

H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

Texto facilitado por los firmantes del proyecto. Debe tenerse en cuenta que solamente podrá ser tenido por auténtico el texto publicado en el respectivo Trámite Parlamentario, editado por la Imprenta del Congreso de la Nación.

N° de Expediente	0342-D-2009
Trámite Parlamentario	003 (04/03/2009)
Sumario	LEY DE EDUCACION SUPERIOR: DEFINICIONES, DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES, DE LAS UNIVESIDADES PRIVADAS, CREACION DEL CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL, DE LA EDUCACION SUPERIOR NO UNIVERSITARIA, DEROGACION DE LA LEY 24521, SE DISUELVE LA COMISION NACIONAL DE EVALUACION Y ACREDITACION UNIVERSITARIA.
Firmantes	AUGSBURGER, SILVIA - GEREZ, ELDA RAMONA - VIALE, LISANDRO ALFREDO - SESMA, LAURA JUDITH - ZANCADA, PABLO V. - MARTIN, MARIA ELENA - CUCCOVILLO, RICARDO OSCAR - FEIN, MONICA HAYDEE - BARRIOS, MIGUEL ANGEL.
Giro a Comisiones	EDUCACION; PRESUPUESTO Y HACIENDA.

El Senado y Cámara de Diputados,...

Ley de Educación Superior

Título I

De la Educación Superior

Artículo 1º.- La educación superior comprende el conjunto de cursos, carreras e instituciones especialmente diseñados para la continuación de estudios posteriores a la educación media. Dado su carácter público, el Estado Argentino garantizará la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso a las distintas alternativas y trayectorias educativas, siendo responsable de velar por su nivel académico a través del adecuado financiamiento de las instituciones a cargo del Estado y del control de las instituciones privadas.

Art. 2º.- La generación de conocimientos, la investigación y la innovación, así como la creación cultural en sus diversas formas, son actividades fundamentales de la educación superior, y por lo tanto constituyen parte de la formación integral de este nivel.

Art. 3º.- La educación superior desarrollará vinculaciones múltiples con los niveles educativos precedentes y con todos los sectores sociales, siendo estas vinculaciones inseparables de los procesos formativos y ligadas a las funciones de investigación y extensión.

Art. 4º.- La Educación Superior estará conformada por universidades e institutos universitarios e institutos de educación superior de jurisdicción nacional, provincial y municipal, estatales o privados, cuyas funciones se orientarán a:

- a) El desarrollo sustentable del país y su inserción autónoma en un mundo que cambia vertiginosamente.

- b) La creación científica y tecnológica, la contribución a la innovación productiva del país, mediante la promoción de la innovación tecnológica y la vinculación con el sistema productivo.
- c) La formación integral de personas y profesionales capaces de actuar críticamente, valorando social y éticamente sus acciones.
- d) La consolidación de la cultura política democrática y el fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía.
- e) El mantenimiento de la memoria colectiva y el análisis y comprensión del presente.
- f) La valoración del patrimonio cultural en sus diversas expresiones.
- g) El respeto por los derechos humanos y el combate contra cualquier forma de discriminación, garantizando las condiciones y los medios que posibiliten el acceso de las personas con discapacidad.
- h) Los procesos de integración y desarrollo regional.

Título II

De las Universidades Nacionales

Capítulo 1

Misión, Funciones y Objetivos

Art. 5°.- Las universidades nacionales son instituciones educacionales, científicas y culturales que integran el sistema nacional de educación formal en el ciclo posterior al nivel medio. Su misión fundamental es la formación integral de los estudiantes.

Art. 6°.- En el ejercicio de sus funciones de docencia, investigación y extensión universitaria, las universidades nacionales respetarán los siguientes principios:

- a) Su carácter público y gratuito, debiendo ser dotadas por el Estado Nacional de los recursos necesarios para el adecuado desempeño de sus funciones.
- b) La autonomía en su organización, criterios y formas de funcionamiento, planes y programas, y en sus mecanismos de tomas de decisiones. La autonomía, ejercida en el marco jurídico nacional, constituye el soporte fundamental de la libertad de cátedra e investigación. Se expresa en formas democráticas de participación de la comunidad académica, comprende la garantía de inviolabilidad de los recintos universitarios y supone un ejercicio institucional responsable ante el Estado y la sociedad.
- c) El nivel educativo y científico, desarrollando mecanismos de mejoramiento permanente que tiendan al logro de la mayor calidad en los procesos educativos, de investigación y de extensión universitaria.
- d) El desarrollo del pensamiento crítico, no sólo como creadoras, transmisoras y difusoras de conocimientos, sino además para comprender los fenómenos y los cambios del mundo contemporáneo y producir respuestas a ellos, formando a estudiantes capaces de generar pensamiento autónomo.
- e) La igualdad de oportunidades: tanto en sus prácticas como en sus contenidos las universidades deben comprometerse activamente para combatir toda forma de exclusión o discriminación, generando políticas específicas para apoyar mejoramiento continuo del desempeño estudiantil, teniendo en cuenta el eje acceso-permanencia-logro, y reforzando la gratuidad en las universidades

públicas con el otorgamiento de becas a estudiantes provenientes de los sectores sociales menos favorecidos, que permitan una genuina democratización de este nivel y eviten su estratificación.

f) El trabajo conjunto y cooperativo con los niveles anteriores del sistema educativo para evitar que las limitaciones al acceso se encuentren antes del ingreso a la universidad, articulando con las escuelas públicas de nivel básico y secundario. En el mismo sentido promoverán la articulación con otras instituciones de educación superior, abarcando los aspectos de la producción y difusión del saber pedagógico, la investigación educativa y la formación docente a fin de contribuir al permanente mejoramiento del nivel académico del sistema educativo en su conjunto.

g) La vinculación educativa, científica y tecnológica con la sociedad y el entorno productivo, participando en un diálogo creativo con los más diversos actores sociales.

h) La formación integral de sus estudiantes, promoviendo en los planes y programas de estudio la articulación de contenidos científicos, tecnológicos, sociales y humanísticos.

Capítulo 2

Autonomía

Art. 7º.- Las universidades nacionales son personas jurídicas de derecho público que, de conformidad con la presente ley y con los estatutos que en su consecuencia se dicten, gozan de:

- Autonomía institucional, académica y docente.
- Autarquía administrativa, económica y financiera.

Art. 8º.- Las universidades nacionales sólo podrán crearse por ley nacional. La sanción de la ley ha de estar precedida de un informe favorable del Consejo Interuniversitario Nacional elaborado a partir del análisis del Estudio de Factibilidad y del Proyecto de Desarrollo Institucional que justifican su creación. El proyecto de Desarrollo Institucional debe establecer las áreas disciplinarias sobre las cuales se constituirán la propuesta académica y las líneas de investigación prioritarias de cada universidad y las estrategias y metas de desarrollo institucional de corto, mediano y largo plazo previstas. . El Consejo Interuniversitario Nacional elaborará, en un plazo no superior a los 180 días a partir de la reglamentación de la presente ley, las Pautas Mínimas para la Elaboración del Proyecto de Desarrollo Institucional de las universidades públicas.

Art. 9º.- Las universidades nacionales sólo podrán ser intervenidas por ley de la Nación, por tiempo determinado, el que no podrá exceder los 180 días, con el solo objeto de disponer la renovación de las autoridades intervenidas, y únicamente por ilegítima remoción de autoridades elegidas de conformidad al estatuto de la universidad o por conflicto institucional insoluble dentro de la universidad que impida su normal funcionamiento y el cumplimiento de sus funciones y objetivos.

Art. 10.- Los recintos de las universidades nacionales son inviolables, la fuerza pública sólo podrá ingresar a ellos por orden escrita y fundada de juez competente o a petición expresa de las autoridades universitarias.

Art. 11.- Cada universidad nacional se organizará y gobernará de acuerdo con lo establecido en su estatuto orgánico, el que deberá conformarse a las disposiciones de la presente ley.

Capítulo 3

Gobierno

Art. 12.- La comunidad universitaria está compuesta por estudiantes, docentes de todas las categorías, graduados y no docentes, cuyos representantes integran los órganos colegiados de gobierno de las

universidades nacionales.

Art. 13.- Los mandatos de consejeros representantes estudiantiles, docentes, graduados y no docentes en el gobierno de las universidades nacionales serán periódicos y su duración será determinada por los estatutos de cada universidad. Los mandatos de los rectores o presidentes de las universidades nacionales durarán cuatro años como máximo, pudiendo ser reelectos por un único período.

Art. 14.- Los órganos de gobierno de las universidades nacionales son la Asamblea Universitaria; el Consejo Superior y el Rector o Presidente.

Art. 15.- La Asamblea Universitaria es el máximo órgano representativo de la universidad nacional, encargado de dictar y reformar sus estatutos e interpretar sus disposiciones; definir la política universitaria con arreglo a sus funciones y objetivos; y ejercer las restantes atribuciones que le asigne el estatuto y aquellas no previstas en él, ni atribuidas a ningún otro órgano. Está integrada por los miembros de los consejos directivos de las facultades y por los miembros del Consejo Superior. Las atribuciones de la Asamblea Universitaria previstas en esta ley y en el estatuto universitario son indelegables.

Art. 16.- El Consejo Superior es el órgano que ejerce el gobierno y administración de la universidad y dicta ordenanzas generales para dar cumplimiento a la política universitaria definida por la Asamblea, los estatutos y la presente ley. Está integrado por el rector o presidente, que lo preside, por los decanos de las facultades o departamentos y por los consejeros representantes de estudiantes y docentes en igual número, consejeros graduados y consejeros no docentes. La elección de consejeros se hará del modo previsto en el estatuto de la universidad.

Art. 17.- Los órganos de gobierno de las facultades o departamentos de universidades nacionales son: el Consejo Directivo y el Decano. El Consejo Directivo está integrado por los consejeros

representantes de los estudiantes, docentes, graduados y no docentes y por el decano que lo preside y ejecuta sus resoluciones. Estudiantes y docentes deberán integrarse con igual número de miembros. Los consejeros son elegidos directamente por el voto universal, secreto y obligatorio de los miembros de cada uno de los claustros.

Art. 18.- Cada universidad nacional creará el Consejo Social como órgano que promueva el diálogo con los distintos actores de la sociedad. El estatuto de la universidad reglamentará su integración, la designación de sus miembros, sus funciones y las normas de funcionamiento.

Capítulo 4

Gratuidad e Ingreso Directo

Art. 19.- La enseñanza de grado en las universidades nacionales es gratuita y el ingreso a las mismas directo y sin limitaciones, con el único requisito de haber concluido el ciclo anterior en el sistema educativo. Excepcionalmente, los mayores de 25 años que no reúnan esa condición podrán ingresar, siempre que demuestren a través de las evaluaciones que la respectiva institución establezca, que poseen preparación y/o experiencia acorde con los estudios que pretenden iniciar.

Art. 20.- En las universidades nacionales la condición de "estudiante" se adquiere con el ingreso a la universidad y se mantiene de modo ininterrumpido hasta la graduación. No podrá disponerse el cumplimiento de condiciones o requisitos que impidan a los estudiantes el derecho a obtener la inscripción al año lectivo.

Capítulo 5

Docentes

Art. 21.- Las universidades nacionales organizarán la carrera docente, de conformidad con sus estatutos,

procurando la formación integral del docente, la profundización de su saber específico, y el mejoramiento de la metodología de la enseñanza y evaluación. Organizarán cursos de actualización y perfeccionamiento para docentes de todas las categorías, garantizando el acceso a los cursos de especialización, maestría y doctorado que se dicten en la misma universidad.

Art. 22.- El acceso a la cátedra en todos los niveles de la docencia ordinaria se hará por concurso público de oposición y antecedentes, ante un jurado integrado de conformidad con lo que reglamenten los respectivos estatutos, previendo en todos los casos la participación estudiantil. En dicho concurso se otorgará preeminencia a la oposición sobre los antecedentes. De la misma manera, se otorgará preeminencia a la formación general sobre la especializada, salvo en aquellos casos particulares en que por la naturaleza de las funciones a desempeñar se requiera de un especialista.

