

La política universitaria del período 1989-1995

Una lectura desde la legislación*

Norma Paviglianiti**

Introducción

El presente trabajo se propone mostrar, a través del análisis de la normativa, el proceso por el cual las universidades nacionales argentinas pasaron de una reconstrucción universitaria bajo los principios de la Reforma a una reconversión neoconservadora.

Para ello, luego de una breve caracterización del período 1983-1989, se analiza la etapa 1989-1994, teniendo en cuenta los nuevos «temas» y los «modos» de ejecutar la política universitaria que introdujo el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), generando un debate diferente acerca de la universidad y de su relación con el Estado y con la sociedad. Hasta que en 1995, el parlamento sanciona la Ley de Educación Superior 24.521.

En el país, sobre las universidades nacionales, a diferencia de los otros niveles, cada cambio significativo en el régimen político generó nueva normativa en la materia, con intervención del Congreso de la Nación en los períodos constitucionales, o con instrumentos a los que se dio categoría de «ley» en los períodos de facto. Se legisló minuciosamente, para su intervención o su normalización, y se establecieron regímenes que pretendieron ser orgánicos y duraderos¹.

* La primera versión de este artículo corresponde a la ponencia presentada a las I Jornadas Rioplatenses Universitarias de Historia, en el Simposio «Historia de las políticas, de los movimientos y de los actores en la educación rioplatense», organizadas por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República y realizadas en Montevideo del 27 al 29 de septiembre de 1995. En el momento en que fue escrito el proyecto de Ley de Educación Superior sólo tenía media sanción de la H. Cámara de Diputados; el Senado aprueba sin modificaciones el texto remitido por la otra cámara y el PEN la promulga bajo el número 24.521, con «objeciones administrativas consideradas vetos parciales», que no alteran el modelo de reconversión a aplicarse.

** Profesor Titular Regular en Política Educacional y Educación Comparada en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

La legislación neoreformista entre 1983-1989².

En los últimos cincuenta años, la alternancia de proyectos políticos contrapuestos motivó sucesivas renovaciones de la mayor parte del plantel de docentes y de científicos, por cesantías o por renunciaciones, con grave deterioro de la calidad de la enseñanza y de la investigación. Esta situación se produjo en un marco en el cual, a la vez, se ampliaba significativamente los requerimientos de docentes e investigadores, formados y con experiencia, para las 18 nuevas universidades nacionales y las 23 privadas creadas entre 1958 y 1983.

Una de las características peculiares del crecimiento de las instituciones de nivel superior (universidades e institutos de formación docente) es que se hizo bajo los patrones vigentes antes de la década del cincuenta y, la otra, es que el crecimiento de la matrícula no es constante. Los períodos recientes de mayor crecimiento fueron 1958-1966, 1970-1975 y 1984-1986. Puede estimarse que se está entrando en un nuevo período de estancamiento.

En diciembre de 1983, se tenía una universidad que había sido sistemáticamente vaciada, tanto de conocimientos como de recursos humanos, con una comunidad desarticulada por la persecución física e ideológica y con una población estudiantil reducida y 'disciplinada'.

La universidad debió encarar primero su problemática interna, reconstruirse sobre los principios de democracia y pluralismo y afianzarse institucionalmente. Las medidas adoptadas por el primer gobierno constitucional para las universidades nacionales, estuvieron destinadas a restablecer la institucionalidad democrática y sentar las bases para una participación pluralista. Para lograr la reorganización institucional de las universidades nacionales se dictó en diciembre de 1983 el Decreto 154 y en junio de 1984 se sancionó la Ley 23.068. Por ambas normas basadas en los principios de la Reforma, luego de un período en que se designaron rectores y decanos normalizadores, se retomó la autonomía universitaria plena y el cogobierno, con la elección de sus autoridades, los órganos colegiados y los rectores y decanos. Se derogó la ley de facto 22.207 y se dispuso la vigencia de los estatutos aprobados antes del golpe militar de 1966. La elección de esa fecha no es arbitraria: 1966 constituye el momento de fractura en el proceso de construcción de una universidad con alto nivel científico, que intentaba una articulación diferente con la sociedad.

En estos estatutos están concretados los principios de la Reforma Universitaria: autonomía universitaria o independencia de las universidades respecto del poder político en materia de decisiones académicas; definición y elección de los cuerpos colegiados legislativos y ejecutivos por la propia comunidad de profesores, de estudiantes y de graduados, que conforman sus órganos de gobierno; apertura de la universidad a más amplios sectores de alumnos, facilitada por la gratuidad de la enseñanza y las becas; reorganización académica y periodicidad y concursos para proveer las cátedras.

Este conjunto de normas, aplicada de muy diferentes maneras según la correlación de fuerzas dentro y fuera de cada universidad nacional, permitió que las universidades nacionales recuperaran personal altamente calificado que traía consigo diferentes experiencias, formaciones y concepciones ideológicas, científicas, políticas y profesionales³.

También se sancionó la Ley 23.151 sobre el régimen económico-financiero para las universidades nacionales, que avanzó sobre la normativa anteriormente vigente al dotarlas de autarquía. Sus principales notas fueron las siguientes: se retoma la disponibilidad por parte de cada universidad nacional de su Fondo Universitario; las universidades nacionales son las encargadas de elaborar el anteproyecto de su presupuesto; se les otorgó la facultad de reajustar durante el ejercicio fiscal su presupuesto y su planta de cargos docentes y la fiscalización del uso de los recursos se efectúa con posterioridad a la efectiva realización del gasto. Como esta ley estaba ligada a la normalización, con posterioridad sus normas fueron ratificadas y completadas por la Ley 23.569.

Otras disposiciones derogaron el sistema de cupos, los exámenes de ingreso y el cobro de aranceles. Además, se colocó especial énfasis en medidas tendientes a lograr la integración de las universidades nacionales al sistema nacional de ciencia y tecnología. El reingreso a la vida democrática significó, para cada universidad nacional, la recuperación de su autonomía jurídica y académica y la libertad de cátedra. Se realizaron marcados esfuerzos para su democratización y elevar su calidad.

Quedó pendiente la consideración del sistema universitario en su conjunto. El proceso posterior mostró la fragilidad de la coordinación interuniversitaria a nivel nacional y regional. A fines de 1985, se creó el CIN (Consejo Interuniversitario Nacional) que tiene la característica de que las universidades nacionales adhieren voluntariamente en ejercicio de su autonomía. Si bien su participación no era obligatoria, todas lo hicieron. La misión del CIN es la de coordinar políticas: no obliga a sus miembros al cumplimiento de las decisiones que se adopten, salvo que las hagan suyas sus consejos superiores.

Se continuó con el proyecto de priorizar la autonomía de cada universidad nacional, de crear organismos integrados por las máximas autoridades, sin mecanismos que los proveyeran de la información y los estudios de base para la toma de decisiones conjuntas. La forma de regulación de las relaciones interuniversitarias condujo a que ciertas cuestiones centrales de la política nacional universitaria —la creación, supresión y redimensionamiento de las universidades nacionales, el crecimiento del nivel universitario en relación con los restantes niveles y la elección de la estrategia de desarrollo interinstitucional, entre la diferenciada y competitiva o la diversificada y complementaria— quedaran sin procedimientos y mecanismos de resolución explícitos. Será sobre estos vacíos, sobre los cuales actuará el gobierno siguiente.

Hasta 1988, dentro de los límites de la crisis económica, las universidades nacionales cuentan con una relativa disponibilidad de recursos. Se gesta un mayor número de actividades interuniversitarias y comienza a tomar mayor relevancia el CIN. Sin embargo,

no logra plasmarse un nuevo y orgánico sistema para el conjunto de las universidades nacionales.

