

V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2008.

Problemas legales y huecos normativos de la internacionalización de la educación superior .

Hermo, Javier.

Cita:

Hermo, Javier (2008). *Problemas legales y huecos normativos de la internacionalización de la educación superior. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-096/266>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/edBm/sYu>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

**PROBLEMAS LEGALES Y HUECOS NORMATIVOS DE LA
INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Mesa J16: Homo Academicus. Desafíos actuales de la Universidad

Autor: Mg. Javier Hermo

Pertenencia institucional: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales
Domicilio: Azcuénaga 268 1° “C” (C1029AAF) – Ciudad de Buenos Aires
Correo electrónico: jphermo@yahoo.com.ar; jphermo@mail.fsoc.uba.ar

INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas nuevos que trae aparejada la creciente internacionalización y, sobre todo, la transnacionalización de la educación superior, frecuentemente es subestimado y no visibilizado en su completa dimensión.

Nos estamos refiriendo a la ausencia de normativas que regulen la reciente aparición de nuevos desarrollos y articulaciones para ofertar cursos y carreras en la educación superior. Nos centraremos en las ofertas educativas transnacionales, que parten de una institución y/o carrera autorizada en un país, para dictarla en otro distinto; ya sea a través de plataformas de educación virtual sin presencia de agentes comercializadores de la oferta en el país de destino, como a través de acuerdos, articulaciones o presencia comercial directa en el otro país. Es decir, lo que en la terminología de las negociaciones sobre el comercio de servicios se corresponde con el modo de suministro transfronterizo (1).

Para que sirva de ejemplo de los problemas a que nos referiremos y las diversas situaciones planteadas, desarrollaremos una comparación entre la situación en España y Argentina, que contemplan diferencias normativas en cuanto a la radicación de centros universitarios extranjeros y han sido motivo de inquietudes periodísticas en los últimos años por problemas conexos con el tema central aquí planteado. El breve desarrollo de estos casos permitirá ilustrar mejor las dificultades a las que hacemos referencia.

La Ley de Educación Superior de Argentina, que fuera sancionada en 1995 no contemplaba diversas situaciones que luego se revelaron como problemas potenciales o reales. El arduo debate que precedió a la sanción de la ley y la dificultad para lograr acuerdos del oficialismo y oposición de entonces, redujeron las posibilidades de revisar los problemas que se generaron a partir de la aplicación de la ley, así como aquellos que no fueron contemplados en la misma: ya sea porque surgieron después o por falta de previsión al respecto.

V Jornadas de Sociología de la UNLP
I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales
“Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas.
Desafíos para el conocimiento social”

No es intención de este trabajo realizar esta revisión, tarea que -por otra parte- se está realizando al momento de escribir esto en el congreso nacional. Pero si ahondaremos en una de las consecuencias relacionadas con lo que hoy en día suele llamarse educación transnacional.

Lo que queremos destacar aquí, a partir del análisis comparado entre la normativa vigente en España y en Argentina para la instalación de instituciones de educación superior extranjeras y de casos reales (algunos que tuvieron trascendencia pública hace un par de años), son los huecos normativos que existen en ambos sistemas legales y las diferencias que suponen a la hora de dar cuenta del nuevo escenario globalizado de la educación superior.

Hasta la primera mitad de la pasada década, cuando fue debatida y sancionada la ley, la importancia de la internacionalización en la educación superior y de la globalización, en términos generales, si bien ya tenía manifestaciones y expresiones bien claras, no era visualizada por la mayoría de los actores sociales e instituciones del sector.

EL NUEVO ESCENARIO

Para comenzar a desarrollar este punto es necesario hacer referencia a la ausencia de legislación que regule los nuevos espacios globales y transnacionales en general, y las dificultades de diverso orden, que existen para avanzar en regulaciones internacionales en materia educativa.

A lo largo de la década presente, se ha hecho cada vez más notorio que existen una serie de tendencias crecientes hacia:

- una fuerte movilidad internacional de estudiantes, docentes e investigadores,
- una mayor y sostenida presencia de instituciones de educación superior extranjeras en terceros países;
- la aparición y crecimiento de "proveedores de servicios educativos" multinacionales, internacionales y globales;
- una creciente expansión de ofertas educativas de todo tipo disponibles a través de plataformas de educación virtual.

Por supuesto, no pretendemos describir exhaustivamente éstas tendencias ni relevar sistemáticamente las características de las mismas, si no enunciar aquellas más destacadas para el análisis que nos proponemos realizar en este trabajo.

V Jornadas de Sociología de la UNLP
I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales
“Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas.
Desafíos para el conocimiento social”

En otros artículos y ponencias hemos desarrollado algunos de estos puntos y remitimos a su lectura para aquellos interesados en profundizar acerca de estos temas¹.

Son varios los autores que han tematizado el decreciente poder de los estados nacionales para regular dentro de sus territorios y, consecuentemente, las dificultades cada vez mayores para arribar a acuerdos entre estados que permitan regulaciones de carácter internacional efectivo. Hay espacios regionales, especialmente y por sobre todos, la Unión Europea donde se han desarrollado ejemplos exitosos de regulación regional supranacional. Sin embargo, hasta ahora hay muchas esferas de lo público que quedan por fuera de estas regulaciones.

Así, se ha hecho referencia también a una nueva *lex mercatoria* que, al modo de la medieval, comenzaría a construirse al margen de los estados, amparada por organizaciones internacionales y por prácticas comerciales, así como por la existencia de grandes empresas multinacionales que operan simultáneamente en todo el globo.