Art. 23.- Cada universidad nacional deberá prever en su estatuto la forma de evaluación periódica a la que será sometido el desempeño docente. La evaluación deberá incluir el cumplimiento de las tareas y los resultados de su actuación, debiendo estar incluidos entre estos, aquellos correspondientes a: el rendimiento académico de sus alumnos, la producción de materiales educativos y de estrategias de mejoramiento de la enseñanza, la producción en investigación, desarrollo, innovación o extensión si correspondiere, y el mejoramiento en su formación disciplinar y docente, así como la opinión de los estudiantes. El jurado que emitirá el juicio estará integrado de conformidad con lo que reglamenten los respectivos estatutos, previendo en todos los casos la participación estudiantil con voz y voto.

Art. 24.- Las universidades nacionales instituirán el juicio académico destinado a sustanciar la solicitud de remoción de docentes en los supuestos y con las modalidades que establecerán sus estatutos, garantizando la participación estudiantil con voz y voto en los tribunales.

Capítulo 6

Estudiantes

Art. 25.- Se reconocerá al centro de estudiantes de cada facultad o departamento dependiente de universidad nacional como el organismo legítimo de representación gremial estudiantil de primer grado, a la federación universitaria local como la organización única de segundo grado representativa de la totalidad del estudiantado de la universidad nacional de que se trate y a la Federación Universitaria Argentina (FUA) como la organización única representativa del estudiantado universitario del país.

Art. 26.- La agremiación de estudiantes será automática desde el momento de su ingreso a la universidad nacional. Las autoridades del centro de estudiantes serán elegidas periódicamente y en forma directa por el voto universal, secreto y obligatorio de la totalidad de quienes sean estudiantes de la facultad.

Capítulo 7

Graduados

Art. 27.- Las universidades nacionales establecerán los mecanismos destinados a mantener una vinculación permanente entre la universidad y sus graduados. Dicho vínculo promoverá la actualización permanente de los graduados en las diferentes áreas de conocimiento, su participación activa en la actividad académica de las universidades, el fortalecimiento de los mecanismos de actualización académica de las diferentes profesiones y disciplinas científicas, la producción de conocimiento y su difusión a través de publicaciones especializadas el desarrollo de una sólida formación de posgrado.

Capítulo 8

No docentes

Art. 28.- En las universidades nacionales los cargos no docentes serán cubiertos por concurso público. Los estatutos universitarios regularán el régimen de las relaciones laborales del personal no docente, el

que no podrá desconocer los derechos consagrados a los trabajadores por el derecho común.

Art. 29.- Las universidades nacionales posibilitarán a su personal no docente completar sus estudios secundarios e iniciar sus estudios universitarios en la misma, compatibilizando los horarios de trabajo con los de estudio.

Capítulo 9

Enseñanza

Art. 30.- En las universidades nacionales los títulos de cada carrera universitaria serán habilitantes, debiendo los respectivos planes de estudio ser aprobados por el consejo directivo o académico de la facultad o departamento correspondiente y, para entrar en vigencia, homologados por el Consejo Superior de la Universidad, de conformidad con lo que establezca el estatuto universitario. Las universidades nacionales son las únicas que pueden otorgar reválidas de los títulos extranjeros.

Art. 31.- Los estudios de posgrado, según sus propósitos específicos, se clasifican en estudios de especialización, conducentes a los títulos de especialista o magister y estudios doctorales.

Art. 32.- Las universidades nacionales, en su carácter de rectoras del sistema de educación superior, contribuirán a la articulación y movilidad intra sistema, a través de convenios con otras universidades y con institutos de educación superior no universitaria. Promoverán la movilidad estudiantil y docente entre instituciones, así como los mecanismos de articulación que posibiliten la continuidad de los estudios terciarios para acceder al título de grado universitario.

Capítulo 10

Investigación

Art. 33.- Las universidades nacionales aportarán al desarrollo científico y tecnológico nacional en el marco de los lineamientos fijados por la Estrategia de Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica en las Universidades Nacionales, elaborada por el Consejo Interuniversitario Nacional en colaboración con el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología en el marco de los objetivos establecidos como principios en el artículo 6º de la presente ley

Art. 34.- La Estrategia de Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica en las Universidades Nacionales contemplará pautas que garanticen mecanismos de financiamiento a las actividades de investigación y desarrollo que promuevan la expansión, fortalecimiento y consolidación de aquellas líneas que se definen en el marco de la autonomía de las instituciones universitarias y de las que se definan en función de las necesidades de la Nación .

Art. 35.- En las respectivas áreas de ciencia y tecnología de las universidades se impulsará el desarrollo de una cultura científica y tecnológica mediante el desarrollo de estructuras asociativas que propicien:

- a) la innovación del tejido productivo en estrecha vinculación con el desarrollo científico-tecnológico, en armonía con el medio social y ambiental,
- b) la implementación de la investigación- acción, consistente en la definición y ejecución participativa de proyectos de investigación involucrando a las comunidades y a las organizaciones sociales, articulando los intereses sociales con los intereses científicos,
- c) la constitución de redes que fomenten la actividad científica y tecnológica a nivel local, nacional e internacional. Asimismo, se fortalecerán las vinculaciones con científicos radicados en universidades del exterior.

Art. 36.- En los programas y proyectos de investigación deberá contemplarse la incorporación de

docentes jóvenes y estudiantes, prever mecanismos que garanticen la articulación con la enseñanza de grado y posgrado de los respectivos resultados que arroje la investigación, así como aquellos que propicien la aplicabilidad de los resultados generados en la investigación científica y tecnológica, mediante el desarrollo del perfil emprendedor de tecnólogos y científicos.

Capítulo 11

Extensión universitaria

Art. 37.- Las universidades nacionales contarán con un área a cargo de la extensión universitaria, con el objetivo fundamental de vincular sistemáticamente y en forma activa la universidad y el medio social, a través de las siguientes funciones:

- a) Colaborar con la planificación, diseño y ejecución de obras o trabajos públicos, locales, regionales o nacionales.
- b) Realizar estudios y efectuar aportes para la identificación de tendencias, prevención y solución de los problemas que afectan a la población.
- c) Promover la realización de actividades culturales o artísticas y de capacitación o perfeccionamiento profesional, pudiendo coordinar con organismos nacionales, provinciales y municipales.
- d) Realizar la transferencia de conocimientos y vinculación tecnológica mediante el desarrollo de programas y la gestión especializada de servicios acordes a las demandas del sistema productivo.
- e) Promover planes de voluntariado social que permitan atender a los requerimientos de los sectores de la población con menores recursos.
- f) Integrar redes que propicien la difusión y gestión de las actividades y servicios de investigación, desarrollo e innovación.
- g) Toda otra función o actividad que prevean los estatutos.

Capítulo 12

Permanencia y Bienestar

Art. 38.- En cada universidad nacional se establecerá un órgano de orientación profesional, el que tendrá las siguientes funciones:

- a) Contribuir a determinar las aptitudes del futuro estudiante universitario frente a las diversas ramas de la ciencia y de las actividades profesionales y promover la inscripción en las carreras de mayor interés para el desarrollo regional y nacional. A tal fin actuará en estrecha vinculación con los establecimientos educacionales públicos pertenecientes al nivel de enseñanza anterior.
- b) Investigar las causales de deserción universitaria para contribuir a la implementación de políticas de retención.
- c) Asesorar a estudiantes con dificultades a fin de favorecer la continuidad de sus estudios.

Art. 39.- Las universidades nacionales deberán tener un área de obra social y bienestar universitario, con las siguientes funciones:

- a) Atender el estado de salud del estudiantado, implantando prácticas de promoción de la salud y revisiones médicas periódicas.

- b) Asegurar la atención médica y odontológica y la provisión de medicamentos a estudiantes, docentes y no docentes.
- c) Otorgar becas a estudiantes provenientes de hogares con mayores dificultades socioeconómicas para permitir la continuidad en sus estudios.
- d) Habilitar residencias y comedores para uso de estudiantes, docentes y no docentes.
- e) Promover la instalación de guarderías infantiles para los hijos de estudiantes, docentes y no docentes.
- f) Suministrar los medios necesarios para la práctica masiva de la educación física por parte de los miembros de la comunidad universitaria.
- g) Toda otra función o actividad que prevean los estatutos.

Art. 40.- El área de bienestar destinará una partida especial para el otorgamiento de las becas previstas en el inciso c) del apartado anterior, la cual deberá garantizarse desde el Estado nacional al momento de realizar las respectivas provisiones presupuestarias.

Capítulo 13

Régimen Económico Financiero

Art. 41.- Al Estado nacional le cabe la responsabilidad indelegable del financiamiento de la educación pública universitaria, de manera de garantizar la gratuidad de este nivel de la enseñanza y el adecuado desarrollo de sus funciones, por ello:

- a) El porcentaje del presupuesto nacional asignado a las universidades nacionales en ningún caso podrá ser inferior al establecido en el año anterior porcentual o nominalmente, el que fuere mayor ni inferior al 2 por ciento del Producto Bruto Interno previsto por la Ley de Presupuesto.
- b) El 10% de la recaudación impositiva excedente sobre la prevista para cada año se destinará al Fondo Permanente para el Desarrollo de la Infraestructura y el Equipamiento de las Universidades Nacionales. El Consejo Interuniversitario Nacional en acuerdo con el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología definirá la asignación de los recursos disponibles en dicho fondo. Los recursos del Fondo Permanente para el Desarrollo de la Infraestructura y el Equipamiento de las Universidades Nacionales deberán ser íntegramente asignados a inversiones en infraestructura y equipamiento de las universidades nacionales. Los gastos derivados del funcionamiento administrativo del Fondo Permanente para el Desarrollo de la Infraestructura y el Equipamiento de las Universidades Nacionales serán sostenidos a través del presupuesto corriente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- c) El aporte del Estado no podrá ser disminuido como contrapartida de recursos adicionales emergentes de otras fuentes.

Art. 42.- Formarán el patrimonio de las universidades nacionales los bienes de cualquier naturaleza que integran su dominio y los que se incorporen a él en virtud de la ley o a título gratuito u oneroso, así como las colecciones científicas, publicaciones y demás bienes que sus facultades, departamentos o institutos posean o se le asignen en el futuro.

Art. 43.- Las universidades nacionales, previa aprobación del Consejo Superior, pueden incrementar sus fondos con recursos provenientes de donaciones, legados y otras liberalidades; rentas, frutos e intereses de sus bienes patrimoniales; derechos de explotación de patentes de invención o derechos intelectuales que pudieran corresponderles; retribuciones que perciban por servicios prestados y economías que realicen sobre su presupuesto anterior.

Capítulo 14

Control Económico, Financiero, Presupuestario y de Gestión

Art. 44.- Las universidades nacionales deberán contar un órgano interno que efectúe el control económico, financiero, presupuestario, y de gestión de las mismas, con capacidad para proponer acciones correctivas, debiendo estar dotado de los recursos necesarios para garantizar su correcto desempeño.

Art. 45.- El control externo de las universidades nacionales será competencia de la Auditoría General de la Nación en forma directa, no pudiendo delegarse o terciarizar esta función.

Título III

De las universidades privadas

Art. 46.- Las universidades privadas son personas jurídicas de derecho privado. Su funcionamiento debe ser autorizado por decreto del Poder Ejecutivo Nacional, previo informe favorable de la Comisión de Seguimiento del Sistema de Educación Superior elaborado a partir del análisis del Estudio de Factibilidad y del Proyecto de Desarrollo Institucional que justifican su creación. El Proyecto de Desarrollo Institucional debe establecer las áreas disciplinarias sobre las cuales se constituirán la propuesta académica y las líneas de investigación prioritarias de cada universidad y las estrategias y metas de desarrollo institucional de corto, mediano y largo plazo previstas. La Comisión de Seguimiento del Sistema de Educación Superior elaborará en un plazo no superior a los 180 días de su constitución las Pautas Mínimas para la Elaboración del Proyecto de Desarrollo Institucional de las universidades privadas.

Art. 47.- El Estado argentino debe garantizar el cumplimiento de los objetivos y funciones básicas enunciados en el Título I de la presente ley, regulando y fiscalizando el funcionamiento de las universidades privadas.

