

Ley de Educación Superior de Argentina, Ecuador y España en relación a las tendencias actuales.

David Alexander Calderón Arregui¹ 

¹ Universidad Abierta Interamericana

Marisol Josefina Godoy Mena² 

² Universidad de Investigación e Innovación de México

Resumen

El campo de la educación superior no es estático, los frecuentes cambios en la sociedad obligan a los países a modificar sus normativas con el afán de asumir los desafíos presentados de forma resiliente, para mantenerse a la vanguardia de la educación, pues es la forma como cada sociedad progresa a nivel mundial. El objetivo de este artículo es analizar las leyes de educación superior de Argentina, Ecuador y España, en relación a las tendencias actuales, basada desde la metodología de educación comparada. Se desarrolló dentro de una metodología cualitativa, y un diseño exploratorio descriptivo, ya que fueron examinadas las políticas y legislación sobre aspectos de relevancia en la gestión de las instituciones de educación superior IES. De acuerdo al análisis realizado se presentan las convergencias y divergencias entre estas legislaciones, en relación a las tendencias actuales, y se presentan aportes que podrían ser considerados en próximos debates que se realicen para modificar la legislación de educación superior.

PALABRAS CLAVE: educación comparada; educación superior; legislación; universidades.

Higher Education Law of Argentina, Ecuador and Spain in relation to current trends.

Abstract

The field of higher education is not static, the frequent changes in society force countries to modify their regulations in order to assume the challenges presented in a resilient way, to stay at the forefront of education, because it is the way each society progresses worldwide. The objective of this article is to analyze the higher education laws of Argentina, Ecuador and Spain, in relation to current trends, based on the methodology of comparative education. It was developed within a qualitative methodology, and an exploratory descriptive design, since policies and legislation on aspects of relevance in the management of HEI higher education institutions were examined. According to the analysis carried out, the convergences and divergences between these legislations are presented, in relation to current trends, and contributions are presented that could be considered in future debates to modify higher education legislation.

KEY WORDS: higher education; comparative education; legislation; university.

Introducción

Las IES por su naturaleza se enfrentan a diario a retos y desafíos organizativos, por lo que muchas de estas han tenido que modificar sus estructuras y funcionamiento para hacer frente a los mismos. En efecto, Brunner (2011) considera que las IES deben evolucionar, desaprender y volver aprender, si no quieren quedarse rezagadas de las demás. Para esto, se requiere que la normativa vaya de la mano de estos cambios, pues es el componente mediante el que se sustenta el sistema educativo de cada país (Moscoso y Vizuela, 2022).

La normativa de cada país es el medio por el cual se puede impulsar los cambios requeridos en las instituciones educativas. Por esto es importante, que la legislación sea parte del ciclo de cambio y de evolución de la educación superior, y para esto se requiere de la promulgación de políticas públicas que sean viables, y que busquen la sustentabilidad del estado en conexión con la constitución de cada país (Sepulveda, 2014). La falta de estas políticas públicas limita el proceso de cambio y transformación a la que se desea llegar.

Las leyes actuales en cada uno de los países no pueden ser permanentes, ya que deben ser modificadas y adaptadas a la realidad que se vive en los mismos, acorde a las tendencias de la educación superior del mundo. Los responsables de la política de educación superior (ES) deberían intercambiar ideas con los rectores, representantes de los docentes y de estudiantes, para conocer el impacto que está teniendo la ley vigente y los aspectos que podrían ser mejorados. Este es el espacio adecuado para promover mejoras en la legislación, basadas en el análisis de las fortalezas y debilidades de la ley, en comparación con las tendencias a nivel internacional.

El propósito de este trabajo fue realizar un análisis de las leyes de ES de Argentina, Ecuador y España, con relación a las tendencias actuales, desde la metodología de educación comparada. Esta investigación permitirá describir las convergencias y divergencias de las leyes de ES de estos países en relación a las tendencias actuales. Además, se presentan aportes que podrían ser considerados en próximos debates que se realicen para modificar estas legislaciones. El análisis realizado se enmarca en aspectos de: autonomía, sostenimiento y régimen financiero, gobernanza y administración, aseguramiento de la calidad, y finalmente la profesionalización de la función docente.

Metodología

El trabajo se desarrolló con una metodología de educación comparada, cualitativa exploratoria, de alcance descriptivo, de corte transversal, pues se realizó el análisis de la ley de ES de Argentina, Ecuador y España. Se delimitó la temática de esta investigación a la normativa existente respecto a autonomía universitaria, sostenimiento y régimen financiero, gobernanza y administración, aseguramiento de la calidad y a la profesionalización de la función docente. El análisis se realizó mediante la comparación de la normativa vigente en cada uno de estos países, en relación a las tendencias actuales, descritas en artículos, conferencias de ES a nivel regional y mundial. El resultado de este análisis permite describir las convergencias y divergencias encontradas en estas tres leyes de ES con relación a las tendencias actuales, seguido de recomendaciones de mejora a la LES 24521 de Argentina, que pueden ser incluidas dentro de futuros debates de reforma esta la ley.