Además, en el período 1984-1989 se presentan 11 proyectos de ley sobre universidades nacionales: 3 por el Partido Justicialista, 5 por la UCR, 1 por el Socialismo Popular, 1 por la Democracia Cristiana y Humanismo y Liberación y 1 por la UCEDE. Estos proyectos corresponden a dos tipos clásicos de legislación universitaria: el tipo 'marco' —con pocas disposiciones globales, para una universidad autónoma y autárquica a la que asegura recursos financieros del tesoro nacional— y los proyectos reglamentaristas, que pretenden el control del funcionamiento de las universidades nacionales desde el PEN. Históricamente, caracterizaron a los proyectos del radicalismo y de justicialismo, respectivamente.

En 1987 el radicalismo pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y no existió suficiente consenso en el Parlamento acerca de la necesidad y del tipo de direccionalidad a dar a la ley orgánica para las universidades nacionales. Estas últimas hubieran podido presionar, insistir o presentar un proyecto propio para su sanción, pero no lo hicieron; la ley orgánica no resultó sancionada.

Sintetizando, el primer gobierno constitucional legisló según una concepción liberal-democrática que supone generar las condiciones para que cada universidad nacional goce de autonomía plena y que el sistema global se regule a partir de acuerdos entre las propias instituciones. Sobre el final de este período presidencial, la restricción del gasto también llegó a las universidades nacionales, con la consecuente proliferación de huelgas de docentes y de no docentes. Es en estas condiciones que, en julio de 1989, asume el gobierno otro partido político, que tiene otras concepciones y aplica otras medidas.

La reconversión neoconservadora a través de decretos y leyes de presupuesto (1989-1994)⁴.

En julio de 1989 se entrega anticipadamente el poder al Partido Justicialista, que ganara las elecciones generales, y va gestando y poniendo en marcha otra política universitaria, impulsada desde el PEN. En la primera etapa (1989-1992) muestra, como indicador explícito, el ir desligándose de la responsabilidad del financiamiento de las universidades nacionales⁵.

El estilo del primer ministerio de educación genera incertidumbre respecto del destino de instituciones y personas; no formula una política universitaria explícita, interviene con acciones puntuales que, sin embargo, alteran profundamente la situación existente a mediados de 1989. Con la limitación de los recursos presupuestarios provoca fuertes reacomodamientos; transforma a los Consejos Superiores y Rectores y a los Consejos Directivos y Decanos en meros administradores de recursos financieros que son en un 40% inferiores a los que disponían dos años antes.

Limita la vigencia de la plena autonomía a través de los decretos 1111/90 y 190/91 —confirmados por fallos de la Corte Suprema de la Nación— que permiten que el PEN

se constituya en una instancia de alzada entre las resoluciones de los Consejos Superiores y el Poder Judicial.

Al tiempo que acusa a las universidades nacionales de falta de eficiencia y falta de racionalidad en el uso de los recursos. El PEN crea variedad de organismos y comisiones que tratan simultáneamente el «reordenamiento y racionalización administrativa» de las universidades nacionales. Se trabaja en la Comisión de Concertación Universitaria creada por el decreto 990/91, en la Comisión de Reforma del Estado, en el Proyecto 006 firmado con el Banco Mundial para el Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria, además de las funciones que, en la materia, tiene el CIN. Esas comisiones no llegaron a realizar propuestas concretas.

Expresa su accionar sobre las universidades fuera de los canales instituidos. Así, en febrero de 1990, el entonces Secretario de Coordinación Educativa, Científica y Cultural, en lugar de asistir como representante del Ministerio de Educación y Justicia ante el CIN, según establece la legislación vigente, envía a los rectores una «Carta» en la que anticipa, informalmente, la propuesta de ajuste del PEN sobre las universidades nacionales. Procedimientos ambiguos se utilizan también para dar a conocer las intenciones legislativas del PEN. En marzo de 1991, envía al Senado un proyecto de Ley General de Educación y dice a la prensa que no incluye cláusulas sobre las universidades nacionales porque éstas serán objeto de legislación específica. En realidad, ese proyecto contiene disposiciones de significación sobre las universidades nacionales.

Simultáneamente, el Congreso Nacional, sin consulta al CIN crea ocho universidades nacionales y el PEN, a través del Ministerio de Educación, autoriza el funcionamiento de veinte nuevas universidades privadas.

Con mecanismos como los descritos se desalienta el debate y la confrontación y, simultáneamente, se utilizan todos los resortes de los medios de comunicación para ir creando la imagen de una multiplicidad ineficiente y costosa de universidades nacionales que no producen egresados en número proporcional a los ingresantes y los que producen son de baja calidad. Otra visión que se pretende instalar en la sociedad es que el arancel constituye la única salida posible para el financiamiento de las universidades nacionales, pero se omite decir que con esta medida sólo se cubriría una mínima parte los recursos no girados por el Tesoro Nacional. Las universidades nacionales van siendo incluidas cada vez más en la disputa bipartidaria, entre el justicialismo y el radicalismo.

Cada vez más se impulsa una política universitaria en la que el Estado asume funciones de control centralizado de las universidades nacionales y que, al mismo tiempo, busca poner a la educación superior más cerca del mercado y disminuir su financiamiento con recursos públicos. Este modelo pretende reordenar la educación superior sobre la base de una concepción que puede caracterizarse como diferenciadora y competitiva, atada a los requerimientos de recursos humanos y científico-tecnológicos de la reconversión económica neoliberal. En el sistema deben existir tantos tipos y estilos de instituciones de educación superior como requiera la demanda social, entendiendo por «demanda social»

la sumatoria de los intereses individuales similares y particulares de las personas. El actor que rige o da direccionalidad al sistema de educación superior es el mercado, acompañado por el Estado en una forma peculiar: el financiamiento selectivo de aquellos proyectos que aumenten la eficiencia del sistema, otorgando becas, créditos e incentivos sólo a aquellos individuos que han demostrado capacidades y méritos intelectuales en aquellos campos seleccionados como prioritarios. En este sentido, se siguen las opciones de política en materia de financiamiento trazadas por el Banco Mundial⁶.

Esta propuesta ya fue ensayada en América Latina, en particular en Chile y Colombia. Sus resultados han sido: reorganización de las instituciones universitarias jerarquizadas y segmentadas, restricciones en el acceso, reducción del cuerpo docente y de investigación, calidad para pocos a través de su traslado a los posgrados. La educación superior deja de ser considerada una responsabilidad del Estado, pasa a ser una responsabilidad individual y un bien que se compra en el mercado como cualquier otro producto material. Por lo tanto, el Estado se desliga de la responsabilidad del financiamiento del sistema público de educación superior; su objetivo es que las cuentas fiscales cierren e intenta lograrlo a través de políticas de ajuste mostradas como las únicas posibles para salir de la crisis.

Poco a poco el PEN intenta asegurarse esas políticas a través de leyes dictadas por el Congreso de la Nación. En efecto, el 6 de noviembre de 1991 envía al Senado un proyecto de Ley General de Educación en el que incluye disposiciones que afectan a las universidades nacionales. Esta ley no diferencia entre educación pública y privada; coloca a los establecimientos privados en igualdad de condiciones para la certificación de los estudios y el acceso al financiamiento a través de los fondos públicos, con una clara concepción de subsidiariedad del Estado en materia de educación. Las universidades nacionales pierden su carácter de personas jurídicas de derecho público, que tenían desde 1885; consecuentemente no les asegura ni la autonomía, ni la autarquía, ni recursos⁷.