Art. 48.- Las universidades privadas preverán en sus estatutos o contratos sociales las normas de funcionamiento y toma de decisiones que se ajusten a lo dispuesto en la presente ley, contemplando en su forma organizativa los mecanismos para garantizar la participación de los miembros de la comunidad universitaria.

Art. 49.- Para que los títulos de universidades privadas sean habilitantes, deberán previamente contar con la aprobación del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 53 inc. c) y el artículo 58 de la presente ley.

Art. 50.- Las universidades privadas no podrán ser eximidas total o parcialmente de impuestos o contribuciones previsionales de ningún tipo, ni podrán acceder a subsidio alguno otorgado por el gobierno nacional.

Título IV

De la coordinación del Sistema Universitario

Art. 51.- El Consejo Interuniversitario Nacional (C.I.N.) está integrado por los rectores o presidentes de todas las universidades nacionales. Sus funciones son:

- a) ejercer la representación de las universidades nacionales,
- b) coordinar los objetivos y contenidos de la enseñanza y de la acción social de las universidades nacionales,
- c) Elaborar, en el marco de los principios establecidos en los artículos 6, 33 y 34 de la presente ley y

en cooperación con el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, la Estrategia de Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica en las Universidades Nacionales articulando las actividades de las Secretarías y/o Departamentos de Investigación de las Universidades Nacionales con las del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), las de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación Científica y Tecnológicas (ANPCyT) y las de las áreas encargadas de las actividades de investigación de los diferentes organismos públicos.

d) estudiar y elevar anualmente al Poder Ejecutivo Nacional los requerimientos presupuestarios de las universidades nacionales,

e) emitir informes vinculantes previos a la creación de nuevas universidades nacionales.

Art. 52.- El Consejo de Rectores de Universidades Privadas (C.R.U.P.) ejerce la representación de las universidades privadas y está integrado por todos los rectores o presidentes de las mismas.

Art. 53.- La Comisión de Seguimiento del Sistema de Educación Superior es un órgano descentralizado en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, y tiene por funciones:

a) Velar por el mejoramiento permanente en el cumplimiento de las funciones universitarias, institucionalizando procesos de seguimiento y acompañamiento para asegurar la obtención de las condiciones necesarias en el desarrollo de la enseñanza, la investigación y la extensión.

b) Favorecer la articulación entre las instituciones que integran el sistema de educación superior y de éstas con otros niveles del sistema educativo, así como con el sistema nacional de ciencia y tecnología.

c) Ejercer el contralor del sistema de educación superior, siendo esta función indelegable, llevando adelante:

1. El estudio y análisis de viabilidad de proyectos de creación de nuevas universidades privadas, previo al dictado del respectivo decreto.

2. Procesos de acreditación para otorgar el carácter de habilitante a los títulos de grado y posgrado de las universidades privadas, previos a la aprobación de los respectivos planes de estudio por parte del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología;

d) Instrumentar acciones de apoyo a las instituciones para el mejoramiento del desempeño estudiantil y la inserción social y productiva del graduado.

e) Establecer pautas académicas, administrativas, de infraestructura y de equipamiento básicas, de cumplimiento obligatorio para la apertura de sedes temporarias o permanentes de las universidades nacionales y privadas.

f) Promover la constitución de redes académicas, de investigación y de vinculación social entre las instituciones, así como los intercambios de información y experiencias entre éstas.

g) Acordar con el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología las pautas básicas de organización del Sistema de Estadísticas Universitarias.

h) Crear un Centro de Investigaciones y Estudios sobre la Educación Superior, con el propósito de consolidar la educación superior como un campo de análisis y reflexión permanente, y contribuir a la toma de decisiones gubernamentales.

Art. 54.- La Comisión de Seguimiento del Sistema de Educación Superior estará integrada por doce (12) miembros a propuesta de los siguientes organismos: seis (6) por el C.I.N., uno (1) por el C.R.U.P., uno (1) por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, uno (1) por cada cámara del Congreso

Nacional, uno (1) por la Federación Universitaria Argentina y uno (1) por el gremio docente. Será presidido por un miembro del C.I.N.

Título V

Seguimiento de los niveles de logro en el cumplimiento de las funciones

Art. 55.- A los efectos de acompañar a las universidades en su permanente mejoramiento, la Comisión de Seguimiento del Sistema de Educación Superior solicitará a las universidades nacionales y privadas la elaboración de un plan de desarrollo institucional, plurianual de entre tres y seis años, en el que se incluya una autoevaluación con el análisis de las situaciones institucionales, la definición de objetivos y los cursos de acción prioritarios en las funciones básicas. Dichos planes servirán de referencia para la evaluación por parte de un Comité de Especialistas designado por la Comisión de Seguimiento del Sistema de Educación Superior.

Art. 56.- El Comité de Especialistas estará integrado en al menos dos tercios de sus miembros por docentes o investigadores pertenecientes a universidades nacionales, y además de lo dispuesto en el artículo precedente tendrá a su cargo el análisis de los proyectos de creación de nuevas universidades privadas.

Art. 57.- En la evaluación que realice el Comité de Especialistas del Plan de desarrollo plurianual deberán informarse los niveles de logro en los propósitos institucionales. Toda recomendación deberá acompañarse con la correlativa indicación de las condiciones necesarias para la obtención de los resultados deseados, y el detalle de los recursos adicionales que dichas condiciones demanden. La Comisión de Seguimiento del Sistema de Educación Superior encomendará al C.I.N. la solicitud ante el Congreso Nacional de la inclusión de las partidas presupuestarias correspondientes, y al C.R.U.P. la toma de medidas necesarias para que las universidades privadas cumplan con las recomendaciones.

Art. 58.- La Comisión de Seguimiento del Sistema de Educación Superior constituirá asimismo una Junta de Acreditación para carreras de grado y posgrado radicadas en universidades privadas. En dicha Junta se constituirán comités de pares dando preeminencia a expertos de la misma disciplina de la carrera a ser evaluada, debiendo necesariamente contar con la participación de al menos un 50% de docentes o investigadores pertenecientes a universidades nacionales. La Junta de Acreditación se expedirá asimismo sobre las carreras a ser creadas en el ámbito privado, siendo su dictamen favorable necesario para la autorización de las mismas por parte del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Art. 59.- La definición de los mecanismos y parámetros que se utilicen en la complementación externa de las instancias internas de autoevaluación institucional, así como aquellos que se apliquen en los procesos de acreditación de carreras que lleven adelante los órganos creados por la presente ley, deberán ser discutidos y acordados con la participación de toda la comunidad universitaria.

Título VI

De la Educación Superior No Universitaria

Art. 60.- La Educación Superior No Universitaria se regirá por lo dispuesto en la presente Ley y, en todo aquello que esta no prevea, por lo dispuesto por las leyes N° 26.206 y N° 26.058.

Art. 61.- La Educación Superior No Universitaria estará a cargo de la formación profesional que se cumplirá en los institutos de formación docente, técnica, humanística, social, científica, deportiva y/o artística, y otorgará títulos habilitantes para el desempeño profesional de sus graduados.

Art. 62.- Los institutos de Educación Superior No Universitaria de carácter público, dependientes de las provincias, del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, y los que se creen en la órbita del gobierno nacional, se encuentran alcanzados por lo establecido en el Título I de la presente ley. Las jurisdicciones respectivas establecerán las pautas de creación y funcionamiento para dichos institutos.

Art. 62.- Las instituciones del nivel de Educación Superior No Universitario tienen por objetivos, además de los definidos en el artículo 4º de la presente ley: formar técnicos, profesionales y docentes de alto nivel académico en todas las áreas del conocimiento que habiliten para el desempeño laboral y la acreditación de las carreras y/o ciclos de formación realizados para la prosecución de estudios y actualización permanente en otros ciclos, instituciones y niveles; llevar adelante actividades de perfeccionamiento y actualización para sus graduados; articular las actividades de formación con el sistema productivo, científico, tecnológico y laboral.

Art. 63.- En la organización de las instituciones superiores se promoverán formas institucionales que permitan un mayor protagonismo de los jóvenes, una creciente autonomía en la planificación de sus estudios y su participación activa en la democratización institucional conjuntamente con el cuerpo docente.

Art. 64.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología en Acuerdo con el Consejo Federal de Educación fijará los parámetros básicos para la formación de docentes y directivos de todos los niveles y modalidades del sistema educativo con excepción de la educación universitaria.

Art. 65.- Los Institutos de Formación Docente podrán elaborar planes, programas, proyectos, diseños, y modificaciones de las carreras y cursos que dictan, debiendo contar los mismos con la aprobación de las autoridades educativas de su jurisdicción.

Art. 66.- El Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología en acuerdo con el Consejo Federal de Educación fijará las bases para el ingreso y la promoción en la carrera docente en las instituciones de nivel de Educación Superior no Universitario asegurando en las mismas el mecanismo de concurso público y abierto de antecedentes y oposición.

Las jurisdicciones deberán en un lapso de 180 días presentar un plan para la designación de profesores por cargo y la concentración laboral en una misma institución. Dicho plan deberá asegurar establecer metas claras a lograr durante los siguientes cinco años. El consejo Federal de educación deberá garantizar la difusión y la comparación de los planes presentados por las diferentes jurisdicciones.

Art. 67.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología coordinará con las jurisdicciones, en el marco del Consejo Federal de Cultura y Educación, el establecimiento de parámetros comunes para las carreras docentes y promoverá la articulación con las universidades nacionales para garantizar la actualización científica docente. La formación de técnicos deberá brindar conocimientos ligados al desarrollo local y a la transformación de las economías regionales.

Art. 68.- Las autoridades competentes de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tendrán las siguientes atribuciones y obligaciones: a) Cumplir y hacer las leyes vigentes para el nivel, b) crear instituciones superiores de nivel de Educación superior no universitario, c) desarrollar líneas de acción destinadas a asegurar el ingreso, la permanencia y el egreso de los estudiantes al sistema, d) regular y fiscalizar los establecimientos de gestión privada.

Art. 69.- Serán funciones del Consejo Federal de Educación: a) Elaborar acuerdos que contribuyan a la unificación del Sistema de Educación Superior no Universitaria y la reducción de las desigualdades existentes dentro del sistema en materia de calidad educativa y justicia social, b) Fijar las urgencias y prioridades en la ejecución de las políticas educativas de nivel terciario, c) Definir las pautas curriculares básicas para el nivel, d) fijar los parámetros básicos en relación con la construcción y mantenimiento de los edificios, y e) fijar los lineamientos del perfeccionamiento y la actualización obligatorios, sistémicos, institucionales, en servicio y gratuitos.

Título VII

Disposiciones transitorias

Art. 70.- Derógase la ley 24.521, sus disposiciones complementarias y modificatorias, y toda otra norma

que se oponga a lo dispuesto en la presente ley.

Art. 71.- Se disuelve la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Su estructura y presupuesto serán absorbidos por la Comisión de Seguimiento del Sistema de Educación Superior para el cumplimiento de lo previsto en el art. 53 de la presente ley.

Art. 72.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.-

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto reproduce el que hemos presentado a fines de 2007 que a su vez se inspiraba y reproducía, en la mayor parte de su contenido, el proyecto presentado por el Senador Rubén Giustiniani a principios de 2006. En relación con este último, hemos realizado algunas modificaciones resultantes, por un lado, del cambio de escenario generado por la sanción de la Ley de Educación Nacional y, por el otro, de algunas reflexiones realizadas al calor de debates recientes. Esto refleja de alguna manera, uno de los principios con los que encaramos nuestra tarea legislativa: la idea de que el dialogo, la apertura a la revisión crítica de nuestras propuestas y las intenciones constructivas, deben imperar a la hora de legislar en función del bienestar de nuestra sociedad.

El avance hacia la libertad y la igualdad de las personas y el futuro de nuestra sociedad son inconcebibles sin la educación. En total consonancia con este principio básico, el Estado debe retomar un rol protagónico en la definición de la política educativa y en la promoción de la Escuela y de la Universidad Pública como espacios fundamentales de construcción y socialización del conocimiento.