En un sentido análogo, diversos sectores directamente relacionados con ésta nueva fase globalizada de modernidad líquida o capitalismo tardío, han ido construyendo esquemas normativos fácticos o, cuando menos, sin la presencia activa de los estados nacionales en un marco de acuerdos, que han ido expandiendo una por ahora "tibia" legislación global.

Autores como Hardt y Negri² o Sassen³, entre los principales, han señalado y descripto acertadamente buena parte de estos procesos; aún cuando falta una recopilación sistemática y una interpretación teórica más ajustada a esas nuevas realidades.

Una vez más, éste no es uno de los propósitos del presente trabajo, por lo que se dejará esta discusión en este punto.

Pero era necesario hacer referencia a estos desarrollos para dejar asentado el hecho de que hay sectores donde la normativa avanza como puede y donde las prácticas comunes también instituyen marcos regulatorios, por lo general ligados a conseguir las mejores condiciones para garantizar las transacciones del capital.

¹ Véase HERMO y PITTELLI, (2008); HERMO y BIZZOZERO, (2008) y HERMO, (2004) (I y II).

² HARDT y NEGRI (2002).

³ SASSEN (2007).

LOS MARCOS REGULATORIOS

La normativa y situación en Argentina

Planteadas estas consideraciones generales, es necesario hacer referencia a los marcos normativos específicos de España y Argentina. Vale decir que las mismas sólo son aplicables a los respectivos países y no puede inferirse de ellas que normativas similares existan en los respectivos espacios regionales: Unión Europea y Mercosur. Por un lado, porque las mismas fueron dictadas en momentos previos a que se produjeran procesos de convergencia de la educación superior en los espacios regionales respectivos; por otro, porque la educación es una de las áreas en las que no se ha avanzado en regulaciones de este tipo de carácter supranacional.

Hicimos ya una breve referencia a la situación de Argentina y la inexistencia de previsiones respecto de fenómenos ligados a la internacionalización. De hecho, la única que puede destacarse es que la ley prevé la posibilidad de la instalación en el país de universidades extranjeras, siempre y cuando se constituyan jurídicamente en el país del mismo modo que debe hacerlo cualquier universidad privada que busque autorización para su funcionamiento. Es decir, que para lograrlo debe constituir la persona jurídica de una asociación civil o fundación y, por lo tanto, una organización sin fines de lucro que tiene que cumplir pasos para su inscripción como tal de acuerdo a la normativa sobre el particular y que es común a cualquier tipo de entidad sin fines de lucro, más allá de su área de actuación.

Esta situación, si bien no introduce una discriminación en términos estrictos, porque se trata de una normativa válida para cualquier habitante de la República Argentina, no prevé el hecho de que tanto las entidades sin fines de lucro como las instituciones de educación superior creadas a partir de las mismas tienen ya un reconocimiento de su status jurídico por parte de algún estado extranjero. Pero aún más, se plantean otros dos tipos de problemas: las universidades estatales de otros países son consideradas en Argentina en pie de igualdad con todo tipo de universidades privadas radicadas en el país, llegando al extremo de considerar a la más antigua de todas ellas como una universidad privada con reconocimiento provisorio (nos referimos a la Universidad de Bolonia, que tiene una sede en Buenos Aires) y; que en otros estados pueden ser titulares de instituciones de educación superior sociedades comerciales u otro tipo de entidades que no son equiparables a las que son definidas como de bien público en la normativa Argentina.

V Jornadas de Sociología de la UNLP
I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales
“Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas.
Desafíos para el conocimiento social”

Sumado a ello, fuera de enunciar que la reglamentación preverá requisitos especiales para la educación a distancia, ésta es considerada pura y exclusivamente en términos de oferta realizada por instituciones de educación superior autorizadas por el estado argentino, sin que haya ninguna previsión acerca de ofertas educativas transnacionales de educación a distancia. De ello se sigue que, en la medida en que no se transgredan ciertas disposiciones tales como hacer publicidad desde una entidad jurídica argentina haciendo mención a las palabras universidad o universitario (lo que está expresamente prohibido y sancionado por la normativa sino se posee autorización para funcionar como universidad), pueden no sólo dictarse cursos y carreras de nivel superior en el país -lo que sería inevitable, de cualquier forma-, sino también constituirse centros de tutoría y tomar exámenes de estas instituciones sin que ello esté previsto ni regulado por la normativa.

Un buen ejemplo de esta afirmación, y el más conocido, es el de la existencia de centros de este tipo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España en las ciudades de Rosario y Buenos Aires. A pesar de que los mismos existen desde hace ya muchos años, y de que son centros oficiales reconocidos por la propia UNED, los mismos no están registrados ni sujetos a ningún tipo de regulación por las autoridades de aplicación de la legislación argentina en materia de educación superior, simplemente porque tal tipo de centros no está previsto en la normativa y por lo tanto, dado que no viola ninguna disposición "no existen" para el control.

En este caso particular, vale la pena detenerse un instante porque España es uno de los dos únicos países con los que Argentina aún sostiene un convenio de reconocimiento de títulos automático para la mayor parte de los casos. Esto significa que un estudiante argentino que no se mueva del territorio nacional, curse a distancia a través de la plataforma de educación virtual de la UNED, de los exámenes y haga las tutorías pertinentes en los centros oficiales radicados en Argentina, puede obtener una titulación universitaria española que, con un simple trámite de convalidación ante la Dirección Nacional de Gestión Universitaria del Ministerio de Educación de Argentina, sea válido -y por ende, habilitante- en el país.