Resultados y discusión

5.1 TENDENCIAS ACTUALES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

5.1.1 Autonomía universitaria

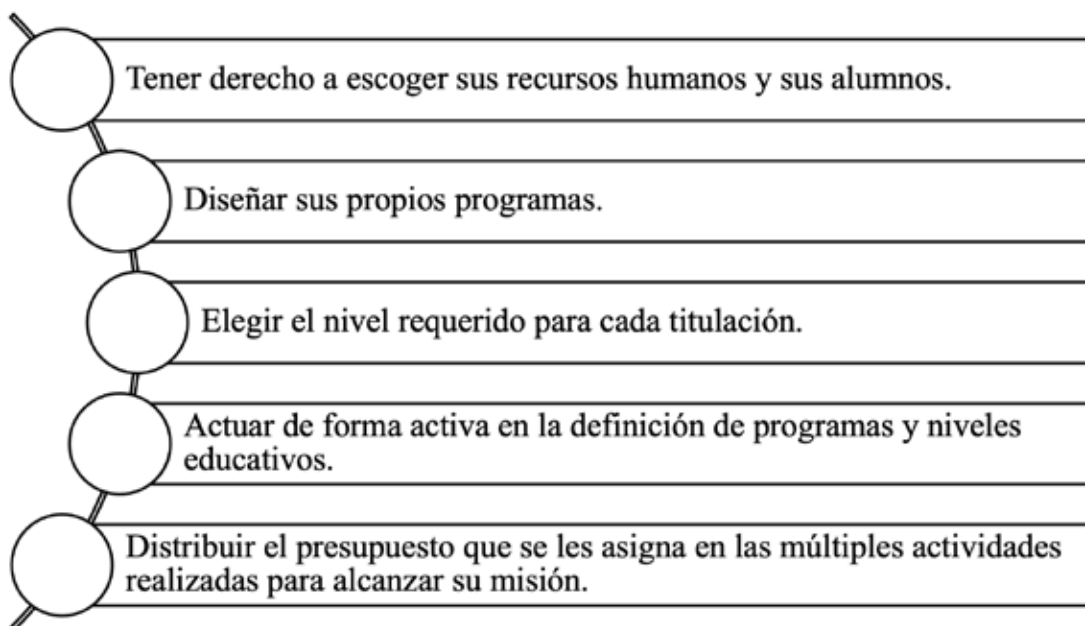
En América Latina y el Caribe, la autonomía universitaria es considerada como un principio primordial de la ES, pues permite a las IES actuar de forma crítica y objetiva con la sociedad (Instituto Internacional de la UNESCO para la ES en América Latina y el Caribe, 2018), y es un factor que les permite alcanzar sus objetivos, enmarcados en la transparencia, eficacia, calidad, responsabilidad social y pertinencia (UNESCO, 2009). Además, este principio les faculta a establecer sus propias normativas, pero enmarcadas en la normativa superior existente (Finocchiaro, 2004). Así, las IES adquieren la facultad de autogobierno, que permite decidir sobre sus políticas internas, y la forma en que se distribuyen sus propios recursos para alcanzar los objetivos trazados para la institución (Vaccarezza, 2006).

Según Rama (2009) la propagación del conocimiento, el aumento de alumnos, la diferenciación que existe en las IES, sus nuevos roles, y las complicaciones de autorregulación, han dado origen a dinámicas sistémicas y en consecuencia al desarrollo de progresivas regulaciones externas a las propias instituciones. Así, las IES públicas han ido perdiendo su autonomía, mientras que las IES privadas han ido perdiendo su libertad de mercado.

En este marco contextual, la Asociación Internacional de Universidades (AIU) señala que las IES deberían tener varias facultades como parte de su autonomía universitaria, entre estas se encuentran las indicadas en la figura 1.

Figura 1.

Facultades de las IES según la AIU



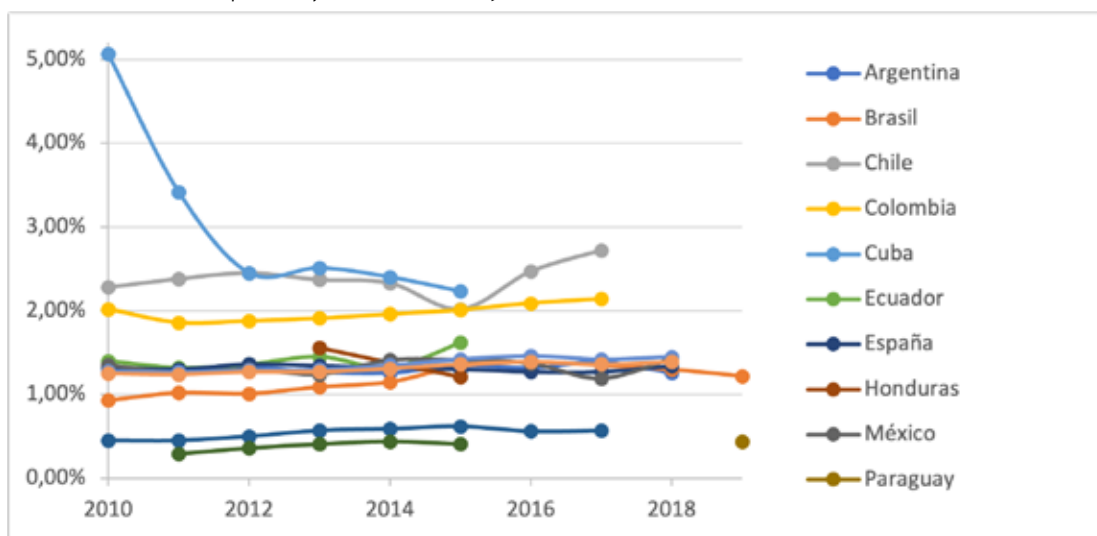
5.1.2 Sostenimiento y Régimen Financiero

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO (2009, citado por Calderón, 2022) muestra que la inversión que se realiza en ES, se ve reflejada en la edificación de sociedades con profundos conocimientos, y a su vez permite la integración de la diversidad de comunidades. Esto también contribuye a la investigación, innovación y el desarrollo de la creatividad. Por su parte López (2016) indica que las regiones o naciones que alcanzan altos niveles de matrícula en ES, son las que muestran altos porcentajes de progreso social, y bajos porcentajes de pobreza, pues se alcanza una elevada inclusión de la sociedad en el sistema de educación.

De acuerdo con datos obtenidos por la Red Iberoamericana de Indicadores de ES sobre el gasto total en ES como porcentaje del PIB, se puede apreciar que Cuba, Chile y Colombia son los países que más invierten en ES, considerando el periodo comprendido desde el año 2010 al 2019, mientras que Perú y Republica Dominicana son países con menor inversión en ES. En similar situación se encuentra Panamá y Paraguay, cuya información es escasa. Por otra parte, Argentina, España y Ecuador, son países que alcanzan un porcentaje promedio del 1.30% del PIB (Figura 2).

Figura 2.

Gasto total en ES como porcentaje del PIB 2010-2019.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos por la Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior-Red ÍndicES (2020)

En los años analizados, Argentina alcanzó en promedio un gasto total en ES de 1.31% del PIB. Se identifica un incremento significativo en relación al 0.95% del PIB alcanzado en el año 2008, que fue menor a la media de inversión en ES de países como México, Venezuela, Brasil y Chile (Giustiniani, 2006).

5.1.3 Gobernanza y Administración de la Educación Superior

La gobernanza universitaria estudia la estructura y organización de las IES, y la forma en que estas son administradas. Su estudio permite conocer la perspectiva de gobierno y de gestión que estas tienen, y su relación con las instituciones y entidades del entorno (Ganga y Abello, 2014). Según Rama (2009), el importante crecimiento de las matrículas y de las IES en los últimos años ha generado la aparición de nuevos tipos de gobernanza y regulación de las instituciones terciarias.