Es necesario realizar un nuevo proceso de reforma universitaria que, con raíces en la tradición de la universidad pública argentina y el ideario de la Reforma de 1918, mire a los desafíos del presente y del futuro. Para ello, resulta prioritario la formulación de un nuevo marco legal que reemplace las definiciones conceptuales del modelo neoliberal de los noventa y que promueva el establecimiento de medidas tendientes a garantizar la real igualdad de oportunidades en el acceso y la permanencia en la educación superior, el desarrollo en ciencia, tecnología e innovación y los más altos niveles de formación profesional, todo ello mediante el adecuado financiamiento provisto por el Estado.

En función de este objetivo, en una senda reformista de militancia, trabajo y proyectos para la transformación de la Universidad, presentamos nuestra propuesta de marco legal para la educación superior.

I. NEOLIBERALISMO Y EDUCACIÓN

1. La década del noventa y el advenimiento de una "nueva cuestión social"

La catástrofe económica y social que ha dejado el neoliberalismo en América Latina tras veinticinco años de aplicación de sus devastadoras recetas, ha conducido a un fuerte incremento de las desigualdades. Durante la década del '90 se consumaría en la Argentina una profunda transformación de la estructura social y política. Bajo el influjo de la hegemonía neoliberal, y apuntaladas por el "pensamiento único", las políticas de ajustes estructurales y las reformas neoliberales, han sido las responsables de un crecimiento generalizado del desempleo, de la concentración de la riqueza, del desmantelamiento del componente de bienestar del Estado, y del aumento dramático en los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social. Asistimos a la eclosión de un proceso que tuvo sus comienzos en la dictadura militar implementada en 1976 y su profundización en los '90.

Estos procesos impactaron fuertemente en los mecanismos tradicionales de integración social y conformación de identidades, especialmente en aquellos vinculados al mundo del trabajo. La

desocupación y los fenómenos de exclusión se tornan estructurales y de larga duración. A ello se suma la precarización de las condiciones de trabajo de los que permanecen en la condición salarial, producto de un deterioro de la protección de los trabajadores y la introducción de una fuerte flexibilización laboral. Emerge así lo que algunos han dado en llamar una "nueva cuestión social" signada por la fractura, la desintegración del trabajo como criterio de solidaridad y una vulnerabilidad cada vez más amenazante. Robert Castel ha sostenido al respecto que "la situación actual está marcada por una conmoción que recientemente ha afectado a la condición salarial: el desempleo masivo y la precarización de las situaciones de trabajo, la inadecuación de los sistemas clásicos de protección para cubrir estos estados, la multiplicación de los individuos que ocupan en la sociedad una posición de supernumerarios, "inempleables", desempleados o empleados de manera precaria, intermitente. Para muchos, el futuro tiene el sello de lo aleatorio" (1) .

Estas transformaciones operadas en el mercado de trabajo han afectado profundamente el perfil de la estructura social, ya que el empleo constituye no sólo la principal fuente de ingresos, sino que representa también el principal vínculo de pertenencia y participación en el colectivo social. Por esas razones, la degradación de los vínculos laborales que ha caracterizado a la Argentina de los últimos veinticinco años cuestiona la capacidad integradora de la sociedad y da origen a procesos de resquebrajamiento del tejido social que culminan en el fenómeno de la exclusión social.

De esta forma, es posible observar cómo tiende a profundizarse la brecha existente entre los "ganadores" y "perdedores" del modelo: entre aquellos que viven positivamente la radicalización de la individualidad, por un lado, y quienes "por padecer una situación de vulnerabilidad y caída social tienden a vivir la exigencia de individualización en términos puramente negativos" (2) . Todo esto contribuyó a echar por tierra el poderoso mito integrador del progreso indefinido, estrechamente asociado a la idea de una clase media fuerte y culturalmente homogénea, que había convertido a la Argentina en un caso único en el contexto latinoamericano.

Además, como "los derechos sociales han estado históricamente ligados al mantenimiento del trabajo formal y no en base a una definición en términos universales, su pérdida entraña una reducción drástica de esos derechos" (3) . En la Argentina, el sistema institucional del área laboral fue fuertemente contenedor, y esto explica lo traumático que resulta el ensayo neoliberal. Pero estos procesos no sólo entrañaron la pérdida de derechos sociales. En este contexto, "la pérdida de derechos sociales impacta negativamente sobre la capacidad de ejercicio de derechos políticos, y ello no sólo ocurre en el plano normativo, sino que al someter a los individuos a una mayor vulnerabilidad y enfrentarlos con la confirmación de su ineficacia para modificar la situación, genera escepticismo y desencanto con la política" (4) .

2. Consecuencias para el sistema educativo

Las políticas neoliberales tienen un profundo impacto en los sistemas de enseñanza superior. La idea de la universidad como un bien público sucumbe ante las presiones del mercado, lo que pone fin al cuasi-monopolio que el Estado ejercía en materia de oferta universitaria. La retirada de ese Estado se conforma así como un movimiento estratégico mediante el cual se privilegia una nueva perspectiva centrada en el rendimiento y el desempeño medido por resultados.

El eje de las transformaciones ya no serán entonces las estructuras académicas o la orientación de las universidades, sino el mercado. Como indica Krottsch, "el objeto de esta intervención no es ya la institución, sino la propia lógica del sistema" (5) .

En este marco, la política educativa se redujo a la administración de un conjunto de reformas pensadas y ejecutadas desde la perspectiva de los indicadores cuantitativos y resultados de evaluaciones, abandonando la idea de la universidad como "espacio público ... garante de una cultura democrática" (6) .

Se introdujeron así en la Argentina las políticas que el neoliberalismo -a través de la activa participación de los organismos internacionales como el Banco Mundial- ha promovido para los sistemas universitarios como los estímulos a la diferenciación inter e intrainstitucional, la apertura de los sistemas universitarios

al sector privado, la generación de marcos normativos que incentivan la diversificación de las fuentes de financiamiento - incluyendo el cobro de aranceles - y, en términos generales, una profunda redefinición del papel del Estado en la Educación Superior.

Como señala Krotsch, "esta política de reforma se construyó sobre la base de un paquete de medidas y propuestas cuyo núcleo político-educativo e ideológico lo constituye la evaluación" (7) . Se instaló entonces la llamada "cultura evaluativa", como elemento destinado a presionar a los sistemas universitarios con el objeto de incrementar la rendición de cuentas e instalar nuevos conceptos estelares como el "desempeño" y la "productividad".

Se intentó achicar de esta forma el sistema de educación superior y desligar al Estado de la responsabilidad del financiamiento de la educación pública. Se abrió, en simultáneo, una nueva etapa de creación de universidades, fundamentalmente privadas, partiendo del supuesto de que el mercado es el mejor regulador de las políticas universitarias.

La Argentina -señala Mollis- cumplió eficientemente las recomendaciones de la llamada "agenda internacional para la modernización de los sistemas educativos superiores" promovida fundamentalmente por las agencias de crédito internacional, lo "que implicó un conjunto de cambios significativos en la histórica relación entre el Estado y la universidad" (8) . De esta forma, se promovió la delegación de ciertas responsabilidades en manos de privados, se promulgó la Ley de Educación Superior, se pusieron en marcha procesos evaluativos y de acreditación así como la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento.

Debemos señalar por último que las reformas no produjeron todo el impacto posible que se predijo en el momento de su puesta en marcha por dos factores fundamentales: la resistencia y movilización masiva de la comunidad educativa, y en segundo término por la forma colegiada de cogobierno, lo cual otorga cierta estabilidad a las instituciones y hace que los cambios se apliquen en forma gradual y consensuada.

En síntesis, la idea de que la universidad es un bien público se vio debilitada, y se pretendió que las universidades fueran objeto de los mecanismos de transacción, incentivos y presiones propios de las lógicas de mercado.

Es en este contexto en el que se entienden y derivan los contenidos de la Ley Federal de Educación y de la Ley de Educación Superior. En el proceso de sanción de esta última norma se evidencian las tensiones de este debate y la falta de legitimidad en su resolución, por lo cual entendemos que merece una breve consideración.

3. Sanción de la Ley de Educación Superior N° 24.521

El tratamiento en el recinto de la Cámara de Diputados del Proyecto de Ley de Educación Superior se efectuó en el marco de una importantísima movilización del sector estudiantil que se manifestó en contra del proyecto. Esta movilización que luego se extendió durante el tratamiento en el Senado, consistió en la realización de marchas, asambleas, debates, conferencias y clases públicas.

Una vez que el proyecto obtuvo media sanción, el movimiento estudiantil, además de la realización de cinco marchas masivas de protesta, lanzó una campaña de recolección de ochocientas mil firmas para exigir al Congreso la convocatoria a una Consulta Popular vinculante sobre el proyecto en cuestión, intentando poner en práctica los nuevos mecanismos de democracia semidirecta consagrados en la recientemente reformada Constitución Nacional. En ese marco, se convocó a una Asamblea Universitaria Nacional de la que participan Rectores, Decanos, estudiantes, profesores y graduados de veinticuatro Universidades Nacionales, Públicas de todo el país. Esta Asamblea rechazó la letra y el espíritu del proyecto, calificándolo de "inconstitucional, detallista y ambiguo", enviando sus conclusiones al Senado de la Nación.

Otra respuesta de significativa importancia se observó en una carta pública de docentes universitarios señalando la existencia de grandes falencias que "...ponen en peligro el desarrollo futuro de la educación

superior en el país..."

Atendiendo al pedido del Senado de propuestas concretas de modificación a la media sanción de Diputados, el C.I.N. se reunió en Plenario Extraordinario los días 4, 5 y 10 de julio de 1995. En ese marco y con la presencia del Secretario de Políticas Universitarias, se acordó una propuesta de reforma a los artículos del Proyecto de Ley con media sanción de la Cámara de Diputados, que posteriormente fue presentada ante los Senadores. La propuesta, aunque mantuvo el espíritu original del Proyecto oficial, cambiaba o eliminaba sesenta de los ochenta y un artículos con media sanción.

A pesar de todas las tentativas efectuadas para acercar posiciones, se firmó dictamen sin cambios con respecto a la media sanción otorgada por Diputados, desechando los acuerdos alcanzados. Este despacho fue aprobado por el bloque oficialista.

Finalmente, con estos antecedentes, el 20 de julio de 1995 se sancionó la Ley de Educación Superior con la asistencia de muy pocos Senadores durante el debate y con la oposición parcial de dos miembros del propio bloque justicialista.

Los puntos más cuestionados de la Ley 24.521 al momento de su sanción fueron:

- La norma legisla para todo el sistema de educación superior e incluye en el artículo 1º al sector público y privado, colocándolos en pie de igualdad. Señala en el artículo siguiente al Estado le cabe la responsabilidad indelegable en la prestación del servicio de carácter público, lo que luego será contrarrestado con la "sugerencia" de arancelar la universidad pública. También se introducen mecanismos de mercado en la distribución del aporte del Estado al disponer que se efectuará teniendo "especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad".
- En el enunciado de los objetivos de la educación superior, aparecen contradicciones. A la vez que plantea la "formación de científicos, profesionales y técnicos caracterizados por su sólida formación y por compromiso con la sociedad" y habla "de profundizar los procesos de democratización en la Educación Superior, contribuir a la distribución equitativa del conocimiento y asegurar la igualdad de oportunidades", la introducción del término equidad debe entenderse en la lógica y alcance que le dan los organismos financieros internacionales, así como los de diferenciación, diversificación, calidad, excelencia, etc. Lo mismo sucede al incluir dentro de los objetivos el "propender a un aprovechamiento integral de los recursos humanos y materiales asignados", siendo que el uso racional de los recursos no debería entenderse como un fin en sí mismo, sino como un medio para asegurar que se cumpla la misión de la universidad.
- La inclusión en el artículo 13 de la posibilidad de que los estudiantes obtengan "becas, créditos y otras formas de apoyo económico y social", no se realiza con el ánimo de una masificación del acceso a la educación superior, sino que se plantea como mecanismo moderador del impacto de la implementación del arancel del grado, posibilidad habilitada por el art. 59 que violenta claramente el principio de la educación entendida como derecho.
- En cuanto a la Educación Superior No Universitaria, el artículo 15 delega toda la responsabilidad a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires, profundizando la fragmentación del sistema y sin prever, al menos, algún mecanismo global y participativo para la definición de la formación docente, mientras que la formación técnica se orienta claramente a las necesidades de corto plazo del mercado laboral.
- Las vulneraciones a la autonomía universitaria se plasman en varios artículos. El artículo 52 propone la existencia de órganos "colegiados" a cargo de dictar de normativas generales, definición de políticas y de control de sus respectivos ámbitos y "unipersonales" con funciones ejecutivas. Se procura de esta manera agilizar la introducción de las nuevas reglas en la universidad, relativizando el peso de la comunidad educativa en la toma de decisiones.
- En el artículo 50 se cae en un exceso de reglamentarismo fijando las condiciones que un alumno

debe tener para ser considerado parte del claustro. En la última parte de este artículo, se asigna a las facultades con más de 50.000 estudiantes la potestad de resolver sobre la admisión, permanencia y promoción de estudiantes; lo que de hecho habilita la implementación de exámenes de ingresos por facultad, siendo que en el artículo 29 inciso j) se había establecido como atribución de la universidad la admisión, permanencia y promoción de los estudiantes. Esta disposición se plantea en realidad para resolver el conflicto existente entre la Universidad de Buenos Aires y su propia Facultad de Medicina, ya que esta última venía reclamando y finalmente logró implementar examen de ingreso y cupos para el acceso a la carrera de medicina.