Esta situación, si bien no tiene nada criticable en sí misma, no está contemplada en la normativa y se tramita del mismo modo que si el estudiante argentino si hubiera trasladado a España y hubiera venido luego a pedir la convalidación del título obtenido.

Para el caso argentino, como para América Latina en general, la condición para poder ejercer profesionalmente es que el título tenga reconocimiento oficial y sea "habilitante". Dicho de

V Jornadas de Sociología de la UNLP
I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales
“Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas.
Desafíos para el conocimiento social”

otro modo, que el alcance o incumbencias profesionales estén claramente establecidos en el plan de estudios aprobado y vigente. No obstante, existen otros dos tipos de condicionamientos especiales para el ejercicio profesional: las leyes nacionales y provinciales que reglamentan ejercicios particulares y que, en la mayoría de los casos imponen colegiación y matrícula obligatorias y, en el mismo sentido, la declaración de profesiones y carreras de riesgo que haya realizado el Consejo de Universidades en cumplimiento de lo previsto en el artículo 42 de la Ley de Educación Superior (LES) 24.521.

Sin embargo, en el caso de las profesiones no reguladas por el estado -y hay que decir que son todas las "no tradicionales"-, la convalidación o reconocimiento de títulos tiene menor importancia, porque de ello no depende la posibilidad de obtener una matrícula habilitante, ya que esta no es necesaria.

Es así, que para todos esos casos y dependiendo del desarrollo profesional del sector y la importancia económica de las competencias en juego, el proceso de "nacionalización" de un título universitario extranjero puede no ser relevante, como no lo es para el conjunto de las titulaciones de posgrado que se consideran "académicas" y no habilitan a ningún ejercicio profesional *per se*.

La importancia de este hecho se funda en que para todos estos casos, la cuestión de la convalidación o reconocimiento no tiene gran importancia y, por tanto, puede ser soslayada sin mayor problema. Esto sienta las bases para que otras instituciones de educación superior extranjeras de países que no tienen convenios de convalidación o reconocimiento de títulos, emulen el ejemplo de la UNED, siempre que ofrezcan cursos y carreras que no requieran habilitación profesional argentina.

Hasta aquí, hemos descrito el problema del hueco normativo argentino desde la perspectiva de la posibilidad de que ofertas educativas transnacionales se dicten en territorio nacional y los problemas que resultan de considerar por igual a quien tiene una institución de educación superior ya reconocida y funcionando en su país de origen, que a cualquier particular interesado en lograr la autorización para funcionar como universidad privada.

Si el vacío legal no contempla estas posibilidades o lo hace deficientemente, mucho peor es la situación respecto de las instituciones de educación superior argentinas que quieran dictar carreras fuera del país o lo hagan a través de modalidades a distancia. En tal sentido, hay que recordar que hasta hace muy poco tiempo no podían aspirar a un título emitido por una universidad argentina quienes no poseyeran un DNI (documento único de identidad)

V Jornadas de Sociología de la UNLP
I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales
“Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas.
Desafíos para el conocimiento social”

argentino. Esto no sólo generaba problemas para estudiantes extranjeros a distancia, sino también a lo que quisieran venir a estudiar al país, ya que debían tramitar una radicación que hiciera posible obtener el DNI y no podían hacerlo con visa de estudiante.

Por supuesto, el marco regulatorio de terceros países pone límites a la posibilidades de las Instituciones de Educación Superior (IES) argentinas (como a cualquier otra extranjera) para instalarse o no en su territorio; como sucede en el territorio argentino con las IES extranjeras. Sin embargo, distintos países han comenzado a incluir en sus marcos normativos la posibilidad de que se radiquen en su territorio IES de otros países a condición de que hayan obtenido autorización para funcionar en ellos.

La normativa y situación en España

Para este trabajo, hemos ya señalado que desarrollaremos el caso español, para compararlo con el argentino. Así, sin entrar en mayores tecnicismos, vamos a destacar que la normativa del Reino de España admite la figura de Centros Universitarios Extranjeros como una de las posibles IES que formen parte de su sistema universitario. Estrictamente hablando, no lo integran, pero a todos los fines prácticos se trata de oferta de educación superior disponible de modo presencial en territorio nacional español y que se origina en terceros países.

La normativa española prevé una serie de requisitos similares a los que se le exige a cualquier universidad española para su funcionamiento en cuanto al espacio físico, el plantel docente y otras cuestiones similares. Sin embargo, da por sentado que si existe una autorización o reconocimiento oficial para el funcionamiento de la IES que solicita ser admitida para funcionar en territorio español, por parte del país de origen de la misma (esto significa siempre una autorización o reconocimiento por parte del estado en cuestión), los estudiantes que decidan cursar carreras en esos centros universitarios extranjeros lo hagan bajo las condiciones académicas del país de origen de ese centro. Por lo tanto, es como si hubieran decidido trasladarse a ese tercer país para cursar sus estudios. Las exigencias relativas que se hayan solicitado para el funcionamiento como centro universitario extranjero en España, estarán relacionadas solamente con aquello que la autoridad de aplicación española ha de controlar en el nivel apropiado.

Vale aclarar que originariamente, en España, esta autoridad de aplicación era ejercida por el estado nacional y fue luego transferida a las comunidades autónomas. Pero existen también características de habilitación referidas al local de funcionamiento que tienen que ser supervisadas por la autoridad local.