La tendencia de la organización y administración universitaria se encamina a estructuras con mayor flexibilidad, transparentes y dinámicas, con la capacidad de asumir los continuos cambios y desafíos. La eficacia y eficiencia en las formas de gobierno permite asumir los cambios y transformaciones de manera resiliente. Estas nuevas formas de gobierno se orientan a un mayor involucramiento en los órganos de gobierno, por parte de la comunidad universitaria. Así, los diferentes sectores de la comunidad universitaria forman parte activa en este proceso de gobernanza (Castillo y Contreras, 2020).

5.1.3.1 Órganos de gobierno

La conformación de los órganos de gobierno es uno de las tendencias de la ES. Esta tendencia busca la colaboración de todos los agentes de las IES. Siendo esta una tendencia impulsada por la Conferencia Mundial sobre la ES desarrollada en el año 2009, ya que señala que las IES deben incentivar la intervención de los docentes, alumnos y demás personal en la gobernanza de las IES (UNESCO, 2009). Los representantes de los estudiantes deben considerar la colaboración de todos los niveles educativos de las IES, ya que todos pueden contribuir con el sistema educativo universitario (Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, 2018).

5.1.3.2 Requisitos para la función directiva

En la actualidad, la dirección de las IES demanda de personas con una exigente formación directiva, técnica y administrativa. A esto se suma la capacidad de liderazgo que deben tener los directivos para influir en los sectores de la comunidad universitaria. De entre otros, estos son requisitos necesarios que debe cumplir el personal de directivos, ya que estas cualidades son relevantes al momento de guiar y orientar a la institución a en la consumación de las metas trazadas (López, 2007). Esto es ratificado por la CRES (2008, citado por Calderón, 2022), al señalar que la labor directiva debe ser profesionalizada, por ende los directivos deben alcanzar una vasta preparación para esta función, ya que esto permitirá la integración de los recursos con los fines de la gestión” (p.39).

5.1.4 Aseguramiento de la calidad

El aseguramiento de la calidad de la ES es un ámbito establecido en la legislación de varios países a nivel mundial, debido al aumento de demanda de la calidad de la educación superior existente en cada país, que se convierte en uno de los impulsores de la internacionalización de la educación superior (Rama, 2013). Además, Rama (2009) señala que, para garantizar que se cumpla la legislación, en los países se crearon sistemas de calidad conformados por agencias de evaluación que son dirigidas por grupos colectivos de la sociedad y representantes académicos. En estas agencias se centraron los procedimientos de comprobación de la calidad en relación a estándares internacionales, regidas conforme los acuerdos entre gobiernos y organismos comunes.

5.1.5 Profesionalización de la función docente

Las modificaciones bruscas producidas en las IES para contrarrestar los retos de la última década, han influido en la profesión docente, pues se destaca la necesidad de aprender y aplicar nuevas pedagogías sustentadas en entornos de aprendizaje virtuales. Algo, que no era habitual. Por esta razón, las IES requieren de docentes con altas capacidades para desempeñar los recientes desafíos que exige una educación de calidad para la sociedad (Calderón, 2022).

Al respecto, la Conferencia Mundial sobre la ES (1998) recomienda el fomento de la actualización continua de los docentes para afrontar los desafíos más urgentes (UNESCO, 2009). Esto, mediante el acceso a programas de posgrado para docentes, a fin de fomentar la igualdad de oportunidades en la formación (Giustiniani, 2006). La formación docente debe ser amplia,

tanto en su fase inicial como en su empleo, con preparación académica que les permita llegar a los alumnos, para que estos asuman las competencias y conocimientos que requiere el siglo actual (UNESCO, 2009).

Lo señalado denota el interés de contar con docentes con las competencias para hacer frente a los cambios bruscos que se dan en las IES. En este punto, se debe destacar dos hitos importantes. El primero es la necesidad de implementar un adecuado proceso de selección para ocupar cargos de docencia. En este proceso de selección se destacan los requisitos que se deben exigir a los postulantes, debido que en la actualidad ya no solo se requiere que los docentes tengan amplios conocimientos en su área de aplicación, sino que también es fundamental que los docentes tengan una adecuada formación pedagógica para su desempeño (OEA, 2003). Es evidente que el horizonte de la profesión docente es la preparación y la capacitación continua. Sin embargo, todo esto debe empezar por exigir requisitos académicos y de experiencia que coadyuven a la excelencia académica.

5.2 LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE ARGENTINA

5.2.1 Autonomía Universitaria

5.2.1.1 Derecho de escoger su personal

La LES 24.521 (1995) garantiza el derecho que tienen las IES para escoger su personal, como parte de los principios de autonomía, mediante el artículo 29 que atribuye a la universidad argentina la función de designar y remover personal, además se le otorga la facultad de definir el régimen para el ingreso, permanencia y promoción de los docentes y de los que no son docentes.

5.2.1.2 Planes y programas de estudio

Las universidades son las responsables de la formulación y desarrollo de los planes de estudio, además de las investigaciones científicas y de la extensión, que se refieren a los servicios que se brinda a la sociedad, que incluyen la enseñanza en aspectos transversales de ética profesional, y la comprensión de problemáticas de discapacidad. Así, lo determina la LES 24.521 (1995) en su artículo 29.

5.2.1.3 Administración de recursos

En párrafos anteriores se ha denotado la importancia que tiene para las IES, la autonomía para la administración de recursos y bienes, en efecto, la LES 24.521 (1995) en su artículo 29 les otorga esta facultad en base a sus estatutos y a la normativa vigente. Sin que esto les exima la rendición de cuentas.

5.2.2 Sostenimiento y Régimen Financiero

El Estado nacional es quien lleva la responsabilidad respecto al sostenimiento financiero, ya que el artículo 2 de la LES 24.521 (1995) le designa como supervisor y fiscalizador de las IES nacionales públicas y privadas, pero además, en el caso de las IES públicas les responsabiliza del provisionamiento de la financiación.

5.2.3 Gobernanza y Administración de la Educación Superior

5.2.3.1 Órganos de gobierno

Las universidades deben definir sus órganos de gobierno en sus estatutos, tanto los colegiados, como los unipersonales. Además, debe quedar establecido en estos estatutos las atribuciones que tienen y su composición. Así, lo establece el artículo 52 de la LES 24.521

(1995). En esta normativa también está establecido el porcentaje de participación de alumnos y de docentes en los órganos de gobierno, empero, excluye a los graduados sin relación laboral (Giménez y Del Bello, 2016). En forma general, estos órganos se conforman por: claustro docente, representante de los estudiantes, personal no docente, y graduados, asignándoles diferentes porcentajes de participación, acorde a lo estipulado en el artículo 53 de la ley antes mencionada.

5.2.3.2 Requisitos para la función directiva

La función de rector o presidente de las IES, requiere para los postulantes cumplir varios requisitos, entre los que se puede mencionar, la obligación de haber sido docente por concurso de alguna universidad del país, esto se encuentra establecido en el artículo 54 de la LES 24.521 (1995).