La injerencia del Ministerio de Economía es cada vez más marcada a partir de 1992; por Ley de Presupuesto se asigna al Ministerio de Cultura y Educación (MEC) una suma que, al no establecerse criterios para su distribución, éste puede atribuir discrecionalmente entre las universidades nacionales. Se dotó así al PEN de otro instrumento de presión sobre las universidades nacionales.

En septiembre de 1991 el PEN elabora un anteproyecto de ley de régimen económico-financiero, que ingresa a la Cámara de Diputados en agosto de 1993, por el que se intenta legalizar la disminución, en términos reales, de los aportes del Tesoro Nacional para el financiamiento de las universidades nacionales.

La Ley Federal de Educación y el régimen económico-financiero marca la continuidad entre el primero y el segundo de los ministerios de educación del gobierno justicialista. A partir de febrero de 1993, al asumir el actual ministro⁸ se acelera el «tempo» político para el control y el ajuste de las universidades nacionales. En la estructura orgánica del MCE, la anterior Dirección General de Asuntos Universitarios pasó a ser Secretaría de Estado —de Políticas Universitarias— y se la dotó de recursos técnicos y financieros.

Es notable la aceleración en el ritmo de adopción de decisiones a través de decretos del PEN y de resoluciones ministeriales, al margen del Parlamento. Al mismo tiempo se continúa con las negociaciones para dictar una la Ley de Educación Superior, de cambios en la ley de régimen económico-financiero y de modificaciones en el régimen laboral docente.

El conjunto de medidas y el modo en que fueron adoptadas, a través de decretos y resoluciones, fueron conformando un sistema de control centralizado sobre las universidades nacionales desde el MCE, que se concreta en: la creación de nuevos organismos y mecanismos de gobierno y planificación, tales como el Consejo de Educación Superior, los consejos regionales de planificación universitaria y la limitación de cada universidad nacional para la creación de nuevas sedes y unidades académicas; el control de la información sobre el personal docente y sus actividades de docencia, investigación y extensión, a través de programas de incentivos salariales; la creación del sistema de información universitaria; la creación de la Comisión Nacional de Evaluación de la Calidad; la modificación en las normas de validez de los títulos; la disponibilidad discrecional de fondos del Tesoro Nacional; el manejo centralizado de los préstamos del Banco Mundial y la modificaciones en el régimen de autorizaciones de funcionamiento de las universidades privadas⁹.

Estas medidas, aparentemente aisladas, fueron configurando la reconversión neconservadora; así se evitó durante dos años el costo político que hubiera significado adoptarlas a través de una legislación universitaria orgánica, con el consiguiente debate público.

La reconversión concretada en la Ley de Educación Superior¹⁰

Un período de seis meses de negociaciones entre la Secretaría de Políticas Universitarias y los rectores de las universidades nacionales y de las universidades privadas dio lugar a tres anteproyectos de Ley de Educación Superior, hasta que en mayo de 1994 el PEN envía su proyecto al Congreso Nacional. La cámara a la que se lo envía es la de Diputados, que se expide con tres dictámenes, uno en mayoría y dos en minoría y, otro texto es el aprobado en el recinto el 7 de junio de 1995. El Senado aprueba sin modificaciones el texto sancionado por Diputados y el PEN la promulga bajo el número 24.521, con dos vetos parciales sin mayor importancia¹¹.

El tronco central de la reconversión ya diseñada no se altera; sí, queda en evidencia las concesiones que se acuerdan con el sector privado y con algunas universidades nacionales que concuerdan con el modelo, que dan a la ley una fuerte impronta de clientelismo político, de respuestas inmediatas orientadas a obtener una rápida sanción de la ley. Las problemáticas académicas y científicas de largo plazo están ausentes, aún mirada desde la óptica de este estilo de proyecto de reconversión neconservadora, orientada por las pautas del Banco Mundial.

Dentro de la historia de la legislación universitaria, esta ley se inscribe dentro de las tendencias que otorgan al MEC un alto grado de ingerencia y control sobre las

universidades nacionales. Es una legislación reglamentarista para las instituciones oficiales y desreguladora para el sector privado. No está en su letra ni en su intencionalidad delegar en las instituciones poseedoras de los saberes científicos y técnicos la capacidad de diseñar, organizar y coordinar esas actividades, que pertenecen a la sociedad y no al poder político de turno y de unos pocos autodenominados «expertos» internacionales y nacionales en la materia.

La Ley de Educación Superior no mira un futuro de mediano ni de largo plazo para el sistema nacional superior de formación e investigación para el conjunto del país, sino que es fruto de una reconversión productiva de corto plazo, de ajuste económico-financiero y de satisfacción inmediata de intereses particulares, que hace que gran parte de la sociedad no comparta el modelo de educación superior que contiene, que se puso de manifiesto bajo distintas formas de protesta pública.

Cabe dejar aclarado que existe acuerdo en la necesidad de reformar el sistema educación superior; lo que no se comparte es el tipo y estilo de modificación que se propone, ni en la forma en que se ha llegado a la sanción de esta ley, en que no se dio lugar al debate substancial sobre el sistema de educación superior, se negó a las universidades nacionales su rol central —histórico y actual— y se negoció con un sentido de regateo de mercado y favoritismo político de corto plazo, colocando a las universidades en el plano de la disputa de la arena política coyuntural y cotidiana, precisamente en el tipo de clima más contraproducente para las tareas de largo plazo que requieren desarrollar la docencia, la investigación y la función social en el nivel superior de la enseñanza.

En la Ley de Educación Superior 24.521 **los objetivos del Sistema Nacional de Educación Superior** son enunciados generales actualizados de las tareas que le caben a cualquier sistema de educación superior. Sin embargo, dos de ellos contienen la síntesis de la propuesta de corto plazo que se cuestiona: «promover una adecuada diversificación de los estudios de nivel superior, que atienda tanto a las expectativas de las demandas de la población como a los requerimientos del sistema cultural y de la estructura productiva» e «incrementar y diversificar las oportunidades de actualización perfeccionamiento y reconversión para los integrantes del sistema y para sus egresados».

Los enunciados de largo plazo son tan globales que parecieran ser válidos para cualquier tiempo y espacio, mientras que los anteriores son los que explícitamente propone el Banco Mundial para los 'países en desarrollo', que tendrán una inserción periférica en el orden mundial.

La **estructura y articulación del sistema** contenida en la ley parece reordenar las diferentes instituciones de educación superior existentes en el país. Sin embargo, no lo logra; no define claramente entre las formas institucionales, los tipos de formación y los grados académicos y profesionales de la educación superior. Como consecuencia, se establecen complejos y confusos mecanismos de articulación.

La enseñanza superior se conforma por: instituciones de educación superior no universitaria y por instituciones de educación universitaria, que comprende universidades

e institutos universitarios. Además de éstas, incluidas en el proyecto original que envió el PEN a los largo de las negociaciones, fueron agregándose otras modalidades institucionales para el grado profesional de corta duración y el posgrado universitario, que terminaron por dismantelar el propósito original, dándose respuesta a presiones específicas, y ampliando cada vez más el conglomerado de instituciones, acercándose cada vez más a un modelo de educación superior de mercado de corto plazo.

Los tipos de formación e instituciones no universitarias son las existentes, a las que agrega las nuevas creaciones, las transformaciones y los acuerdos con una o más universidades del país sobre mecanismos de acreditación de sus carreras o programas de formación. Estas últimas son denominadas «colegios universitarios».

La educación superior universitaria comprende «Universidades» e «Institutos Universitarios». Las instituciones que respondan a la denominación de universidades deben desarrollar su actividad en una variedad de áreas disciplinares no afines, orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes, y las instituciones que circunscriban su oferta académica a una sola área disciplinar, se denominarán institutos universitarios. No hay ninguna otra especificación académica que las diferencie.