V Jornadas de Sociología de la UNLP
I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales
“Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas.
Desafíos para el conocimiento social”

Si bien el Real Decreto 557/91 pareciera referirse sólo a centros que funcionan con adscripción a una universidad pública española, la Orden Ministerial del 26-05-93 deja la puerta abierta para la Autorización de centros universitarios extranjeros no adscritos a Universidades públicas en su apartado octavo, donde se señala que se trata de “centros extranjeros, no radicados en Comunidades Autónomas con competencias en materia de enseñanza superior, que impartan enseñanzas de nivel universitario conforme a sistemas educativos vigentes en otros países, sea cual fuere su modalidad y no conducentes a títulos homologables a los españoles”.

En cualquier caso, se requiere una solicitud que contenga:

- a) Los datos de identificación de la persona física o jurídica
- b) La denominación específica de éste.
- c) El municipio, la entidad de población y el domicilio exacto
- d) Enseñanzas a impartir.

Dicha solicitud deberá ir acompañada de los siguientes documentos y justificaciones:

- a) Personería jurídica válida en España de quienes sean promotores de la iniciativa. Que debe ser acreditada, además por un acuerdo válido que especifique que quién inicia el procedimiento está autorizado para ello por acuerdo del titular del servicio educativo del país extranjero.
- b) Ofertas académicas que se impartirán. Con una adecuada justificación que incluya cuando piensan iniciarse las actividades -en caso de autorizarse el centro, claro está-, el cronograma que se seguirá para desarrollar estas ofertas y otras que la universidad de origen dicte –si es esa la intención-, la cantidad de vacantes y expectativas de crecimiento de población estudiantil, año a año, hasta alcanzar el pleno rendimiento, así como requisitos para el ingreso y nacionalidad de los alumnos que allí cursarán.
- c) Plantel docente. Se debe señalar cómo se compondrá, cómo será su evolución hasta llegar al pleno rendimiento, así como la dedicación y titulaciones de los propuestos para integrar el plantel.
- d) Personal de Administración y Servicios. Lo mismo que para profesores.
- e) Edificios e instalaciones. Si bien hay una serie de especificaciones distintas de acuerdo a la comunidad autónoma, en todos los casos debe presentarse una descripción exhaustiva y detallada de los edificios e instalaciones del centro, existentes y proyectadas, con indicación en este último caso del plazo de ejecución. En todos los

V Jornadas de Sociología de la UNLP
I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales
“Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas.
Desafíos para el conocimiento social”

casos, se deben especificar la localidad y domicilio donde haya de ubicarse, sus espacios y superficies y se justificará la titularidad jurídica sobre los mismos.

- f) Tiempo de funcionamiento. Con un compromiso de mantener en funcionamiento el centro, al menos, durante el tiempo que permita finalizar sus estudios a los alumnos que lo hayan iniciado en el mismo.
- g) Estudio de factibilidad económico-financiero. Se debe justificar la viabilidad económica del proyecto, evaluando con la máxima aproximación los ingresos y gastos del centro, detallándolo por año desde el comienzo de las actividades hasta su pleno rendimiento.
- h) Compromiso financiero. Se deben especificar los recursos con los que se cuenta y las garantías financieras para poder cumplirlo.
- i) Planes de estudios. Hay que adjuntar los planes de estudios aprobados en origen, con indicación de la carga horaria de los mismos.
- j) Convenio de colaboración. Si se opta por esta modalidad, hay que presentar el que se haya suscripto con Universidades o Centros Universitarios españoles.
- k) Certificación expedida por la representación diplomática acreditada en España del país de origen de la universidad extranjera, en la que se especifique si la Universidad cuenta con la autorización o reconocimiento oficial para su funcionamiento en el país de origen.

Luego de verificado que todo lo mencionado anteriormente está en regla y de acuerdo a lo solicitado, el Ministerio de Educación, previo informe del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la conveniencia del establecimiento basado en la existencia de tratados o convenios internacionales suscritos por España y, en su defecto, en el principio de reciprocidad, autorizará el establecimiento del centro, señalando el plazo dentro del cual deberán completarse los compromisos adquiridos por el titular en el expediente de autorización y las condiciones esenciales para la apertura y funcionamiento del centro.

Dichas “condiciones esenciales” podrán estar referidas a la ratio de docentes por alumno, a requisitos de titulaciones para el plantel docente, régimen de dedicación del mismo, espacios docentes, biblioteca, equipamiento, instalaciones deportivas, servicios comunes y demás que, a juicio de las autoridades de aplicación, permitan el adecuado dictado de clases con ciertas garantías de calidad. Las indicadas condiciones podrán establecer, también, un determinado porcentaje mínimo de plazas a ofrecer a alumnos españoles.

V Jornadas de Sociología de la UNLP
I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales
“Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas.
Desafíos para el conocimiento social”

A lo dicho hasta aquí, para el caso de tratarse de centros adscriptos a una universidad pública española, y de modo previo a tramitar lo anterior, deberá agregarse la suscripción de un convenio específico, que debe ser aprobado por el Consejo Social de la universidad española y debe contar con informe favorable del Consejo de Universidades. Una vez que se cuente con esto, comienza el trámite de aprobación ante el Ministerio. Si bien esto es más engorroso, garantiza la homologación automática del título en España.

