



Autonomía universitaria y condiciones de ingreso libre e irrestricto a las carreras de grado en las universidades nacionales

Autores: Otero, Juan M.

Citas: TR LALEY AR/DOC/2415/2016

Publicado en: LA LEY 23/08/2016, 4 LA LEY 2016-E, 38

I.

Sancionada en octubre de 2015, la ley 27.204 modificó relevantes artículos de la ley 24.521, la Ley de Educación Superior. Específicamente sobre el acceso a las Universidades, la norma establece que, de ahora en más, todas las personas que hubieren aprobado la educación secundaria podrán "ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior". Se agrega que el sistema de ingreso deberá ser "complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada institución de educación superior debe constituir, pero que en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminador". La nueva norma estableció, asimismo, la responsabilidad indelegable en cabeza del Estado para con todo lo que se relaciona con la educación superior, concepto considerado tanto como un bien público como un derecho humano, de carácter gratuito y sobre el que pesa la expresa prohibición del establecimiento del cobro de tasas o aranceles a los estudiantes.

Recientemente, en *Universidad Nacional de La Matanza c. EN.M Cultura Y Educación s/ Amparo Ley 16.966*, el juez federal Pablo Cayssials hizo lugar al Recurso de Amparo contra la reforma de la Ley de Educación Superior. El juez consideró como un inaceptable avance sobre la autonomía universitaria el hecho de que la Ley 27.204 hubiera establecido, en forma general y obligatoria para todos los casos, sin posibilidad de restricción alguna, el ingreso libre e irrestricto a la enseñanza superior de grado para todas las personas que hayan aprobado la educación secundaria. La cuestión se relacionó con el determinar cómo resolver la cuestión cuando, tal como fue ya reconocido por la Corte Suprema, "la autonomía y autarquía universitarias tienen el mismo rango o jerarquía constitucional que el acceso a la enseñanza superior" (1). El punto central sobre el que se focalizará este trabajo es si es posible sostener que, a partir de la sanción de la ley 27.204, norma que "introdujo modificaciones a su similar N° 24.521, de Educación Superior, se vulneraron los principios constitucionales" de la autonomía y autarquía universitaria (2), esto al establecerse una serie de limitaciones expresas a la forma en cómo las Universidades pueden organizar los sistemas de ingreso a sus carreras.

El pronunciamiento, si bien solo resuelve el caso específico planteado por la UNLM, permite la apertura de un debate acerca del alcance mismo de las nociones de la autonomía universitaria, el modelo que se pretendía imponer en relación con la propuesta de la admisión irrestricta a las Universidades a partir de la ley 27.204 y,



asimismo, genera un primer pronunciamiento que podrá generar consecuencias para otras Universidades.

II.

El marco normativo dentro del cual se da la discusión es el establecido por el artículo 75, incisos 18 y 19, de la Constitución Nacional. Estas normas establecen que el Congreso Nacional se reserva el poder de organizar en, un sentido amplio, la educación universitaria, buscando que dicho poder de organización sea respetuoso tanto de la autonomía como de la autarquía universitaria.

Originalmente, la cuestión del ingreso se encontraba regida por la ley 24.521. En su artículo 2 se limitaba el acceso al derecho a la enseñanza de nivel superior al establecer que se encontraba garantizado pero que estaba sometido a dos condiciones. En primer lugar, el ingreso se encontraba garantizado solo para aquellos que "quisieran hacerlo". Al mismo tiempo, se establecía que la garantía regía solo para aquellos que, además de querer acceder al sistema universitario "contaran con la formación y capacidad requeridas" por la Universidad según cada caso específico. La norma configuraba un razonable margen de discreción a favor de cada Universidad para que, cuando excepcionalmente se lo considerara, se establecieran requisitos específicos de formación y/o capacidad para acceder a determinadas carreras. Precisamente este artículo, el 2 de la ley 24.521, fue desplazado por la nueva ley, la que, ahora mucho más abarcativa, pasó a establecer que se garantizara la "igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia y el egreso en las distintas alternativas y trayectorias educativas para todos los que los requieran y reúnan las condiciones legales establecidas en la ley" (3). Con la reforma se pretendía que, de ahora en más, cada Universidad ya no pudiese simplemente excluir a los ingresantes aduciendo la falta de aquellos requisitos previamente establecidos, recordemos la fórmula "formación y capacidad requeridos". La norma ahora deja en cabeza de las instituciones universitarias la obligación de hacer bajo su responsabilidad, el cargo de que si los requisitos antes excluyentes se llegasen a verificaran —es decir, si se comprobase precisamente aquella falta de capacidad de los aspirantes a ingresar a las carreras en cuestión—, la universidad tendrá la obligación de generar programas y acciones tendientes a superar una situación. La falta de capacidad y/o formación de los aspirantes deja de ser un motivo que permita la exclusión de las carreras a candidatos no aptos, y pasa a ser ahora considerada como una situación remediable que puede, y debe, ser subsanada, y de la cual Universidad no puede ya desatenderse.

