

Documento para la discusión¹ (CONADU Histórica)

Nueva Ley de Educación Superior o remiendo de la anterior?

El contexto de surgimiento de la Ley N° 24521

Las normas legales que se refieren a la educación², sancionadas en la década de los '90 dan forma a una nueva estructura del sistema educativo, con la descentralización del sistema que convierte al Ministerio de Educación de la Nación en un “ ministerio sin escuelas”, con la destrucción del nivel secundario, la extensión de la educación básica y la desresponsabilización del Estado Nacional respecto del financiamiento de la educación. Todas las normas legales incluyen referencias a la provisión del *servicio educativo* en reemplazo de lo que era considerado hasta entonces un derecho: el derecho a la educación. “Cada vez más se utiliza la expresión *cuasimercado* para caracterizar estos intentos de introducir las fuerzas del mercado y las formas de decisión propias del sector privado en la provisión de la educación”³. Convertida en *cuasimercancía*, la educación opera así para proveer la mano de obra disciplinada a los requerimientos de la gran empresa multinacional.

Esta reforma educativa del menemismo encarnada en los textos legales, está inscripta en el marco de reformas estructurales del sistema económico capitalista y de transformaciones de los sistemas educativos a nivel mundial impulsadas por los organismos financieros internacionales de crédito, aunque las diferencias socio-económico-político en las condiciones de partida en los distintos países, genera resultados diversos en países centrales o periféricos.

La ley 24 521 como toda la arquitectura legal de ese período, comparte el sentido de recomposición capitalista de la etapa. Esta insanablemente ligada desde el punto de vista ideológico al modelo político, económico y social de concentración de la riqueza, enajenación del patrimonio Nacional y marginación y miseria de las mayorías populares. No es posible conseguir, mediante modificaciones, una norma legal que se adapte a una nueva circunstancia en que los objetivos sean diametralmente opuestos, es decir, que se contemplen los derechos sociales de la educación superior en un marco de democracia participativa y con redistribución de la riqueza. Se impone por lo tanto, la sanción de una nueva ley.

Las huellas ideológicas del neoliberalismo en la Ley 24521

La generalización de la educación superior, como la que se imparte en los otros niveles del sistema a lo largo de la historia, ha sido una dura y dolorosa conquista de los trabajadores, docentes y estudiantes, que lucharon por acceder a una más justa distribución del acervo cultural producto de la inteligencia humana. Las instituciones

¹ Elaborado por la Secretaría Técnica de CONADU Histórica: María Teresa Basilio y Cristina Elisa Guerra

² Las tres leyes más importantes resultan ser : Ley de Transferencia de los Servicios Educativos a las Provincias, Ley Federal de Educación y Ley de Educación Superior

³ Whitty, G y otros : (1999)“La escuela, el Estado y el Mercado”Edit Morata. Pág. 15

públicas de acceso irrestricto y en igualdad de condiciones y de logros para toda la población son la condición indispensable para el ejercicio de ese derecho. La transformación del menemismo estuvo orientada a reducir hasta tornar inviables a esas instituciones educativas entre las que se encuentra la Universidad pública.

La Ley 24 521 orientada a concentrar la educación universitaria en reducidos grupos privilegiados de la sociedad, establece barreras limitativas en el ingreso y la permanencia de los estudiantes en la universidad: en numerosos artículos se expresa la garantía del derecho a la educación superior para “todos aquellos que quieran hacerlo y cuenten con *formación y capacidad requeridas*”(Art. 2º); para las universidades señala el derecho a “*Establecer el régimen de admisión*”...(Art 29º ,inc.j Art 35º, Art 50), etc. En la práctica, y fruto de la ambigüedad y discrecionalidad de las expresiones, se observan restricciones diversas: las condiciones desastrosas en que los jóvenes de los sectores populares cursan la escolaridad básica y secundaria, pone fuera de la universidad en los primeros meses de cursada a la mayoría, imposibilitados de responder a las exigencias para las que no han sido preparados aún cuando la legislación hable de “función propedéutica”⁴ de la escuela secundaria. Una variada gama de vallas se interpone en el camino de la graduación -, el cobro de aranceles encubiertos para las carreras de grado vía la organización de fundaciones, cooperadoras(Capítulo de Sostentimiento y Régimen económico financiero, Art 60), contribuciones de diverso tipo, que aparecen como voluntarias pero en la práctica son obligatorias para rendir los exámenes, cursar las asignaturas, lograr la certificación de lo aprobado, cobro de aranceles para las carreras de postgrado, etc.