Por otra parte, ello implica cumplir con las normativas generales para la autorización y funcionamiento de universidades privadas que se desarrollan en el Real Decreto 557/91 y que implican una serie de exigencias con respecto a lo detallado en el párrafo que hace referencia a “las condiciones esenciales”. Recordemos que siempre estamos hablando de educación en modalidad presencial.

Formuladas estas apreciaciones generales sobre la normativa española, se hace necesario destacar que la misma excluye expresamente toda posibilidad de reconocimiento o convalidación automática de titulaciones de estos centros universitarios extranjeros, lo que corre por un canal distinto. Si el país de origen de ese centro tienen convenios de algún tipo con España -ya sea bilaterales o en virtud de compromisos de integración como los de la Unión Europea-, la tramitación a seguir para obtener el reconocimiento será idéntica a la que debería hacerse de haber cursado el estudiante en el tercer país en cuestión.

Hay un procedimiento posible que simplificaría el trámite en aquellos casos en los que se establezca un convenio expreso para la creación de un centro universitario extranjero bajo la tutela de una universidad española. En ese caso, esta es la garantía de la calidad académica y de los pasos formales necesarios para cumplir con la tramitación posterior de lo que la normativa española denomina "homologación" de títulos.

Dada la existencia del convenio bilateral entre Argentina y España que ya se ha mencionado, es evidente que un centro universitario extranjero de origen argentino y radicado en territorio español tendría excelentes posibilidades de conseguir una rápida homologación de los títulos, del mismo modo que sucede con los títulos de la UNED que se obtienen en Argentina sin salir del país y luego son reconocidos como válidos en territorio argentino en virtud del convenio.

LOS HUECOS NORMATIVOS Y CÓMO SE “RELLENAN”

Ahora bien, mientras que la normativa española contempla esta situación en el mismo plano que la de cualquier otra universidad de cualquier otro país, la legislación argentina no tiene

V Jornadas de Sociología de la UNLP
I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales
“Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas.
Desafíos para el conocimiento social”

ninguna previsión al respecto, ya que no contempla el dictado de clases fuera de las sedes presenciales aprobadas en Argentina o de tutorías supervisadas dentro del territorio nacional.

Claro que esta ausencia no significa una prohibición, sino un hueco normativo. Y como la Constitución Nacional establece expresamente que todo aquello que no está prohibido por la ley está permitido, se colige que puede realizarse sin que medie ninguna regulación.

Antes de adentrarnos en los ejemplos de las Universidades Nacionales de Formosa y La Matanza, resonantes casos a los que ya adelantamos que nos referiríamos, hay que destacar otra consecuencia del hueco normativo señalado.

Nos estamos refiriendo al hecho conocido por autoridades ministeriales y universitarias, pero no suficientemente difundido y analizado en sus implicancias, de la existencia de numerosas subsedes con status jurídico diverso en muchas partes del territorio argentino distintas de la localidad de origen de la universidad. Este problema, que viene de larga data, pretendió ser solucionado con normativas "parche" que remitían a un ámbito específico previsto para tratar problemas regionales de la educación superior: los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES). De acuerdo a estas normas, las universidades debían obtener "permiso" del CPRES correspondiente que fuera distinto del suyo de origen para poder instalar una subsele allí. Por supuesto, esto regía sólo para las nuevas sin cuestionar lo que ya se había instalado.

Hay varios problemas a señalar en relación con esto.

- El primero es que la legislación argentina se encuentra con problemas para dictaminar cuál es el ámbito de la autonomía universitaria y hasta dónde llega. Por este motivo, las universidades nacionales y las privadas con reconocimiento definitivo pueden alegar -y de hecho lo han planteado así, en más de una ocasión- que la apertura de estas subsedes es una potestad de ejercicio de su autonomía que tiene rango constitucional y, por lo tanto, está por encima de normativas menores como esta. Las universidades privadas con autorización provisoria, por el contrario, tienen más limitaciones para ejercer plenamente esta autonomía y tienen inspecciones e informes periódicos de las autoridades de aplicación, lo que en teoría debiera dificultar la apertura indiscriminada de subsedes.
- El segundo problema complejo es que no hay limitaciones expresas a la apertura de tantas subsedes como se considere necesario por la universidad, dentro del área cubierta por el CPRES, que suele abarcar varias provincias.

V Jornadas de Sociología de la UNLP
I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales
“Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas.
Desafíos para el conocimiento social”

- El tercer problema es que existen una cantidad de acuerdos posibles entre municipios, provincias, establecimientos educativos de otros niveles y entidades diversas, con universidades que desean instalar subseces o que admiten la creación de las mismas por variados motivos, que no son encuadrables estrictamente bajo la modalidad de subseces, pero que lo son a todos los efectos. En algunos casos, existe cobertura legal para ello como son los acuerdos de articulación previstos en la normativa de creación de colegios universitarios y similares, y en otros hay modalidades laxas que van desde el sostenimiento por parte de un municipio de los gastos de la subsece en pos de atraer una oferta universitaria a su territorio (como los malogrados casos de Escobar y Merlo que hicieron sendos acuerdos para establecer sedes del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires y luego cambiaron de idea) hasta acuerdos comerciales de franquicias encubiertas, pasando por centros de tutorías de carreras semi presenciales o a distancia.
- Finalmente, un último problema deviene de las condiciones en las que se realizó la transferencia de servicios educativos de nivel secundario y terciario no universitario a las provincias, lo que más allá de un análisis profundo que no se realizará aquí por no ser pertinente, trajo como consecuencia la dispersión de criterios para el funcionamiento de los respectivos sistemas educativos provinciales. En particular, la posibilidad de autorizar el dictado del nivel secundario y terciario a distancia, comenzó a multiplicar las ofertas de este tipo y mostró con toda claridad las limitaciones del sistema. En efecto, de esta manera podría saltarse la aprobación por parte de cada jurisdicción educativa, ya que si se había conseguido autorización para funcionar en una de ellas y dado que los títulos emitidos son de validez nacional, se abría la puerta para que el estudiante de una provincia estuviera cursando una carrera originada y aprobada en otra, obteniendo una titulación oficial válida en todo el territorio argentino. Esta situación motivó que el tema fuera tratado en el Consejo Federal de Educación y que se dictaran normativas específicas para estos casos, aunque esto sucedió luego de que habían proliferado casos de este tipo. Si bien esto no se relaciona directamente con lo que aquí vamos a desarrollar, es necesario tenerlo presente porque se trata de la misma clase de problemas sobre los que estamos hablando y, porque, para uno de los casos en los que nos detendremos, esto fue parte del "modus operandi".