5.2.4 Aseguramiento de la calidad

El aseguramiento de la calidad implica la responsabilidad de garantizar elevados niveles de calidad en todas las IES del sistema, por lo que el artículo 4 de la LES 24.521 (1995) estipula lo mencionado. Además, de definir a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria CONEAU, como el organismo encargado de garantizar la calidad de la ES en el país.

5.2.5 Profesionalización de la función docente

Los docentes están obligados a contar con una titulación universitaria de similar o superior nivel al cual ejercen la docencia, ya que esto es parte del mejoramiento de la ES, como parte de la profesionalización de la función docente. El artículo 36 de la LES 24.521 (1995) señala esta obligación que se exceptúa solamente en caso de que se compruebe la existencia de méritos sobresalientes.

5.3 LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE ECUADOR

5.3.1 Autonomía Universitaria

5.3.1.1 Derecho de escoger su personal

En Ecuador, la ley que rige y norma la ES, es la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES, 2018). En esta se estipula, en el artículo 18, la libertad que se les otorga a las universidades para designar a sus directivos, investigadores, docentes, trabajadores y servidores públicos, siempre y cuando se respete los criterios de equidad de género, alternancia e interculturalidad, de acuerdo con la normativa vigente.

5.3.1.2 Planes y programas de estudio

La normativa de Ecuador también le otorga la libertad para diseñar sus planes de carrera de pregrado y de programas de posgrado. En el artículo 18 de la LOES (2018) se definen estas facultades, y se hace énfasis en el respeto a la normativa vigente. Aquí, la diferenciación que tiene cada una de las IES en la oferta educativa que ponen a disposición de la sociedad permite a los jóvenes definir sobre el lugar y la forma en cómo quieren llevar sus estudios de ES.

5.3.1.3 Administración de recursos

La legislación de Ecuador a través de la LOES (2018) otorga a las IES la libertad de administrar sus recursos para cumplir el cumplimiento de sus objetivos institucionales, marcados en criterios de mejora permanente, haciendo énfasis la obligación que tienen éstas de ser fiscalizadas por un órgano contralor interno o externo.

5.3.2 Sostenimiento y Régimen Financiero

El Estado es quien asume la responsabilidad de proveer el sostenimiento financiero a las IES, el artículo 11 de la LOES (2018) estipula su responsabilidad en la provisión de medios y recursos que para las IES públicas del Sistema de ES. En el caso de las IES privadas, estas son las responsables de su sostenimiento y régimen financiero, en el marco de la legislación vigente.

5.3.3 Gobernanza y Administración de la Educación Superior

5.3.3.1 Órganos de gobierno

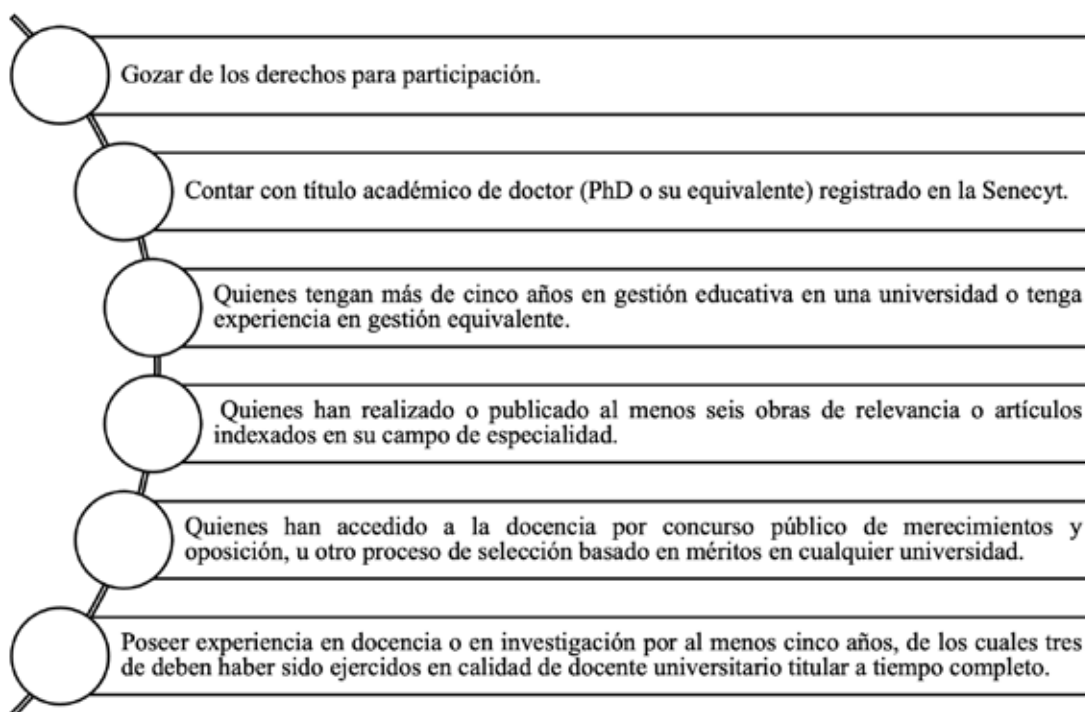
La normativa de ES promueve principios de cogobierno al interior de las IES, ya que esto integra la autonomía universitaria responsable. En el artículo 45 de la LOES (2018), se define que las IES deben propender a instaurar forma de gobierno compartida, en la que los miembros de la comunidad universitaria sean agentes activos, esto como parte de los cimientos de equidad de género, igualdad de oportunidades, calidad y alternabilidad. De forma puntual, el artículo 47 de esta ley, establece que las IES públicas y particulares tienen la obligación de mantener un órgano colegiado superior como autoridad suprema, el mismo que debe estar conformado por directivos, docentes y alumnos, que representen a los sectores de la comunidad universitaria.

5.3.3.2 Requisitos para la función directiva

La LOES (2018) establece los requisitos que deben cumplir los rectores o rectoras de las IES, como parte de la profesionalización de la función directiva, en efecto, la figura 2 describe los requisitos establecidos en el artículo 49.

Figura 2.

Requisitos para la función directiva (Rector o Rectora)



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica De Educación Superior LOES (2018, p.25)

5.3.4 Aseguramiento de la calidad

La entidad responsable del aseguramiento de la calidad es el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES), que tiene la misión de acreditar a las IES, carreras y programas conforme lo establecido en la LOES (2018). Se asume la calidad de la ES como un principio, y se lo describe como se de acuerdo al artículo 93 de la LOES (2018), como se indica en la figura 3.