La norma legal trata en pie de igualdad a las Universidades públicas y privadas. Concede a las últimas prerrogativas especiales: la creación sólo con autorización del PE, el aporte de financiamiento del Estado para investigación (Art 66), el respeto por la “cosmovisión y valores expresados en sus Estatutos” (Art 33, Art 62) Cabe preguntarse si esto debe ser así, aún cuando esa cosmovisión sea declaradamente acientífica (creacionismo, supremacía de la Fe, corporativismo, etc) . Se trata de la equiparación de un organismo del Estado, sin fines de lucro- las Universidades Nacionales-, con empresas privadas que sí persiguen rentabilidad y por lo tanto pueden considerar a sus usuarios como clientes. La ley prevé además apoyo económico del Estado para investigación a estas empresas educativas, aún cuando es conocido que no se caracterizan por desarrollar esa actividad.

En camino de diferenciar y constituir circuitos diferenciadores en educación, en la Ley se generan dos tipos de gobierno de las instituciones de educación superior: un cogobierno para la universidad- bien que con severas exclusiones de docentes interinos, de docentes de niveles preuniversitarios, de estudiantes ingresantes, etc.- y un gobierno unipersonal sin participación de docentes, estudiantes y no docentes para el nivel superior no universitario. Cabe preguntarse qué objetivo guía la negativa a autorizar el ejercicio de la ciudadanía a los docentes y a los jóvenes del nivel superior no universitario cuyo destino laboral es el ejercicio en los primeros niveles del sistema - único a veces- al que acceden la mayor parte de los niños y jóvenes pobres del país.

⁴ Ley Federal de Educación

Si bien la Ley expresa el objetivo de “profundizar los procesos de democratización en la educación superior” (Art. 4 Inc. e) y que “los representantes de los docentes que deberán acceder a sus cargos por concurso, serán elegidos por docentes que reúnan igual calidad” (Art. 55) la democratización de las universidades está estrechamente ligada a las condiciones laborales. Ni la elección directa de autoridades, ni la participación de todos puede garantizar la democratización plena si continúan las penurias salariales actuales. “Porque no hay democracia posible sobre la base de la precarización y flexibilización de los trabajadores. No la hay en el país con más del 40% de los trabajadores en negro. No la hay en una universidad donde se descubre el más profundo autoritarismo de un lado, que pretende el sometimiento del otro. Algunas cifras son elocuentes por sí solas respecto a la falta de democracia: 30.000 docentes ad honorem; miles de docentes de colegios preuniversitarios del país sin voz ni votos en los Consejos; 70% de la planta docente en condiciones de interinato sin derecho a ocupar cargos electivos; sólo un 10% de dedicaciones exclusivas concentrando la mayor representación en el gobierno universitario. Con ataques continuos a la antigüedad docente, con ‘decretos’ que arrasan el nomenclador, sin carrera docente ni estabilidad laboral reprimiendo los derechos laborales: ¿qué tipo de democracia universitaria se está generando?”⁵

Aunque el texto de la ley declara que las universidades gozan de autonomía institucional y académica (Art 29), la incorporación de un organismo suprauniversitario –Comisión Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria, CONEAU- que deberá acreditar las carreras declaradas de interés público (Art. 39 ,Art. 43) sumados a la exigencia de evaluaciones externas (Art. 44), conlleva un grosero avasallamiento de la autonomía. La situación se agrava si se considera la constitución de la CONEAU, como organismo en preminentemente político antes académico y cuando se introduce la posibilidad de que entidades privadas se constituyan para realizar las evaluaciones previstas (art 39, 45). Se trata de aplicar sobre la universidad las características de los parámetros cuantitativos propios del mercado económico para medir la “calidad”, concepto este, propio también del lenguaje economicista de los ‘90 aplicado a los aspectos culturales.

