y en muchos otros países que han seguido la tradición napoleónica, que a diferencia de lo que ocurre en el mundo anglosajón, no separan el grado académico de la habilitación profesional, quedando ambos como atribución de las universidades. El otro aspecto de la norma surge de su segunda parte, que deja claramente en manos de las instituciones universitarias tanto la definición de lo que suele llamarse el “perfil” del título (es decir, el conjunto de conocimientos y capacidades que el mismo certifica) como su “alcance” (es decir, las actividades para las que tiene competencia el poseedor de un título, en función del perfil de éste y de los contenidos curriculares de la carrera que ha cursado), con la sola condición de que los planes de estudio respeten la carga horaria mínima fijada por el Ministerio en acuerdo con el Consejo de Universidades. Ello implicó un notable avance a favor de la autonomía, ya que en las últimas décadas y hasta que se dictó el decreto 256 en 1994 las universidades debían solicitar al Ministerio de Educación que fijara las “incumbencias” de cada nuevo título que expedían, lo que implicaba someter sus planes de estudio al análisis y aprobación de instancias burocráticas.

Si bien la regla general es, entonces, que el título universitario certifica el grado académico y habilita para el ejercicio profesional, y que todo lo que ello implica es responsabilidad de las universidades, la ley prevé una excepción que importa una innovación de gran importancia en la legislación y en la vida universitaria argentina. Esa excepción está prevista en el artículo 43, según el cual, “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, además de la carga horaria a la que hace referencia el artículo anterior, 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; y b) las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o por entidades privadas constituidas con ese fin debidamente reconocidas. El Ministerio de Cultura y Educación -agrega el artículo- determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos”.

El fundamento de esta excepción es claro, ya que se trata de garantizar la competencia de quienes van a ejercer actividades profesionales que pueden poner en riesgo de modo directo bienes y valores que requieren ser protegidos, como la salud de la población, la seguridad, etc. Y ello es claramente, aquí y en todas partes, responsabilidad principal del Estado. Están también claras las dos exigencias que la ley plantea: por un lado, respetar los lineamientos del Ministerio en cuanto a contenidos básicos e intensidad de la práctica requerida por la formación, y por otro, someter a esas carreras a procesos de acreditación periódicos. Lo que no queda definido con precisión es cuáles son las carreras correspondientes a esos títulos, si bien puede suponerse que allí estarán la medicina y otras ciencias de la salud, algunas ingenierías, seguramente la psicología, etc. La ley se limita a decir que el Ministerio, en acuerdo con el Consejo de Universidades, determinará la nómina de tales títulos “con criterio restrictivo”, de modo que la excepción no termine siendo la regla y previendo quizá la presión de algunas corporaciones profesionales para que los títulos de sus asociados se incorporen al sistema y obtengan así esta suerte de “sello de calidad”.

En suma, como dice Cantini, la ley 24521 “continuó la tradición iniciada a fines del siglo XIX para las universidades nacionales y hace un cuarto de siglo también para las universidades privadas, en cuanto al otorgamiento simultáneo del título académico y la habilitación profesional, pero encuadrándolo en una serie de recaudos preventivos, destinados a garantizar el interés público”⁴⁷

(iv) Financiamiento y gratuidad

La ley contiene también varias previsiones en materia de financiamiento que, aunque breves o poco explicitadas, importan innovaciones importantes en la tradición legislativa del país.

De modo consistente con lo que establece el artículo 2, ya comentado, según el cual al Estado le cabe responsabilidad indelegable en la prestación del servicio de educación superior de carácter público, el artículo 58 estatuye que “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...” Está claro,

pues, que la responsabilidad que cabe al Estado en la prestación del servicio de educación superior no podría cumplirse si no se garantiza el aporte financiero para que las instituciones encargadas de ofrecer ese servicio puedan funcionar y gestionar su propio desarrollo. Esta garantía que prevé el artículo 58 no ha de entenderse, empero, como que contradice la generación de otros recursos por parte de las universidades, hoy indispensables, que la ley alienta y estimula a través de ésta y otras normas (artículos 58 in fine, 59 inciso c), 60). Por otra parte, que la ley haga referencia a “indicadores de eficiencia y equidad” como pautas para la distribución de los recursos destinados a las universidades, tiene una relevancia singular ya que implícitamente está prescribiendo que se debe revisar el sistema de asignación de recursos que se ha seguido hasta ahora, que reproduce cada año la distribución presupuestaria del año anterior más el incremento que permita la situación fiscal, sin tener especialmente en cuenta ni la equidad de la distribución entre las diferentes instituciones ni el desempeño de éstas como criterios para la asignación.