III.

Volvamos al marco normativo donde debe colocarse la cuestión planteada: el artículo 75, incisos 18 y 19, de la Constitución. La pregunta que uno podría formularse es si acaso no le cabía al Estado Nacional la capacidad de organizar la forma en la que se debía impartir la educación superior. ¿No establecían aquellas reglas que le correspondía al Congreso dictar las normas que garantizaran la igualdad de oportunidades y posibilidades sin que exista discriminación, todo esto garantizando la gratuidad y la equidad en la educación pública estatal? Si todo era así, ¿la norma atacada no estaría simplemente aplicando este mandato constitucional, regulando la forma en que se deben concretar aquellas pretensiones en lo que respecta a las condiciones de ingreso?



Esta parecería ser la línea preferente de argumentación adoptada por el Estado al responder al planteo efectuado por la UNLM. La ley 27.204 estaría dando vida al artículo constitucional, y no estaría colisionando con las otras dos grandes variables de peso en la cuestión que debía ser resuelta: la autonomía y la autarquía universitaria. Estos dos principios actuarían como un límite específico que la misma Constitución establece a la capacidad reconocida al Congreso de legislar sobre la materia, una barrera que resguarda un ámbito amplio de decisión a favor de cada Universidad que el Poder Legislativo no debería vulnerar. La cuestión radica, entonces, en determinar si aquí esta barrera fue franqueada o no. Para la UNLM, el límite constitucional se ultrapasó; para el Estado, no.

La Universidad Nacional de La Matanza solicitó ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 9 un Recurso de Amparo contra el Ministerio de Educación. Se objetaban aspectos centrales de la ley 27.204, el principal punto era que la ley desconocía y violentaba tanto la autonomía como la autarquía universitarias. Cuando, a través de esta decisión legislativa, se pretendió modificar la forma en que las Universidades regulaban el ingreso, lo que el Estado estaba haciendo, según la UNLM, era pretender entrometerse en las decisiones académicas que conforman el propio núcleo de la noción de autonomía universitaria reconocida por la Constitución, generando una reducción relevante en lo que respecta a la idea de libertad académica y a la capacidad de autogobierno reconocida por el ordenamiento jurídico a favor de las Universidades.

Hasta aquí el primer gran bloque de la argumentación de la UNLM. Todo lo hasta ahora escrito pasa a articularse con un segundo orden de problemas, que se relacionan ya no con lo dispuesto por la Estado en torno al sistema de ingreso en su sustancia, sino con lo no dispuesto en torno a cómo estas nuevas obligaciones que serían exigibles a las universidades podrían concretamente, ser llevadas a cabo. Aquí encontramos ya no el menoscabo a la autonomía en términos inmediatos, sino la falta de previsión por parte del Estado de mecanismos que, si se buscara efectivamente implementar la ley, pudieran ser llevados adelante por las propias Universidades. Admitiendo que la implementación de la nueva ley implicaría necesariamente un mayor costo operativo a cargo de las Universidades (o un menoscabo de la calidad académica, o una re planificación estratégica determinada exclusivamente por la demanda espontánea del alumnado a las carreras), la no previsión de la forma en que serán concretamente financiadas todas las intrínsecas modificaciones que las unidades académicas deberían emprender en ocasión de la implementación que la norma configura, nuevamente según la UNLM, una situación de penetración en la potestad autónoma de cada Institución se reserva y, al mismo tiempo, un potencial desfinanciamiento de las Instituciones universitarias.

