

NORMATIVA APLICABLE A LAS INSTITUCIONES TERCARIAS PRIVADAS

Vigente: Decretos 308/995 y 309/002.

En trámite parlamentario: Ley de creación de una agencia de acreditación (APACET) para la promoción de la calidad de la educación terciaria (proyecto elevado a la Asamblea General el 18 de setiembre de 2009)

Se entiende que debe rediscutirse el contenido de la Ley¹ sobre la base de una Agenda mínima (*estructura y funcionamiento institucional*), con el apoyo de un comité de expertos y una exhaustiva revisión de la legislación comparada. La Ley plantea dos vertientes (podrían ser dos leyes separadas):

- 1. Creación de una Agencia Nacional de Acreditación.**
- 2. Ordenamiento del sistema de Enseñanza Terciaria Privada. (Dec.308/995)**

Dicha Agenda podría abarcar:

- 1. Sector institucional-jurídico.**
- 2. Sector académico.**
- 3. Sector económico-financiero.**
- 4. Sector de gestión y locativo.**

Los dictámenes del **Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada**: N° 244 (Docencia Universitaria), N° 222 (Doctorados) y N° 328 (Maestrías) pueden ser aportes útiles para la consideración del Sector Académico.

En lo que sigue se han seleccionado algunos documentos redactados con antelación, donde se discuten algunos puntos que se consideran claves para la aplicación de una ley de esta naturaleza (no son excluyentes de otros que aún no se hayan sometido a una discusión más profunda).

¹ Existen documentos independientes analizando el contenido del Proyecto de Ley; en particular: "COMENTARIOS SOBRE LA CREACIÓN DE UNA AGENCIA DE ACREDITACIÓN (APACET) PARA LA PROMOCION Y EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION TERCARIA." (agosto-setiembre de 2009). Y dos complementos, uno (octubre de 2009) sobre modificaciones introducidas al texto original, y otro (junio de 2011) sobre la real autonomía de la "APACET" proyectada. Este último se incluye en la selección que se adjunta. **Dr. Jorge Ares Pons, Noviembre de 2011**

DOCUMENTOS INCLUIDOS

- 1. El gobierno de las instituciones universitarias privadas según el Decreto 308/995. Personería jurídica y personería “académica”.**

Página 3

- 2. Personería jurídica y personería académica. (Complemento del anterior)**

Página 7

- 3. Situación patrimonial y contable de instituciones universitarias privadas sin fines de lucro.**

Página 10

- 4. El concepto de autonomía en el decreto 308/995.**

Página 15

- 5. Independencia y autonomía de la proyectada “Agencia de promoción y aseguramiento de la calidad de la educación terciaria” (APACET).**

Página 18

- 6. Introducción de personas jurídicas en asociaciones civiles o fundaciones de enseñanza terciaria privada (en particular universidades).**

Página 20

- 7. Personal docente de instituciones universitarias privadas.**

Página 23

- 8. Comentarios sobre el dictado de carreras antes de haber sido presentadas para su reconocimiento según el Artículo 6º del Dec.308/995.**

Página 25

**EL GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS PRIVADAS SEGÚN EL DEC. 308/995.
PERSONERÍA JURÍDICA Y PERSONERÍA “ACADÉMICA”**

1. El Dec.308/995 en su Art. 9 establece:

“Artículo 9.- (Naturaleza y estatutos de las instituciones de enseñanza terciaria). Las instituciones de enseñanza terciaria que pretendan la autorización para funcionar (art. 3º) o el reconocimiento de nivel académico (art. 5º), deberán estar constituidas como asociaciones civiles o fundaciones sin fines de lucro, con personería jurídica.”

2. El artículo es bien claro en cuanto a que la institución de enseñanza debe ser –ella misma- la asociación civil o la fundación sin fines de lucro, con personería jurídica. No cabe la posibilidad de que otra institución -que no sea la de enseñanza- detente el carácter de asociación civil o fundación y la personería jurídica correspondiente, sustituyendo directa o indirectamente a la institución de enseñanza y, en la mayoría de los casos, asumiendo potestades propias de la institución académica.

3. (Trámite) Habitualmente, una asociación civil o fundación preexistente –no necesariamente con antecedentes académicos o simplemente docentes- es la que se presenta ante el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) solicitando un ajuste de estatutos que los adecue a las exigencias del decreto 308/995, para poder conformar una institución de enseñanza terciaria reconocida oficialmente. El MEC acepta ese planteo y le ratifica a esa institución preexistente el carácter de asociación civil o fundación, pero ahora como si ella fuera la institución de enseñanza prevista en el art. 9º del decreto.

4. (Ficción) No obstante, en la mayoría de los casos la verdadera institución de enseñanza queda reducida a un órgano dependiente de la asociación o fundación original.

En el caso de la enseñanza superior, la real Universidad o Instituto Universitario quedan subsumidos en la institución madre, carecen de representación propia y la mayoría de sus potestades académicas son derivadas en último término a la Comisión Directiva de aquella, que no es sino una usual Comisión Directiva de Asociación Civil (o fundación), designada por una Asamblea de Socios a los cuales no se les exige antecedentes académicos de ningún tipo, ni para ellos ni tampoco para quienes van a designar como integrantes de dicha Directiva.

5. (¿Quién es el responsable de la conducción académica?) El Art. 10 del Dec.308/995 (“Estatutos de instituciones universitarias”) establece (entre otras disposiciones):

“(…) Esos estatutos consagrarán un régimen que permita a la institución ejercer, dentro del marco legal y reglamentario vigente, las siguientes atribuciones con plena autonomía institucional y académica:

- a. Reformar sus estatutos, definir sus órganos de dirección y de asesoramiento,

- decidir su integración y forma de designación o elección de sus integrantes y establecer sus funciones.
- b. Elegir sus autoridades.
 - c. Crear carreras de grado y post-grado.
 - d. Formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad.
 - e. Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente.
 - f. Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de sus estudiantes.
 - g. Otorgar grados académicos y títulos.
 - h. Designar y remover a su personal.
 - i. Administrar bienes y recursos.
 - j. Impulsar y participar en emprendimientos que favorezcan el desarrollo académico.
 - k. Mantener relaciones de carácter educativo, científico y artístico con instituciones del país y del extranjero.

(Subrayado nuestro)

Es un hecho que habitualmente se traspasan todas o algunas de estas funciones a la Comisión Directiva de la Asociación Civil (**órgano no académico por antonomasia**), relegando a los órganos de Dirección Académica a un segundo plano.

En su momento la propia Asesoría Letrada del MEC **observó esta distorsión y en un pronunciamiento –uno entre varios- de su Director, el Dr. Daniel Bervejillo, se decía, el 13 de marzo del 2000 (relativo al reconocimiento del Instituto Universitario Francisco de Asís):**

“(…) Todas estas disposiciones diseñan un escenario –a juicio del suscrito- en el que importantes aspectos académicos de la Institución quedan fuera del alcance de las autoridades académicas y subordinados a un órgano de administración a cuyos integrantes –insistimos- no se exige la formación que sí tienen aquellos. En ocasiones se prescinde hasta de su opinión. Con esto no se quiere cuestionar a las autoridades de la Institución que, según se afirma tienen una sólida formación docente sino llamar la atención respecto a que la situación descrita no asegura, en el Estatuto, la plena autonomía académica reclamada por el artículo 10 del Decreto 308/995.”