Figura 3.

Principio de calidad de la ES.

Propósito	Basada en el equilibrio de:	Orientada
<ul style="list-style-type: none"> • Busqueda permanente y auto-reflexiva del mejoramiento. • Asegurar y construir de forma colectiva una cultura de calidad educativa superior. • Participación activa de los estamentos de las IES y su sistema. 	<ul style="list-style-type: none"> • Docencia. • Investigación e innovación. • Vinculación con la sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Pertinencia • Inclusión • Democratización del acceso y la equidad • Diversidad • Autonomía responsable • Democracia • Producción de conocimiento • Integralidad • Diálogo de saberes • Valores ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica De ES LOES (2018, p.39)

5.3.5 Profesionalización de la función docente

En la actualidad a los docentes se les exige una extensa capacitación académica, debiendo acreditar una titulación de cuarto nivel, como es un doctorado (PhD o su equivalente) para el cumplimiento de la labor docente, o a su vez que tenga una trayectoria reconocida. Estos aspectos están estipulados en el artículo 150 de la LOES (2018).

5.4 LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE ESPAÑA

5.4.1 Autonomía Universitaria

5.4.1.1 Derecho de escoger su personal

Las universidades tienen la potestad de seleccionar, formar y desarrollar a sus docentes, investigadores, trabajadores y servidores, para lo cual es necesario que definan las condiciones en las que ejecutarán sus actividades, así lo establece el artículo 2, literal e, de la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades (2001).

5.4.1.2 Planes y programas de estudio

Las IES tienen la facultad de diseñar y legalizar sus planes y programas de estudio, así como del desarrollo de investigaciones. En este sentido, son quienes elaboran y aprueban estos documentos educativos, Acorde a lo que establece la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades (2001).

5.4.1.3 Administración de recursos

Las universidades, en el cuadro de su autonomía universitaria, son quienes elaboran, aprueban y gestionan sus presupuestos. Además, administran sus bienes. Esto acorde a lo que señala la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades (2001).

5.4.2 Sostenimiento y Régimen Financiero

El presupuesto asignado a las IES es público. Se menciona que este es único y debe ser equilibrado entre todas las IES. Este debe comprender la totalidad de gastos y de ingresos. Estos son criterios que se detallan en el artículo 81 de la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades (2001).

5.4.3 Gobernanza y Administración de la Educación Superior**5.4.3.1 Órganos de gobierno**

El órgano de gobierno es denominado Consejo de Gobierno. Este está conformado por un máximo de 50 elementos de la comunidad universitaria, entre los que están, el claustro, vicerrectores, representantes de decanos y directores. Además, lo conforma el Gerente, el Secretario General, y el Rector que es el presidente. Esta organización está establecida en el artículo 15 de la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades (2001).

5.4.3.2 Requisitos para la función directiva

En las universidades, el Rector es elegido por la comunidad universitaria, o por el claustro docente, a través de una elección directa y voto general, de acuerdo a lo que estipula cada uno de sus estatutos. Para ser elegido se considera a los miembros activos que forman parte del cuadro de catedráticos de la institución. Esto lo establece la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades (2001), en su artículo 20. Además, aquí se indica el proceso que se sigue para la elección, así como el tiempo de mandato y las causales para una posible sustitución. Mientras que para la elección de vicerrectores son nombrados por el Rector, entre los docentes que acrediten el título de doctores que trabajan en la universidad.

5.4.4 Aseguramiento de la calidad

La normativa establece que la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación ANECA, es el órgano encargado de la evaluación, la certificación y la acreditación de las IES. Esto debido que el aseguramiento de la calidad es uno de los fines de las políticas universitarias, acorde a lo que se manifiesta en el artículo 31 de la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades (2001).

5.4.5 Profesionalización de la función docente

Para postular a la función docente los interesados deben contar con estudios de pregrado y de posgrado, como Licenciatura, Máster y Doctorado, además de diversos cursos de formación. La postulación debe realizarse por concurso de oposición, así, como también requiere la presentación de un trabajo de investigación, acorde a lo que se determina en la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades (2001).

5.5 CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS**5.5.1 Autonomía Universitaria****5.5.1.1 Derecho de escoger su personal**

De acuerdo a lo indicado por la AIU respecto al derecho que debe tener la universidad para escoger a su personal (López Segrera, 2007), se evidencia que las leyes de Argentina, Ecuador

y España convergen en este punto. Aunque, una de las tres leyes analizadas acoge de una forma más completa la gestión del talento humano, ya que lo señala a partir de la selección, formación y promoción. Este es el caso de la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades, ya que no solo se limitan a la función de nombrar el personal como lo indica la LOES y la LES 24521. Se destaca la LOES al incluir criterios de alternancia, equidad de género e interculturalidad, que las otras dos no lo hacen.

5.5.1.2 Planes y programas de estudio

En lo que corresponde a los planes y programas de estudio, de acuerdo a la Asociación Internacional de Universidades la tendencia está encaminada a favor de que las universidades elaboren sus propios programas y que estén en la capacidad de determinar el nivel requerido para cada título y diploma (López Segre, 2007). La comparación realizada permite evidenciar que la normativa de estos países converge en la facultad otorgada a las universidades para que elaboren sus propios planes y programas de estudio.

5.5.1.3 Administración de recursos

En este aspecto la Asociación Internacional de Universidades considera que un aspecto importante de autonomía es la libertad que deben tener las universidades para distribuir sus recursos. Se identifica que las tres leyes otorgan a las universidades libertad para gestionar sus recursos y bienes, de acuerdo con sus estatutos. Sin embargo, esto no les exime de ser fiscalizadas y de la rendición de cuentas que debe realizar la máxima autoridad al final de cada periodo, como parte de una política de transparencia con la comunidad educativa y con la sociedad.

5.5.1.4 Alcance de la autonomía universitaria

Dentro del ámbito de la autonomía universitaria la autarquía y el financiamiento de las universidades es un aspecto primordial, que la LOES y la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades (2001) no menciona, pero que sí se menciona en el artículo 59 de la LES 24521, en el que se señala que las IES poseen autarquía económica financiera; de esta manera se incrementa la autarquía de las universidades, para que puedan gestionar la obtención de fuentes alternativas de financiamiento. Este es un aspecto y una fortaleza de la LES 24521 que podría ser considerado para su incorporación en la ley de ES de Ecuador y España, considerando la realidad de cada país.