- La autonomía académica se ve limitada en los artículos 42 y 43 de la ley, ya que el Ministerio de Educación se reserva la potestad de fijar la carga horaria mínima y se establece que, cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones 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, requerirá que se respeten, además de la carga horaria fijada, los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la información práctica que establezca el Ministerio.
- La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, encargada de la evaluación externa, la aprobación del proyecto institucional de universidades privadas y la acreditación de carreras de grado y posgrado, está compuesta por siete integrantes del poder político sobre un total de doce, y apenas tres en representación de las Universidades Nacionales.
- A la vez que centraliza el control, delega en las universidades la atribución de fijar su régimen salarial y su administración de personal, desplazando al interior de cada universidad el conflicto salarial, siendo que éstas no cuentan con la posibilidad de dar respuesta a los reclamos y promoviendo de esta manera la fragmentación los salarios docentes.

El hecho de que no se tuvieran en cuenta las modificaciones propuestas, surgidas de un consenso amplio por parte de los principales interesados (los miembros de la comunidad universitaria), y de que se aprobara el Proyecto en el Senado tal como salió de la Cámara de Diputados, dio lugar a la existencia de una norma sin sustento real en el ámbito de su aplicación. A pesar de la supuesta ambigüedad de la Ley en temas como el ingreso irrestricto y la gratuidad, las Universidades que modificaron sus Estatutos consagrando los principios reformistas, no lograron la aprobación de los mismos por parte del Ministerio de Cultura y Educación.

Se buscaba así la sanción de una ley que se convirtiera en herramienta del modelo neoliberal que imperaba en los noventa. Esto explica que por primera vez en la historia se haya sancionado una norma de vital importancia para la universidad sin la participación de sus protagonistas.

II. EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR ARGENTINO

El sistema de educación superior en la Argentina se configura como un "conglomerado institucional complejo y heterogéneo" (9), conformado por unos 1.800 establecimientos de nivel terciario no universitario, y 100 instituciones universitarias, que en su conjunto recibe a casi 2 millones de estudiantes.

Las instituciones universitarias oficialmente reconocidas en el país- configuran en su conjunto un mapa cuyos rasgos más característicos son la complejidad, la diversidad y una heterogénea multifuncionalidad, en el que coexisten universidades tradicionales y nuevas, públicas y privadas, católicas y seculares, de elite y masivas, profesionalizantes y de investigación. (10)

En las últimas décadas, el sector universitario argentino experimentó una fuerte expansión. Se crearon una decena de nuevas universidades nacionales y el número de universidades privadas se duplicó. La matrícula universitaria de grado, que ascendía en 1986 a 581.813 estudiantes, supera según los últimos datos oficiales disponibles (2004) el millón y medio de alumnos, de los cuales el 85% se encuentra en el sector público.

La mayoría de los egresados del colegio secundario que deciden estudiar optan por la educación universitaria. Entre la opción pública-privada el 85% concurre a las universidades públicas y el 15% a las privadas. Respecto de la educación superior no universitaria, también se mantiene la preferencia de la mayoría de los alumnos por los institutos terciarios del sector público.

III. NECESIDAD DE UNA NUEVA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR

1. La crisis de la Universidad Argentina

La universidad como tal, sus fines, su necesaria reforma, y su rol en la vida social, han venido debatiéndose desde siempre. Así se ha hablado de la crisis de la universidad para referirse al desajuste existente entre ella y su contenido histórico social. Realizar un análisis de nuestra universidad requiere vincularla a la realidad del país.

Hoy vivimos las consecuencias de una profunda crisis económica, que se ha proyectado como crisis social, política e institucional, y fundamentalmente como crisis de credibilidad y de legitimidad de las instituciones, que actúa como una fuerza con sentido desintegrador de nuestra sociedad. Y nuestra universidad es parte de esta realidad de crisis.

En los últimos 15 años Argentina fue uno de los países que menos inversión realizó en la educación superior en general y en la educación universitaria en particular. El porcentaje que ha invertido con respecto al PBI es menor que el de otros países de América Latina con menor ingreso per capita como Chile, Brasil, Venezuela y México.

En cuanto a la inversión en investigación y desarrollo, según un informe internacional elaborado hace un par de años por la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana, la Argentina invertía menos fondos (0,24% del PBI) que en la década del ochenta (0,37% del PBI), en menor proporción que los vecinos Chile y Brasil y su inversión es 189 veces menor a la de los Estados Unidos. Será necesario observar si algunas mejoras recientes se consolidan y fructifican con el tiempo.

Si bien con la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo a fines de 2005 se definió un incremento paulatino de la inversión educativa, ratificado y levemente incrementado con la sanción de la Ley de Educación Nacional aún estamos lejos de disponer de los recursos necesarios para asegurar una adecuada expansión y consolidación del sistema universitario del sector público y, cabe señalarlo, son muchos los años de desidia y desinversión que resulta necesario revertir.

Desde el punto de vista educativo, los procesos de exclusión social que ya hemos descripto se materializan en las altas tasas de deserción escolar que se registran en los niveles educativos previos al superior: el 64% de los argentinos de entre 25 y 34 años no terminó el colegio secundario y un 77% de jóvenes de entre 15 y 24 años no asiste más a la escuela, encontrándose en situación de "riesgo educativo", es decir, no tienen posibilidades de reinsertarse en el circuito educativo.

De esta forma, quienes están en condiciones de elegir una carrera entre las ofertas institucionales del nivel superior pertenecen al sector que logró sobrevivir a la escuela secundaria. Los pobres quedan excluidos así del sistema educativo antes de acceder y terminar el nivel secundario.

Siguiendo a Boaventura de Sousa Santos (11) encontramos que la universidad afronta, en este contexto de crisis generalizada, su propia crisis de legitimidad frente a la contradicción, por un lado, de saberes especializados cada vez más complejos y cambiantes, y por otro, las exigencias sociales y políticas de la democratización de la universidad y la reivindicación de la igualdad de oportunidades de acceso a la educación superior. Asimismo, existe una crisis institucional, porque la autonomía científica y pedagógica de la universidad se asienta en la dependencia financiera del Estado. Esta dependencia no fue problemática mientras que la universidad y sus servicios fueron entendidos inequívocamente como un bien público que, por lo tanto, correspondía al Estado asegurar.

En los últimos treinta años, en la mayoría de los países de la región, la crisis institucional de la

universidad fue provocada o inducida por la pérdida de prioridad del bien público universitario en las políticas públicas y el consiguiente desfinanciamiento y la descapitalización de las universidades nacionales. Fue ante todo resultado de la pérdida general de las políticas sociales (educación, salud, seguridad social) generada por el neoliberalismo, bajo la idea de que la universidad pública es irreformable (así como lo es el Estado) y que la verdadera alternativa está en la creación del mercado universitario. Con la transformación de la universidad en un servicio al que se tiene acceso por vía del consumo, y por lo tanto mediante el pago, el derecho a la educación sufrió una erosión radical.

La universidad pública -y el sistema educativo en su conjunto- estuvo siempre ligada a la construcción del proyecto de Nación. La universidad no saldrá del túnel entre el pasado y el futuro en que se encuentra si no se reconstruye el proyecto de nación. Esto es justamente lo que está sucediendo en los países centrales: las universidades globales de Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda actúan en el marco de proyectos nacionales que tienen al mundo como su espacio de acción.

En este sentido, la redefinición de la enseñanza superior argentina debe venir de la mano de un nuevo proyecto de país que se integre a los países de la región. Si queremos un país que sustente su desarrollo en la industria y en la pequeña y mediana empresa de la ciudad y del campo, debemos discutir qué profesionales necesitamos para ese modelo productivo. Si el modelo de Nación no está claro, resulta comprensible que la educación navegue en un mar de ambigüedades. Como carecemos de proyecto de país, no tenemos política educativa, o mejor dicho, la que tenemos responde a un modelo de país que queremos superar.

En este contexto, la reforma de la Universidad debe apoyarse y legitimarse en distintas fuerzas sociales. Los primeros protagonistas deben ser indudablemente la propia universidad pública y el Estado Nacional. A ellos pueden sumarse los ciudadanos individual o colectivamente organizados, grupos sociales, sindicatos, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y sus redes, gobiernos locales interesados en fomentar articulaciones cooperativas entre la universidad y los intereses sociales que representan, y los sectores productivos, prioritariamente la micro, pequeña y mediana empresa.

IV. UNIVERSIDAD Y SOCIEDAD

Para revertir y evitar las transformaciones dominadas por la mercantilización es necesario generar alternativas de investigación, de formación, de extensión y de organización que apunten hacia la democratización del bien público universitario, es decir, que hagan posible la contribución específica de la universidad en la definición y solución colectiva de los problemas sociales, nacionales y globales.

Con la explosión de la matrícula hubo masificación en lugar de democratización y, en función del deterioro del nivel de vida de la mayoría de la población, se produjo una fuerte estratificación de la educación superior. Debe trabajarse conjunta y cooperativamente con los niveles anteriores del sistema educativo para evitar que las limitaciones al acceso se encuentren antes del ingreso a la universidad, y garantizar la gratuidad. A los estudiantes con menos recursos deben asignárseles becas. Debe tenerse en cuenta no sólo la posibilidad de ingresar a la universidad, sino la de permanecer y graduarse, ya que no se trata únicamente de garantizar el acceso sino también la permanencia y el logro de los estudiantes provenientes de los sectores sociales menos favorecidos.

El rol que cumpla la universidad para la cohesión social, la profundización de la democracia, la disminución de los niveles exclusión, residirá en la acción que realice con las organizaciones y movimientos sociales, comunidades locales y regionales, gobiernos locales, el sector público y el sector privado. Además deberá considerarse a la sociedad en general como destinataria de la "incubación" de la innovación, la promoción de la cultura científica y tecnológica, las actividades culturales en el campo de las artes y la literatura, etc. Debe evitarse que la vinculación con el medio sea fundamentalmente orientada hacia actividades rentables con la finalidad de recaudar recursos extrapresupuestarios, y por lo tanto su objetivo prioritario, refrendado democráticamente al interior de la universidad, debe ser el apoyo solidario para la resolución de los problemas sociales.

En el plano de la investigación, puede reconquistarse legitimidad a través de la definición y ejecución

participativa de proyectos de investigación involucrando a las comunidades y a las organizaciones sociales, articulando los intereses sociales con los intereses científicos. Los talleres de ciencia creados a solicitud de ciudadanos o de grupos para el desarrollo de proyectos que sean claramente de interés público promoverán la solidaridad en la formación de los estudiantes y contribuirán a relacionar la universidad con la sociedad en la generación de conocimiento científico. El papel de la universidad en la creación de polos tecnológicos que articulen los centros de producción del conocimiento con los emprendedores privados y con las agencias estatales resulta primordial para promover el desarrollo local y regional.

Asimismo, resulta imprescindible vincular la universidad con la educación básica y secundaria, considerando tres aspectos: la producción y difusión del saber pedagógico, la investigación educativa y la formación de los docentes de la escuela pública.