6. (Casos reales) **Se intenta examinar las disposiciones estatutarias de varias instituciones de nuestro medio a los efectos de ilustrar con ejemplos concretos diversos modos de tergiversar el -que se supone- espíritu del Dec.308/995:**

- **Institución A (con personería propia). Se trata de una institución con un amplio espectro de actividades, que aspira a promover la formación de un Instituto Universitario. Lo diseña como una entidad independiente, con personería jurídica propia (en este raro caso el Instituto constituye realmente una nueva asociación civil). Los detalles llamativos son dos: el primero es que para ser socio y por lo tanto integrante de la asamblea de la nueva asociación, se requiere ser socio de la institución madre A. Por lo tanto, los electores de la nueva Comisión Directiva son los mismos socios y electores de A (!); el segundo detalle es que todas las potestades académicas que establece el Art.10 del Dec.308/995 se atribuyen expresamente a la nueva Comisión Directiva y no a los órganos de Dirección Académica del Instituto (que apenas son objeto de una escueta enumeración). El resultado final es que el nuevo Instituto es una ficción como entidad independiente y toda la autoridad**

(académica y administrativa) queda, de hecho, en manos de las autoridades de la institución madre.

- Institución B (con personería propia). Institución de amplio espectro que promueve la formación de una Universidad. Declara expresamente que la Asociación Civil es B y no la Universidad. La Universidad actuará “dentro del marco estatutario” de B. La Dirección General de B, en acuerdo con la Comisión Directiva, designa al Rector. No obstante esta potestad reservada para B, se declara que la Universidad actuará con la más amplia autonomía institucional y académica, tal como pide el Art.10 del Dec. 308/995, excepto en lo que tiene que ver con la administración de bienes y recursos que requiere el acuerdo de la Dirección General y la Comisión Directiva de B. Al Rector se le confiere “la superintendencia académica, directiva, disciplinaria y económica” de la Universidad.

De todos los casos considerados éste es el que más se aproxima al de una Universidad con autonomía real, excepto porque no cumple con la exigencia del Art.9 de que la institución de enseñanza sea ella misma la Asociación Civil o Fundación.

- Institución C (con personería propia). Constituye un caso particular porque exige, para ser socio activo y votar en la Asamblea, ciertos requisitos de idoneidad. La Comisión Directiva “(…) tendrá las más amplias facultades de dirección, administración y disposición (…)” y esto se aplica a la Universidad que constituye una dependencia de la Asociación Civil, expresándose literalmente que “El gobierno o dirección (de la Universidad) corresponde a la Comisión Directiva de la Asociación Civil (…)”. No obstante, la Comisión Directiva delega cometidos en los órganos universitarios, pero, de hecho, todas las potestades de autonomía académica previstas en el Art.10 (y otras) están sometidas a la aprobación final de la Comisión Directiva (el Rector o el Consejo Superior proponen…)

“El Rector preside y representa a la Universidad incluso legal y judicialmente, de acuerdo a las facultades que por mandato especial le otorga la Comisión Directiva (…)”

- Institución D. Es un caso muy particular porque la Asociación Civil es la propia Universidad, pero el órgano soberano, la Asamblea, está constituida por un órgano externo a la propia Universidad (con personería propia) ligado a cargos unipersonales desde los cuales se ejerce la superintendencia de la institución en nombre de ese órgano y, a través de un complicado mecanismo, se designa al Rector y a los Vicerrectores. Existe cierto grado de autonomía académica para la designación de esos cargos, pues los candidatos (bajo la forma de una terna) son propuestos por un Consejo Académico General (órgano asesor) presidido por el Rector e integrado también por los Vicerrectores, los titulares de unidades académicas, un representante de los docentes y un estudiante por cada unidad académica. Una vez electas las autoridades, los requisitos de autonomía requeridos por el Art.10, al parecer se cumplen aceptablemente a través del funcionamiento de un Consejo Directivo que ejerce la Dirección y la Administración de la Universidad, bajo la presidencia de un Rector al cual se le comete la representación de la institución y potestades de orientación, dirección y contralor del régimen académico y la administración.

- Institución E. También aquí la Asociación Civil es el propio Instituto Universitario. Los socios activos deben tener secundaria completa o una cierta trayectoria académica. Ellos eligen por voto secreto a la Comisión Directiva integrada por tres miembros. Dicha Comisión tiene “las más amplias facultades de Dirección, Administración y Disposición”. La Dirección Académica corresponde a un Decano (si hay más de una facultad será Rector) designado por la Comisión Directiva. Existirá también un

Consejo Académico (**mínimo tres integrantes**) también designado por la Comisión Directiva, **asesor de la Comisión y del Decano** (propondrá planes de estudio, participará en la orientación académica (docencia, investigación y extensión), etc. Ejercerá sus atribuciones con **plena autonomía** (?). Cada facultad tendrá un Consejo Representativo Asesor, con **representación de los órdenes**, que asesorará al Decano en los temas que se le encomienden.

“La institución por medio de sus órganos en sus respectivas competencias y con plena autonomía realizará las potestades indicadas en el Art.10,literales a) a k) “ del Dec.308/995.

El Decano (o Rector) representa a la institución en lo educativo, científico o artístico. Preside el Consejo Académico e “implementará las decisiones en él tomadas que considere pertinentes”. Implementará también las decisiones de la Comisión Directiva, atinentes a la Facultad que dirige.

Hemos seleccionado seis casos de estatutos iniciales aceptados por los órganos competentes del Ministerio y por el Consejo Consultivo en su oportunidad. Las condiciones académicas de funcionamiento, contrastadas con las potestades de los órganos administrativos, muestran claramente cómo se desvirtúan las características que definen a las verdaderas instituciones universitarias. Y confirman que la mera exigencia de que la institución de enseñanza sea una asociación civil o una fundación, con la ambigüedad que propicia su enunciado, permite y estimula la desnaturalización del que se supone fue o debió ser el espíritu del Decreto.

MEMO

PERSONERIA JURIDICA Y PERSONERIA ACADEMICA
(Complementa trabajo más extenso de noviembre de 2007)

Algunas soluciones al problema del conflicto entre autoridades de la **Asociación Civil** y los **órganos académicos**.

1. Reglamento de la Ley 6693 (año 1981) que crea el Consejo Nacional de Enseñanza Superior Privada (CONESUP). Año 1990 (Dec. 19650)

COSTA RICA

“Art.10- (...) Las facultades académicas que se confieran con base en las disposiciones legales vigentes, corresponden al claustro, es decir, a quienes ejercen la actividad propiamente universitaria y no a los representantes legales de la institución ni a quienes ejercen la autoridad en las fundaciones o asociaciones que ayudan a la universidad en los aspectos materiales. (...)”

“Art. 21- (...) Sea cual fuese su estructura (de la universidad) , las relaciones con el CONESUP las efectuará directamente la universidad, por medio de sus autoridades académicas centrales y en ningún caso, los entes que la componen.”

2. Reglamento ídem del año 2001 (Dec. 29631)

COSTA RICA

Representantes de las universidades privadas ante el CONESUP:

“Art.4º- Los representantes, tanto propietario como alterno, de las universidades privadas serán designados por mayoría simple de los rectores presentes en sesión especial convocada al efecto (...)” (propietario= titular)

3. Portaria Nº 637 de 13 de mayo de 1997 (Ministerio da Educação e do Desporto)

BRASIL

Exigencias:

“Art.3º- (...) VI- existencia de órganos colegiados, con participación de docentes, con capacidad decisoria sobre los asuntos relativos a docencia, investigación y extensión; (...)”

“Art.4º- (...) VI- organización académica y administrativa, con definición de mandato, calificación exigida y formas de acceso para los cargos de rector, directores de unidad y demás posiciones de jefatura y coordinación.”