V Jornadas de Sociología de la UNLP
I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales
“Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas.
Desafíos para el conocimiento social”

Esta breve digresión sirve para introducir las verdaderas características del problema a considerar en relación con los casos de instalación de subsedes en España. Las mismas limitaciones y problemas que se han señalado con respecto a las subsedes en territorio de Argentina, son aplicables a la instalación de subsedes fuera del territorio, ya que no está prohibido y, por ende, está permitido.

Como se puede apreciar de lo señalado hasta aquí, los requisitos para autorizar un Centro Universitario Extranjero en España están bien detallados y parecieran tener niveles de exigencia superiores a los necesarios para abrir una subse de una universidad Argentina dentro del territorio nacional. Por lo menos, desde la fría letra esto es así.

Pero del mismo modo que en Argentina existen establecimientos educativos de diversas niveles distintos al universitario que poseen "capacidad ociosa" y buscan incrementar la cantidad de alumnos (en muchos casos también de ingresos por esta vía), también en España se han dado estas situaciones y existen una cierta cantidad de instituciones que pueden cumplir varios o todos los requisitos planteados para la autorización como centro universitario extranjero y que sólo requieren un acuerdo con alguna universidad para poder comenzar a tramitarlo.

Es así como, al calor de la creciente importancia de la educación transnacional y de la competencia que se entabla de facto entre instituciones, individuos y sistemas, se instalaron en territorio español varios de estos centros universitarios extranjeros -con características diversas-, y se sentaron las bases para que se produjeran las dos situaciones que derivaron en módicos escándalos de trascendencia pública.

EL ESCÁNDALO DE LOS “TÍTULOS TRUCHOS”

El caso de la Universidad Nacional de Formosa (UNaF)

La LES 24.521 permite la articulación entre instituciones terciarias no universitarias y universitarias, tanto bajo la forma de "colegios universitarios", como mediante otras modalidades de las que las más comunes remiten al reconocimiento de los estudios terciarios como ciclos básicos de carreras universitarias. Por eso, comenzaron a proliferar los denominados "ciclos de licenciatura" ofertados por universidades y dirigidos a graduados de instituciones terciarias, así como acuerdos explícitos entre entidades de ambos niveles que llevaron a la proliferación -en muchos casos- de subsedes virtuales de las universidades que han hecho este tipo de convenios.

V Jornadas de Sociología de la UNLP
I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales
“Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas.
Desafíos para el conocimiento social”

En virtud de un acuerdo de este tipo, una institución secundaria y terciaria de la provincia de Tierra del Fuego (World College) articuló carreras con la Universidad Nacional de Formosa (UNaF) y, a su vez, en virtud de otro acuerdo con una institución educativa española (Cibernos), pudo desarrollar varias ofertas académicas argentinas en territorio español. Como la normativa de este último país prevé la instalación de centros educativos extranjeros y todas las instituciones mencionadas tenían autorización o reconocimiento oficial para su funcionamiento (si bien Cibernos no estaba exactamente en la misma situación que las dos argentinas), no había obstáculo formal para poder encajar estos acuerdos en una operatoria compleja para obtener titulaciones oficiales de Argentina en España.

La complejidad de esta operatoria era que no se trataba exactamente de un caso previsto en la normativa española, aunque no la contrariaba, y estaba fuera de todo encuadre previsto en la normativa Argentina.

Por el convenio celebrado entre World College y la UNaF, podían dictarse carreras de esta última dondequiera que hubiera sedes de la primera, reconociendo expresamente los estudios terciarios cursados en la primera como parte de la carrera de grado respectiva en la segunda. Esto se refiere, principalmente, a las carreras presenciales que son la absoluta mayoría en ambas instituciones.

Hasta aquí, una situación de articulación como las descritas más arriba, que muestra a las claras los problemas de huecos normativos y ausencia de planificación de la educación superior: el sólo hecho de articular carreras de instituciones que quedan en extremos opuestos del país, habiendo sedes de otras universidades en Tierra del Fuego, debiera señalar los problemas a los que hacemos referencia, ya que no se trata de ofertas a distancia.

Por otra parte, debido el convenio entre World College y Cibernos, esta última institución podía matricular alumnos españoles para la primera, tanto para estudios secundarios como terciarios no universitarios. En el caso del título secundario (bachiller), se trataba de una oferta autorizada originariamente a distancia para la provincia de Tierra del Fuego por la autoridad local respectiva. Debido a los reconocimientos ya señalados, este título secundario podría homologarse al español, permitiendo que -al igual que en Argentina- pudieran acceder a él, adultos que hubieran dejado de estudiar.