Agrega: «corresponde exclusivamente a las instituciones universitarias otorgar el título de grado de licenciado y títulos profesionales equivalentes, así como los de posgrado de magister y doctor». Sin embargo, por otros artículos, para los títulos de posgrado no hay reserva de títulos para las instituciones universitarias, que podrán también desarrollarse en centros de investigación y asociaciones profesionales y académicas, que hayan suscripto convenios a esos efectos con una universidad pública o privada.

El sistema universitario parecería tener ya todos sus componentes. No resulta así, porque en las disposiciones complementarias y transitorias se autoriza la creación y funcionamiento de otras modalidades de organización universitaria previstas en la ley 24.195. Allí se establece «la organización y autorización de universidades alternativas, experimentales, de posgrado, abiertas, a distancia, institutos tecnológicos, pedagógicos y otros creados libremente por iniciativa comunitaria», que ahora podrán funcionar previa evaluación de su factibilidad y de la calidad de su oferta académica, sujeto todo ello a la reglamentación que oportunamente dicte el PEN.

Esta manera de legislar abre puertas a la discrecionalidad para la categorización de las instituciones. Otras legislaciones que corresponden a este mismo modelo diferenciador y competitivo, como la Ley de Educación Superior de la República de Colombia ordena el sistema por programas académicos y grados y títulos superiores que se alcanzan, y en consecuencia, las instituciones se categorizan según los programas que desarrollan¹². Independientemente de que se comparta o no el proyecto diferenciador y jerarquizado de las instituciones de educación superior, es mucho más transparente, y organizador de un nuevo sistema.

La forma de legislar resultó muy poco clara: sobre un mismo tema legisla dos veces y tres veces, en el capítulo general, en el especial y en las disposiciones complementarias y transitorias. El conjunto da por resultado **tres sistemas bien diferenciados de funcionamiento para las universidades, para las provinciales y para las privadas**, que por esa manera de legislar quedan encubiertos. Lo único común son los tipos de instituciones y sus funciones más generales.

Las universidades nacionales pierden la capacidad de dictar sus propios planes y de expedir los títulos habilitantes, pero se sacaron los recaudos públicos sobre las universidades privadas. Así, se tiende a favorecer la desregulación del sector privado, con el acceso a derechos que correspondían sólo a las instituciones públicas y mientras que se somete a control del PEN a las universidades nacionales a través de nuevos mecanismos.

Las diferencias aparecen ya en la conformación de los subsistemas. Sólo para las universidades nacionales es requisito «la convivencia pluralista de corrientes, teorías y líneas de investigación». Cuando se trata de las universidades privadas, «dicho pluralismo se entiende en un contexto de respeto a las cosmovisiones y valores expresamente declarados en sus estatutos».

En el sistema universitario **no todos los títulos son colocados en igualdad de condiciones**. Cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes los planes deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios de intensidad de la formación práctica que establezca el MCE, en acuerdo con el Consejo de Universidades« y estas carreras »deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o por entidades privadas constituidas con ese fin debidamente reconocidas». Pero la ley omite establecer taxativamente cuáles son las profesiones reguladas; será el MCE, en acuerdo con el Consejo de Universidades, quien «determinará con criterio restrictivo la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos». La legislación chilena¹³ que fue la primera en aplicar este modelo las enumera explícitamente y las reserva a las universidades.

Se legisla sobre un **nuevo sistema de evaluación y acreditación**. Hasta ahora para las universidades nacionales eran atribuciones de sus Consejos Directivos y Superiores y para el sector privado estaban reguladas por el reconocimiento y autorización que les otorgaba el MCE.

En el nuevo régimen de evaluación y acreditación hay diferencias para las universidades nacionales y para las universidades privadas. Todas las instituciones universitarias deben asegurar instancias internas de evaluación institucional. Las diferencias aparecen en las denominadas evaluaciones externas, que se harán como mínimo cada seis años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Las evaluaciones externas abarcarán las funciones de docencia, investigación y extensión, y en el caso de las

universidades nacionales, también la gestión institucional». Es decir, se excluye de esta última a las universidades privadas.

Las contradicciones y los debates se dieron sobre quiénes deben realizar esta evaluación. Las universidades nacionales han sostenido, a través del CIN, el criterio de la existencia sólo de mecanismos de evaluación interna. El gobierno ha insistido en la importancia de la transparencia del sistema y de la necesidad de mantener informada a la población de los estándares de calidad a través de mecanismos externos y objetivos de acreditación y evaluación. En el proyecto que eleva el PEN, esta tarea es llevada a cabo por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación que crea, y cuyos miembros son designados por el PEN con el acuerdo del Senado o «de asociaciones voluntarias creadas a tal fin». Ya está presente la contradicción entre una institución que requiere acuerdo del Senado, mecanismo reservado para importantes funciones de representación externa o de contralor de funciones delegadas, y asociaciones voluntarias. En la ley se quitó el acuerdo del Senado, lo hace el PEN a propuesta de los siguientes organismos: tres por el CIN, uno por el CRUP, uno por la Academia Nacional de Educación, tres por cada una de las Cámaras del Congreso de la Nación y uno por el MEC. Es decir, cuatro representan a las universidades, uno a la Academia de Educación y los otros siete para los poderes del gobierno.

Además, cambia las «asociaciones voluntarias» —por ejemplo, asociaciones de facultades o unidades académicas afines— por «entidades privadas que se constituyan con fines de evaluación y acreditación de instituciones universitarias». Así, cada vez más la función originaria derivó sólo en control de los poderes políticos sobre las universidades nacionales. En efecto, dicha Comisión es «organismo descentralizado, que funciona en jurisdicción del MCE» y tiene por atribuciones: coordinar y realizar las evaluaciones externas; acreditar las carreras de las profesiones reguladas por el Estado y las carreras de posgrado; pronunciarse sobre el proyecto institucional que se requiere para que el MCE ponga en marcha una nueva universidad nacional; sobre el reconocimiento de las instituciones provinciales, sobre la autorización provisoria y sobre el reconocimiento definitivo de las instituciones privadas.

En cuanto a la **autonomía que le resta a las universidades nacionales**, todos los documentos gestados en las negociaciones previas y en el tratamiento parlamentario utilizan la misma técnica legislativa: en el artículo general se establece la enumeración de sus alcances y parece conceder una amplia «autonomía académica e institucional» pero, luego, por otros artículos, en cada uno de sus aspectos concretos son limitados o acotados reglamentariamente y se les impone fuertes restricciones.

Así, se establece que las instituciones universitarias tienen la atribución de dictar y reformar sus estatutos, pero la aplicación de los estatutos reformados no entran automáticamente en vigencia por su publicación en el Boletín Oficial, sino que previamente deben ser comunicados al MCE a efectos de verificar su adecuación a la ley. El mismo artículo prevé disidencias de ambas partes: si el MCE «considera que los mismos no se ajustan a

la presente ley, deberá plantear sus observaciones, dentro de los diez días a contar de la comunicación oficial ante la Cámara Federal de Apelaciones, la que decidirá en un plazo de veinte días, sin más trámite que una vista a la institución universitaria»; si el MCE no planteara observaciones en la forma indicada dentro del plazo establecido, los estatutos se considerarán aprobados y deberán ser publicados«. En todo este proceso rigen plazos perentorios y una sola apelación por parte de las universidades nacionales, que indican una urgencia inaplazable para hacer entrar efectivamente en vigencia la totalidad de la ley.