4. Reglamento de Funcionamiento, Evaluación y Certificación Institucional de Universidades y Escuelas de Posgrado bajo competencia del CONAFU (CONSEJO NACIONAL PARA LA

PERU

“Art. 16º - Del Promotor. El promotor o fundador de una universidad es la persona que impulsa y sostiene su formación. (...) La participación del promotor o fundador se determina en el Estatuto de cada universidad con sujeción a la ley. (...)

“Art. 17º - En las universidades cualquiera sea su régimen legal y laboral, son especialmente aplicables las normas que regulan la carrera docente de la Ley Universitaria. (Ley Universitaria N° 23.733 y la modificativa N°26.302)

“Art. 18º - De los órganos de gobierno. Para organizar la universidad y dar inicio a sus actividades, la Promotora propone ante el CONAFU a los integrantes de la Comisión Organizadora, conformada por tres miembros:

a) Un Presidente, que asume la dirección de la Comisión con las funciones y responsabilidades que corresponden al Rector de la universidad; ejerce las funciones de representante legal.

b) Un Vicepresidente Académico, que asume las funciones y responsabilidades que corresponden al Vicerrector Académico.

c) Un Vicepresidente Administrativo, que asume las funciones del Vicerrector Administrativo.

“Art.20º - Para el reconocimiento por la CONAFU, los miembros propuestos para una Comisión Organizadora deben reunir los requisitos establecidos (...)” (en la Ley Universitaria –ver arriba)

“Art.21º - El cargo de miembro de Comisión Organizadora exige dedicación exclusiva y es incompatible con el desempeño de cualquier otra función o actividad pública o privada.”

“Art.22º - La Comisión Organizadora dirige la Universidad durante los cuatro primeros años de funcionamiento, para el quinto año de funcionamiento deberá elegirse o designarse al Rector y Vicerrectores según corresponda. (...)”

“Art.23º - Responsables de Carrera Profesional y Coordinadores de Facultad. Para el inicio de las actividades académicas el CONAFU emitirá opinión favorable para la designación por la Comisión Organizadora de los Responsables de las Carreras Profesionales. Para el inicio del tercer año de funcionamiento, la Comisión Organizadora en función del grado de desarrollo e implementación alcanzado del Proyecto de Desarrollo Institucional, solicitará al CONAFU la adecuación de las carreras profesionales al régimen facultativo de la Ley Universitaria, con cuya aprobación se designará a los Coordinadores de Facultad.

A partir del tercer año de funcionamiento, las funciones de la Comisión Organizadora serán ejercidas por la Comisión de Gobierno y en el quinto año de funcionamiento corresponderá ejercerla al Consejo Universitario.”

“Art.24º - El Responsable de Carrera Profesional o Coordinador de Facultad deberá acreditar

los requisitos establecidos en el artículo 37 de la Ley N° 23.733, y tener la especialidad relacionada con la carrera profesional o facultad que le corresponda organizar y dirigir. Su dedicación es a tiempo completo.”

“Art.25º - De la Comisión de Gobierno de la Universidad. Se constituirá a partir del tercer año de funcionamiento de la Universidad, estará integrada por los miembros de la Comisión Organizadora, los Coordinadores de facultad y/o los Responsables de Carrera, según sea el caso, un representante de la Promotora, la representación de los docentes y estudiantes elegidos por sus pares, en el número y proporción que establezca el Estatuto de la universidad. La Comisión de Gobierno hace las veces de Consejo Universitario.”

“Art.26 - Del Consejo Universitario. En el quinto año de funcionamiento de la Universidad, la Comisión de Gobierno asume la denominación de Consejo Universitario, de acuerdo a lo dispuesto en su Estatuto.”

“Art.27 - El Estatuto de la universidad bajo competencia del CONAFU debe permitir la asunción gradual de su organización definitiva, para que al quinto año de funcionamiento su organización haya alcanzado la integridad de los órganos y unidades previstas para su funcionamiento autónomo, con la finalidad de que la evaluación del CONAFU certifique un modelo definitivo de organización académica y administrativa.”

SE RECOPIlara MAS INFORMACION

SITUACION PATRIMONIAL Y CONTABLE DE INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS PRIVADAS SIN FINES DE LUCRO

1. La naturaleza *“sin fines de lucro”* de las instituciones, exige una transparencia absoluta en el manejo de bienes y fondos, que permita presumir la inexistencia de mecanismos de lucro encubierto.
2. El objetivo institucional único: *“la educación”* y dentro de ella el principal: *“la educación superior”* (en su más amplia acepción), exigen la disposición de recursos económicos que aseguren el cabal cumplimiento de dichos objetivos, a través de una gestión académica y administrativa acorde con los mismos.
3. Siendo una prestación onerosa y extendida en el tiempo la que ofrecen dichas instituciones, deberá preverse **mecanismos de resarcimiento** a los usuarios en el caso de incumplimiento de los compromisos contraídos.
4. Las distintas legislaciones que regulan el funcionamiento de estas instituciones, establecen requisitos que garantizan que se cumplan los extremos señalados en los numerales anteriores. Todo lo que al respecto declaren las instituciones deberá proporcionar información completa y adecuadamente respaldada en documentación ajustada a las respectivas normas vigentes en cada país.
5. El caso particular de los *“apoyos financieros externos”* (Art.11 del Dec.308/995) merece consideración especial por el grado en que tales aportes **puedan afectar el funcionamiento de la institución y su autonomía académica**. La información proporcionada al respecto deberá ser particularmente exhaustiva y transparente. El origen², la magnitud (en su caso el monto) de los recursos aportados y la existencia o no de condicionantes que puedan afectar la autonomía académica o impliquen adhesiones ideológicas, deberán ser especialmente esclarecidos y documentados.

Algunos casos

1. Decreto 308/995 (MEC /Uruguay)

Art. 11, numeral 12): *“Inventario inicial y balances constitutivos y posteriores con certificación profesional; acreditación de un patrimonio suficiente en función de la oferta de enseñanza, plan financiero institucional, con expresión de apoyos financieros externos si los hubiera.”*

Art. 11, numeral 13): *“Plan de desarrollo en un plazo de cinco años en materia de carreras ofrecidas, personal docente, apoyo técnico y administrativo, infraestructura y proyección de*

² Existen instituciones que declaran haber contraído deudas millonarias por las cuales devengan intereses y amortizaciones, pero se niegan a identificar al acreedor y documentar su obligación, lo que genera suspicacias.

sus recursos económicos.”

2. Anteproyecto de Ley redactado en 1998 por una comisión especial de la UDELAR

Art. 19, numeral 15): Idem numeral 12) del Art.11 del Dec. 308/995.

Art. 19, numeral 16): Idem numeral 13) del Art.11 del Dec. 308/995.

Art. 29. : “Proyecto de inversión y gestión. Las instituciones deberán presentar un proyecto de inversión y gestión adecuado a la propuesta académica, abarcando, en el caso de las universitarias los aspectos de enseñanza, investigación y extensión, e indicando la existencia de apoyos financieros externos, si los hubiera.

El proyecto contendrá el detalle físico, bien por bien, valorado, del período de inversión y su proyección correspondiente a los cinco primeros años de la gestión.”

Art.30. : “Patrimonio y estado de situación. En caso de que la institución tenga bienes y obligaciones deberá presentar el estado de situación, el de aumentos y disminuciones correspondientes al último ejercicio cerrado antes de la fecha de su presentación, el cual estará certificado por contador público, indicando éste el carácter de la certificación, según las normas establecidas por el Colegio de Contadores y Economistas del Uruguay.