En resumen, la ley 27.204 colisionaría tanto contra la autonomía como contra la autarquía universitaria. Tal como explícitamente surge del fallo, la UNLM "infiere que, por un lado, el Estado Nacional abrió indefinidamente las hipótesis de acceso, permanencia y egreso de la educación superior y, por el otro, se sustrajo de la obligación de asegurar el aporte financiero necesario para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, lo que le permite afirmar (...) que aquel desistió de su obligación de garantizar el funcionamiento y el desarrollo de las Universidades Nacionales mediante aportes financieros y pretende regular y extender de manera incierta las obligaciones que deben atender las Casas de Altos Estudios" (4). La Universidad Nacional de La Matanza solicitaba que se declarase la



inconstitucionalidad de la ley 27.204, pues la norma vulneraba el artículo 75, incisos 18 y 19, de la Constitución Nacional, pues la norma "no se limita únicamente a suprimir y cercenar la libertad académica de las Casas de Altos Estudios nacionales, sino que también pretende desfinanciarlas, agraviando con ello el principio de autarquía universitaria" (5). Se configuraba aquí una situación compleja, en la cual no solo se intervenía legislativamente dentro del ámbito reservado propiamente a favor de las universidades, sino que, al mismo tiempo, se les imponía una carga adicional e imprevista y, al mismo tiempo, no se establecían las condiciones materiales para que las mismas Universidades pudieran efectivamente dar cumplimiento a la nueva obligación que pasaba a pesar sobre ellas.

La respuesta estatal —básicamente— a estos planteos fue la de sostener que, según el artículo 75 de la Constitución, al Estado le correspondería el poder de dictar las normas organizativas del sistema educativo considerado como un todo, y que dentro de esta potestad normativa era perfectamente admisible el dictado de una particular norma que, buscando el aseguramiento del principio de gratuidad y equidad de la educación pública (6), limite la forma en que cada Universidad regula su sistema de ingreso, todo esto reconociendo, una vez más, la autonomía y la autarquía universitaria. Veremos ahora cómo fue la resolución del caso.

IV.

En *Universidad Nacional de La Matanza c. EN.M Cultura Y Educación s/ Amparo Ley 16.966*, se establece que la nueva ley violenta el principio de la autonomía universitaria y no se llega a la misma conclusión en lo que respecta al segundo planteo, el de la autarquía (7).

El Juzgado, haciendo lugar parcialmente a la acción interpuesta por la Universidad, estableció que la ley 27.204 vulneraba la autonomía universitaria al pretender regular en forma impropia las condiciones de acceso e ingreso a las Universidades Nacionales. Es posible leer entonces que el Congreso Nacional al dictar la norma en cuestión habría estado inmiscuyéndose en una forma no debida sobre el propio e indelegable modelo de planificación que cada Universidad podría, y debería, conducir con amplia libertad, estableciendo legislativamente importantes límites precisamente a centrales decisiones que cada Universidad tenía el derecho de adoptar sobre la materia; en este caso, sus propios sistemas de ingresos.

Específicamente relacionado con el concepto de autonomía, el Juzgado sostendrá, en primer lugar, que nos encontramos frente a una noción de carácter prevalentemente jurisprudencial; lo que se habrá de entender por autonomía universitaria no se encuentra indubitablemente establecido en nuestro texto constitucional y es tarea, entonces, del Juez complementar el concepto a través de su práctica jurisprudencial (8).

Realizada esta aclaración, el Juez pasa a analizar concretamente la noción, y lo hace, en primer lugar, estableciendo qué cosa no es la autonomía universitaria. Se escribirá así que no se trata de un concepto que debe ser comprendido en forma aislada ni que debe ser entendido como una noción que no "deja de estar engarzada en el ordenamiento jurídico en general". Es evidente, y lo reconoce el mismo fallo, que la autonomía no implica sostener que las Casas de Altos Estudios se encuentran por fuera del ámbito de acción del poder legislativo, no implica la pretensión de negar el rol que la regulación legislativa puede llegar a desempeñar. Las



Universidades son espacios sobre los que necesariamente se proyecta el universo normativo estatal, espacios atravesados por normas pasadas, presentes y futuras que, en parte, limitan y condicionan el ámbito de lo que se puede decidir.