Las tareas de acreditación de las carreras que realiza la CONEAU, guardan gran similitud con las que se realizan en Europa en función de la “convergencia universitaria europea”⁶ cuyo antecedente se reconoce en los “acuerdos de Bolonia”. Resulta de sumo interés la opinión e los académicos españoles⁷ sobre el tema, ya que visualizan esta tendencia como la subordinación de la universidad a las demandas del mercado, toda vez que la función esencial de estas instituciones será la formación de los profesionales que la tecnología de las empresas requiera. La “convergencia” impulsada por la

⁵ Cortese, Carmelo. “Revista de la Asociación de Docentes e Investigadores de la UNCuyo. Junio-julio 2007

⁶ Acuerdos de Bolonia. Proyecto TUNING de convergencia europea-latinoamericana universitaria

⁷ Colectivo de Profesores por el Conocimiento. Manifiesto ¿Qué educación superior europea? Los docentes manifiestan entre otras las siguientes preocupaciones: Nos preocupa que los cambios no sean respetuosos de la idiosincrasia de cada uno de los estudios universitarios y se aplique un modelo único para todas las titulaciones en el que domine casi por completo la profesionalización en el marco de una concepción claramente utilitarista del conocimiento. Nos preocupa que, con el argumento de que la universidad debe atender las demandas sociales,... se ponga a la universidad al exclusivo servicio de la empresa y se atienda únicamente a la formación de los profesionales solicitados por éstas.
<http://147.96.116/tabla.cfm>

acreditación de carreras que lleva a cabo la CONEAU, pone fin a la determinación curricular autónoma de cada casa de estudios.

La mercantilización de las actividades de enseñanza, investigación y extensión, en las universidades encuentra la puerta abierta en las numerosas referencias a la búsqueda de “financiamiento con recursos genuinos”, búsqueda de aportes de empresas, venta de servicios, incentivos a la investigación, transferencia tecnológica a empresas, etc.(Art 59)

La búsqueda de “financiamiento propio” también es impulsada a través de la extorsión de reducidos presupuestos nacionales para la universidad asignados desde el Ministerio de Educación, toda vez que la Ley 24521 y aún la Ley de Financiamiento Educativo no incluyen ninguna pauta efectiva de financiamiento para la Universidad pública⁸. La Universidad ha congelado las plantas de trabajadores docentes, incorporando docentes ad honorem en cantidades escandalosas, limitando becas, imposibilitando la actualización del equipamiento, llevando en fin a las universidades nacionales al límite de su posibilidad de funcionamiento.

La teoría de la “libre competencia en el mercado” como incentivo para lograr mayor “eficiencia y calidad en el producto” –en el caso de las universidades, el producto resulta ser la educación-, está presente en la posibilidad de que cada universidad “fije su régimen salarial y de administración de personal” (Art. 59 Inc. b) Las universidades se vieron así envueltas en la más salvaje descentralización salarial para con los docentes universitarios, con presupuestos que no permitieron realizar mejoras salariales a partir del financiamiento estatal. Con ello, se vulneró groseramente el principio constitucional de “igual salario por igual trabajo”, en consonancia con lo que en la década del '90 ocurrió con los trabajadores en la empresa privada. La desintegración del sistema universitario condujo a que las universidades con mayores recursos pudieran ofrecer a sus docentes mejores salarios. Para generar “recursos genuinos” con los que hacer frente a mayores erogaciones, se apeló al arancelamiento. Se abandonó a su suerte, además -en un acentuado proceso de diferenciación- a las universidades situadas en zonas de población con bajos recursos.

El texto legal enfatiza la necesidad de que la universidad realice investigación. Para ello se han instituido los incentivos a los investigadores. En la práctica y debido al escaso número de docentes con dedicación exclusiva⁹ el carácter de la investigación y su efectiva realización se ven comprometidas. Lejos se encuentra la universidad argentina actual de lo que Bernardo Houssay expresaba: *“La investigación y la docencia en la forma en que exige el adelanto moderno, deben realizarse en institutos o sea centros donde varios investigadores especializados en diversas ramas de una ciencia, trabajan con espíritu de colaboración, con dedicación exclusiva a la investigación o la docencia. Si falta cualquiera de estas condiciones, dicho centro no es un verdadero instituto. En ellos deben trabajar técnicos competentes, vengan de donde venga, no siendo*

⁸ El porcentaje correspondiente debe ser discutido en el Consejo General de Cultura y Educación como un remanente porcentual de lo que reciben los demás niveles educativos.