Siguiendo la misma metodología utilizada cuando precisa los alcances de la autonomía, la ley establece que la autarquía económico-financiera que se reconoce a las universidades, comprende un conjunto no taxativo de atribuciones que enumera así: “a) administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto...; b) fijar su régimen salarial y de administración de personal; c) dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, 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 provinieren 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...; d) garantizar el normal desenvolvimiento de sus unidades asistenciales, asegurándoles el manejo descentralizado de los fondos que ellas generen...; e) constituir personas jurídicas de derecho público o privado, o participar en ellas...; f) aplicar el régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales, con las excepciones que establezca la reglamentación...” (artículo 59). Dos puntos sobresalen en esta enumeración, por su significación y por los debates que han generado. El primero, previsto en el inciso b), implica que la ley ratifica el régimen de descentralización salarial adoptado el mismo año de su sanción por la ley de presupuesto 24447. Aunque hasta el presente esa disposición no ha sido de hecho utilizada por la mayoría de las universidades, implica un cambio radical en la política salarial del personal universitario, que hasta entonces estaba centralizada y en consecuencia implicaba salarios uniformes (fijados por el Estado) y regímenes de administración de personal con frecuencia diversos (establecidos por las propias universidades).

El otro punto que generó una fuerte polémica es el relativo a las tasas por los estudios de grado, previsto en el inciso c). En rigor, lo único que hace la ley es dejar el punto en manos de las universidades, como corresponde en un régimen de instituciones que gozan de autonomía, con la única condición de que, si se cobran aranceles o cuotas por los estudios de grado, los recursos que se generen deberán destinarse prioritariamente a becas, créditos y otras formas de apoyo a los estudiantes. Hay tres hechos, sin embargo, que explican que esa norma en principio inofensiva generara oposición, especialmente de los sectores estudiantiles. Por un lado, la reforma constitucional de 1994 incorpora en su texto una fórmula sobre el punto de la gratuidad que ha dado lugar a distintas interpretaciones⁴⁸ pero que para muchos sienta un principio, el de la gratuidad, que no admite discusión. Por otra parte, las leyes 23151 y 23569, que regulaban el régimen económico-financiero de las universidades en los últimos años, hasta la sanción de la ley 24521, establecían la gratuidad de los estudios universitarios en general en el primer caso (artículo 3 inciso g) y de los estudios de

grado en particular en el segundo (también artículo 3 inciso g). Si a los hechos anteriores se suma que los sectores universitarios *reformistas* han hecho de la gratuidad un verdadero dogma, que equivocadamente atribuyen a la Reforma de 1918 como se señaló en la sección 3, se comprenderá las resistencias que en su momento encontró la norma que comentamos, y que aún encuentra cuando el tema reaparece.

(v) La educación superior no universitaria

Además de la enseñanza superior universitaria, que ocupa su mayor atención, la ley 24521 se ocupa también, como hemos adelantado, de la educación superior no universitaria. Este hecho, que constituye una novedad en nuestra legislación, va acompañado de algunas innovaciones en el tratamiento que la ley hace de esa modalidad.

En el título respectivo, la ley empieza precisando que el gobierno y organización de la educación superior no universitaria corresponde a las provincias en sus respectivos ámbitos de competencia⁴⁹, y enuncia algunas pautas a las que las jurisdicciones deberán atender, entre las que se destacan: *a)* estructurar los estudios en base a una organización curricular flexible y que facilite a sus egresados una salida laboral; *b)* articular las carreras afines estableciendo núcleos básicos comunes y regímenes flexibles de equivalencia y reconversión; *c)* prever como parte de la formación la realización de residencias programadas, sistemas de alternancia u otras formas de prácticas supervisadas; *d)* tender a ampliar gradualmente el margen de autonomía de gestión de las instituciones respectivas; *e)* desarrollar modalidades regulares y sistemáticas de evaluación institucional; etc. (v. artículo 15).

Las instituciones que conforman esta modalidad tienen por funciones básicas, en unos casos, la formación para el ejercicio de la docencia en los niveles no universitarios del sistema, y en otros, la formación superior “de carácter instrumental” básicamente en las áreas técnico-profesional y artística (v. artículo 17).

Siguiendo un criterio similar al adoptado en el caso de la educación universitaria, se introduce también aquí la distinción entre títulos correspondientes a profesiones reguladas y no reguladas, estableciéndose para cada caso exigencias diferentes. Especialmente cuando se trata de carreras técnicas, la obligación de respetar los contenidos básicos comunes que se fijan tiene vigencia cuando se trate de títulos que habiliten para el ejercicio de actividades reguladas o para continuar estudios, no así para otro tipo de carreras (v. artículo 23). Del mismo modo, es obligatoria la evaluación de este tipo de instituciones, “en particular de aquellas que ofrezcan estudios cuyos títulos habiliten para el ejercicio de actividades reguladas por el Estado, que pudieren comprometer de modo directo el interés público...” (artículo 25).