Noción de carácter jurisprudencial, concepto que debe ser interpretado a la luz de un análisis sistémico de todo nuestro ordenamiento jurídico, y por último, idea que debe ser analizada teniendo en cuenta los principios que tienen prevalencia en nuestro sistema, un sistema, específicamente en lo que se refiere al orden universitario, que tiende a reconocer un proceso innegable de "apertura de la educación superior para todos" , un sistema que conceptualiza a esta posibilidad de ingreso irrestricto como a un derecho de alto rango, un verdadero "derecho humano de acceder a los más altos grados del saber." [\(9\)](#).

Hasta aquí el marco en el cual el Juez pasa a realizar el análisis de la noción central del fallo, el concepto de la autonomía universitaria. Ahora queda por dilucidar como habrá de positivamente ser comprendido dicho concepto. inicialmente se escribirá que la autonomía es básicamente un medio; así se lo expresa cuando se escribe que: "la autonomía universitaria fue definida como el medio necesario para que la Universidad cuente con la libertad suficiente que le permita el cumplimiento de su finalidad específica" [\(10\)](#). No solo esto, la autonomía es también considerada como una condición esencial para el funcionamiento de las Universidades. Un medio, un medio fundamental e imprescindible, y ahora, una noción que se concretiza en el estatuto universitario, la norma organizativa por naturaleza de las Universidades. La misma noción de estatuto universitario es comprendida jurisprudencialmente como aquel "el cuerpo normativo en el que, entre otros puntos, se regula el sistema de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes de las universidades nacionales." [\(11\)](#).

Si todo esto es así, se desprende que la norma que pretendía regular y limitar el poder que cada Universidad tenía para con los temas de la admisión de sus estudiantes violentaba la idea misma del estatuto universitario y limitaba en una forma no admisible el poder que el constituyente le otorgó a las instituciones universitarias al reconocer esta concepción de la autonomía. Parecería entonces que la admisión a una carrera universitaria determinada puede ser considerada como parte de aquellos alcances relacionados con la idea de autonomía universitaria cuando esta se relaciona con la idea ya más específica de una programación estratégica propia de cada Institución. Cuando esta herramienta, la excepcional previsión de mecanismos de ingreso para específicas carreras, es decidida por cada Universidad, en forma excepcional, dicha decisión se relacionaría con el desarrollo, por parte de cada Universidad, de un plan estratégico coherente de desarrollo institucional que es reflejo de la propia y particular política académica que cada Institución define en un proceso de constante rediscusión a través de los sofisticados sistemas de gobierno que rigen en nuestras Universidades [\(12\)](#).

V.

El fallo del Juzgado Contencioso Administrativo Federal 9 provocó una primera palabra jurisprudencial sobre la materia. Al resolver la cuestión se fijó un criterio en relación con la sostenida vulneración de la autonomía universitaria a partir de la Ley 27.204, sosteniendo con claridad que la nueva Ley avanzaba sobre terrenos reservados a la gestión de gobierno que cada Universidad podría llevar adelante sin temor de intromisión por parte del Estado. La sentencia nos permite también



proyectar posibles reflexiones que la cuestión deja abiertas. Mencionaré, apenas como un esquema de los puntos problemáticos, algunas de estas líneas de posibles desarrollos:

V.1. Sobre la oportunidad de la norma.

Es posible caracterizar a nuestro Sistema Universitario como un ordenamiento en el que el acceso a la gran mayoría de las carreras que se dictan es directo. Esta constatación de hecho puede llevarnos a reflexionar acerca de la necesidad de la modificación normativa propuesta, sobre la necesidad de avanzar en la pretensión de regular una cuestión que, aparentemente, no requería una intensidad de la intervención legislativa tal como fue la generada por la nueva Ley. La misma, menoscabando, o al menos limitando, el margen propio de cada Universidad en la cuestión del Ingreso, generó un esperable rechazo por parte del sistema universitario. Si la situación *normal* era, por mucho, el ingreso irrestricto y si las Universidades han aplicado limitaciones a los ingresos con cautela, cabe preguntarnos si era imprescindible una norma que, *prima facie*, parece no tener la capacidad de resolver los problemas particulares que pueden ocasionarse dentro de cada Institución, una norma que, desde lo alto, pretende normar, sin éxito, un espacio de gestión que el sistema parecía haber sido capaz de autorregular sin notorias dificultades. Si tal como lo afirmó la misma impulsora de la ley, Adriana Puigross, "la idea de los legisladores, al declarar irrestricto el ingreso, fue evitar que algún gobierno pusiera al finalizar la escuela secundaria un examen de acceso a la educación superior, como existe en Brasil, por ejemplo" (13), quedará por determinar si no existían medios de impulsar estas propuestas de políticas educativas en un marco más flexible, más colaborativo entre Estado y sistema universitario, menos imperativo, más consensuado.