La articulación al interior del sistema universitario también resulta de vital importancia para compartir recursos y equipamientos, generar la movilidad de docentes y estudiantes entre instituciones y tender a una compatibilización mínima de los planes de estudio, sin eliminar las especificidades necesarias para responder al contexto local o regional ni desconocer la autonomía académica.

V. NUESTRA PROPUESTA

Siguiendo estos lineamientos, hemos estructurado nuestra propuesta en cinco títulos, además de un sexto título para disposiciones transitorias.

1. Lineamientos comunes a todo el sistema de educación superior (Título I)

En el Título I se establece el alcance de la ley, fijándose las funciones y orientaciones básicas que deben respetar todas las instituciones del sistema, reafirmando el carácter público de la educación en este nivel y la responsabilidad que cabe al Estado en la garantía de igualdad de oportunidades. Esta igualdad se entiende tanto en lo que respecta al financiamiento de las instituciones públicas como en el control de las privadas, e incluye además la coordinación que tienda a revertir la fragmentación existente y promueva niveles homogéneos de calidad.

2. Universidades nacionales (Título II)

Entendemos que las universidades nacionales constituyen la columna vertebral del sistema de educación superior, no sólo por el peso proporcional que tienen respecto del número de alumnos, cantidad y variedad de carreras y actividades de investigación que albergan, sino que por ser estatales corresponde que sean ellas quienes jueguen el papel fundamental en garantizar que se haga efectivo el derecho a la educación en este nivel.

Misión y funciones de la Universidad

En el Capítulo 1 se define a las universidades nacionales como instituciones educacionales, científicas y culturales, aludiendo a las tres funciones básicas que mencionara Ortega y Gasset en su clásico libro "Misión de la universidad": transmisión de la cultura; enseñanza de las profesiones; investigación científica y educación de nuevos científicos; además de su función social.

Por eso señalamos que la misión "fundamental" es la formación integral de quienes estudian en ella, teniendo en cuenta que sólo estaremos ante una universidad cuando se de cumplimiento a la totalidad de sus funciones con la adecuada jerarquización de la función de docencia o enseñanza.

Por formación integral referimos a lo que ya señalara Paulo Freire (12) advirtiéndolo sobre el peligro de la excesiva especialización, proponiendo una "educación técnica y específica que no oblitere la visión total del hombre. Educación que dé la visión general de un mundo, que siendo más que "fórmulas" no se reduzca simplemente a ellas".

En igual sentido lo expresaba José Ingenieros (13) : "La Universidad debe ser una entidad viva, pensante, actuante, capaz de imprimir un ritmo homogéneo a la enseñanza de todas sus escuelas. Las facultades autónomas tienden a formar especialistas, sin preocuparse de formar hombres, esta última tarea debe incumbir a la Universidad y es la razón que justifica su existencia (...) La especialización directa, sin una base previa de cultura general es contraria al desenvolvimiento de la personalidad. Los especialistas son amanuenses perfeccionados, ruedas de un vasto engranaje, piezas de un mosaico; pueden ser utilísimos al servicio de otros sin tener conciencia de la obra a que contribuyen con su esfuerzo".

En un mundo de cambios vertiginosos en el plano de la ciencia y las profesiones, una ancha base general y flexible permite adaptarse, insertarse y ser partícipe de esos cambios.

En este mismo capítulo se establecen los principios que deben guiar a las universidades nacionales en el desarrollo de sus funciones: la gratuidad, la autonomía, la calidad académica y científica, la igualdad de oportunidades, la articulación con los demás niveles educativos y al interior del nivel superior, la vinculación con el medio, la formación integral.

Autonomía y Cogobierno.

El concepto de autonomía encuentra su fundamento en la posibilidad de autodeterminarse, en la capacidad para darse sus propias normas sin interferencia de terceros: en esto radica la etimología de autónomos. En la reforma constitucional de 1994 se estableció claramente autonomía y autarquía de las universidades nacionales. Al respecto Bidart Campos sostiene que "la autonomía de las universidades nacionales tiene, automática y directamente por imperio de la cláusula constitucional, el efecto de erigirlas y reconocerlas como personas jurídicas de derecho público no estatales lo que, entre otras consecuencias, surte la de colocarlas al margen de toda clase de intervención respecto del Estado, como no sea en lo que pueda tener vinculación con los recursos que el Estado les depara a través del presupuesto". (14)

En este sentido la autonomía debe ser entendida como la plena capacidad de éstas para determinar sus propios órganos de gobierno, elegir a sus autoridades, ejercer las funciones de docencia, investigación y extensión; y las actividades administrativas y de gestión que en su consecuencia se desarrollen; sin ninguna clase de intervención u obstrucción del Poder Ejecutivo, y solamente revisables (en caso de arbitrariedad) por el Poder Judicial.

Esta autonomía es un instrumento de protección de la actividad universitaria, un medio valioso y necesario para el desenvolvimiento de sus objetivos, pero que no significa una segregación del resto de la comunidad ni un apartamiento de los fines supremos del Estado. La autonomía pone a la universidad al amparo de los vaivenes políticos y de los intereses económicos sectoriales.

La Declaración de la Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe celebrada entre 4 y el 6 de junio de 2008, en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, bajo los auspicios del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (UNESCO- IESALC) señaló que:

Las respuestas de la Educación Superior a las demandas de la sociedad han de basarse en la capacidad reflexiva, rigurosa y crítica de la comunidad universitaria al definir sus finalidades y asumir sus compromisos. Es ineludible la libertad académica para poder determinar sus prioridades y tomar sus decisiones según los valores públicos que fundamentan la ciencia y el bienestar social. La autonomía es un derecho y una condición necesaria para el trabajo académico con libertad, y a su vez una enorme responsabilidad para cumplir su misión con calidad, pertinencia, eficiencia y transparencia de cara a los retos y desafíos de la sociedad. Comprende asimismo la rendición social de cuentas. La autonomía implica un compromiso social y ambos deben necesariamente ir de la mano. La participación de las comunidades académicas en la gestión y, en especial, la participación de los estudiantes resultan indispensables.

En consecuencia, en el Capítulo 2 se consagra la autonomía y autarquía de las universidades nacionales,

ratificando lo dispuesto por la Constitución Nacional, se establece la creación por ley nacional -siendo necesario para ello un informe favorable previo del Consejo Interuniversitario Nacional- y se garantiza la inviolabilidad de los recintos universitarios.

El cogobierno es el correlato de la autonomía, por ello en el Capítulo 3 se establecen normas generales para la forma de gobierno, dejando librado a los respectivos estatutos la determinación del régimen electoral, duración de los mandatos, metodología de elección, etc. La única pauta que se establece es la composición cuatripartita del cogobierno, preservando la igualdad de miembros entre estudiantes y docentes en los cuerpos colegiados, entendiéndose que quienes son principales protagonistas de la vida universitaria deben tener una participación en las decisiones representativa de su importancia para la vida institucional.

Asimismo se prevé la creación de un consejo social asesor, para favorecer el trabajo conjunto con la comunidad en la búsqueda de soluciones a los problemas que la afectan.

Gratuidad e ingreso directo: la educación superior como derecho

Si hay un factor que ha contribuido a la movilidad social en nuestro país y ha generado una sociedad con preponderancia de los sectores medios como signo distintivo en el marco de América Latina, ha sido el sistema de educación común, gratuita, obligatoria y laica que se estableciera con la Ley 1.420. Esta norma permitió con su vigencia durante más de cien años que -a pesar del retroceso en aspectos institucionales, económicos y sociales que ha experimentado nuestro país- todavía el nivel educativo de nuestro pueblo se encuentre entre los más altos de la región.

La concepción de la igualdad que tuvieron los hombres más generosos en la construcción de la Nación se tradujo en la implantación en nuestro país de las ideas más avanzadas de la época. Entre ellos, sobresale el ejemplo de Manuel Belgrano y Domingo F. Sarmiento.

Belgrano recibió el influjo de los grandes pensadores y estadistas del reformismo español de fines del siglo XVIII. En su crítica a la educación colonial, sostenía que no era posible inculcar en los hombres el amor al trabajo y a las costumbres arregladas y honradas si no había una enseñanza apta y "si la ignorancia va pasando de generación en generación con mayores aumentos". Concebía a la escuela como un instrumento de desarrollo social mediante la preparación para el trabajo y la acción concreta, pues siendo la miseria la fuente de todos los vicios, la educación se erigía como el medio capaz de conjurarlos. En el ocaso colonial Belgrano señaló la necesidad de renovar la educación pública, dotándola de un espíritu científico, contrapuesto al formalismo escolástico dominante. Alentador de la educación de la mujer en una época en que esa idea era rechazada, y de todas las formas de educación práctica, sentó su optimismo pedagógico en la Memoria del Consulado de 1796, al decir que "la educación es el principio de donde resultan ya los bienes y los males de la sociedad".

Domingo Faustino Sarmiento publicó en 1849 el libro "De la educación popular", que encierra una doctrina y una práctica de la educación del pueblo. Su campaña pedagógica que se había iniciado antes se vigorizó con este libro y se sometió a un pensamiento orgánico. Sarmiento había elaborado para sí mismo una pedagogía de acción derivada de una pedagogía política, cuyas fuentes ideológicas se encuentran en las doctrinas del iluminismo francés, sobre todo en lo que se refiere al poder renovador de la educación y al deber del Estado de asegurar un régimen de instrucción común que aumentase la ilustración general, suprimiese las desigualdades y facilitase la educación profesional así como la de la mujer. Es distintiva de Sarmiento, por la fuerza de su prédica en medio de la indiferencia y la inercia general, la concepción de la escuela primaria como el órgano supremo de la educación nacional. Tenía fe ciega en el prolongado poder individual y social de la educación a cargo de la escuela común: lejos de servir para obligar a cada uno a perpetuarse en el seno de la clase o grupo social en que ha nacido, la escuela es el ámbito donde se encuentran y conviven sin reservas los hijos de familias pobres y los de familias pudientes. Aseguró entre nosotros la implantación de la escuela única, no alcanzada plenamente aún en las naciones más adelantadas de Europa, y por la cual se facilitó el acceso a los demás grados y ramas de la enseñanza a los sectores más relegados, sin discriminaciones previas.

Aplicada al nivel superior, esta concepción implica la efectiva vigencia de dos principios que fueran desvirtuados en la Ley 24.521, y que establecemos expresamente en el Capítulo 4: el ingreso directo y la gratuidad del nivel de grado, como las dos premisas fundamentales para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia.

En los fundamentos de su proyecto de régimen legal para las universidades nacionales del año 1988, Guillermo Estévez Boero lo planteaba con claridad y contundencia: "El imperativo del sistema democrático no es seleccionar a los mejores, descartando al resto, para desarrollar sólo las aptitudes de los más dotados, sino permitir el despliegue del potencial de cada miembro de la comunidad. A la política mezquina y malthusiana en materia de ingreso se opone así la concepción generosa y superadora que concibe a la educación como un gran servicio público administrado democráticamente."

Esta democratización del acceso y permanencia no debe contraponerse en una falsa dicotomía con el logro de altos niveles de calidad en la formación, ambos objetivos deben alcanzarse simultáneamente a través del adecuado financiamiento por parte del Estado y una correcta organización pedagógica e institucional de las universidades.

En el mismo sentido se enmarcan las disposiciones del Capítulo 12, donde se plantean mecanismos concretos para promover la disminución de la deserción a través de la orientación vocacional, así como cuestiones relativas al bienestar de los estudiantes en materia de salud, alimentación, vivienda, etc.

Cabe recordar lo señalado por la mencionada Declaración de la Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe realizada el año pasado:

"La Educación Superior es un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado. Ésta es la convicción y la base para el papel estratégico que debe jugar en los procesos de desarrollo sustentable de los países de la región".

Esta idea central se reafirma en la Declaración cuando se destaca que:

"En América Latina y el Caribe, particularmente, se necesita una educación que contribuya eficazmente a la convivencia democrática, a la tolerancia y a promover un espíritu de solidaridad y de cooperación; que construya la identidad continental; que genere oportunidades para quienes hoy no las tienen y que contribuya, con la creación del conocimiento, a la transformación social y productiva de nuestras sociedades. En un continente con países que vienen saliendo de la terrible crisis democrática que provocaron las dictaduras y que ostenta la penosa circunstancia de tener las mayores desigualdades sociales del Planeta, los recursos humanos y el conocimiento serán la principal riqueza de todas cuantas disponemos".