Tanto el establecimiento de algunas normas básicas para esta modalidad de la enseñanza superior, válidas para todas las jurisdicciones, como la distinción entre títulos correspondientes a actividades reguladas o no reguladas, o la exigencia de evaluación institucional, constituyen innovaciones destinadas a garantizar a la sociedad el nivel de formación de los graduados en las instituciones respectivas.

(vi) Coordinación y articulación del sistema

Concluiremos nuestro análisis de la ley 24521 examinando las instancias de coordinación interuniversitaria que prevé, así como las bases que sienta para avanzar hacia una mayor articulación del sistema de educación superior.

Recordemos que hasta 1995, en razón de la ausencia de una legislación para el conjunto de la educación superior, no había instancias de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno de ese nivel de la enseñanza ni bases para la articulación entre las diversas instituciones que lo integran. En este sentido la ley 24521 importa un avance ya que identifica órganos y responsabilidades en materia de coordinación y sienta algunas bases para la integración del sistema. Así, según el artículo 70, corresponde al Ministerio de Educación la formulación de las políticas generales del área, asegurando la participación de una serie de órganos de coordinación y consulta: el Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES).

El órgano máximo es el Consejo de Universidades, al que se asignan importantes funciones de carácter estratégico y de coordinación, así como necesaria intervención en cuestiones relacionadas con el régimen de evaluación y acreditación y con el régimen de títulos (v. artículo 72 y concordantes). Lo preside el Ministro de Educación y lo integran representantes del CIN, del CRUP y de los CPRES, así como del Consejo Federal de Educación, con el cual debe acordar criterios y pautas para la articulación entre las instituciones educativas de nivel superior. A su vez, en el Consejo Federal hay representantes del Consejo de Universidades (ley 24195, artículo 54)

El CIN y el CRUP son los órganos de coordinación y consulta de las universidades estatales y de las universidades privadas respectivamente, y cada uno de ellos tiene como responsabilidad coordinar los planes y actividades que las instituciones que los integran desarrollan en materia académica, de investigación y de extensión (v. artículo 73). Los CPRES, por su parte, creados inicialmente en 1993, tienen por función básica coordinar la oferta de educación superior de cada región (se han conformado siete) y contribuir a su articulación con los requerimientos regionales de formación de recursos humanos.

Aunque, como se ve, los ámbitos institucionales de coordinación han sido previstos y funcionan, en la práctica la tarea no es simple y cuesta lograr resultados efectivos en razón de la autonomía de las universidades, y en consecuencia, de la resistencia a admitir que las decisiones de los organismos de coordinación tengan carácter vinculante.

La articulación horizontal y vertical entre instituciones universitarias, y entre éstas y las no universitarias, no es menos complicada, porque a la dificultad anterior se suma la autonomía de las propias provincias, de las cuales dependen las instituciones no universitarias. La ley, empero, define un esquema de responsabilidades para distintas situaciones posibles: *a)* las provincias son responsables de asegurar la articulación entre las instituciones que de ellas dependen; *b)* la articulación entre instituciones no universitarias pertenecientes a distintas jurisdicciones, se regula por los mecanismos que éstas acuerden en el Consejo Federal; y *c)* la articulación entre instituciones no universitarias y universitarias⁵⁰, así como entre instituciones universitarias entre sí a los fines del reconocimiento de estudios cursados en ellas, se hace por convenio entre las partes interesadas, en este último caso conforme a los requisitos y pautas que se acuerden en el Consejo de Universidades (v. artículo 8). Que ese esquema de responsabilidades funcione efectivamente, es condición para que el cambio de carrera, la continuación de los estudios en otros establecimientos, o la reconversión de los estudios concluidos, sean en la realidad alternativas factibles y no meras posibilidades teóricas que las trabas burocráticas (muchas veces de la burocracia académica) se ocupan a menudo de bloquear.

6. El marco normativo y la transformación de la realidad

Hemos analizado, aunque sumariamente, la legislación sobre educación superior en Argentina, primero en su desarrollo histórico y luego examinando las normas actualmente vigentes. Es hora de preguntarse por la potencialidad transformadora de esas leyes, por la capacidad de los modelos normativos para incidir en la realidad, para modificarla, o para dejarla como está.