Sí bien en el artículo 59 de la LES 24521 se menciona sobre la autarquía económica financiero que tienen las universidades argentinas, no se lo establece en el capítulo 2 de la LES 24521, que abarca el alcance de la autonomía universitaria. Por lo que amparado en el artículo 75 de la constitución argentina que señala la exigencia que tiene el Congreso de garantizar la autarquía y autonomía de las universidades del país, sería importante que a través del artículo 29 de la LES 24521 se reconozca la autonomía institucional, política, académica, administrativa y autarquía económica-financiera, con capacidad para disponer de sus recursos y gestionar su patrimonio (Calderón, 2022).

5.5.2 Sostenimiento y Régimen Financiero

A pesar de las acciones realizadas por Argentina para incrementar de forma progresiva la inversión educativa de 4% a 6% en el periodo 2008-2013, estas no han sido suficientes (Hernández, 2009), ya que Giustiniani (2006) indicaba que este incremento progresivo apenas cubriría los incrementos salariales comprometidos para el período. Lo que se corrobora en la actualidad, ya que es notorio que el presupuesto sigue siendo escaso para garantizar una apropiada expansión y afirmación del sistema de ES público, pues en la región de América Latina y El Caribe la matrícula universitaria creció de 5 millones de alumnos en 1995 a 25 millones al año 2018 (Consejo de Rectores de Universidades Privadas de Argentina CRUP, 2018), y se prevé que continúe incrementando en futuros años, como consecuencia de la masificación de la ES, que es otra tendencia de la ES.

La legislación es una pieza clave en el sostenimiento de la ES, y en el caso de Argentina, el artículo 59 de la LES 24521 señala que las IES tienen autarquía económico-financiera, de esta manera abre la brecha para que las universidades busquen otras fuentes de financiamiento. Empero, esta puede ser una de las razones por las cuales el Estado reduce la asignación de recursos del Tesoro Nacional a las universidades, y los destina a otras entidades que consideran prioritarias. Por ejemplo, de acuerdo a los datos que se reflejan en la Red Iberoamericana de Indicadores de Educación, se puede apreciar una reducción del gasto total en ES como porcentaje del PIB del año 2017 al año 2018. En el 2017 el gasto total en ES como porcentaje del PIB alcanzó un 1,39%, mientras que en el año 2018 se redujo a 1.26% (Red ÍndicES, 2020).

Estas variaciones decrecientes impactan en las IES, por lo que se requiere encontrar alternativas para que se garantice el financiamiento de la ES, a partir de políticas públicas que incrementen los fondos asignados a las universidades para su sostenimiento. Esto sería el panorama más adecuado, empero, la situación de cada país hace que los países no alcancen ni el promedio de América Latina y el Caribe, que el aproximadamente el 1,5% del PIB. Esto denota el insuficiente presupuesto asignado para satisfacer los requerimientos de un sistema de ES en progreso que busca solventar las demandas de investigación de la sociedad (López, 2016).

Además, como lo señala Calderón (2022) el impulso de la autarquía de las IES, no debe representar una disminución de las obligaciones que tiene el Estado de garantizar el sostenimiento y funcionamiento de las IES, ya que se debe regir a lo que estipula la normativa vigente de cada nación.

Para Rama (2013), existe una disminución de gasto público por concepto de ES, en función de las demandas y de la inmovilización respecto al producto bruto. Este es otro de los impulsores de la internacionalización de la ES. Ante esto, se requieren acciones para que el Estado establezca una contribución financiera para el sostén de las IES de cada país, que considere un incremento progresivo de la inversión educativa respecto del Producto Bruto Interno, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los objetivos de forma eficiente y eficaz, mediante un funcionamiento y desarrollo adecuado de las funciones sustantivas de la universidad, como es la extensión, la investigación y la docencia. Además, debería quedar estipulado que la gestión de otros recursos por parte de las IES, no puede ser justificación para la disminución del aporte del tesoro nacional (Calderón, 2022).

En este contexto, la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior afirma que se debe impulsar la inversión privada en ES, debido que es evidente que los recursos públicos son limitados e insuficientes como consecuencia de la masificación que está teniendo la educación (UNESCO, 2009, citado por Calderón, 2022). Para lo cual se considera que la ley de ES de cada país, deberían señalar el papel que debe cumplir el Estado, como un agente que promueva la incorporación de estímulos fiscales o de créditos para patrocinadores y benefactores de las IES.

5.5.3 Gobernanza y Administración de la Educación Superior

5.5.3.1 Órganos de gobierno

En la legislación de los tres países existen convergencias, ya que consideran dentro de sus órganos de gobierno la inclusión del claustro docente, representantes de los estudiantes, personal no docente, y graduados. En la legislación de Ecuador se especifica el cogobierno que debe existir en las universidades, mientras que en las otras dos leyes no lo dice explícitamente. Sin embargo, todas adoptan una forma de gobierno compartida con el involucramiento de los miembros de la comunidad universitaria.

En el caso de la LES 24.521 (1995), en el artículo 53 se define la composición y características de los órganos colegiados. Según esta norma, el claustro docente debe tener una representación mayor, y esta no debe ser menor al cincuenta por ciento de todos los integrantes. Los miembros

complementarios son representantes de los estudiantes, personal no docente y el personal de graduados (Calderón, 2022).

Por ejemplo, en el caso de Ecuador, el artículo 60 de la LOES (2018) establece que, en el ejercicio de la autonomía de las universidades, “la participación de los estudiantes dentro de los organismos colegiados de cogobierno debe ser del 25% al 35% del total del personal académico con derecho a voto, exceptuándose al rector o rectora, vicerrector o vicerrectora y vicerrectores o vicerrectoras de esta contabilización” (p.29). Además, en el artículo 61 de esta ley se establece que, para ocupar una dignidad de representación estudiantil, se debe tener una media de notas igual a muy bueno en todo su trayecto como estudiante. Además, debe tener superado el cincuenta por ciento de la malla curricular. Finalmente, debe entregar un plan de trabajo que contempla lo que se plantea alcanzar en el caso de ser electo.

Por este motivo se propone que se especifique en el artículo 53 de la LES 24521, el porcentaje de intervención que deben tener los representantes de los alumnos dentro de los órganos colegiados, y que este no sea menor a un tercio de la totalidad de sus miembros, acorde a las tendencias internacionales y a los principios reformistas que se buscaba desde el año 1918.

5.5.3.2 Requisitos para la función directiva

La legislación de cada país establece los requisitos que debe cumplir el personal para ser considerado dentro de las funciones directivas de las universidades. En la legislación de los tres países se puede apreciar convergencias y divergencias. Las convergencias se dan en la experiencia docente que debe tener el personal directivo.