V.2. Sobre la ausencia de reglamentación de la norma y la no previsión de cláusulas transitorias.

La ley 27.204 no estableció ni un plazo razonable de adecuación a favor de cada universidad a la norma ni generó una actividad reglamentaria inmediata. Los problemas, necesariamente, se multiplicaron, y la judicialización de la cuestión se tornó una consecuencia previsible. La no previsión de cláusulas específicas que permitan una implementación paulatina de la norma generó la cristalización de una norma de imposible aplicación inmediata. La ley, más que generar soluciones, planteó problemas al sistema universitario. Relacionado con la cuestión de las cláusulas transitorias, el problema de la necesidad de reglamentar la norma había sido planteado incluso por los propios rectores del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), que en el mes de diciembre del 2015 ya habían reclamado "a los nuevos funcionarios del Ministerio de Educación que se avanzara en la reglamentación de la ley, justamente para evitar la judicialización por parte de sus detractores" (14). Sin embargo, el Gobierno no reglamentó la norma. Otra vez aquí, es la misma autora de la Ley la que sostuvo que "en la reglamentación de la ley se debía precisar que las universidades, en su autonomía, pueden poner sistemas de ingreso a las carreras" (15). Pues bien, esto no funcionó como debería haber funcionado, o al menos como se preveía que funcionase.

V.3. Sobre la alteración externa del Plan estratégico propio de cada Universidad.



Si el presupuesto y la caracterización de la Universidad se definirán exclusivamente por el ingreso anárquico de los potenciales alumnos, si se prohíben la posibilidad excepcional de establecer mecanismos institucionales capaces de ordenar esta demanda espontánea del alumnado por parte de las propias Universidades, las instituciones perderán la posibilidad al menos pretender reorientar dicha demanda o, al menos, de racionalizarla, estableciendo en determinados casos por ejemplo, cupos máximos en carreras que circunstancialmente pudieran llegar a tener un tasa de inscripción mucho más amplia que otras carreras consideradas por la Institución como prioritarias. En este caso, el establecimiento de cupos, repetimos, en forma excepcional, e incluso en forma temporaria y siempre de acuerdo a la disponibilidad también presupuestaria de cada Institución, se presenta como una posible herramienta de gestión y de racionalización de la distribución de los alumnos, de las prioridades institucionales, del presupuesto (cargos docentes, aulas, instrumentos, personal administrativo), que terminan de concretar aquel plan integral que cada Universidad debe y tiene la posibilidad de desarrollar en plena autonomía.

V. 4. Sobre los problemas de coeficiente docente y alumno, y su relación con una planificación estratégica del presupuesto universitario.

Aquí se debe tener en cuenta que el sistema universitario tiene, como uno de sus ejes de gestión centrales en la esfera de la docencia, la aplicación de coeficientes de relaciones técnicas docente-alumno que condicionan la forma en la que cada institución designa a sus propios docentes. Esta cuestión está íntimamente relacionada con el presupuesto disponible, pero también con la particularidad de las asignaturas que deben ser cubiertas. El coeficiente, que varía según cada universidad, reconoce la necesidad de realizar una razonable utilización de los recursos económicos, buscando tener en cuenta las específicas exigencias pedagógicas propias de cada asignatura, la asignación específica entre cantidad de profesores, auxiliares de docencia y cantidad de alumnos. Del resultado de esta matriz, profesores, auxiliares, alumnos, tipo de materia, presupuesto disponible, surge la concreta radiografía de la organización misma de dedicaciones de la planta docente que habrá de caracterizar a cada universidad. Este es el producto de un complejo proceso que busca compatibilizar la optimización de los recursos y una planificación estratégica de la vida académica de cada unidad académica. Lo relevante aquí es poner de manifiesto que cuando una Universidad, excepcionalmente, hubiera dispuesto que determinada carrera debería contar con un sistema de ingreso diferenciado, esto se relacionaba, necesariamente también con aquel coeficiente que, a su vez, se relacionaba con el presupuesto que la Universidad destinaba estratégicamente a cada carrera. La modificación del variable ingreso, sin la previsión de la modificación de las otras variables, no solo implica potencialmente un perjuicio en la calidad, sino que genera un desajuste en el plan original estratégico.