Se deben definir los órganos de gobierno, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo a lo que establezcan los estatutos y lo que prescribe la ley 24.521. La ley les fijó límites, fuertemente cuestionados porque ponen fin a principios básicos de la tradición reformista en nuestras universidades nacionales: el cogobierno y la ciudadanía universitaria.

En la ley se establece que los estatutos de las universidades nacionales deben prever sus órganos de gobierno, tanto colegiados como unipersonales, así como su composición y atribuciones. Hasta aquí debió llegar el artículo para que rigiera la plena autonomía pero agrega «los órganos colegiados tendrán básicamente funciones normativas generales, de definición de políticas y de control de sus respectivos ámbitos, en tanto los unipersonales tendrán funciones ejecutivas». Esta división de atribuciones es la que se pone fin al cogobierno. Las funciones que atribuye a los órganos colegiados son las que corresponden a las Asambleas Universitarias, que en la mayoría de los casos tiene otra atribución que se omite, que es la de elegir el rector. Los Consejos Superiores y los Consejo Directivos con gobierno colegiado son los órganos ejecutivos máximos de la universidad y de las unidades académicas. Al separar las funciones se quiebra el principio del cogobierno, en el que los claustros sólo tienen funciones legislativas, no las actuales de toma de decisiones.

Dentro de este marco de mayor peso de las autoridades unipersonales para acceder a los cargos, no se especifica su categoría académica, sólo se requiere «ser o haber sido profesor por concurso de una universidad nacional». En general, el requisito era que fuera un profesor de las máximas categorías académicas: titular ordinario, titular extraordinario o emérito.

La propuesta para las universidades nacionales sigue claramente las líneas del estilo y tipo de gobernabilidad que emplea el actual gobierno de limitar y cercenar —directa o indirectamente— las atribuciones de todos los órganos colegiados asiendo de las diferentes representaciones políticas, por una recentralización de las decisiones en los cargos unipersonales en los que, actualmente, el gobierno tiene o cree que pudiera llegar a tener.

Además, en la composición de los órganos de gobierno están abiertas las posibilidades de que se incluyan otras representaciones que no sean las de los integrantes de las universidades nacionales y que algunos de ellos no sean elegidos por el voto directo de sus pares. En los estatutos, según esta ley, los órganos colegiados deben ser integrados necesariamente por el claustro de profesores, el claustro de estudiantes y el personal no

docente. Los graduados, en caso de ser incorporados, pueden elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la universidad.

Se agrega que, los estatutos «podrán prever la constitución de un Consejo Social, en el que estén representados los distintos sectores de la comunidad» y «podrá preverse que el Consejo Social esté representado en los órganos de gobierno». Las proporciones que se reglan y quiénes pueden ser electos y electores permite que se reduzca la representación de los docentes y de los estudiantes y se aumente la de los no docentes y se incorporen miembros representantes de sectores de interés de las comunidades locales.

Otro principio que se quiebra es el de ciudadanía universitaria en el claustro docente. En toda la legislación histórica democrática, sólo los profesores o docentes por concurso podían integrar los cuerpos de gobierno de las universidades nacionales y ser electores. En la ley, por efecto conjunto de varias disposiciones, se llega a que los docentes interinos con más de 2 (dos) años de antigüedad puedan ser electos y electores.

Otra de las atribuciones que hacen a la autonomía académica es «el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes». Sin embargo, también aquí en la ley se introducen normas explícitas, que son objeto de debate y de protestas estudiantiles, bajo una tonalidad creada por el MCE de sospecha de incumplimiento de los estudiantes de sus obligaciones, cuando en realidad las autoridades actuales no tiene intención de ampliar el acceso y asegurar la permanencia de los estudiantes que trabajan, que constituyen un amplio sector de la población universitaria. Bajo este clima la ley contiene cláusulas que legislan sobre la regularidad y rendimiento académico mínimo arbitrarias. Además, diferencia sin justificar a las universidades nacionales, al agregar que: «en las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada facultad o unidad académica equivalente». Sólo entran en esta última categoría: Buenos Aires, Córdoba, La Plata y Tecnológica Nacional; Rosario está en el límite.

En cuanto a los **resguardos de la autonomía**, luego de haber establecido todos los controles mencionados que hacen a un modelo diferenciador, competitivo y de mercado, en las actuales condiciones de retorno a la democracia y no de dictadura militar —pero a pesar de ello no sin largos debates previos y recursos judiciales interpuestos por las universidades nacionales— la ley los establece¹⁴.

Los **mecanismos de control sobre las universidades nacionales hoy pasan por una recentralización de las decisiones en el PEN**. Una de las principales formas es el establecimiento de evaluaciones externas a cargo de organismos compuestos por miembros designados por el poder político y no por las instituciones de educación superior, a través del Consejo Federal de Educación y de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria.

Además, en materia de gobierno y coordinación del sistema universitario, se establece claramente que «corresponde al MEC la formulación de las políticas generales en materia universitaria», y los demás organismos que crea son de coordinación y consulta en sus

respectivos ámbitos: el Consejo de Universidades, el CIN y el CRUP y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior¹⁵.

La ley 24.521 ratifica la política que en materia de financiamiento viene aplicando el PEN desde 1989 en materia de universidades nacionales. Su característica principal es **la escasez de los recursos del Tesoro Público destinado a financiarlas y su traslado a los docentes, familias e instituciones, paralelo al aumento del financiamiento de las instituciones privadas con recursos públicos.**

La centralidad que se le otorga al sistema universitario y a la investigación científica son políticas que adoptan los Estados y que se traducen en el monto de recursos públicos que destinan a financiarlos. No basta con fórmulas declarativas, como las contenidas en la media sanción: «corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, que garantice el normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines». Lo que hace este enunciado es no modificar lo establecido en la Ley Federal de Educación 24.195 en sus artículos sobre financiamiento del sistema y gratuidad de la enseñanza.

En la Ley de Educación Superior se avanza en las mismas líneas o se omite legislar expresamente, para que continúen vigentes otras leyes, se legisle por vía de cada presupuesto anual o tome las decisiones el PEN. Así ocurre con el conflictivo tema de la distribución de los recursos entre las universidades nacionales, en que la ley sólo emplea para la distribución de los aportes del Tesoro Nacional la fórmula: «para la distribución de ese aporte se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y calidad».

Continúa con la política de que los recursos los obtengan las instituciones universitarias nacionales, que «podrán dictar normas relativas a la generación de **recursos adicionales** a los aportes del Tesoro Nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad», pero les pauta su utilización.

Admite expresamente entre los recursos adicionales las «**contribuciones o tasas por los estudios de grado**», continuando con la línea de quedar ante la opinión pública que son las universidades nacionales las que arancelan los estudios y no es la reducción de los aportes y distribución discrecional de recursos entre las mismas las que pudiere llevar a que algunas de ellas adoptaren esa medida.

Además, establece que cada institución universitaria nacional fija «su régimen salarial». El **personal docente y no docente** de las instituciones universitarias quedan sin reglas claras para sus salarios, librados a magros recursos y, como no se legisla al respecto, a la discrecionalidad de los ministerios de educación y de economía; continuarán invisiblemente siendo los financiadores del sistema educativo.