En el caso de Argentina el rector debió ingresar a la profesión docente a través de concurso en una IES del país (Ley de Educación Superior 24.521, 1995). En el caso de Ecuador el rector también debe haber ingresado a la función docente por concurso público de méritos y oposición, u demás procesos de selección que se basan en méritos en cualquier IES nacional o extranjera (Ley Orgánica De Educación Superior, 2018). Esta tendencia también se puede apreciar en España, ya que los rectores son electos de los funcionarios que conforma el Cuerpo de Catedráticos de la Universidad. Adicional a estos requisitos, en Ecuador se valora de forma positiva otros aspectos como: el grado académico (PhD o su equivalente), experiencia docente, publicación de obras de relevancia, acceso a la docencia por concurso público.

En el caso de Ecuador, la LOES indica de manera detallada los requisitos que se debe cumplir para ser Rector, mientras que en la LES 24521 de Argentina y en Ley Orgánica 6/2001 de Universidades de España no se indica explícitamente los requisitos que debe cumplir un rector, ya que estos requisitos se establecen en los estatutos de las universidades. Por ejemplo, en el artículo 16 del estatuto de la Universidad Nacional de Córdoba se establece que los requisitos de un Rector, son una edad mínima de treinta años, argentino de nacimiento o naturalizado, y docente regular de cualquier IES del estado. La duración de esta designación es de tres años (Estatutos de La Universidad Nacional de Córdoba, 2004).

La tendencia que está teniendo la legislación de las IES, muestran la necesidad de contar con rectores y vicerrectores que tengan una amplia capacitación, vasta experiencia en docencia y gestión de IES. Estos aspectos deberían ser considerados dentro de una futura reforma a la LES 24521, ya que marcan el camino para la profesionalización de la función directiva, a través de una permanente capacitación académica, vasta experiencia en investigación, gestión universitaria, y en docencia.

5.5.4 Aseguramiento de la calidad

Esto muestra la tendencia que está teniendo la ES a nivel mundial, ya que en la actualidad es evidente que los sistemas educativos de ES reconocen la importancia de contar con organismos encargados de ejecutar la evaluación externa de las universidades, como parte de un proceso que busca garantizar la calidad de la ES de cada país.

Si bien en Argentina se está cumpliendo con la evaluación y acreditación de las universidades a través de la CONEAU, Puiggros (2009) menciona que existen falencias respecto al aseguramiento de la calidad en las IES y sus sedes, por lo que se hace importante la implementación de políticas educativas que solventen el pedido de cientos de jóvenes, que reclaman por una educación de calidad, ya que esto es necesario para alcanzar ubicarse en el ámbito laboral. Por lo que la normativa debería estipular la responsabilidad que tienen las IES en la garantía de la calidad de carreras, programas y sedes, a través de procesos de evaluación y acreditación institucional (Calderón, 2022).

5.5.5 Profesionalización de la función docente

De las tres leyes analizadas, se identifica que ninguna obliga que los profesores tengan conocimientos pedagógicos para el ejercicio de su vocación, aspecto que es imprescindible en estos tiempos, pues el déficit de preparación sistemática en la labor docente se traduce en obstáculos para la renovación, la innovación y el desarrollo de las situaciones de conocimiento a las que están expuestos los estudiantes universitarios.

Por ello, se propone impulsar en dichas leyes el deber de los instructores de todas las categorías de poseer una titulación universitaria de idéntico o superior nivel a aquella en la que entrenan. Además, han de acreditar formación y actualización profesional para el ejercicio de la labor docente, dentro de la disciplina de información relacionada con su preparación, y formación significativa en pedagogía, metodologías de aprendizaje y estudios investigativos.

Hernández (2009) considera que las IES no priorizan los recursos económicos para la formación de formadores. Este escenario contrasta con lo recomendado por la UNESCO (2009), ya que indica que las IES deben promover el perfeccionamiento de los docentes, para alimentarles de amplios conocimientos y talentos que les permitan llevar a cabo nuevas funciones en un sistema de formación y aprendizaje convergente. Por lo tanto, se considera que una mejor legislación educativa en estos países debe obligar a que los presupuestos de los centros de enseñanza superior incluyan partidas únicas para financiar planes de becas o recursos monetarios útiles para la especialización o la formación vinculada a la carrera docente.

Estas acciones deberían ser los elementos sustanciales para la profesionalización de la función docente, de acuerdo con la CRES (2018), que señala la importancia de dignificar la profesión docente mediante iniciativas crecientes que redunden en la revalorización social y la mejora de la calidad de vida de los docentes de América Latina y el Caribe.

Conclusiones

Esta investigación permitió realizar el análisis de las leyes de ES de Argentina, Ecuador y España, en relación a las tendencias actuales, desde la metodología de educación comparada. Las tendencias actuales de la ES señalan que las IES deben tener:

- Autonomía universitaria para establecer sus propias leyes, escoger a su personal, aprobar planes y programas de estudio, administrar los recursos. En efecto, la legislación debe precautelar este principio, y en las tres leyes de ES se identifican estos criterios, aunque no abarca todo el contexto, por lo que estas leyes deberían promover la autonomía institucional, política, administrativa, académica y de autarquía económica financiera, con capacidad de dirigir su patrimonio y situar sus recursos. Sin que esto les exima de la fiscalización y la rendición de cuentas.
- Sostenimiento y régimen financiero para garantizar el normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines y funciones (docencia, investigación, extensión). Aunque en el caso de Argentina, se identifica que el presupuesto asignado para la ES no es suficiente, algo que no difiere de Ecuador, pues a nivel regional es claro que el presupuesto asignado

es limitado, y no alcanza para cubrir todas las demandas de la sociedad, por lo que se requiere impulsar leyes que garanticen la asignación presupuestaria suficiente para que las IES cumplan su propósito. Además, la legislación debe permitir a las IES buscar otras fuentes de financiamiento, sin que esto les exima de la rendición de cuentas.