V.5. Sobre los problemas de infraestructura.

Se visualizan problemas graves en lo que se refiere a la de capacidad áulica disponible por cada Universidad o, aún más grave en determinados casos, al acceso a herramientas indispensables para el normal desenvolvimiento de las carreras. Nótese que este tipo de problemas no es de por sí no solucionable. En el plano de la infraestructura es donde se ve con mayor evidencia que bastaba con la previsión de recursos suficientes para adecuar la realidad de las Universidades a los requisitos de



la ley para que esta hubiera podido tornarse efectiva. Sin esto, la norma no pasa de ser una contraproducente manifestación de deseos que terminaría privilegiando no necesariamente a los sectores más postergados de nuestra sociedad.

V.6. Sobre el posible menoscabo a la calidad académica.

En términos generales, la implementación inmediata de la ley podría implicar un menoscabo en la búsqueda de la calidad académica. Sin la debida programación y readecuación de los recursos disponibles, una aplicación inmediata de la ley y sin la incorporación de correctivos presupuestarios, de infraestructura, de personal docente e, incluso, no docente, implicaría un potencial menoscabo en la obtención de una educación universitaria de calidad. Es importante remarcar que los estándares de calidad a los que aquí estamos haciendo mención no son estándares genéricos o imprecisos, sino, por el contrario, son los estándares de calidad dispuestos por el mismo Estado Nacional y efectivizados a partir de la práctica de la agencia de acreditación de la calidad (CONEAU). Para tomar una mayor dimensión del problema, es importante remarcar que la Ley de Educación Superior 24521/95 establece que los títulos del nivel superior universitario serán emitidos por instituciones universitarias reconocidas, certificarán la formación académica recibida y habilitarán para el ejercicio profesional en todo el país. Son las Universidades, por lo tanto, las que "aseguran la competencia de los profesionales en el ejercicio de la profesión, ya sea de aquellas que comprometen el interés público y ponen en riesgo directo la salud, la seguridad, la educación y los derechos de los habitantes" (artículo 43 LES) como también de las restantes carreras (art.42) [\(16\)](#). No solo esto; sobre el primer grupo, las denominadas carreras reguladas, el Estado despliega un proceso de acreditación obligatorio por el que las Instituciones deben atravesar, un mecanismo que funciona como una exigente certificación de los estándares de calidad mínimos que las carreras deben brindar para ser admitidas por el Sistema. Se establece así un común denominador mínimo que se espera que todo graduado de dichas carreras deberá alcanzar para poder egresar de una Universidad nacional y, consecuentemente, obtener su título de validez nacional que lo habilita a ejercer la profesión en cuestión. La relevancia de esta forma de estructurar el sistema se relaciona con el caso aquí analizado pues cuando la norma pretende establecer inmediatamente —para todos los casos y sin condicionamientos— un ingreso irrestricto a todas las carreras universitarias provoca una inmediata afectación en la planificación que cada Universidad debería haber realizado para alcanzar un delicado y aceptable equilibrio entre presupuesto disponible y requerimientos de calidad del sistema. La carencia de previsión en un plazo de adecuación o en un presupuesto complementario provocará un menoscabo directo en la calidad de la educación que las Universidades deben brindar.

VI.