Finalmente, dentro de las líneas de la reconversión neonservadora contenida en la ley, no podría faltar la continuidad en la política de financiar con recursos públicos al sector privado. Para los otros niveles de la enseñanza, la Ley Federal de Educación 24.195

otorgó subsidios a los establecimientos privados para el pago de salarios; en el caso de la universidad los recursos estratégicos son los fondos para investigación. La Ley de Educación Superior 24.521 permite que a las **instituciones universitarias privadas se les otorguen subsidios públicos para investigación.**

Notas

- (1) La historia de la legislación universitaria hasta 1983 ha pasado por los siguientes períodos: **1885-1946:** Ley 1597, Ley Avellaneda, Gobierno y administración de las universidades nacionales. Ley 3271, ampliatoria de la Ley Avellaneda; **1947-1954:** Ley 13.031 de 1947. Ley Guardo, Régimen de universidades nacionales y Ley 14.297 de 1954, Régimen de universidades; **1955-1958:** Decreto-Ley 477/65 de restablecimiento de la Ley Avellaneda y declarando en comisión a todo el personal docente. Decreto-Ley 6.403/55 en materia de concursos, proceso de organización y autonomía de las universidades nacionales y de autorización a las universidades privadas para otorgar títulos habilitantes; **1958-1966:** Estatutos dictados por cada universidad nacional. Ley 14.457, Ley Domingorena, Régimen de funcionamiento de las universidades privadas; **1966-1973:** Ley 16.912 de intervención a las universidades nacionales (1966-1967). Ley 17.245, Ley orgánica de universidades nacionales (1967). Ley 17.064, Ley de enseñanza universitaria privada (1967). Ley 17.778, Ley de universidades provinciales (1968); **1973-1975:** Ley 20.065, Ley Taiana, Aplicado sólo el Cap. de disposiciones transitorias para la normalización; **1976-1983:** Ley 21.276, Intervención a las universidades nacionales (1976). Ley 21.536, Confirmación de profesores universitarios después de las cesantías y prescindibilidades (1976). Ley 22.207, Ley orgánica de universidades nacionales (1980).
- (2) Sobre este período ver: Cano, D. *La educación superior en la Argentina*. Buenos Aires, FLACSO, 1985. Paviglianiti, N. *Diagnóstico de la administración central de la educación*. Buenos Aires, MEJ, 1989. Tiramonti, G. y Nosiglia, M.C. *La normativa en la transición democrática*. Buenos Aires, OPFYL, 1989. Bertoni, M. L. y Cano, D. «La educación superior argentina en los últimos veinte años». En *Revista Propuesta Educativa 2*. Buenos Aires, FLACSO, 1990. Vior, S. «La universidad argentina. 1983-1987». En: Franco, M.L. y Zibas, D. *Final do seculo, Desafios da educacao na América Latina*, Sao Paulo, Cortez Editora, 1990. Paviglianiti, N. *Los proyectos de ley presentados en el Congreso de la Nación que involucran a las universidades nacionales*. Buenos Aires, 1991. (mineo). Vior, S. y Paviglianiti, N. «La política universitaria (1989-1994)». En: *Revista Espacios 15*. Buenos Aires, OPFYL, diciembre 1994 - marzo 1995.
- (3) Uno de los objetivos centrales de la normalización fue que todo el personal docente ocupara sus cargos de acuerdo con la nueva legislación. Así, en la Ley 23.068 se estableció la posibilidad de revisar la validez aparente de los concursos llevados a cabo durante los últimos años de la dictadura. En el mismo sentido, se determinó la reincorporación de todos aquellos que hubieran sido dejado cesantes, prescindibles u obligados a renunciar por razones políticas, gremiales o conexas. Complementariamente, la Ley 23.115 anuló las designaciones vitalicias de profesores realizadas por la dictadura. Complementariamente, la Ley 23.115 anuló las designaciones vitalicias de profesores realizadas por la dictadura. Aplicada de muy diferentes maneras, según la correlación de fuerzas dentro y fuera de cada universidad nacional, esta normativa permitió el reingreso o el acceso de docentes, investigadores y técnicos excluidos a fines de 1974 y de los no pocos excluidos o renunciantes desde 1966.
- (4) Sobre este período ver: Paviglianiti, N. *Neoconservadurismo y educación, un debate silenciado en la Argentina del 90*. Buenos Aires, Grupo Coquena Editores, 1991. Paviglianiti, N. «Formas actuales de desarticular las universidades nacionales». En: *Boletín de Informaciones de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, N° 9*, abril de 1992. Vior, S. y Paviglianiti, N. «La política universitaria (1989-1994)». En: *Revista Espacios 15*. Buenos Aires, OPFYL, diciembre 1994-marzo 1995. Paviglianiti, N.; Nosiglia, M.C. y Marquina, M. *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 1996 (en prensa).

- (5) Presupuesto universitario. Participación del Presupuesto de las universidades nacionales en el PBI. Período 1973-1991.

Año	%	Año	%	Año	%	Año	%
1973	0,81	1976	0,43	1983	0,69	1989	0,45
1974	0,87	1977	0,42	1984	0,65	1990	0,42
1975	0,77	1978	0,59	1985	0,63	1991*	0,41
	1979	0,58	1986	0,56			
	1980	0,68	1987	0,78			
	1981	0,65	1988	0,73			
	1982	0,51					

*estimado. Fuente: Hidalgo, Juan Carlos. «Financiamiento universitario». En: Autores Varios, *La universidad actual*. Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral y Ediciones de la cortada, 1992. p. 129.

- (6) Al respecto el Banco Mundial, en «El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de Política» —Washington, 1986— caracteriza la situación como que «los actuales sistemas de financiación son causa de asignación desahortada del gasto público en educación. Los efectos de la educación en los ingresos y en la productividad demuestran que en muchos países el dinero que se invierte como promedio en la enseñanza primaria rinde más del doble que el que se invierte en la enseñanza superior. Sin embargo, los gobiernos de esos países otorgan subsidios considerables a la educación superior, a expensas de la primaria. La inversión en algunos campos especializados de la educación superior tienen mejores rendimientos que en otros, pero el gasto público no se distribuye en consecuencia. El resultado es que en algunas esferas hay un exceso de diplomados, en tanto que en otras estos son insuficientes» (p. 11).

Efectuado este diagnóstico, sugieren las reformas que «deberán introducirse gradualmente y su contenido concreto será diferente de un país a otro». En el conjunto de medidas se incluyen: recuperación de los costos públicos de la educación superior y reasignación del gasto público a favor de los niveles que ofrezcan mayores beneficios sociales; creación de un mercado de préstamos para educación conjuntamente con el otorgamiento de becas selectivas, especialmente en el nivel superior, y descentralización de la administración de la educación pública y fomento de la expansión de las escuelas privadas y de las financiadas por las comunidades» (p.2).

En cuanto a las dos primeras opciones específicas que «en los países en que los estudiantes reciben educación superior gratuita y también subsidios para los gastos de subsistencia, podrá resultar útil como primera medida reducir esos subsidios y limitarlos a los estudiantes de bajos ingresos. El paso siguiente será cobrar derechos de matrícula y enseñanza con el objeto de recuperar al menos una parte de los costos de proporcionar educación de nivel superior» ... «dependiendo de las condiciones locales, podría justificarse una política de mayor recuperación de los costos en las escuelas secundarias» (p.2). Específicamente, para la concesión de préstamos y becas selectivas, sugiere que en la educación superior «convendría contemplar el cambio hacia una mayor financiación privada con una amplia oferta de préstamos educacionales y un número limitado de becas selectivas» ... «otorgadas sobre la base de las necesidades económicas y la promesa académica» (p.2-3). Para mayor detalle sobre las propuestas del Banco Mundial ver: Paviglianti, N. «El Banco Mundial y la educación superior para los países en vías de desarrollo. De las prioridades en el financiamiento al diseño de los sistemas de educación y reformas académicas. En: Paviglianti, N.; Nosiglia, M.C. y Marquina, M. *Op Cit.*

- (7) En la Ley Federal de Educación 24.195 nunca se trata claramente el tema de las universidades nacionales, siempre se refiere a la «universidad» en general. Sin embargo, las disposiciones contenidas en estos dos capítulos alteran significativamente el sistema universitario vigente en el país. Las normas principales están contenidas en el Título V que se refiere a la educación superior y en el Título VI sobre la educación cuaternaria. Sus disposiciones desdibujan el rol histórico de las universidades nacionales y algunos artículos modifican significativamente la situación actual:

-no hace referencia explícita a las universidades nacionales, siempre considera a la «universidad» sin especificar si se trata de las universidades nacionales o las universidades privadas. En definitiva, no reconoce a las universidades nacionales su carácter de instituciones de derecho público.