Ninguna ley, por supuesto, puede por sí sola cambiar la realidad, menos aún la crítica realidad por la que atraviesan las instituciones de educación superior. Quien así lo creyera estaría mostrando, no sólo que desconoce las posibilidades y límites de toda norma, sino también que desconoce la verdadera naturaleza de los problemas de la educación superior, y en especial la singular complejidad de las instituciones universitarias. Pero si la ley es expresión de una política, que sabe a dónde quiere ir y que acompaña con firmeza a la norma en su aplicación, con la convicción y los medios indispensables, su utilidad y valor para la transformación se potencia hasta volverse imprescindible.

Es difícil decir, en esta veta argumental, si las leyes que hemos analizado han contribuido -cómo y en qué medida- a modelar la realidad. Si nos limitamos a la ley 24521, vigente desde 1995, el resultado de su gradual y firme aplicación, en términos de impacto en la realidad universitaria, no es fácil de evaluar, pero pareciera al cabo positivo, sobre todo si se piensa que en su momento la ley generó muchas resistencias, precisamente porque no es ni fue percibido como un simple instrumento destinado a ordenar los componentes del sistema.

Ha habido desde su sanción, por lo pronto, un intenso trabajo de reglamentación, del que las páginas anteriores no dan cuenta y tampoco pretendemos resumir aquí⁵¹. Pero es claro que el proceso de implementación de una ley-marco, que crea una serie de institutos y procedimientos nuevos en la legislación y en la vida misma de las instituciones, especialmente universitarias, requiere que las normas básicas sean desarrolladas e instrumentadas con precisión para hacer posible su aplicación.

Por cierto, las reglamentaciones no bastan. Porque la potencialidad transformadora de una ley se manifiesta en la efectiva incorporación de algunas de sus innovaciones y de las reglas de juego que propone en las prácticas cotidianas del sistema y de sus instituciones. Ahora bien, en el caso de una ley universitaria como la que analizamos ese proceso de incorporación es complejo. En primer lugar, porque como dijimos en su momento no es una ley que pretende planificarlo todo centralmente e intervenir de modo directo, sino que apunta más bien a introducir algunas innovaciones y a establecer reglas de juego para que sea el propio sistema, y las instituciones universitarias que lo integran, los que en uso de su autonomía avancen en los cambios que se proponen. Y en segundo lugar, porque dentro de estas instituciones, que es donde concretamente tienen lugar las prácticas cotidianas y se incorporan o no las innovaciones, el clima ideológico prevaleciente, las relaciones de fuerza y los propios intereses corporativos no fueron en muchos casos favorables a la aplicación de la ley, por un conjunto amplio de razones cuyo tratamiento excedería el objeto de este trabajo.

Aun en ese contexto complejo y no siempre favorable, y admitiendo que el proceso no ha avanzado por igual en todas las instituciones, es posible observar que algunas de las principales innovaciones propuestas por la ley han hecho su camino y poco a poco entran a formar parte de las prácticas y de la cultura académica en la que vivimos. La evaluación de las instituciones universitarias, por ejemplo, que en su momento generó una activa resistencia, es hoy vivida como una práctica normal, institucionalizada, que

no sólo debe cumplirse sino que puede ayudar a mejorar efectivamente los planes de acción, y nadie la ve ya como un proceso siniestro ni tampoco como la panacea que puede curar todos los males. De la misma forma, la acreditación de las carreras de posgrado, que muy pocos apoyaban inicialmente, no sólo se viene cumpliendo regularmente, ayudando a discriminar los niveles de calidad, sino que las propias instituciones incorporan en su publicidad, como un sello que las distingue, información sobre la acreditación que han logrado. El Consejo de Universidades, un órgano de coordinación con competencia en decisiones verdaderamente estratégicas para el sistema, en el que participan actores que antes nunca se sentaban a la misma mesa, se constituyó, adoptó resoluciones importantes, y aunque en los últimos dos años no contó con el impulso necesario por parte de las autoridades, ahora empieza a recibir nuevamente la atención que merece. También ha avanzado notablemente un proceso ciertamente complejo previsto por la ley, como es el de ir definiendo mediante acuerdos las carreras de grado que forman profesionales que en su ejercicio pueden poner en riesgo valores sociales que merecen ser protegidos, como la salud, la seguridad, los derechos o los bienes de las personas, y que por ello deben ser acreditadas, con todas las implicaciones que ello tiene.