Asimismo deberá detallar el inventario de los bienes a la fecha de la presentación, valorado, indicando cuáles de ellos afectará el proyecto y cuáles, en su caso, destinara a la venta para financiarlo. La propiedad de los bienes muebles e inmuebles, o el derecho de ocuparlos o utilizarlos a cualquier otro título, deberá serlo en forma exclusiva. La propiedad o la tenencia de ellos, así como el plazo de ésta, serán certificadas por escribano público. El patrimonio propio deberá cubrir no menos del cincuenta por ciento de la inversión del primer año y cien por ciento de la gestión.”

Art.31. : “Requisitos locativos. Deberá acreditarse propiedad u ocupación a otro título que asegure una permanencia no inferior a los diez años en los inmuebles que requiera el proyecto. Asimismo deberá señalarse la existencia de áreas diferenciadas para la función docente, la investigación, laboratorios, bibliotecas y gestión administrativa. Las superficies deberán ser adecuadas a las funciones previstas, de acuerdo con las normas generalmente aceptadas a nivel internacional en la materia.

Art.32. : “Garantía de cumplimiento. Las instituciones deberán asegurar el cumplimiento del proyecto académico, su correspondiente inversión y su gestión, mediante garantía bancaria, seguro o depósito de valores, tramitados en una institución oficial, que respondan al monto total de dichos tres aspectos.”

Art. 33. : “Disolución. En caso de disolución los fondos y bienes existentes deberán destinarse a:

- 1) Cancelar las obligaciones pendientes en materia fiscal, laboral y de leyes sociales.
- 2) Resarcir a los alumnos perjudicados por la interrupción de los estudios, mediante la rescisión del contrato con la institución que se disuelve, la devolución de lo aportado y una indemnización por daños y perjuicios; o mediante la tramitación de la reválida, en otra institución, de las materias aprobadas, costeándoles la diferencia que pudiera existir entre los pagos realizados por concepto de matriculación y otras

obligaciones y los gastos requeridos para finalizar los estudios **interrumpidos.”**

3) El remanente pasará a integrar el patrimonio del Fondo de Solidaridad Universitaria creado por la ley 16524 de 25 de julio de 1994.”

3. Decreto Reglamentario Nº 576/96 (Ley Nº 24.521) (República Argentina)

Art.4. Literales:

“e) Inventario inicial y balance constitutivo, si lo hubiere, y balances posteriores, hasta el ejercicio correspondiente a la fecha de presentación, debidamente certificados por Contador Público Nacional.

f) Compromiso formal de acreditar, en el caso de Universidades, un patrimonio propio de PESOS UN MILLON (1.000.000) o más, con indicación detallada de su origen y composición, y de PESOS TRESCIENTOS MIL (\$300.000) o más, en el caso de Institutos Universitarios.

g) El proyecto de la institución universitaria, con descripción de objetivos y planes de acción para su desarrollo por SEIS (6) años, con justificación de su ecuación económico financiera; proyectos educativos completos y planes de investigación y extensión.

h) Proyecto del estatuto académico o su normativa equivalente, el cual deberá determinar explícitamente los siguientes aspectos mínimos: la sede en la que desarrollará sus actividades, de acuerdo al criterio establecido en el artículo 3º; los objetivos de la institución; su estructura organizativa; la integración y funciones de los distintos órganos de gobierno, así como el régimen de la docencia y de la investigación y pautas de administración económico-financiera.

k) Garantía a la orden del MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION por la suma de PESOS SESENTA MIL (\$ 60.000), la que podrá ser integrada en depósito bancario, seguro de caución o títulos públicos. Esta suma será reintegrada una vez que se otorgue a la institución universitaria la autorización definitiva, o bien dentro de los QUINCE (15) días posteriores a la denegación de la autorización provisoria.”

Artículo 12. Literales:

“d) Indicación detallada y actualizada de la composición del patrimonio del establecimiento, con determinación de su origen y fechas de adquisición y copia autenticada por Escribano Público de los títulos de propiedad de los bienes registrables.

g) Presupuesto financiero con indicación del origen y destino de los recursos, que acredite la posibilidad del normal desarrollo de las actividades docentes y de investigación de la institución.

ll) Un proyecto de desarrollo institucional para los SEIS (6) años siguientes, en el que se detallará, entre otros, los cambios que serán introducidos en las unidades docentes o de investigación y la apertura o cierre de los programas previstos para ese período.”

Artículo 22. Literal:

“a) Examinar los libros, registros y documentación relacionados con la actividad académica, administrativa y financiera de las instituciones autorizadas. Los libros de actas de sesiones de los órganos de gobierno del establecimiento y los de actas de exámenes, deberán ser rubricados y foliados por el órgano competente del MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION.”

4. Decreto 29631 (Ley N° 6693) de 18 de junio de 2001. (Costa Rica)

Artículo 12. Literales:

“c) Certificación, expedida por Contador Público Autorizado, de los estados financieros de apertura y actual de la entidad solicitante, con una proyección de flujo de caja para los primeros tres años de funcionamiento y sus respectivos estados financieros, los que deberán guardar coherencia con el proyecto académico. En caso de que resultare necesario, la entidad solicitante deberá demostrar la posibilidad de aumentos de capital social o la disponibilidad de créditos, a fin de garantizar un adecuado y normal funcionamiento de la universidad.

i) Planes y programas de desarrollo institucional, con los parámetros cualitativos y cuantitativos, objetivos, metas, recursos humanos y financieros que requerirán para la ejecución de los mismos; se debe hacer especial énfasis en los aspectos académicos (docencia, investigación y acción social). Los mismos podrán ser evaluados por el CONESUP cada cinco años.

j) (...) Las universidades privadas deberán informar al inicio de cada ciclo lectivo, sobre el cumplimiento de las diversas etapas de su plan de adquisición y los indicadores de utilización de la infraestructura y la matrícula universitaria proyectada (...)

l) Copia auténtica del contrato de arrendamiento, certificación de propiedad o permiso de uso de las instalaciones que ocupará la universidad proyectada (...)

Artículo 54. Literal:

“c) Comprobar el cumplimiento de los programas de desarrollo institucional (docencia, investigación y extensión universitaria) y los planes de inversión asumidos por la universidad.”

Artículo 60: “Será obligación de las autoridades universitarias, facilitar el acceso a sus instalaciones centrales o regionales y a sus fuentes de información a los personeros que designe el CONESUP para llevar a cabo la inspección, y suministrarles toda la información y documentación que requieran.”

La SECCION SEXTA se ocupa en detalle: **“De las instalaciones, mobiliario, equipo, recursos educativos y bibliográficos de la universidad”**

Anteproyecto de la ley del sistema de Educación Universitaria Nacional.

(Perú, año 2003). Título IV, “De la institución universitaria Privada”

Artículo 132 B: “Constitución. Toda persona natural o jurídica tiene derecho a constituir una persona jurídica, con la finalidad de promover el funcionamiento de una institución universitaria. Se entiende por actividades de promoción la fundación, conducción o financiamiento de la institución universitaria privada. (...)

Literales:

- a) La persona jurídica promotora de la institución universitaria debe constituirse con la finalidad exclusiva de promover sólo una institución universitaria.
- c) La promotora es la titular del patrimonio adquirido para la realización de las actividades de la institución universitaria, así como de todos los recursos económicos que se obtengan para dichos fines.
- g) Los órganos de dirección que de acuerdo a su personería jurídica le correspondan a la promotora, deberán incorporar representantes de los miembros de la comunidad universitaria, elegidos por sus pares, en el número que establezca la promotora, pero concediéndoles voz y voto en la toma de decisiones.
- i) La dirección académica debe ser encomendada a una persona que cumpla con los requisitos previstos para ser Rector de una universidad pública, pudiendo ser el mismo fundador o promotor en su caso. (...)