-las disposiciones sobre autonomía y autarquía son muy generales y parecen alcanzar tanto a las universidades

nacionales como a las privadas: «Las universidades gozan de autonomía académica y de autarquía financiera en el marco de una ley específica.

-limita la autonomía a una de sus facetas: la académica. Quedan en esta ley sin contemplar el derecho de las universidades nacionales a dictar su propio estatuto y a determinar en ellos su forma de gobierno y de elegir sus autoridades, no se garantiza la inviolabilidad de los recintos universitarios y no se establece el carácter definitivo de sus resoluciones, apelables solamente ante el Poder Judicial.

Introduce una nueva variante dentro del sistema público-privado actualmente existente. Permite «la organización de universidades alternativas, experimentales, de posgrado, abiertas, a distancia, institutos tecnológicos, pedagógicos y otros creados libremente por iniciativa comunitaria, que se regirán por una ley especial». De esta manera sin hacerlo explícito la ley está estructurando el nivel universitario en tres subsistemas: las universidades nacionales; las universidades privadas creadas dentro del marco de la ley 17.604, vigente en la actualidad y no derogada específicamente por esta ley y las universidades de nuevas modalidades que se creasen en el marco de otra ley especial, a dictarse en un futuro.

No reserva ningún lugar en particular para las universidades nacionales en materia de posgrado. Abre sin definir requisitos el posgrado a instituciones no universitarias. En el texto diferencia lo que se denomina «educación cuaternaria» y la coloca bajo la órbita de las instituciones universitarias y de «instituciones académicas científicas y profesionales de reconocido nivel». El nivel de ambigüedad del texto es altísimo, en ningún artículo se determinan los requisitos y las condiciones que permitan reconocer a «una institución como de reconocido nivel» ni crea las instancias encargadas de determinarlo. Además, en este caso ni siquiera remite a una legislación que se dictaría en el futuro.

Las universidades nacionales son sometidas a todas las cláusulas del ajuste económico-financiero. En efecto, en el Título XI de la ley se especifica que la inversión en el sistema educativo se atenderá con los recursos que se asignen en los presupuestos nacional, provincial y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. También se establecen criterios para determinar el nivel de la inversión y las formas en que será incrementada y, si ésta no alcanzase, se da la posibilidad de que la diferencia se financie a través de «asignaciones con impuestos directos de asignación específica aplicado a los sectores de mayor capacidad contributiva».

Específicamente para las universidades nacionales se establece que «el presupuesto de la Administración Pública Nacional 1993 con destino a las universidades estatales en su conjunto, no será inferior al Presupuesto de 1992, más la suma anualizada de los incrementos del mencionado año». Las observaciones críticas que se realizaron durante el debate parlamentario señalaron que en la asignación de recursos se parte de una base muy baja —1992— y que los incrementos, al no estar fijados en pesos constantes, no se traducirían en incrementos reales, sino que además, ni siquiera podrían llegar a cubrir la inflación que se produjere en los años siguientes. Tampoco se establece ningún mecanismo para la distribución de los recursos entre las distintas universidades nacionales.

El cambio en la política de financiamiento también se refleja en el sistema de becas para los estudios posteriores a la escolaridad obligatoria, puesto que instituye: «El Estado nacional, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires establecerán un sistema de becas para los alumnos en condiciones socioeconómicas desfavorables..., las que se basarán en el rendimiento académico». Es conocida y está probado por múltiples investigaciones la relación inversa que existe entre las condiciones socioeconómicas desfavorables y las probabilidades de un alto rendimiento académico; es decir que, en la práctica, de manera encubierta, es establecer criterios meritocráticos para el otorgamiento de becas, propuesta típica de las políticas educacionales de las posiciones neoconservadoras.

Para mayor detalle sobre la Ley Federal de Educación ver: Pavigliani, N. «La Ley Federal de Educación como elemento de regulación de la realidad socioeducacional en la Argentina. Sus orientaciones hacia la privatización, la provincialización y el retiro del financiamiento del Gobierno Nacional del sistema de educación pública». En: *Revista Serie Pedagógica 2*, Universidad Nacional de La Plata, Secretaría Académica del Rectorado y Secretaría de Extensión de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 1995.

- (8) El segundo Ministro de Educación del Dr. Menem es el Ing. Agr. Jorge Alberto Rodríguez, que fuera presidente de la Comisión de Educación de la H. Cámara de Diputados durante la sanción de la Ley Federal de Educación, mientras era ministro el Prof. Antonio Salonia. La Secretaría de Políticas Universitarias fue desempeñada por el Lic. Juan Carlos Del Bello desde 1993 hasta diciembre de 1995.

(9) La continuidad y celeridad con que se fueron tomando las medidas a partir de marzo durante el segundo ministerio se puede observar en las normas dictadas en 1993 y 1994. Las principales se detallan en orden cronológico:

-1993. Resolución Ministerial 1069/93, sobre creación en el ámbito de la SPU del MCE del Sistema de Información Universitaria; Decretos 556/93 y 1075/93 y RM 1228/93 sobre creación del Consejo Nacional de Educación Superior; Resolución Ministerial 1618/93 sobre creación de Consejos de Planificación Universitaria Regional; Decreto 1610/93 sobre remuneraciones no bonificables para los cargos docentes y auxiliares docentes con dedicación semiexclusiva y simple; envío (PEN) del Proyecto de Ley sobre una nueva regulación del régimen económico-financiero para las universidades nacionales, ingresado en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Nación el 17 de agosto de 1993; Decreto 2283/93 sobre la creación de nuevas sedes o unidades académicas, por parte de las universidades nacionales, deberán contar con el dictamen favorable del CIN, ésta era una atribución de la Asamblea de la respectiva universidad; Decreto 2330/93 reglamenta las facultades del MCE sobre los establecimientos universitarios privados y Decreto 2427/93 sobre Régimen de incentivos para el personal docente de las universidades nacionales.

-1994. Decreto 256/94 reglamenta las atribuciones del MCE sobre perfiles, alcances, incumbencias y validez de los títulos universitarios: MCE, SPU. Nota N° 127. Borrador de Proyecto de Régimen Laboral Docente; MCE, SPU. Anteproyecto de Ley de Sistemas de Educación Superior, primero, segundo y tercer borrador de trabajo y Decreto 529/94 sobre el régimen de incompatibilidades para los docentes universitarios nacionales.

(10) Para este periodo ver: Paviglianti, N.; Nosiglia, M.C. y Marquina, M. *Op. cit.* y Paviglianti, N. *La Ley de Educación Superior, entre la reconversión neoconservadora y el clientelismo político*. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, OPFYL, 1996 (en prensa).