La ley parece haber sido menos efectiva, al menos hasta ahora, en su intento de alterar algunas de las estructuras de poder de las instituciones universitarias estatales. Si bien éstas adecuaron sus estatutos y conformaron sus órganos de gobierno respetando formalmente los lineamientos previstos en la ley, en muchos casos ello no ha implicado realmente que los profesores tengan mayoría o que las prácticas de gestión hayan mejorado sustancialmente. Aunque se hicieron experiencias, y es un objetivo siempre presente, tampoco ha habido avances importantes en lo que hace a los mecanismos de asignación de recursos, para que la distribución presupuestaria entre las instituciones estatales se haga, como lo pide la ley, teniendo en cuenta "indicadores de eficiencia y equidad". Y basta remitirse a los datos para concluir que el objetivo de mejorar el desempeño académico de los estudiantes que la ley propone, al exigirles un rendimiento mínimo en su avance en la carrera, no ha sido receptado como un verdadero compromiso por parte de las instituciones y figura por lo tanto en la nómina de las cosas por hacer.

En suma, aunque no es objeto de este informe evaluar el impacto que la ley actualmente vigente ha tenido en la realidad, podría concluirse que varias de sus innovaciones más interesantes, resistidas en su momento, se han incorporado a las prácticas cotidianas y son hoy parte del funcionamiento del sistema, en tanto otras, más vinculadas a las estructuras de poder y a los intereses de la corporación universitaria, esperan todavía su turno.-

Notas

¹ De acuerdo a la ley de educación superior actualmente vigente, las instituciones que responden a la denominación de "Universidad" deben desarrollar su actividad en una variedad de áreas disciplinarias no afines, orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes. Las instituciones que circunscriben su oferta académica a una sola área disciplinaria, se denominan "Institutos Universitarios" (ley 24521, artículo 27).

² Véase SIGAL, V. y J. FREIXAS, "Orientación de la oferta de educación superior técnico-profesional no universitaria en la Argentina", en J.Delfino, H.Gertel y V.Sigal, *La educación superior técnica no universitaria. Problemática, dimensiones, tendencias*, Min. de Educación/Sec. de Políticas Universitarias, Buenos Aires, 1998, p. 242.

³ Sin embargo, merece retenerse por su importancia la Ley 19988, de 1972, que estableció un régimen de reconocimiento automático de títulos y estudios no universitarios, al que luego adhirieron todas las provincias, lográndose así el reconocimiento recíproco de los estudios superiores no universitarios cursados en instituciones de las distintas jurisdicciones. Volveremos sobre ello al analizar el tema en el régimen vigente de la Ley 24521.

⁴ AGULLA, J.C., "Bases para una nueva ley universitaria", *Revista del Instituto de Investigaciones Educativas*, Buenos Aires, año 11, n° 52 (octubre de 1985), p. 7.

⁵ Las cuatro nuevas universidades son: Universidad Nacional de la Plata, en 1905; Universidad Nacional del Litoral, en 1919; Universidad Nacional de Tucumán, en 1921; y Universidad Nacional de Cuyo, en 1938. La Universidad Nacional de La Plata, en rigor, se rigió por una ley-convenio especial y no por la Ley 1597.

⁶ MIGNONE, E., *Política y universidad. El Estado legislador*, Lugar Editorial, Buenos Aires, 1998, pp. 19-24.

⁷ En este período, en efecto, se pueden identificar leyes de gobiernos constitucionales y de gobiernos de facto, leyes de gobiernos de inspiración liberal, con fuerte énfasis en la autonomía, y leyes de gobiernos de inspiración socio-populista, más proclives a una mayor dependencia de las universidades con respecto al poder político.

⁸ La legislación para las universidades privadas, en este período, ha sido objeto de una ley específica, como veremos en la sección 4.

⁹ Algunos autores la han llamado "ley-estatuto", porque el nivel de detalle de sus normas era más propio de un estatuto universitario que de una ley de universidades.

¹⁰ Cabe recordar, como hemos dicho antes, que las universidades privadas continuaron siendo regidas durante todos estos años por la ley 17.604.

¹¹ Véase el excelente estudio de CANTINI, J.L., *La autonomía y la autarquía de las universidades nacionales*, Academia Nacional de Educación, Buenos Aires, 1997, pp. 97 y 63.

¹² En realidad se refieren sólo a la autonomía científica y docente.

¹³ Poco después, el decreto-ley 6403/55 establecía un conjunto muy detallado de normas destinadas a regular la transición.

¹⁴ La ley 20654 agrega: "subversión contra los poderes de la Nación o conflicto grave de competencia con otros organismos públicos" (art. 51 inc. d), y la ley 22207 añade: "grave conflicto con los poderes del Estado" (art. 7 inc. d), fórmula que reitera la ley 23068 (art. 4 inc. d).