Podrían citarse más ejemplos del manejo patrimonial y contable de las instituciones universitarias privadas, pero hemos preferido limitarnos a algunos propios de la región, incluyendo los nacionales.

ADDENDA

En el Decreto del gobierno de Costa Rica **Nº 19650** (Ley Nº 6693) de 18 de abril de 1990, anterior al mencionado más arriba (**29631**), se incluían algunos requisitos que no aparecen posteriormente. Vale la pena citar:

Artículo 13. Literal:

“g) Póliza de cumplimiento por un millón de colones.”

Artículo 26: “ La póliza de cumplimiento garantizará prioritariamente los daños y perjuicios irrogados por una eventual clausura de la universidad o sus centros o entidades afiliadas o adscriptas. En cualquiera de esos casos CONESUP solicitará su ejecución y el monto correspondiente se pondrá a la orden de la junta interventora señalada por el artículo 21 de la ley.

La póliza que deberá ser emitida por una institución estatal deberá mantenerse vigente para que se mantenga la autorización de funcionamiento, garantizará, también, el cobro de indemnizaciones a estudiantes, declaradas judicialmente.”

EL CONCEPTO DE AUTONOMIA EN EL DECRETO 308/995

Asociaciones civiles “bicéfalas”

Se ha afirmado –en aparente réplica a un informe anterior nuestro- que sostenemos la tesis de *“(…) una pretendida entidad bicéfala con doble personería o de entidades siamesas, cada cual con su propia identidad, institutos hasta ahora desconocidos en el mundo jurídico (...)”* o *“(…) asociación civil por un lado y de un instituto universitario por el otro.”*

Muy distinto de lo que se nos atribuye es lo que afirmábamos en ese informe:

“En nuestro caso los estatutos de estas entidades (Art.9 del Dec.308/995) deben respetar, a la vez, los requisitos propios de una Asociación Civil y aquellos que el Dec.308/995 agrega expresamente para las instituciones de enseñanza terciaria privada (en este caso universitarias). Es tarea del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP) verificar que no haya colisión al aplicar ambas normativas, por lo cual es imprescindible que los Estatutos y las modificaciones que pudieran plantearse a posteriori, sean puestos siempre a consideración de dicho Consejo”.

Resulta evidente que los **Estatutos Tipo del MEC** no se adaptan a las características propias de una institución de enseñanza, en particular de carácter universitario. Si bien es cierto que no se trata de crear organismos bicéfalos, no deja de ser cierto que se genera una hibridación de normativas a veces difíciles de congeniar. Como solución transaccional algunas universidades privadas han recurrido a una suerte de división de tareas, otorgando la representación jurídica a las autoridades de la **Asociación Civil** y la representación académica a la figura del **Rector**, sin que esto –al parecer- implique una transgresión jurídica.

Los Estatutos de una conocida universidad privada de nuestro medio se inclinan por separar explícitamente el desempeño de las funciones académicas de las propias de una asociación civil común:

“Art.25. La Dirección Administrativa y Académica de la Universidad corresponderá al Rector asistido por el Consejo Académico Central. El Consejo Académico Central está integrado por el Rector, que lo presidirá, los Decanos de cada Escuela o Facultad, el Secretario Académico y el Director de Asuntos Estudiantiles. (...)”

La **Comisión Directiva** designará al **Rector** (*“en cuyo nombre y representación ejerce el cargo”*) y éste designará a los titulares de los cargos mencionados en el **Art.25**.

El desempeño de todas las funciones académicas habituales (políticas y de regulación académica, carreras, títulos, personal docente, no docente, estudiantes, etc.), es potestad del **Consejo Académico Central** o del **Rector** (asesorado por el **Consejo**).

A partir de un **Estatuto Tipo** inapropiado se ha encontrado una solución lo suficientemente

equilibrada como para respetar la autonomía de las funciones académicas, independizándolas de los designios de la **Comisión Directiva de la Asociación Civil** (salvo para la designación del **Rector**) En otras legislaciones, la máxima autoridad académica pasa a integrar la **Comisión Directiva** con todas las prerrogativas. En algunas se establece un cronograma para la sustitución progresiva de los miembros de la **Comisión Directiva** por las autoridades académicas: la **Asociación Civil** se considera solamente como una **Promotora** cuya composición inicial es de existencia efímera; termina transformándose en un **Consejo Universitario** dónde, a lo sumo, se mantiene la presencia de un miembro del organismo primitivo.

La “autonomía” en el Decreto 308/995

Más importante que persistir en desestimar la infundada atribución anterior (bicefalia de las asociaciones civiles), nos parece útil entrar a considerar el alcance del concepto de “autonomía”, implícito en el espíritu y en el texto del **Dec.308/995**

El **Artículo 10** del decreto establece:

“Artículo 10.- (Estatutos de instituciones universitarias). Los estatutos de instituciones universitarias (artículos 3º y 4º) deberán prever la participación de docentes y estudiantes en los órganos de asesoramiento académico o en los órganos de dirección.

Deberán establecer también que los titulares de cargos de dirección académica (Rector, Decano, Director de unidad académica o equivalentes) deberán poseer grado universitario y experiencia académica no inferior a cinco años.

Estos estatutos consagrarán un régimen que permita a la institución ejercer, dentro del marco legal y reglamentario vigente, las siguientes atribuciones con plena autonomía institucional y académica: (...)”

Y se enumeran una serie de potestades donde se entremezclan las propias de la Asociación Civil como ente jurídico, con otras (la mayoría) propias de la gestión universitaria.

Es, sin duda, una afirmación perogrullesca decir que la mención de “**plena autonomía institucional y académica**” del último párrafo, se aplica a la **Asociación Civil** como tal. Pero el problema es que aquí no se trata de una **Asociación Civil** genérica, sino de una que pretende poner en marcha una estructura propia, en este caso, un organismo universitario (el propio encabezado del artículo habla de “**Estatutos de instituciones universitarias**” (obsérvese que se habla de “instituciones” y de carácter “universitario”).

Por antonomasia, en el concepto de Universidad está implícito que **el conocimiento y su cultivo son el pivote central de la actividad universitaria**, del cual derivan todas sus funciones tradicionales: *la generación, la transmisión, la aplicación y la crítica –epistemológica y ética- de ese conocimiento*. Y como consecuencia, *la obligación de formar los recursos humanos -científicos y profesionales- del más alto nivel. La sustancia del concepto está en el cumplimiento de esas funciones, pero ese cumplimiento está necesariamente acotado* por el marco institucional en que tiene lugar y solamente puede prosperar en un clima de libertad intelectual, de pluralidad, de confrontación de ideas, que es el fundamento de los conceptos de *libertad académica, autonomía y cogobierno*, que no son sino una consecuencia lógica de

todo lo anterior.

Es a esta concepción que se aplica también la noción de “**autonomía**” implícita en el artículo 10 del decreto. Si en una **Asociación Civil** las autoridades administrativas se atribuyen el monopolio de las decisiones académicas o la potestad de vetarlas a voluntad, se están cercenando estos principios fundamentales y la institución será cualquier cosa **menos un ente universitario**: un instituto de enseñanza, una empresa, una corporación autoritaria.