⁹ En el año 2000 la proporción con dedicación exclusiva era del 14%, en el 2005 era del 12,5%, mientras que ahora alcanza apenas al 11,6%. (<http://www.hoylauniversidad.unc.edu.ar>)

conveniente ni aceptable que sólo sean aceptados en ellos los diplomados de la misma facultad”¹⁰.

La lectura de la Ley 24.521 deja entrever la intención de lograr una universidad eficaz para preparar los profesionales que el mercado de trabajo necesita, con consentimiento activo a favor del sistema. Ninguna mención sobre la formación de profesionales comprometidos con la solución de los problemas que desde hace décadas oscurecen el futuro de los sectores más pobres de la nación, ninguna referencia sobre la formación de intelectuales críticos, capaces de plantear alternativas al sistema. Modificar esas premisas exige el pensar otro tipo de país, con una universidad en que se enseñe y aprenda con un compromiso ideológico radicalmente opuesto: los problemas nacionales y los desposeídos del sistema como centro. Este compromiso exige una nueva ley.

UN NUEVO COMPROMISO

Una mirada a la historia y a los mejores momentos de nuestra universidad, nos señala sin duda el camino de reconstruir la cadena del compromiso solidario con una universidad “profundamente científica y democrática anclada en las necesidades populares”¹¹. Ese compromiso debe tener presencia en la nueva ley que exprese:

- Deber indelegable, insoslayable del Estado de sostener con el financiamiento necesario el derecho inalienable a la educación superior, generalizada a todos los jóvenes que hayan egresado de la educación secundaria.
- Ingreso irrestricto y gratuidad absoluta de los estudios superiores de grado y postgrado, con prohibición de cobro de aranceles, cooperadoras, u otro régimen de gravamen para los estudios.
- Efectiva democratización y ciudadanía plena para todos los docentes universitarios (ordinarios, interinos, de colegios preuniversitarios) y de Instituciones de Educación Superior.
- Obligación de rendir cuentas ante el pueblo de los recursos asignados anualmente.
- Elección directa de las autoridades e integrantes de órganos colegiados de cogobierno. Elección de autoridades mediante voto ponderado o elección mediante sistema indirecto.
- Extensión de la democracia participativa con posibilidad de revocación de los mandatos de miembros unipersonales o colegiados y con decisión sobre la asignación de porcentajes crecientes del presupuesto en Asamblea Universitaria. (presupuesto participativo)

¹⁰ <http://www.houssay.org.ar/hh/discurso/univsoci.htm>

¹¹ Cortese, Carmelo :en Prensa FADIUNC Junio/julio 2007

- Respeto irrestricto a la autonomía institucional y académica de las universidades con programas de integración interuniversitarias libremente convenidas.
- Actividades de extensión como socialización del conocimiento producido en la universidad a los sectores que no tienen “poder de compra”.
- Investigación en ciencias básicas y aplicadas, para la solución de los problemas nacionales (salud, educación, vivienda, explotación de los recursos naturales, medio ambiente, etc.) y de la creación de la tecnología autónoma que el país necesita para su pleno desarrollo.
- Carrera Académica para los docentes que incluya ingreso y ascenso por concurso, evaluación de gestión y permanencia para todos los docentes universitarios, formación y capacitación gratuita.
- Centralización salarial de acuerdo al precepto constitucional “igual salario por igual trabajo” con vigencia plena del nomenclador de cargos, dedicaciones y antigüedad, para garantizar salarios dignos, libres de la contingencia del mercado.
- Derecho al retiro con jubilación del 85% móvil que recupere el significado del haber jubilatorio como “sustituto del salario” del cargo en actividad, a fin de garantizar la progresividad del derecho a un futuro digno para los docentes universitarios.
- Incremento efectivo de los profesores con dedicación exclusiva a la universidad.

Enseñanza universitaria de carácter relevante que forme personas intelectualmente críticas, que puedan teorizar sobre el conjunto de la sociedad para plantear alternativas ideológicas y prácticas a las situaciones de injusticia social, política y económica, personas activas que combinen praxis y formación con especialización en los diversos ámbitos de las ciencias. Profesionales capaces de orientar, asesorar y actuar con una nueva lógica, en las transformaciones que exige un país en el que se haga efectiva la posibilidad de compartir en forma igualitaria los bienes materiales, que se amplíe efectivamente el acceso de todos al mundo variadísimo de lo cultural y la participación de todos, en forma igualitaria en la toma de decisiones.