- Gobernanza y administración de la educación para garantizar la participación de todos los miembros de las IES, a través de formas de gobierno compartido o cogobierno, que involucra a todos los actores de la comunidad educativa. Además, se destaca la importancia de promover la especialización de la función directiva, para que las IES cuenten con directivos de vasta preparación académica y experiencia en el campo de la docencia, gestión e investigación, ya que esto es imprescindible para hacer frente los desafíos actuales. Para esto, se requiere que los gobiernos trabajen en leyes que promuevan estos criterios en pos de una mejor ES.
- Aseguramiento de la calidad para satisfacer las expectativas de los alumnos, pues la ES es el puente a través del cual se vinculan al mundo laboral. Referente a este criterio, los países analizados cuentan con agencias u organismos para garantizar el cumplimiento de la normativa y de los estándares de calidad. Sin embargo, esta calidad debe extenderse y garantizarse tanto en las sedes principales, como en las sedes secundarias, así como en modalidad presencial u online.
- Profesionalización de la función docente para asumir los cambios, y adaptar los estilos de enseñanza a entornos virtuales, para lo cual se requiere de personal calificado y preparado para la docencia. En este punto, se evidencia que la legislación de los países analizados establece requisitos necesarios para cumplir con la función docente. Estos requisitos se enfocan en la preparación que deben tener los docentes en su área de conocimiento, y de forma limitada se da interés a la preparación pedagógica. Por lo que las leyes deberían promover que los docentes cuenten con capacitación en pedagogía, ya que es la manera como pueden impactar de forma positiva en los alumnos, pues el docente es la piedra angular que permite cumplir con el prometido de la institución.

Referencias bibliográficas

- Ley Orgánica De Educación Superior LOES, Registro Oficial Suplemento 298 de 12-oct.-2010 1 (2018). <https://bit.ly/3frnbS9>
- Brunner, J. J. (2011). University governance: Typology, dynamics and trends. *Revista de Educacion*, 355, 137–159. <https://sede.educacion.gob.es/publiventa/d/22866/19/0>
- Calderón Arregui, D. A. (2022). Análisis de la Ley de Educación Superior , LES 24521 , de Argentina : Reflexiones y propuestas de cambio para su reforma Analysis Of The Higher Education Law LES 24521 Of Argentina : Reflections And Proposals For Change For The Reform Of The Law. *Revista Killkana Sociales*, 6(2), 35–48. <https://doi.org/10.26871/killkanasocial.v6i2.1005>
- Castillo, J., & Contreras, F. (2020). *Gobernanza universitaria: análisis de situación desde la perspectiva de la Ley de Educación Superior Argentina*. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0257-43142021000200018
- Ley de Educación Superior 24.521, 87 149 (1995). https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_argentina_1040.pdf
- Consejo de Rectores de Universidades Privadas de Argentina CRUP. (2018). *Observaciones, comentarios y propuestas al Plan de acción CRES 2018-2028*.
- Finocchiaro, A. (2004). *Un estudio sobre autonomía universitaria*. Prometeo Libros.

- Ganga Contreras, F., & Abello Romero, J. (2014). Gobernanza Universitaria: una aproximación preliminar y sinóptica a su conceptualización. *Revista Fen Opina Online*, (56), 1–6.
- Giménez, G., & Del Bello, J. C. (2016). La Ley 24.521 de Educación Superior. Su impacto modernizante y la necesaria nueva agenda de política pública universitaria. *Debate Universitario CAEE-UAJ*, 5(9), 9–32. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/extart?codigo=6467992>
- Giustiniani, R. H. (2006). Proyecto de Ley para la educación superior Argentina. In *EXP 2063/06*. <https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-abierta-interamericana/politica-y-gestion-universitaria/proyecto-les-giustiniani/2973067>
- Hernández Carcagno, M. (2009). *Ley 24.521: Una ley en crisis* [Universidad Abierta Interamericana]. <https://imgbiblio.vaneduc.edu.ar/fulltext/files/TC090921.pdf>
- Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. (2008). Declaración y plan de acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe. *Conferencia Regional de Educación Superior, Cartagena de Indias, Colombia, 2008*, 2(5), 255. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000181453.locale=es>
- Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. (2018). Plan de Acción 2018 - 2028 Declaración III Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe. *III Conferencia Regional de Educación Superior CRES 2018*. <https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2019/02/PlandeAccionCRES2018-2028-Def.pdf>
- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades., Pub. L. No. 307, BOE (2001). <https://www.boe.es/buscar/pdf/2001/BOE-A-2001-24515-consolidado.pdf>
- López Segrera, F. (2007). Notas para un estudio comparado de la educación superior a nivel mundial. In *Escenarios mundiales de la educación superior. Análisis global y estudios de casos*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/segrera/03LSegrera.pdf>
- López Segrera, F. (2016). Educación Superior Comparada: Tendencias Mundiales y de América Latina y Caribe. *Avaliação: Revista Da Avaliação Da Educação Superior (Campinas)*, 21(1). <https://doi.org/10.1590/S1414-40772016000100002>
- Moscoso Bernal, S. A., & Vizuela Carpio, J. F. (2022). Análisis de la actual Ley de Educación Superior de Argentina; reflexiones y propuestas de cambio. *Revista San Gregorio*, 0(49). <https://doi.org/10.36097/RSAN.V0I49.2088>
- OEA. (2003). *Diagnósticos, Desafíos y Lecciones Aprendidas en equidad y calidad, educación secundaria y Formación Docente: Bases Para La Discusión Sobre Las Prioridades Educativas En Los Proyectos Hemisféricos*. http://www.oas.org/udse/informellministerial/informe/documentos_inf.html
- Puiggros, A. y otros. (2009). *Expte. 0458-D-2009, Trámite Parlamentario: 004 (05/03/2009)*. <https://www.hcdn.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=0458-D-2009>
- Rama, C. (2009). Macrotendencias y Macrotensiones : Las encrucijadas de la educación superior en América Latina. *Policy Futures in Education*, 7(5), 463–472. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.2304/pfie.2009.7.5.463>
- Rama, C. (2013). Las Diversas Internacionalizaciones De La Educación Superior En América Latina. *Asociación Colombiana De Universidades*, 29–41. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7971555>
- Red ÍndicES. (2020). *Gasto total en educación superior como porcentaje del PIB 2010-2019*. http://app.redindices.org/ui/v3/comparative.html?indicator=ES_GAST_PBI&family=ESUP&start_year=2010&end_year=2019

- Sepulveda, M. (2014). De la retorica a la practica: el enfoque de derechos en la proteccion social en America Latina. *CEPAL - Serie Políticas Sociales*, 189, 75. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35912/1/S2014131_es.pdf
- UNESCO. (2009). Conferencia mundial sobre la educación superior - 2009: la nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo. (Sede de la UNESCO, París, 5-8 de julio de 2009). In *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)* (Vol. 14, Issue 3). <https://doi.org/10.1590/s1414-40772009000300013>
- Estatutos de la Universidad Nacional de Córdoba, (2004). https://www.famaf.unc.edu.ar/documents/1229/Estatutos_de_la_UNC.pdf
- Vaccarezza, L. (2006). Autonomía universitaria, reformas y transformación social. In VESSURI, H.(Comp.) *Universidad e investigación científica*. (pp. 33–49). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100614120356/universidad.pdf>