Así lo han entendido juristas eminentes como -nada menos- que el **Dr. Daniel Bervejillo, ex-Director de la Asesoría Letrada del Ministerio de Educación y Cultura**, cuya opinión nos sentimos obligados a reproducir:

“(...) Todas estas disposiciones diseñan un escenario –a juicio del suscrito- en el que importantes aspectos académicos de la Institución quedan fuera del alcance de las autoridades académicas y subordinados a un órgano de administración a cuyos integrantes –insistimos- no se exige la formación que sí tienen aquellos. En ocasiones se prescinde hasta de su opinión. Con esto no se quiere cuestionar a las autoridades de la Institución que, según se afirma tienen una sólida formación docente sino llamar la atención respecto a que la situación descrita no asegura, en el Estatuto, la plena autonomía académica reclamada por el artículo 10 del Decreto 308/995.”

(Informe relativo al Instituto Universitario Francisco de Asís, 13 de marzo de 2000)

A pesar del tiempo transcurrido, este informe hoy tiene más vigencia que nunca.

INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DE LA PROYECTADA “AGENCIA DE PROMOCION Y ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION TERCIARIA” (APACET) DOCUMENTO Nº3

Una de las mayores preocupaciones del grupo de trabajo que elaboró el proyecto de ley de la APACET, fue la de elegir la figura jurídica que proporcionase la mayor agilidad y flexibilidad de funcionamiento posibles, con una mínima subordinación a otros órganos, en particular al Poder Ejecutivo (PE). Se optó por la de una *persona jurídica de derecho público no estatal*, y por la mención explícita del *carácter vinculante de las resoluciones del Consejo Directivo*, salvo en el caso de una circunstancia menor que permitiría al PE apartarse de un Dictamen de dicho Consejo, cuando discrepase con el otorgamiento de una autorización (Art.32 del Proyecto de Ley).

No obstante lo anterior, el PE introdujo algunos cambios en el texto original, suprimiendo o sustituyendo pasajes que apuntaban a resaltar el funcionamiento autónómico de la Agencia. Verbigracia:

Art.7- El proyecto original señalaba que la **APACET** “*dictará las normas reglamentarias que estime pertinentes*”. El texto de **Presidencia** *sustituye “dictar” por “proponer al Poder Ejecutivo”* (¿se recorta la autonomía de la **APACET**?).

Art.21- Las áreas del conocimiento podrán ser “*redefinidas por la APACET*”. Se sustituye por “*redefinidas por el Poder Ejecutivo a propuesta de la APACET*” (¿otra vez la autonomía?)

Arts.20, 21, 22, 30, 39, 47, 48, 52, 54, 56, 64- Se sustituye el verbo “*reglamentar*” por otro verbo, adecuado al caso, que restringe la iniciativa de las autoridades de la APACET.

El **Consejo Directivo de la Agencia (CDA)** merece una atención especial. Está compuesto por cinco integrantes, a saber: dos propuestos por la UDELAR, uno por las instituciones privadas, uno por el Instituto Universitario de Educación y uno propuesto por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), **que siempre lo presidirá**. A este Consejo se le atribuye una independencia mayor que la que tiene el actual **Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP)**, creado por el Dec.308/995. Este Consejo está constituido por ocho integrantes: tres por la UDELAR, dos por las instituciones privadas, uno por la ANEP y dos por el MEC y puede ser presidido por cualquiera de los miembros propuestos por la UDELAR o por el MEC, lo que posibilita **cinco opciones personales dentro del propio Consejo**, contra cero opción en el caso de la APACET, cuyo Consejo será presidido *vitaliciamente* por el miembro propuesto por el MEC.

En los hechos, la composición del CDA puede ser vista como la de una dependencia del MEC, presidida por un integrante designado directamente por el Ministro, y acompañado por otros cuatro participantes con percepciones probablemente heterogéneas del hecho educativo. Un ámbito reducido donde las posibilidades de polemizar y debatir quedarán enormemente reducidas y sometidas al peso de una Presidencia que será el intercesor necesario, que aportará las orientaciones, la temática y los documentos puestos a consideración del Consejo

por las diferentes secretarías.

Si bien el CCETP es meramente *consultivo y propositivo*, en tanto las resoluciones del Consejo de la APACET son *vinculantes*, el primero es un órgano deliberativo real cuyos dictámenes, generalmente aprobados por unanimidad o mayorías importantes, rara vez no son compartidos por el MEC. En el caso del CDA parece dudoso que se den circunstancias similares de deliberación, y que el carácter vitalicio del “*representante*” del MEC no pese de manera mucho más significativa que la ausencia de carácter vinculante de los dictámenes del CCETP. La auténtica independencia y la real autonomía fáctica del CDA serán, a nuestro juicio, notoriamente inferiores a las del actual CCETP.

El CCETP sienta jurisprudencia en el ámbito de sus competencias, sin someter sus pautas de funcionamiento a la vista previa del PE (comparar con el Art.7 del Proyecto de APACET).

Addenda (gentileza de la Esc. Alda Gradín).

Sobre el uso de los términos autonomía e independencia en el texto del Proyecto de Ley.

En su vertiente institucional el proyecto incorpora literalmente pasajes del Decreto 308/995. No obstante, en algunos casos, introduce ligeras modificaciones que pueden pasar casi desapercibidas.

Por ejemplo, en el Art.10 del decreto “*(Estatutos de instituciones universitarias)*” se establece que:

“Estos estatutos consagrarán un régimen que permita a la institución ejercer, dentro del marco legal y reglamentario vigente, las siguientes atribuciones con plena autonomía institucional y académica: (...)”

En cambio, en el Art.28 de la versión final del Proyecto de Ley “*(Forma jurídica y estatutos)*”, se dispone, en su *numeral 1)*:

“1) Un régimen que permita a la institución ejercer sus cometidos dentro del marco legal y reglamentario vigente, con plena independencia institucional y académica.”

En la versión del 23 de junio de 2009 ya figuraba esta redacción.

INTRODUCCIÓN DE PERSONAS JURIDICAS EN ASOCIACIONES CIVILES O FUNDACIONES DE ENSEÑANZA TERCIARIA PRIVADA (EN PARTICULAR UNIVERSIDADES)

Este documento hace referencia al tratamiento del tema en documentos anteriores, vinculados a una reforma parcial de estatutos planteada por el **Instituto Universitario Autónomo del Sur: Dictamen N° 281, del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP), del 4 de agosto de 2009**; informes de la **Esc. Alda Gradín** del 17 de octubre de 2008 y del **Dr. Jorge Ares Pons** del mes de julio de 2009; y también la *vista de la institución* al referido dictamen -sin fecha- ingresada al **Área de Educación Superior del MEC** el 5 de octubre de 2009.

Lo primero a manifestar es que ratificamos plenamente los contenidos de los documentos citados. Examinaremos aquí las principales observaciones planteadas a nuestros argumentos y agregaremos algunas reflexiones suscitadas con motivo de la **Conferencia Mundial para la Educación Superior (UNESCO)**, realizada en París en julio de 2009. Estas reflexiones, si bien son independientes de las razones que primariamente nos han llevado a objetar la inserción de personas jurídicas en las asociaciones civiles de carácter educacional, aportan nuevos elementos que merecen tenerse en cuenta.

Aclaremos, ante todo, que nuestro punto de vista es independiente de que en nuestra legislación haya o no impedimentos para la introducción de personas jurídicas, en lugar de físicas, en las asociaciones civiles reguladas por el **Dec.308/995**; no se trata de cualesquiera asociaciones, sino de aquellas que constituyen instituciones privadas de enseñanza terciaria, a las que se les exige **“plena autonomía administrativa y académica”** para su funcionamiento.