La educación universitaria es un derecho pero, además, en el contexto contemporáneo de América Latina una necesidad ya que resulta imprescindible para la construcción de un futuro mejor y más justo para todos.

Comunidad universitaria

En los Capítulos 5 a 8 se establecen disposiciones referidas a los cuatro claustros de la vida universitaria.

Se fija el régimen de concurso público para acceso a la docencia y la evaluación periódica del desempeño docente de acuerdo a la modalidad que adopte el respectivo estatuto, exigiendo únicamente que dicha evaluación no se consista en un mecanismo formal y burocrático, y previendo en todos los casos la participación estudiantil en los jurados.

Se establece asimismo para los no docentes el acceso por concurso y la implementación de los medios que permitan la continuación de los estudios secundarios o universitarios. Para los estudiantes se reconoce el derecho a la agremiación y se plantea la necesidad de que cada universidad cuente con mecanismos de vinculación con los graduados.

La investigación y la enseñanza universitarias no son actividades aisladas o diferenciadas de un modo excluyente. Historias de prácticas y tradiciones las han separado de un modo irreconocible; las reformas neoliberales de los noventa han aumentado el distanciamiento tanto en el plano empírico como en el del reconocimiento simbólico. Si el principal objetivo debe ser la formación científica y el desarrollo y potenciación de una mentalidad creativa en docentes y estudiantes, las diferentes actividades universitarias -enseñanza, investigación, extensión y asistencia- no pueden concebirse como compartimientos independientes. Así como existen universidades que producen conocimientos, hay otras en que ese mismo conocimiento es transmitido, siendo ésta la única actividad que confiere identidad a esas casas de estudio. En las primeras encontramos no sólo aulas sino laboratorios y talleres, ámbitos en los que se promueve la realización de postgrados, utilización de currículas flexibles y trabajos fundados en investigaciones interdisciplinarias.

La velocidad actual en que se generan los conocimientos y tecnologías es más rápida que la de difusión, por lo que su asimilación ha dejado de ser una solución realista al desarrollo, salvo que incorpore en su base un importante componente de investigación científica. La investigación no tiene como único objetivo la generación de nuevos conocimientos sino que, al mismo tiempo, es un medio para mejorar la calidad de enseñanza, contribuyendo a la formación de docentes y a la formación metodológica del estudiante.

Actualmente es necesaria la capacidad de desarrollar nuevos conocimientos, recombinando los ya existentes y generando propuestas de innovación derivadas de los problemas localmente contextualizados. Durante mucho tiempo la velocidad de desarrollo de las sociedades históricas se vinculó con su grado de alfabetización básica. Hoy, la velocidad de desarrollo se vincula directamente con el acceso universal a los procedimientos de investigación científica articulados con las demandas locales, nacionales y regionales de resolución productiva de problemas.

Los estudiantes universitarios necesitan aprender a descubrir, apropiarse y utilizar un conocimiento que puede haber sido producido en cualquier parte del mundo y recombinarlo con otros, para responder a nuevas preguntas y problemas. La Universidad pública, del mismo modo que ya aconteció con la escuela primaria ante la circulación de información e imágenes provenientes de los medios masivos de comunicación electrónica, debe ampliar la visión del papel que juega en la producción del conocimiento, desde la de ser un proveedor único hasta la de convertirse en un primero entre pares, o socio privilegiado en contextos locales y globales.

La política de innovación, como espacio propio de investigación y desarrollo (I+D), se alcanza promoviendo la experimentación y la creatividad - tanto en los sistemas como en los sujetos y las instituciones- y facilitando el surgimiento de ambientes abiertos para la interacción y el libre intercambio.

En este sentido, resulta crucial articular y potenciar los recursos existentes en los organismos de ciencia y técnica y en los organismos públicos en general a través del desarrollo de una Estrategia de Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica en las Universidades Nacionales que asegure la expansión, consolidación y financiamiento tanto de las formas de financiamiento que operan en la lógica autónoma tradicional de las universidades nacionales como aquellas que privilegian formas de investigación dirigida a partir de la definición de prioridades definidas por el Estado en función de las necesidades de la sociedad. Se trata de construir un equilibrio en el que la comunidad científica no pierda el control de la agenda de investigación científica que se encuentra enraizada en lo mejor de sus tradiciones académicas, que la apertura al exterior no se reduzca a la apertura al mercado y que las agencias públicas de financiamiento contribuyan al desarrollo de líneas de investigación por parte de la comunidad universitaria en relación con intereses sociales relevantes.

En consecuencia, se procura articular las tres funciones básicas de la universidad, planteando la plena autonomía en la definición de los contenidos curriculares, la coordinación de la investigación a nivel nacional y local, la inclusión de jóvenes docentes y estudiantes en los proyectos, así como la necesidad de que sus resultados se vuelquen en los contenidos del grado y posgrado, planteando por último distintas

modalidades que puede adoptar la vinculación con el medio social.

Financiamiento estatal

Reiteramos aquí la importancia de que se incremente la participación porcentual del Presupuesto de las universidades nacionales en el Producto Bruto Interno, objetivo planteado en la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 del año pasado, pero que ya anteriormente se había expresado como meta a lograr en la Ley Federal de Educación N° 24.195 (sancionada en el año 1993). Los datos oficiales (15), indican que en la última década dicha proporción no sólo no ha aumentado sino que, en algunos años, ha disminuido significativamente.

Pese a los incrementos nominales del presupuesto, no ha existido una mejora en la participación respecto del total del PBI, que no sólo es inferior a la que ostentan los países más avanzados (Estados Unidos 2,8%, Canadá 2,7%, Suecia 2,3%, Dinamarca 2,2%, Holanda y Reino Unido: 1,8%,) sino que se encuentra por debajo de Brasil y Uruguay (0,8% y 0,6% respectivamente).

Pese al esfuerzo por incrementar los ingresos provenientes de recursos propios de las universidades, el financiamiento estatal representa el 97% de los fondos con que cuentan. Además debe contemplarse que, en promedio, cerca del 75% del presupuesto se consume en el pago de personal (en las universidades tradicionales que atienden mayor número de alumnos generalmente este porcentaje se eleva). En lo que hace a la distribución de los cargos docentes por su dedicación, tampoco ha existido recomposición a favor de las mayores dedicaciones ya que en el año 2000 se contaba con un 14% de exclusivas, 23% semiexclusivas y 62% simples, y en el año 2004 los porcentajes fueron: 13%, 22% y 63% respectivamente, llegando al 2% otros tipos de contratos.

En cuanto al apoyo económico a los alumnos, el Programa Nacional de Becas Universitarias destinó en el año 2004 unos 12 millones de pesos y abarcó a 4.750 alumnos (otorgando a cada uno \$ 2.500 anuales en cuotas mensuales), lo cual resulta irrisorio si se contrasta con la estimación de que un 18% del estudiantado proviene de hogares que no llegan a cubrir la canasta básica de bienes y servicios necesarios para vivir, es decir, unos 200.000 alumnos. Es imprescindible destinar mayores fondos a becas para hacer cumplir el principio constitucional de gratuidad y equidad en la educación.

Respecto de esta disposición, consideramos que un "principio" es algo básico, fundamental, inmodificable. Es una proposición general, de la que se derivan y a la que se subordinan otras secundarias. Por lo tanto, cuando se dice que la gratuidad es un principio, no puede haber lugar a dudas ni a dobles interpretaciones, por más que se acompañe el principio de gratuidad con el de equidad. La equidad no sólo no disminuye la vigencia del principio de gratuidad sino que lo fortalece y la verdadera interpretación debe ser en el sentido de que gratuidad más equidad es igual a gratuidad para todos, más becas para los que aún con la enseñanza gratuita no pueden acceder a los distintos niveles educativos por problemas económicos.

No se admite de ninguna manera la posibilidad de que gratuidad más equidad pueda ser interpretado como arancelamiento para el que pueda pagar. Si la equidad es la manifestación del sentido de lo justo, y de lo que se trata es de promover la igualdad de oportunidades y posibilidades, la verdadera justicia pasa por hacer realidad esa igualdad. La gratuidad es una herramienta para que la igualdad se cumpla. Y si con la gratuidad no alcanza debemos completarla con la equidad, lo que significa que a nadie debe quedar vedada la posibilidad del ingreso a cualquier nivel de la educación por razones económicas.

Consecuentemente, este proyecto establece la responsabilidad indelegable del Estado en el financiamiento, debiendo garantizarse un piso presupuestario para las universidades nacionales equivalente como mínimo al 2% del PBI y crea un fondo especial para la inversión en infraestructura y equipamiento constituido por el 10% de los excedentes de la recaudación fiscal de cada año, administrado por el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología y sometido a control por parte de una comisión ad-hoc integrada por diversos sectores representativos de la vida política y académica.

Finalmente, ante la necesidad de rendir cuentas ante la comunidad por la administración de los fondos

públicos, se ordena la existencia de un órgano de control interno y se instituye como órgano de control externo la Auditoría General de la Nación, atendiendo al carácter autónomo y autárquico que poseen las universidades.

3. Universidades Privadas (Título III)

El Estado debe asegurar que la provisión de un bien público como la educación superior pueda ser producido por las entidades privadas respetando niveles de calidad adecuados. El sector privado es muy heterogéneo y está internamente muy diferenciado: algunas instituciones son muy antiguas, mientras otras, la gran mayoría, ha surgido en las dos últimas décadas. Los objetivos de dichas instituciones son diversos. Los niveles de calidad, también.

En los países de la región, el desarrollo del sector privado se asentó en tres decisiones políticas: el estancamiento de la expansión del sector público a través de la crisis financiera; el deterioro de los salarios de los profesores universitarios que indujo a la búsqueda de empleo parcial en el sector privado; una laxitud en la regulación del sector privado, que le permitió desarrollarse con un mínimo de restricciones. De este modo, el sector privado se ahorró la formación de sus propios cuadros académicos, aprovechando todo el conocimiento y la formación producidos por la universidad pública. Esto significó una transferencia masiva de recursos.

El tratamiento preferencial que se debe dar a la universidad pública no se apoya solamente en el hecho de que realiza funciones de interés público que, por definición, no pueden ser realizadas en el mercado de diplomas universitarios; sino en la necesidad de corregir algunos defectos de la competencia y de la apropiación de recursos a la que se ha visto sometida en los últimos veinte años.

Compete al Estado fomentar la universidad pública; por ello la relación con la universidad privada debe ser cualitativamente diferente: una relación de regulación y fiscalización. La regulación debe ser tanto directa como indirecta. Indirecta, con la expansión y cualificación de la universidad pública. Directa, con la existencia de condiciones de autorización y acreditación que garanticen estándares mínimos de calidad en la oferta académica privada.

Por ello es que en el Título III se dispone que su creación se realiza por decreto del Poder Ejecutivo, previo informe de la Comisión de Seguimiento del Sistema de Educación Superior, se establece la necesidad de que los programas y planes de las carreras de grado acrediten ante dicha Comisión y cuenten con la aprobación del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología para que los respectivos diplomas sean habilitantes. Por último, se excluye la posibilidad de que puedan contar con exenciones impositivas y previsionales, o con subsidios del Estado Nacional.

4. Órganos de coordinación y seguimiento del sistema de educación superior (Título IV)

En nuestra propuesta planteamos la existencia del Consejo Interuniversitario Nacional (Rectores y Presidentes de universidades nacionales) y del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (Rectores y Presidentes de universidades privadas), e introducimos un nuevo órgano: la Comisión de Seguimiento del Sistema de Educación Superior, integrada por representantes del CIN (la mitad de sus miembros), del CRUP, del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, de cada cámara del Congreso Nacional, de la FUA y del gremio docente (de estos seis últimos, un miembro en representación de cada organismo). Con esta composición se intenta dar preeminencia al perfil académico que debe poseer el órgano que tenga a su cargo la evaluación del sistema en su conjunto y de cada institución en particular.