El problema se planteaba con las titulaciones terciarias no universitarias que no tienen un equivalente exacto español (lo más parecido es la denominada “Formación Profesional”), lo que se resolvió considerando a esos títulos terciarios sólo como parte de la carrera

V Jornadas de Sociología de la UNLP
I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales
“Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas.
Desafíos para el conocimiento social”

universitaria de la UNaF. Es por este motivo que se produce una triangulación con vértice en World College, gracias a la cual podrían obtenerse un título de bachiller argentino sin moverse de España y, de idéntica manera, un título universitario argentino -con su título intermedio si alguien lo requiriera-, todo en Cibernos y con el respaldo académico de World College o la UNaF según fuera el caso.

El porqué de la intervención de World College en el título terciario, esta directamente relacionado con las cláusulas menos transparentes de estos convenios. Se trata del acuerdo económico que, por lo general y siendo válido para este caso, deja los ingresos provenientes del cursado de la carrera terciaria para la institución de ese nivel y los provenientes del ciclo de complementación curricular para la universidad. Puede haber variaciones sobre esto (por ejemplo que la universidad se lleve un pequeño porcentaje de las ganancias en el primer tramo cubierto por el terciario y se invierta la ecuación para el segundo), pero todos estos acuerdos incluyen muy clara y específicamente el tema del reparto de dividendos.

Hemos sostenido en otras ocasiones, que he aquí el verdadero motor de este tipo de "nuevos" emprendimientos conjuntos, que tanto desarrollo han tenido. No sólo en Argentina, sino que estas modalidades de internacionalización y transnacionalización, así como de articulación de niveles están relacionadas con prácticas comerciales usuales en otras áreas y que ha invadido progresivamente el terreno educativo, no como producto del accionar inescrupuloso de unos pocos (que también existe, por supuesto), sino de una lógica sistémica de expansión y desarrollo de nuevos mercados.

Ya que introdujimos la cuestión económica, debemos señalar especialmente dos cuestiones.

La primera es que a partir de la sanción de la LES, las universidades nacionales del estado argentino pueden aplicar aranceles a sus estudiantes si así lo establecen, modificando el histórico principio de gratuidad de la enseñanza pública. Es con base en esta norma que muchas de las universidades nacionales que han celebrado convenio de articulación o para la apertura de subsedes, cobran aranceles a los estudiantes que se encuentran cubiertos bajo estas modalidades, mientras no lo hacen en sus propias sedes oficiales de origen. Este ha sido el caso de la UNaF, como el de otras universidades nacionales que tienen subsedes dentro del territorio argentino, con la justificación de mayores costos por traslado de docentes u otras similares. Hasta el momento, los escasos intentos de abordar el tema para regularlo, se han estrellado con la falta de voluntad política de autoridades universitarias y ministeriales para terminar con situaciones que rayan con el escándalo.

V Jornadas de Sociología de la UNLP
I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales
“Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas.
Desafíos para el conocimiento social”

La segunda es que todo este escenario comenzó a moverse en un sentido distinto del que lo había hecho hasta 2001, no sólo por la expansión de la educación transnacional y la internacionalización, que se incrementó fuertemente en esta década en todo el mundo⁴, sino debido a la formidable devaluación del peso, que hizo cada vez más atractiva la posibilidad de tener ingresos en euros y menos viable para los estudiantes argentinos buscar ofertas educativas extranjeras..

Si hasta la salida de la convertibilidad había una fuerte presencia de instituciones extranjeras intentando captar estudiantes argentinos o buscando asociarse con instituciones argentinas para ofertar carreras aquí -especialmente de posgrado-, con una coyuntura cambiaria totalmente trastocada, fueron las IES argentinas las que salieron a buscar estudiantes en el extranjero, ya fuera tentándolos para venir a estudiar aquí o, como en este caso, a través de subsedes en el exterior.

En resumidas cuentas, más allá de las denuncias periodísticas y de las tramitaciones irregulares que puedan haber existido de estos convenios al interior de la UNaF, no había en tal conducta más que el aprovechamiento de la inexistencia de normativa específica al respecto. Lo que si constituía una conducta irregular era el hacer pasar como alumnos presenciales regulares de la universidad a quienes no habían puesto nunca un pie en ella sin contemplar especialmente dicha situación. Por ejemplo, aprobando la creación de carreras a distancia o semi presenciales que supusieron el traslado de tutores de la UNaF a España, lo que no fue hecho de un modo claro y transparente a pesar de estar previsto en el convenio entre las partes. El otro aspecto oscuro y cuestionable, es como se negociaron y cómo se justificaban los ingresos extras provenientes de la que, en los hechos funcionaba como una "subsede" española.

Pero los títulos que fueran a ser expedidos a través de esta modalidad, lejos de ser "truchos", como titularon los diarios, suponían el cursado de una carrera, el cumplimiento de una serie de pasos administrativos, la intervención de autoridades de los establecimientos involucrados y la legalización y homologación de los títulos. Por lo tanto, aunque hubiera algunas irregularidades en la tramitación interna de los mismos, éstas no estaban relacionadas con el cumplimiento de pasos no muy distintos de los necesarios para obtener un título en Argentina.

⁴ Véase **HERMO y BIZZOZERO, (2008)** para mayores datos.