Un hecho que hasta ahora no ha sido objeto de atención, pero que vale la pena considerar (aún cuando no tenga repercusiones jurídicas) es el de ¿cuáles son los motivos que llevan a una cierta persona jurídica (especialmente extranjera) a pretender participar en el gobierno de una institución de educación superior sin fines de lucro? ¿altruismo, buscando ayudarla a alcanzar sus metas, elevar su nivel, contribuir a la formación de mejores ciudadanos, más ilustrados y mejor capacitados? ¿simple mecenazgo desinteresado? Sería bueno tener una respuesta a estas y otras interrogantes parecidas. En principio no la tenemos y nos cuesta imaginarnos a una sociedad, corporación, empresa, multinacional de la educación, etc., complicando su propia gestión al involucrarse en el gobierno de otra institución, sin que existan poderosos intereses que la mueven para hacerlo.

Seguimos pensando que esa participación es negativa porque aún la simple incorporación como socio de la **Asamblea General** (máximo órgano de la institución), significa asumir responsabilidades –y potestades- de gobierno que desnaturalizan la plena autonomía que el decreto exige a la asociación original. Peor aún si se pasa a integrar órganos ejecutivos como la **Comisión Directiva**. Es pueril que se nos diga que pesa lo mismo la participación de una persona física (aunque represente y defienda determinados intereses) que la de una persona jurídica que directamente hará gravitar objetivos, intereses y políticas propios de otra entidad;

más aún cuando su ingreso probablemente haya sido fruto de un canje: el aporte de algún tipo de prestaciones, a cambio de cierto grado de injerencia en la gestión institucional.

Resulta evidente la asimetría del acuerdo entre la persona entrante, que conserva intacta su identidad, sus objetivos institucionales, sus políticas, y qué, por el solo hecho de ingresar, se incorpora al gobierno de la asociación, participa de sus decisiones, de la definición de políticas, de la elección de sus autoridades y, probablemente, reclama también algún cargo ejecutivo; la receptora, en cambio, modifica su identidad, cercena su autonomía original (recordar “*la plena autonomía institucional y académica*” que constituye una exigencia legal para este tipo de instituciones) y, sin duda, deberá respetar las condiciones que pone el nuevo socio para su ingreso. La institución receptora pasa a ser otra institución, con características propias, distintas de las de la “*asociación madre*”.

Obviamente, no se trata de una fusión entre dos entidades de rango comparable, dando lugar a la creación de una tercera, nueva y original, que aporta ventajas respecto a la situación previa. Tampoco de un convenio entre pares, que parecería ser la figura más adecuada para el relacionamiento entre entidades, en particular educacionales, donde ambas partes conserven su perfil propio y actúen en igualdad de condiciones.

Vale la pena mencionar una observación recibida, señalando que si la incorporación de la nueva persona tuviese como consecuencia una significativa alteración de los objetivos estatutarios, las disposiciones vigentes permitirían intervenir para corregir esa situación. La observación no tiene asidero, puesto que el carácter tan genérico y amplio de los objetivos que se declaran en los estatutos de estas asociaciones, da cabida a mil y una variantes en la gestión sin que se produzca colapso alguno.

Pero volviendo a las interrogantes planteadas más arriba, del porqué de la actual tendencia a insertar una o más personas jurídicas en una institución de educación superior, parece útil trasladarnos a **París, julio de 2009**. Tal vez encontremos allí una pista al respecto.

En la **Conferencia Mundial para la Educación Superior (UNESCO, París, julio de 2009)**, se trató de introducir nuevamente el concepto de “**bien público global**” para la educación superior, pergeñado hace varios años (2002) por el **Banco Mundial (BM)** con la intención de escamotear el concepto de “*pertenencia*”, esencial para el amparo de las soberanías nacionales. (se hace notar que, a pesar de su nefasta trayectoria, el **Banco Mundial** se ha visto obligado a reconocer, en los últimos tiempos, a la educación superior como “**nation building**” -formadora de ciudadanía y de identidad nacional-. A nadie se le ocurriría, sin embargo, tachar al **BM** de chovinista.)

Junto con la noción de “**bien público global**” se trató de imponer la idea de “**educación superior como bien transable**”, sometido a las directivas de la **Organización Mundial del Comercio (OMC)**. Larga aspiración de las multinacionales de la educación, ya frustrada en la conferencia de 1998 y nuevamente en la de 2009.

Esa concepción consagraría a la educación superior como una mercancía de libre circulación transfronteriza, sometida a las reglas del comercio internacional. No sería un “**bien público social**” pertinente y sometido a las necesidades y proyectos de cada país sino un “**bien público global**”, representado por un modelo internacional de aceptación obligatoria. En ausencia de

ese paraguas, hasta hoy rechazado por la **UNESCO** y las grandes asociaciones internacionales de universidades públicas, quedó claro, en las polémicas generadas a partir de la conferencia de julio, que la estrategia de las grandes multinacionales de la educación para acceder y consolidar su presencia en el mercado, se apoya hoy, en buena medida, en la incorporación, visible o subrepticia a instituciones educacionales que ya están funcionando en un determinado país. Para ese fin la figura de la **“persona jurídica”**, que comienza integrándose como socia para luego, de hecho, apropiarse de la gestión institucional, resulta un instrumento ideal para acceder al control del mercado de la educación superior e ir imponiendo, desde la práctica, la aplicación universal del concepto de **“bien público global”**. Ante un lucrativo mercado calculado en varias decenas de millones de nuevos **“clientes”** para el año 2025, la avidez por apropiárselo desata desde ya recios enfrentamientos entre los aspirantes a monopolizarlo. La introducción por una vía tangencial en una institución que ya está funcionando, al parecer ha resultado un recurso útil -y un buen negocio- para instalarse en el mercado sin asumir la responsabilidad de gerenciar una plaza propia, lo que podría exigir un trámite bastante más complejo.

Si bien nuestro rechazo a la inserción de personas jurídicas sigue esencialmente apoyado en las consideraciones iniciales, las controversias suscitadas a partir de **París, julio 2009**, han agregado elementos de juicio que invitan a una reflexión más profunda.

PERSONAL DOCENTE DE INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS PRIVADAS (2ªV)

A un profesor de enseñanza media lo mínimo que se le exige es el dominio de su asignatura y experiencia en su dictado.

Resulta obvio que a un **docente universitario** se le deberá exigir, por lo menos, lo mismo pero a su respectivo nivel.

Si en la plantilla docente aparece como el **único docente de la asignatura**, está claro que su función será la que corresponde al más alto grado del escalafón universitario: **profesor titular o catedrático**, según consenso universal. Además del pleno y actualizado **dominio de la asignatura** y de una amplia **experiencia en su docencia** (en los aspectos académicos y en los pedagógicos), deberá tener condiciones para organizar y administrar el funcionamiento de una cátedra universitaria. Y **exhibir una producción** acorde con la alta jerarquía (la máxima) propia de su cargo.

Cuando se examinan los currículos de aquellas personas propuestas como docentes para una carrera universitaria, lo primero que debe observarse es su vinculación con la asignatura y su trayectoria como docentes de la misma. Es lo mínimo, como se dijo más arriba, que se le exigiría a un docente de enseñanza media. La ausencia de este mínimo es absolutamente descalificante.

Si la cátedra es unipersonal, su función no será la de un simple docente sino **la propia de un catedrático**: el grado más alto de la docencia universitaria en cualquier parte del mundo.