¹⁵ Mientras la ley 17245 sólo admite un recurso judicial sumario ante la Cámara Federal correspondiente a la universidad de que se trate, la 20654 prevé un recurso ante el Poder Ejecutivo, la 22207 no dice nada al respecto, y la 23068 admite la procedencia del recurso de alzada, si bien de modo indirecto

¹⁶ Esta conclusión nos parece válida para el tramo que corre entre 1967 y 1995 pero no para el que va entre 1947 y 1967, ya que en este último caso la conclusión puede ser la inversa: como hemos visto, en el

tramo 1947-1955, con un gobierno constitucional, las restricciones a la autonomía fueron realmente muy severas, en tanto que el gobierno militar que le siguió fijó para las universidades el margen más amplio de independencia que se pueda concebir (lo que fue luego respetado por los gobiernos civiles de 1958-1962 y 1963-1966).

¹⁷ Nos referimos aquí, estrictamente, a las “universidades nacionales”, porque las universidades privadas no siempre han seguido el mismo modelo. Hay un solo caso en que el máximo responsable ejecutivo de la institución no es denominado rector sino “presidente” (Universidad Nacional de La Plata).

¹⁸ Véase CANTINI, J.L., *op. cit.*, p. 52.

¹⁹ La ley de facto 22207, de 1980, no prevé ningún tipo de participación estudiantil en los cuerpos colegiados de gobierno.

²⁰ Decimos “formalmente” porque si bien la exigencia de haber cursado el nivel medio aparece por primera vez en la ley 13031 (artículo 93), desde mucho antes esa exigencia se daba en la práctica por descontada. Y es, por cierto, un requisito que ha permanecido inalterable con posterioridad. Sólo en 1974 la ley 20654 incorporó una cierta flexibilización, al admitir, como alternativa, “estudios que permitan deducir una capacitación equivalente” al ciclo de enseñanza media (artículo 35). Como veremos en la sección siguiente, la ley 24521 incorpora una norma similar aunque prevé mayores recaudos para que sea procedente. Debe tenerse presente, por otra parte, que en Argentina la titulación de nivel medio se obtiene sin pasar por una prueba de conjunto al finalizar ese nivel, como ocurre en Francia (con el *Baccalauréat*), en Italia (con el examen de *Maturità*), en Alemania (con el *Abiturprüfung*) y en otros países con sistema de acceso abierto a la educación superior.

²¹ Dolcini, H. “Ingreso a las universidades nacionales en la República Argentina”, *Primer seminario sobre transferencia o pase del ciclo secundario al universitario*, Consejo de Rectores de Universidades Nacionales y Organización Universitaria Internacional”, Buenos Aires, 1983, p. 213.

²² Ya la ley 1597 establecía que es atribución de las distintas facultades “fijar las condiciones de admisibilidad para los estudiantes que ingresen en sus aulas” (artículo 4º).

²³ Como la *Prueba de Aptitud Académica* en Chile, el *Vestibular* en Brasil y otros sistemas similares.

²⁴ Véase, para una consideración de conjunto, Trombetta, A.M., “El ingreso en las universidades nacionales argentinas”, en el volumen colectivo *Sistemas de admisión a la universidad. Seminario Internacional*, Min. de Cultura y Educación/Sec. de Políticas Universitarias, Buenos Aires, 1998, pp. 121-149.

²⁵ Para una visión crítica de esta posición, puede verse Sigal, V., *El acceso a la educación superior*, Min. de Cultura y Educación/Sec. de Políticas Universitarias, Buenos Aires, 1995; y del mismo autor, “El sistema de admisión a la universidad en la Argentina”, en el volumen colectivo *Sistemas de admisión a la universidad*, cit., pp. 151-162.

²⁶ En todo este análisis, por otra parte, estamos refiriéndonos a las llamadas “universidades nacionales” o estatales, que concentran, según hemos anotado páginas arriba, un 85 por ciento de la matrícula. Las universidades privadas, que atraen al otro 15 por ciento, tienen todas diversos sistemas de admisión reglados por sus propias normas.

²⁷ En algunas de las leyes universitarias, como la 13031, la 14297 o la 20654, se encuentra un capítulo sobre Patrimonio y Recursos, que regula algunas de estas cuestiones. En otras, como la 17245 o la 22207, el capítulo respectivo se denomina Régimen Económico-Financiero. Y hay dos leyes, la 23151 y la 23569, que se refieren exclusivamente a los aspectos económico-financieros de las universidades nacionales. En las demás, el tema no figura o sólo incluye alguna cláusula genérica.

²⁸ MIGNONE, E., *op. cit.*, p. 23, nota 7.

²⁹ Véase CANTINI, J.L., *op. cit.*, p. 89.

³⁰ “La iniciativa privada -reza el artículo 1º de la ley 14557- podrá crear universidades con capacidad para expedir títulos y/o diplomas académicos. La habilitación para el ejercicio profesional será otorgada por el Estado nacional. Los exámenes que habiliten para el ejercicio de las distintas profesiones serán públicos y estarán a cargo de organismos que designe el Estado nacional”.