Las normas jurídicas juegan un papel relevante en el diseño y la proyección del mundo que imaginamos. Sin embargo, las normas por sí solas no modifican las realidades que son mucho más complejas e intrincadas que lo que a simple vista parece. Aun cuando pueda existir un voluntarismo normativo loable, esta esperanza excesiva en la capacidad de que una norma aislada puede modificar un sistema complejo es no solo naif, sino incluso peligrosa. Un cambio efectivo de las condiciones de ingreso a nuestras universidades no puede provenir de una norma *demasiado* simple como la ley 27.204. Son necesarias políticas públicas concretas



que puedan, llegado el caso, acompañar paulatinamente a aquella norma y que deberán buscar concentrarse en un enfoque integral de la cuestión. Este enfoque, si es que pretende tener posibilidades de ser exitoso, deberá ser respetuoso de los planes de desarrollo de cada Institución y consciente en la búsqueda de soluciones concretas e integradas más que basarse en un optimismo normativo necesariamente destinado al fracaso sino es acompañado de aquella visión de conjunto necesaria. La cuestión se encuentra planteada, tenemos una Ley que en apariencia se presenta como demasiado tosca para regular un espacio complejo, tenemos un fallo que establece la inconstitucionalidad de dicha ley. El futuro de la norma no parece ser promisorio.

(1) CSJN, Fallos 319: 3148, Considerando 17.

(2) Universidad Nacional de La Matanza c. EN.M Cultura Y Educación s/ Amparo Ley 16.966., p. 11. Fallo disponible en:
<http://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/2016/05/Fallos2348.pdf>

(3) Conf. Artículo 2, inciso "a" de la ley 24.521, modificado por el artículo 2, de la ley 27.204. Específicamente, la norma sostenía que: "El Estado Nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las universidades privadas. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son las responsables de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de los institutos de formación superior de gestión estatal y de las universidades provinciales, si las tuviere, de su respectiva jurisdicción. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son las responsables de la supervisión, la fiscalización y, en los casos que correspondiere, la subvención de los institutos de formación superior de gestión privada en el ámbito de su respectiva jurisdicción. La responsabilidad principal e indelegable del Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sobre la educación superior, implica: a) Garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia, la graduación y el egreso en las distintas alternativas y trayectorias educativas del nivel para todos quienes lo requieran y reúnan las condiciones legales establecidas en esta ley...".

(4) Universidad Nacional de La Matanza c. EN.M Cultura Y Educación s/ Amparo Ley 16.966.

(5) Op. Cit.

(6) Op. Cit.

(7) Íntimamente relacionada con la noción de autonomía, la idea de la autarquía es también central dentro del análisis del caso. En el fallo, analizado se presentarán los conceptos de autonomía y autarquía como dos nociones evidentemente relacionadas y complementarias. De este modo se puede leer que "la autarquía es complementaria de la autonomía, y que por ella debe entenderse, aun cuando tal expresión no fue claramente definida por el constituyente, como la aptitud legal que les confiere a las universidades para administrar, por sí mismas, su patrimonio; es decir, la capacidad para administrar y disponer de los recursos que se les asigna a cada una de ellas...". Aquello que estaría en juego aquí es un concepto de planificación en sentido amplio, relacionado con las concretas posibilidades de



proyectar pero, al mismo tiempo, de ejecutar un programa de gobierno de cada Institución. En este trabajo me concentrare básicamente en el planteo que se relaciona con el concepto de autonomía.

(8) Ver COVIELLO, Pedro, "Régimen jurídico de las universidades nacionales" en AAVV, Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público, Buenos Aires, RAP, 2005. p. 571 y ss.

(9) CSJN, Fallos, 319: 3148. Aquí se contraponen al actual modelo de educación superior con el Modelo (Humboltiano), caracterizado por "un número reducido de estudiantes, como centros de ciencia pura, investigación y enseñanza sin fines utilitarios".

(10) CSJN, Fallos 319:3148.

(11) CSJN, Fallos 319, 3148, disidencia de Dr. Belluscio, Considerando 11.

(12) Las decisiones dentro del sistema universitario son producto de un complejo sistema que, por regla, tiene su eje en un sistema colegiado de gobierno, en el cual se ven reflejados los distintos sectores de la Institución, docentes, no docentes, alumnos, graduados, etc.

(13) <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-299074-2016-05-11.html>.

(14) Op.cit.

(15) Op.cit.

(16) DEL BELLO, J.C y GIMÉNEZ, G. "La doctrina de las carreras reguladas por el estado y los cercos corporativos" en Debate Universitario, 5, Noviembre 2014, P.153.