Con no mucha buena fe podría argüirse que el Dec.308/995 no establece tales exigencias. Craso error: el decreto es globalmente mucho más exigente que en cada uno de los artículos donde se establecen mínimos formales (cuantitativos) para distintos casos.

A título de ejemplo:

“III) Que la notoria proliferación de instituciones privadas que ofrecen públicamente enseñanza post-secundaria, hace aconsejable establecer, en la misma oportunidad, un régimen que permita otorgar un reconocimiento oficial de calidad a aquellas que acrediten ante el Ministerio de Educación y Cultura el adecuado nivel académico de la enseñanza impartida y de los títulos que expidan.”

IV) Que a los efectos indicados en los numerales anteriores el Poder Ejecutivo se ajustará a conceptos y requisitos generalmente admitidos, que han sido objeto de larga elaboración en el medio académico nacional e internacional, y en organismos internacionales como la UNESCO y la OIT. (...)

(Considerandos III y IV del Dec.308/995)

Artículo 2.: “(Enseñanza universitaria). A los efectos del artículo 1º del Decreto-Ley Nº 15.661, de 29 de octubre de 1984, se considera universitaria la enseñanza terciaria que por su rigor científico y profundidad epistemológica, así como por su apertura a las distintas

corrientes de pensamiento y fuentes culturales, procure una amplia formación de sus estudiantes que los capacite para la comprensión crítica y creativa del conocimiento adquirido, integrando esa enseñanza con procesos de generación y aplicación del conocimiento mediante la investigación y la extensión de sus actividades al medio social.”

(Dec.308/995)

Art.11., Ordinal 6): “Personal docente acorde a la oferta de carreras prevista, con expresión de los antecedentes profesionales, académicos y en actividad de enseñanza de sus integrantes.”

(Dec.308/995)

Queda claro que se establecen exigencias de “**calidad**” y de “**nivel académico**”; se requiere atenerse a “**conceptos y requisitos generalmente admitidos**” en el medio nacional e internacional y por “**organismos internacionales como la UNESCO y la OIT**”. Que la enseñanza universitaria debe poseer “**rigor científico y profundidad epistemológica**”, y debe capacitar para “**la comprensión crítica y creativa del conocimiento adquirido**”, como asimismo debe integrarse con los “**procesos de generación y aplicación del conocimiento**”. Y como lógica consecuencia, el personal docente deberá estar “**acorde a la oferta de carreras prevista**” (tanto cuantitativa como cualitativamente).

El Dec.308/995 prevé claramente, pues, y además prioriza, la necesidad de respetar rigurosamente los aspectos **cualitativos** de la enseñanza universitaria, por encima de cualquier consideración menor de carácter **cuantitativo**, aplicada a la definición de mínimos orientadores.

En consecuencia, corresponde a **todo evaluador**, cuando juzga la idoneidad de posibles candidatos a integrar una plantilla docente, señalar claramente la congruencia de sus antecedentes con los requisitos **CUALITATIVOS** que se desprenden del propio decreto.

Se da por descontado, además, que debe existir un compromiso de puño y letra del docente, especificando su dedicación horaria, las actividades a cumplir y su inserción en el cronograma de la correspondiente carrera

COMENTARIOS SOBRE EL DICTADO DE CARRERAS ANTES DE HABER SIDO PRESENTADAS PARA SU RECONOCIMIENTO SEGÚN EL ARTÍCULO 6° DEL DECRETO 308/995.

Según el decreto en su versión original, las carreras “(...)deberán presentarse para su autorización ante el Ministerio de Educación y Cultura dentro del plazo de un año contado a partir del comienzo de su dictado.” Una modificación posterior del decreto bajo el plazo a seis meses.

La autorización inicial de la institución es *provisional* por un plazo de cinco años. Luego la autorización corre sin limitación alguna.

En la mayoría de las legislaciones se establece también una autorización *provisional* por cinco años, con un rígido contralor del funcionamiento, y una autorización *definitiva*, sujeta a una verificación muy estricta del cumplimiento previo de todos los requisitos exigidos. Por lo menos durante el período *provisional* no se permite comenzar ninguna actividad académica antes de haberse obtenido la autorización pertinente.

Daremos algunos ejemplos:

ARGENTINA Decreto Reglamentario (de la Ley N°24.521) N° 576:

“Artículo 8. La institución que hubiere obtenido la autorización provisoria no podrá dar comienzo a las actividades académicas hasta tanto se cumplimenten los siguientes recaudos a través del MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION:

- a. **Aprobación de los estatutos.**
- b. **Aprobación de los planes de estudio de las carreras autorizadas en el decreto de habilitación.**
- c. **Acreditación del cumplimiento de todas las exigencias establecidas en el artículo 4º del presente decreto y los compromisos asumidos. Así como de la habilitación de los edificios por los organismos pertinentes y verificación de dichos extremos por parte del Ministerio.”**

(El art.4º establece todos los requisitos que debe cumplir la solicitud de autorización)

COSTA RICA Reglamento General del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP) (Ley N° 29.631):

“Artículo 17.- Las universidades privadas solo podrán matricular estudiantes e impartir válidamente una carrera después de que su funcionamiento institucional haya sido autorizado mediante acuerdo firme adoptado para tal efecto por el CONESUP y que la carrera en cuestión haya sido también previa y formalmente aprobada en firme por ese mismo Consejo.”

“Artículo 25.- La matrícula de estudiantes y la ejecución de una modificación de carrera solamente podrá realizarse y tener vigencia real a partir de la fecha en la que quede firme el

acuerdo del CONESUP que la autorice.”

PERÚ Resolución N° 387-2009 del Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU) (Ley N°26.439):

“Artículo 42º.- La Resolución de autorización de funcionamiento provisional de una universidad debe incluir los siguientes aspectos:

- La autorización expresa del funcionamiento provisional de la universidad, con indicación del distrito, provincia y departamento donde se ha establecido su sede principal y las subsedes, si las tuviera.
- La Aprobación de la organización institucional, especificando el régimen legal en el que se encuentra la forma de su personería jurídica.
- Las carreras profesionales que se autoriza.
- El número de vacantes aprobadas por ciclo académico para cada carrera profesional autorizada; y,
- La fecha de inicio de las actividades académicas.

(Subrayado nuestro)

BRASIL Decreto N° 5773 (mayo 2006).

Capitulo II, Seção I (*Dos Atos Autorizativos*):

“Art. 10, inc. 4.- Qualquer modificação na forma de atuação dos agentes da educação superior após a expedição do ato autorizativo, relativa à mantenedora, à abrangência geográfica das atividades, habilitações, vagas, endereço de oferta dos cursos, ou qualquer outro elemento relevante para o exercício das funções educacionais, depende de modificação do ato autorizativo originário, que se processará na forma de pedido de aditamento.”

“Art.11.- O funcionamento de instituição de educação superior ou a oferta de curso superior sem o devido ato autorizativo configura irregularidade administrativa nos termos deste Decreto, sem prejuízo dos efeitos da legislação civil e penal.

.....

inc.2.- A instituição que oferecer curso antes da devida autorização, quando exigida, terá sobrestados os processos de autorização e credenciamento em curso, pelo prazo previsto no inc.1º do art.68.

inc.3.- O Ministério da Educação determinará, motivadamente, como medida cautelar, a suspensão preventiva da admissão de novos alunos em cursos e instituições irregulares, visando evitar prejuízo a novos alunos.”

Capitulo II, Seção II (*Credenciamento e Recredenciamento*):

“Art.13.- O início do funcionamento de instituição de educação superior é condicionado à edição prévia de ato de credenciamento pelo Ministério de Educação.”

Podría agregarse más ejemplos.