³¹ Esta ley, junto con las leyes 17245 y 17778, forma parte de una trilogía de normas que regulaban por separado el régimen de universidades privadas, de universidades nacionales y de universidades provinciales, lo que por cierto no ha facilitado ni la necesaria visión de conjunto ni la articulación del sistema.

³² MIGNONE, E.J., "Título académico, habilitación profesional e incumbencias", *Rev. Pensamiento Universitario*, Buenos Aires, año 4, n° 4/5 (agosto de 1996), pp. 83-99.

³³ Su texto, previsto en el artículo 1º, estatuye que "las universidades nacionales expiden los certificados de competencia que corresponden a los estudios realizados en su seno".

³⁴ La ley 24195, de 1993, es la Ley Federal de Educación, que regula con carácter general el conjunto del sistema educativo.

³⁵ "Al legislar en un solo cuerpo legal todo el campo de la educación superior, al menos aquella que se conoce como de carácter formal, se sigue una tendencia que se observa en otros países del mundo (entre ellos Chile, Colombia, Brasil), que permite sentar bases para una mejor articulación entre todas las instituciones que la integran y para un mejor aprovechamiento de los recursos implicados. Constituye ello una innovación en nuestra legislación positiva, pues hasta ahora sólo hemos tenido leyes universitarias aisladas (para las universidades nacionales, para las universidades privadas y para las universidades provinciales), sin que hubiera un marco legal amplio para todas ellas así como para las instituciones de educación superior no universitaria..." (Min. de Educación/Sec. de Políticas Universitarias, "Proyecto de Ley de Educación Superior. Texto, comentarios y antecedentes", Buenos Aires, 1994, p. 1).

³⁶ Susana Decibe, que fuera Ministra de Educación entre 1996 y 1999, dice: "Frente a estos problemas (de la educación superior), el propósito más general de la política universitaria encarada desde comienzos de la década, fue el de promover una profunda reforma del sistema de educación superior. Para ello, las principales iniciativas desarrolladas fueron: (i) el establecimiento de un marco normativo para el desarrollo del sector, (ii) la promoción e institucionalización de instancias de evaluación y de apoyo al mejoramiento de la calidad, (iii) la introducción de nuevos mecanismos de financiamiento de las universidades, (iv) el mejoramiento de los sistemas de gestión y de información, y (v) la atención al tema de la equidad" (véase DECIBE, S., "La transformación de la educación superior", en E. Sánchez Martínez (ed.), *La educación superior en la Argentina: transformaciones, debates, desafíos*, MCE/SPU, Buenos Aires, 1999, pp. 17-29).

³⁷ DECIBE, S., *op. cit.*, pg. 18.

³⁸ Universitarias y no universitarias, estatales y privadas.

³⁹ Es interesante la fundamentación de tales exigencias que se da en el proyecto del Poder Ejecutivo. Si bien se admite que este tipo de normas debiera dejarse para que sea legislado por cada institución, "la realidad se encarga de poner en evidencia la extrema dificultad que parecen tener para hacerlo... Por otra parte, si bien en principio parece razonable que este tipo de normas sea establecido por cada universidad, de hecho ello lleva a situaciones de inequidad, ya que la cantidad de alumnos que cada una de ellas contabilice -que como se sabe es una de las bases para la asignación presupuestaria- va a estar en función de cómo haya definido las exigencias mínimas para serlo. De esta forma, se estaría de hecho beneficiando a las instituciones más permisivas en detrimento de las que establezcan normas más exigentes". Véase el comentario al artículo 47 del proyecto original (Min. de Educación/Sec. de Políticas Universitarias, "Proyecto de Ley de Educación Superior. Texto, comentarios y antecedentes", Buenos Aires, 1994, p. 39).

⁴⁰ El artículo agrega una norma poco comprensible, que no figura en el proyecto original del Poder Ejecutivo (véase su artículo 47) y que fue añadida en la sesión parlamentaria, quizá respondiendo a motivaciones políticas menores: "En las universidades con más de cincuenta mil estudiantes -dice el art. 50 in fine- el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada facultad o unidad académica equivalente".

⁴¹ Decimos "autonomía con respecto al poder político", porque en Argentina pareciera que es ésta la única autonomía que importa defender y preservar, olvidando que hay también otras interferencias (de partidos políticos, de corporaciones diversas, etc.) que también la afectan.

⁴² MUNDET, E., "Los grandes ejes de la Ley de Educación Superior y la experiencia de su aplicación", en E. Sánchez Martínez (ed.), *La educación superior en Argentina: transformaciones, debates, desafíos*, cit., p. 56.