Destacamos entre sus funciones la de acompañamiento para el mejoramiento de la calidad, la de articulación entre las distintas instituciones que integran el sistema, así como con los niveles anteriores y con el sistema científico nacional. Se le encomienda además la creación de un Centro de Estudios sobre la Educación Superior como instancia imprescindible para promover el análisis y reflexión permanente sobre este campo.

5. Seguimiento en el cumplimiento de las funciones: evaluación de la calidad (Título V)

La misión de la universidad es esencialmente la función de formar. Esta formación profesional sólo puede lograrse en un medio donde la ciencia sea un acto vivo y los estudiantes se relacionen con el conocimiento como producto de una construcción en la que pueden participar activamente. (16) Por lo tanto, el nivel de formación disciplinar, pedagógica y en investigación de los docentes será el factor determinante para que este proceso pueda ser llevado a cabo con éxito.

De acuerdo con Guy Neave, teniendo en cuenta la escasa posibilidad de ascenso en la carrera docente y el poder determinante del sector privado, que puede vencer a la universidad cada vez que compite con ella por profesionales altamente calificados y bien formados, quizás esta sea la cuestión de la calidad más importante de las primeras décadas del siglo XXI, porque, sin adecuado personal académico, no habrá ninguna calidad para juzgar, sólo expertos en calidad que evalúan lo que ellos mismos rara vez enseñan. Asociado al concepto de carrera académica, cobra gran significación un adecuado sistema de evaluación que asegure la calidad y posibilite la promoción dentro de esa carrera académica. (17)

Respecto a la posibilidad de obtener información sobre la eficiencia y calidad de las instituciones universitarias, existen en el mundo dos tendencias: una de ellas enfatiza el planeamiento y un marcado control por parte del Estado, efectuado mediante la aplicación de un complejo sistema de normas y de procesos de evaluaciones externas. Si los resultados no satisfacen a las autoridades centrales, éstas ordenan reducciones y redistribuciones presupuestarias. La otra estrategia está encaminada a fortalecer la autonomía y la autorresponsabilidad universitaria, como una condición importante para obtener mejores resultados en la calidad universitaria. Demás está decir que la Argentina ha cosechado tres premios Nobel, siendo fiel al segundo modelo de estrategia autorresponsable. Nuestras universidades han formado profesionales y científicos reconocidos a nivel internacional mucho antes de que se crearan los actuales mecanismos de evaluación y acreditación o siquiera se pensara en su existencia.

En este marco es que proponemos instancias de autoevaluación, entendiendo que es posible y necesario abordar la autoevaluación institucional más que como una reacción a problemas puntuales o actividad esporádica planteada por alguna gestión, como una tarea continua, íntimamente ligada a la acción y a la reflexión constante sobre el sentido de los propósitos y de las estrategias que se emplean para concretarlos.

Si se considera la evaluación desde una perspectiva sustantiva, esto implica concebir a la educación como un proceso, reconociendo la dimensión cualitativa de ese proceso que fundamentalmente produce bienes simbólicos, no tangibles, por lo tanto no medibles. Se considera que la tarea de la evaluación consiste en aportar elementos para que los actores de la educación tengan condiciones para mejorar ese proceso, es por tanto un acto con y desde los actores. (18)

El proceso de cambio en la docencia implica generar programas de formación-evaluación en los que se acompañe al docente en su trabajo cotidiano, estos programas implican años de trabajo conjunto, su finalidad no es clasificarlos ni otorgarles un estímulo económico, sino mejorar el desempeño del trabajo en el aula. Por eso es que como primera medida consideramos que debe garantizarse a los docentes el acceso a los cursos de posgrado, de manera de promover la igualdad de oportunidades en la formación y, teniendo en cuenta el magro salario que perciben, contribuir a que luego no sean castigados por no haber realizado una capacitación de la que el propio sistema los excluye.

En materia de evaluación externa y acreditación, consideradas en un contexto más abarcador, las críticas al modelo de evaluación propuesto por la Ley 24.521 se inscriben en la visión de que en ella está ausente un modelo de desarrollo que responda a las necesidades reales de la población y que valore el uso social del conocimiento.

La evaluación académica sirve hoy para clasificar docentes de acuerdo con ciertos tipos de desempeños formales; planes de estudio, instituciones y profesionales, por medio de programas de certificación y acreditación que reproducen viejos esquemas ya superados en otros países (número de doctores, número de publicaciones, número de libros en la biblioteca, etc) para determinar el valor de un programa educativo. La lógica del modelo educativo es evaluar pero no existe una discusión a fondo sobre el sentido de la evaluación, se asume que se evalúa para mejorar el sistema, cuando en realidad la

evaluación sólo da cuenta de una medición arbitraria de elementos formales del sistema educativo.

La agenda pendiente implica la construcción de otro paradigma, centrado en una concepción formativa de la evaluación, enfocada hacia la mejora in situ de la tarea educativa, no que juzgue o califique sus resultados cuando el proceso ya ha concluido y esos resultados no pueden modificarse o que se encuentre ligada a intereses y procedimientos de financiamiento. Por el contrario, debe detectar las dificultades y carencias del trabajo educativo en el propio proceso, de manera que la mejora y modificación se den antes de que termine la tarea educacional.

Por eso la evaluación formativa busca generar determinados procesos de participación y una práctica de la evaluación donde la comunidad universitaria sea la principal destinataria de los resultados. Debemos tener en cuenta que es imposible simplificar el modelo institucional sin destruir la naturaleza de la misión, desvirtuar el sentido de su estructura interna y desconocer la verdadera naturaleza del impacto de su actividad. La evaluación y los evaluadores siempre tienen que unir a su capacidad para producir juicios de valor la conciencia de los límites que impone la modestia del científico con referencia a los límites y la provisionalidad de sus conclusiones. La modestia debe ser aún mayor cuando el objeto evaluado es tan difícil de modelizar como lo es la institución universitaria por su propia naturaleza, el carácter de sus actividades y la multiplicidad de los intereses que atiende. (19)

Para evitar la burocratización y la ritualización hay que echar a andar mecanismos de evaluación de la evaluación. La unidad o agencia que se ocupe de esta tarea tiene que tener fuerte visibilidad y aceptación ya que sus juicios deben contar no sólo con legitimación formal sino también con la confianza de la sociedad respecto de su validez.

Por ello es que proponemos que las funciones actualmente asignadas a la C.O.N.E.A.U. se radiquen en la Comisión de Seguimiento del Sistema de Educación Superior, en la cual se prevé un peso preponderante de los rectores de Universidades Nacionales y se asegura la participación de los representantes estudiantiles y docentes. Se establece asimismo el acompañamiento externo para garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales planteados dentro del marco de la plena autonomía institucional, se prescribe que toda recomendación de mejora a las universidades nacionales deba concomitantemente prever el otorgamiento de los recursos necesarios para implementarla, se obliga a las universidades privadas a acreditar las carreras de grado y posgrado, en tanto que las universidades nacionales, sujetas al control estatal, otorgan títulos habilitantes sin necesidad de someterse a procesos de acreditación.

6. Educación superior no universitaria (Título VI)

Producto de la transferencia de los establecimientos educativos del ámbito nacional hacia las provincias y la ciudad de Buenos Aires, existe en la actualidad una fuerte fragmentación con realidades disímiles en todo el país. En consecuencia, en nuestra propuesta planteamos algunos lineamientos generales con la intención de contribuir a su rearticulación planteando la definición de parámetros comunes en el marco del Consejo Federal de Cultura y Educación. Asimismo se establece la necesidad de que entre las formas institucionales que se adopten se contemplen aquellas que permitan un mayor protagonismo de los jóvenes, una creciente autonomía en la planificación de sus estudios y su participación activa en la democratización institucional conjuntamente con el cuerpo docente.

V. CONCLUSIONES

En síntesis, entendemos que uno de los puntos fundamentales para contar con una educación superior de calidad consiste en el correcto financiamiento del sistema, esto implica no considerar a la educación superior como un privilegio, sino primero como un derecho, y segundo como una necesidad. En el mundo de hoy el conocimiento es la verdadera ventaja comparativa de las naciones y de las regiones, por eso consideramos imprescindible que el país apueste al conocimiento y por lo tanto invierta en educación.

En segundo lugar, consideramos que la gratuidad y el no limitacionismo en el acceso son los únicos mecanismos que pueden contribuir a una verdadera democratización de la educación superior y una

efectiva igualdad de oportunidades, permitiendo que el mayor número acceda al nivel y que puedan desarrollarse las mejores capacidades de todos, no solamente las de algunos pocos.

Esto implica buscar nuevas y mejores formas para cumplir la misión de la universidad. El desarrollo armonioso de la docencia, la investigación y la extensión constituye una difícil tarea en este contexto de escasos fondos y de alta diversificación y competitividad dentro del sistema.

Para afrontar exitosamente este desafío, es necesario repensar la institución universitaria, abrevando con creatividad en su capacidad para sobreponerse a las innumerables transformaciones sociales a las que se ha visto sometida desde su origen, hace casi mil años. La universidad del futuro será probablemente distinta, pero no menos necesaria de lo que fue en siglos anteriores: seguirá siendo la institución que liga el presente con el mediano y largo plazo por los conocimientos que genera, por la formación que produce y por constituir un espacio público privilegiado para la discusión abierta y crítica.

Es con este espíritu que ponemos en consideración del Honorable Senado de la Nación nuestro proyecto de Ley para la Educación Superior Argentina, sabiendo que el instrumento legal no puede brindar respuesta a todos los cambios que deberán emprenderse, pero representa un primer paso en este debate democrático que deberá darse en el seno de la propia comunidad educativa.

- (1) Castel, Robert. La metamorfosis de la cuestión social. Buenos Aires, Paidós, 1997.
- (2) Svampa, Maristella (ed.) Desde abajo. La transformación de las identidades sociales. Buenos Aires, Biblos/ Universidad Nacional de General Sarmiento, 2000.
- (3) García Raggio, Ana María. "Transitando por los márgenes: las transformaciones del trabajo y el debilitamiento de la ciudadanía", en De Ipola, E. (comp) La Crisis del lazo social. Durkheim, cien años después. Buenos Aires, Eudeba, 1998.
- (4) García Raggio, Ana María. Op cit.
- (5) Krotsch, Pedro. Educación Superior y Reformas Comparadas. Universidad Nacional de Quilmes, 2001.
- (6) Mollis, Marcela. "Un breve diagnóstico de las universidades argentinas: identidades alteradas"; en Mollis, M. (comp) Las Universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?. Buenos Aires, CLACSO, 2003.
- (7) Krotsch, op cit.
- (8) Mollis, op cit.
- (9) - Mollis, Marcela. La Universidad Argentina en tránsito. Ensayo para jóvenes y no tan jóvenes. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- (10) - Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Secretaría de Políticas Universitarias. Anuario 2000-2004 de Estadísticas Universitarias.
- (11) de Sousa Santos, Boaventura. "La Universidad en el Siglo XXI. Para una reforma emancipadora de la Universidad". LPP- Miño y Dávila. Buenos Aires, 2005.
- (12) Freire, Paulo. La educación como práctica de la libertad. Siglo XXI Argentina Editores, Buenos Aires, 1971.
- (13) Ingenieros, José. La universidad del porvenir y otros escritos. Ediciones Meridion. Buenos Aires 1957.
- (14) Bidart Campos, Germán. Tratado de Derecho Constitucional. Editorial Ediar, 1995.
- (15) - Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Secretaría de Políticas Universitarias. Anuario 2000-2004 de Estadísticas Universitarias, Pág. 147.
- (16) Camilloni, Alicia W. de. "Calidad y evaluación de programas universitarios" en Revista Encrucijadas UBA. Año 1, Número 12. Buenos Aires, 2001.
- (17) Neave, Guy. Educación Superior: Historia y Política. Barcelona, Gedisa Editorial, 2001.
- (18) Díaz Barriga, Ángel. "Organismos internacionales y política educativa" en: Alcántara Santuario, A., Pozas Horcasitas, R. y Torres, C. (Coordinadores) "Educación, Democracia y Desarrollo en el fin de siglo". México, Siglo XXI Editores, 1998.
- (19) Camilloni, Alicia W. de. Op. Cit.