(11) Ver Nosiglia, M.C. y Marquina, M. «El tratamiento parlamentario de la Ley de Educación Superior». En: Paviglianti, N.; Nosiglia, M.C. y Marquina, M. *Op. cit.*

(12) Se toma el ejemplo de Colombia cuyo proyecto universitario es diferenciador y competitivo, similar a la ley 24.251 y propiciado por el Banco Mundial para América Latina. La Ley 30 del 29 de diciembre de 1992 organiza y sistematiza «el servicio público de la Educación Superior» en Colombia, en todos los aspectos fundamentales que corresponden a este nivel de enseñanza. Se caracteriza por legislar por tipo de programas, por títulos a los que se accede y por categorizar a las instituciones por el tipo de programas que pueden desarrollar. No establece normas para la organización interna de las instituciones.

La ley distingue, en primer término, los campos de acción y los programas académicos. Distingue entre programas de grado y programas de postgrado.

-Los programas de pregrado preparan para «el desempeño en ocupaciones, para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada, de naturaleza tecnológica o científica, o en el área de las humanidades, las artes y la filosofía». También considera programas de pregrado «aquéllos de naturaleza multidisciplinaria también conocidos como artes liberales, entendiéndose, como los estudios generales en ciencias, artes o humanidades, con énfasis en algunas de las disciplinas que hacen parte de dichos campos». Los programas de pregrado en educación se integrarán y asimilarán progresivamente a los programas que ofrecen el resto de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y en las universidades. Para el ingreso a todos los programas de pregrado, además de los que señala cada institución, se requiere poseer el título de bachiller o su equivalente en el exterior y haberse presentado al Examen de Estado para el ingreso a la Educación Superior.

-Los programas de postgrado son de especialización, las maestrías, los doctorados y postdoctorados. Los programas de especialización son aquéllos que se desarrollan con posterioridad a un programa de pregrado y posibilitan el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión, disciplina o áreas afines o complementarias. Para el ingreso a los programas de especialización referidos a ocupaciones se requiere poseer el título en la correspondiente ocupación y ocupaciones afines.

Los programas de maestría, doctorado y posdoctorado tienen a la investigación como fundamento y ámbito necesarios de su actividad.

Las maestrías buscan ampliar y desarrollar los conocimientos para la solución de problemas disciplinarios, interdisciplinarios o profesionales y dotar de los instrumentos para la investigación en área específica de las ciencias o de las tecnologías o que le permita profundizar en un campo de la filosofía, de las humanidades

o de las artes. Es condición de ingreso poseer título profesional o en una disciplina académica. Culmina con un trabajo de investigación.

Los programas de doctorado se concentran en la formación de investigadores a nivel avanzado tomando como base la disposición, capacidad y conocimientos adquiridos por la persona en los niveles anteriores de formación. El requisito para el ingreso es poseer título profesional; la maestría no es condición para acceder a los programas de doctorado. Este debe culminar en una tesis. No reglamenta los programas de post-doctorado.

Los títulos están determinados de acuerdo con el programa finalizado: los que forman para una ocupación conducen al título de «Técnico Profesional en...»; los programas en relación a profesiones o disciplinas académicas, al título podrá anteponerse «Profesional en...» o «Tecnólogo en...». Los programas de pregrado en artes conducen al título de «Maestro en...»; Los programas de pregrado en Educación podrán conducir al título de «Licenciado en...»; Los programas de especialización conducen al título de «especialista» en la ocupación, profesión, disciplina o área afín respectiva. Los programas de maestría, doctorado y post-doctorado conducen al título de «magister», «doctor» o al título correspondiente al post-doctorado adelantado, los cuales deben referirse a la respectiva disciplina o a un área interdisciplinaria del conocimiento.

Las instituciones de educación superior son de tres tipos: las Instituciones Técnicas Profesionales, las Instituciones Universitarias o las Escuelas Tecnológicas y las Universidades.

-Las instituciones técnicas profesionales están facultadas para ofrecer programas en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción.

-Las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas ofrecen programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización.

-Las universidades están igualmente facultadas para tener programas de formación en ocupaciones, profesiones o disciplinas, programas de especialización, maestrías, doctorados y post-doctorados. Es decir, las maestrías, doctorados y post-doctorados quedan reservados para las universidades.

- (13) En Chile la forma que adoptó fue la reserva de ciertas profesiones para las universidades, con el previo requisito de la licenciatura correspondiente, para los títulos profesionales de: Abogado, Arquitecto, Bioquímico, Cirujano Dentista, Ingeniero Agrónomo, Ingeniero Civil, Ingeniero Comercial, Ingeniero Forestal, Médico Cirujano, Psicólogo y Químico Farmacéutico. No se incluyó en el listado a ninguna de las profesiones de las ciencias sociales, ciencias básicas, administración y docencia. No las pueden dictar ni los Institutos Profesionales ni los Centros de Formación Técnica que también forman parte del sistema de educación superior.
- (14) Sobre quién puede **intervenir** las universidades nacionales y bajo qué causales, el texto de la ley es el siguiente: Las universidades nacionales «sólo pueden ser intervenidas por el H. Congreso de la Nación, o durante su receso y ad referendum del mismo, por el PEN por el plazo determinado —no superior a los seis meses— y sólo por algunas de las causales: a) conflicto insoluble dentro de la institución que haga imposible su normal funcionamiento; b) grave alteración del orden público; c) manifiesto incumplimiento de la presente ley. La intervención nunca podrá menoscabar la autonomía académica». El **ingreso de la fuerza pública**, se legisla en los siguientes términos: «La fuerza pública no puede ingresar en las instituciones universitarias nacionales si no media orden escrita previa y fundada de juez competente o solicitud expresa de la autoridad universitaria legalmente constituida». En materia **recursos de alzada** contra las resoluciones de las universidades nacionales el texto es: «Contra las resoluciones definitivas de las instituciones universitarias nacionales impugnadas con fundamento en la interpretación de las leyes de la Nación, los estatutos y demás normas internas, sólo podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara Federal de Apelaciones con competencia en el lugar donde tiene su sede principal la institución universitaria».
- (15) Las principales normas referidas a los organismos de coordinación y consulta son:
- El **Consejo de Universidades** será presidido por el Ministro de Cultura y Educación —o por quien éste designe con categoría no inferior a Secretario— y lo integran el Comité Ejecutivo del CIN, por la Comisión Directiva del CRUP, por un representante de cada Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior —que deberá ser rector de una institución universitaria— y por un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación. El número y proporción representado no está determinado en la ley, depende de los reglamentos y decretos que se dicten. Sus funciones: proponer la definición de políticas y estrategias de

desarrollo universitario, promover la cooperación entre las instituciones universitarias, así como pautas para la coordinación del sistema universitario; pronunciarse en aquellos asuntos sobre los cuales se requiera su intervención conforme a la presente ley y acordar con el Consejo Federal de Cultura y Educación los criterios y pautas de coordinación entre las instituciones educativas. Todas las funciones de participación y coordinación que tenía el CIN en la Ley Federal de Educación son asignadas ahora a este organismo.

-El **CIN** está integrado por los rectores o presidentes de las UN y provinciales reconocidas que estén definitivamente organizadas y el **CRUP** estará integrado por los rectores o presidentes de las universidades privadas, en este caso no se especifica que sean las que tienen reconocimiento definitivo. Ambos tienen sus funciones, son limitadas a las de coordinar los planes de actividades en materia académica, de investigación científica y de extensión entre las instituciones de sus respectivos ámbitos y ser órganos de consulta en las materias y cuestiones que determina la ley.

-Los **Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior**, que tendrán a su cargo la articulación a nivel regional y estarán «integrados por representantes de las instituciones universitarias y de los gobiernos provinciales». No se especifican las regiones, ni las representaciones y su composición; su constitución ya fue realizada por decreto, y como no queda especificado en la ley, continuará reglamentándose por decreto.