⁴³ La concepción de la autonomía que subyace en buena parte de la crítica, que se acerca demasiado a la *soberanía*, puede no obstante cuestionarse seriamente. Porque en el régimen constitucional argentino no hay ningún derecho absoluto, como algunos pretenden que sea la autonomía, sino que todos están sujetos a las leyes que reglamentan su ejercicio (artículo 14 de la Constitución), que no pueden tacharse de inconstitucionales en tanto sean “razonables”, es decir, en tanto “se adecuen al fin perseguido por la reglamentación que no ha de adolecer de una inequidad manifiesta”. Véase MUNDET, E., *cit.*, pp. 53-56. O como dice Vanossi: “la autonomía debe concebirse como un medio y no como un fin en sí misma; no es un valor absoluto y, en cambio, es y debe ser una herramienta funcional apta para el mejor servicio que la Universidad debe prestar” (VANOSSI, J.R., *Universidad y Facultad de Derecho. Sus problemas*, Ed. EUDEBA, Buenos Aires, 1989, p. 91).

⁴⁴ Min. de Educación/Sec. de Políticas Universitarias, “Proyecto de Ley de Educación Superior: texto, comentarios y antecedentes”, *cit.*, p. 19.

⁴⁵ Min. de Educación/Sec. de Políticas Universitarias, “Proyecto de Ley...”, *cit.*, p. 32.

⁴⁶ La ley establece que deben acreditarse las carreras de grado correspondientes a profesiones reguladas por el Estado (artículo 43) y todas las carreras de posgrado, sean especialidades, maestrías o doctorados (artículo 39).

⁴⁷ CANTINI, J.L., *op. cit.*, pp. 122-123.

⁴⁸ El texto de la Constitución reformada dice, en lo que aquí nos atañe, que “corresponde al Congreso sancionar leyes de organización y de base de la educación, que (...) garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal...” (artículo 75 inciso 19). Algunos interpretan que esta cláusula sienta el principio de gratuidad sin limitaciones o condiciones de ningún tipo, en tanto otros entienden que lo que la Constitución afirma es la gratuidad en tanto no afecte el principio de equidad. Sobre este tema, que ha dado lugar a una importante producción jurisprudencial como consecuencia de presentaciones judiciales atacando la supuesta inconstitucionalidad de la ley 24521, puede verse NAGATA, J., “El principio constitucional de gratuidad y equidad de la educación pública estatal”, en E. Sánchez Martínez (ed.), *La educación superior en Argentina...*, *cit.*, pp. 169-191. También, del mismo autor, *El principio de gratuidad y equidad en la universidad estatal*, Min. de Educación/Sec. de Políticas Universitarias, serie Estudios y Propuestas, Buenos Aires, 1996.

⁴⁹ Ello se explica porque al momento de sanción de la ley ya había concluido el proceso de descentralización de la educación superior no universitaria, que siguió a la descentralización de las escuelas de nivel primario (en 1978) y de nivel secundario (en 1992).

⁵⁰ Un caso particular de articulación entre instituciones de educación superior no universitaria e instituciones universitarias, es el previsto en el artículo 22 de la ley, que crea la figura de los “colegios universitarios”, concebidos como instituciones de enseñanza terciaria que acuerdan con una o más universidades mecanismos de acreditación y articulación de sus carreras o programas de formación, a fin de que sus egresados encuentren allanado el camino para continuar estudios universitarios sin los obstáculos que a veces existen.

⁵¹ Entre las principales normas reglamentarias cabe mencionar las siguientes: *decreto 499/95*, que contiene disposiciones instrumentales sobre varios puntos de la ley 24521; *decreto 173/96*, modificado por el decreto 705/97, que reglamenta el funcionamiento de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria; *decreto 576/96*, que establece los procedimientos relacionados con la autorización provisoria y posterior reconocimiento definitivo de las universidades privadas; *decreto 455/97*, modificado en 2001 por el decreto 1232, relativo a los “colegios universitarios” previstos en el artículo 22 de la ley; *resolución ministerial 1807/97*, que fija las condiciones que deben reunir las entidades privadas de acreditación y evaluación universitaria; *resolución ministerial 1168/97*, que aprueba los estándares que deben tenerse en cuenta para la acreditación de posgrados; *decreto 081/98*, reglamentario de los artículos 24 de la ley 24195 y 74 de la ley 24521 en lo relativo a educación a distancia; *decreto 1047/99*, relativo a la instalación de subsedes universitarias; y otros instrumentos reglamentarios y resoluciones del Consejo de Universidades, de fundamental importancia para avanzar en el proceso de aplicación de la ley.