V Jornadas de Sociología de la UNLP
I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales
“Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas.
Desafíos para el conocimiento social”

Lejos de pretender defender a los actores involucrados en este episodio, lo que se está mostrando es la existencia del hueco normativo del que venimos hablando, que permitió que se desarrollara una actividad de esta forma.

Hay que agregar a todo lo anterior que esta situación era bien conocida en las dependencias pertinentes del Ministerio de Educación ya que existía un expediente en trámite relativo a consultas formuladas por las autoridades españolas a través de la embajada argentina en Madrid y a presentaciones realizadas por el propio World College, que buscaba legitimar su accionar. De modo que las autoridades educativas argentinas no fueron sorprendidas más que en su desidia colectiva para abordar este tipo de problemas.

El caso de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM)

El otro caso al que hacíamos referencia es el de la Universidad Nacional de La Matanza, también motivo de escándalo periodístico, aunque en este caso con menor base aún que el anterior.

La situación que se dio fue similar a la anterior, porque se trataba de realizar un convenio para la creación de un centro universitario extranjero en España que dictara las carreras de la UNLaM. Para ello se celebró un convenio con una institución educativa argentina (Fundación Unión de Centros Educativos, FUCE) que estaba intentando desarrollar un proyecto propio en España, que facultaba a ésta última a negociar la posible instalación de un centro propio o bien la asociación con uno ya instalado y que pudiera cumplir ese rol.

En este caso, aparentes diferencias comerciales entre Cibernos y la UNaF, llevaron a los primeros a explorar una posible asociación con la UNLaM a través de World College, sin que se hubiera llegado a ningún resultado, pero logrando despertar el interés periodístico por tratarse de varios socios que ya estaban actuando en España.

Para este caso no se produjo efectivamente el dictado de ninguna carrera ni curso y ni siquiera se llegó a firmar un convenio firme para crear un centro extranjero con una institución que tuviera personería jurídica española. De modo tal que, en este caso, no hubo ninguna clase de títulos expedidos por la UNLaM, ni "truchos" ni de ninguna otra clase.

Sin embargo, las crónicas periodísticas insistieron en caracterizarlo de la misma forma que lo sucedido con la UNaF, haciendo hincapié en la supuesta situación irregular de la firma de estos convenios.

CONCLUSIONES

Como ya se ha insistido, no hay nada irregular en la medida en que estas situaciones no están previstas por la normativa. Es esta ausencia la que facilitó la exploración de estas posibilidades que, por otra parte, de haber estado reguladas tendrían que haber seguido procedimientos acordados y conocidos.

Si, por ejemplo, se hubiera exigido que para que una institución argentina pudiera ofertar sus carreras o cursos fuera del territorio nacional, tuviera que haber aprobado las mismas como ofertas educativas a distancia y estas hubieran sido reguladas en tiempo y forma (ya que para el 2003 aún no lo estaban, a pesar de mencionarse su necesidad en la LES de 1995), estas situaciones controversiales no se hubieran producido.

La mora de la administración se debió en buena medida a la falta de comprensión de los máximos niveles de autoridad política educativa acerca del nuevo escenario que se abre con la globalización en materia educativa. La reacción tardía, más allá de salir del paso del escándalo periodístico, mostró la inexistencia de una estrategia al respecto, situación que aún continúa de esta manera.

Se ha preferido hacer énfasis en encontrar presuntos responsables de estas situaciones por sobre el análisis de los nuevos problemas que deben resolverse en ésta fase globalizada en el ámbito educativo. De modo central, lo que se está interpelando es la capacidad y posición del estado argentino para regular estas cuestiones o, como se ha venido haciendo hasta el momento, fingir que estos no son temas importantes más que en el momento en que concentran atención periodística. Momento en el cual se agitan las aguas, se emiten opiniones apresuradas y con escaso fundamento, hasta que el interés decaiga y el asunto pase al olvido como efectivamente sucedió luego de enero del 2006.

Lo que es más grave, es que salvo el desplazamiento de algunos funcionarios -el más notorio es el de Carlos Dalfaro, ex-rector de la UNaF-, no ha habido un auténtico compromiso de las autoridades educativas para abordar el tema con seriedad y tratar de plantear un esquema válido y acorde al nuevo escenario.

BIBLIOGRAFÍA

BAUMAN, Zygmunt (2003). Modernidad Líquida. Buenos Aires: FCE.

BECK, Ulrich (1998). ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Colección Estado y Sociedad. Barcelona: Paidós.

de WIT, Hans, JARAMILLO, Isabel Christina, GACET-AVILA, Jocelyne, KNIGHT, Jane, (Ed.) (2005). Higher Education in Latin America: The International dimension. Washington, D.C., EEUU: World Bank Publications.

DIDOU AUPETIT, Sylvie (2005). Internacionalización y proveedores externos de educación superior en los países de América Latina y en el Caribe: principales problemáticas. Caracas, Venezuela: IESALC – UNESCO.

GORZ, André (1998). Misérias del presente, riqueza de lo posible. Buenos Aires: Paidós.

HARDT, Michael y NEGRI, Toni (2002). Imperio. Buenos Aires: Paidós.

HERMO, Javier y BIZZOZERO, Lincoln, (2008). “El Acuerdo General de Comercio de Servicios y la educación superior. Temas en debate, estado de las negociaciones y opciones de regulación de los países de la región”. En **TANCREDI, Beatriz (ed.) (2008).** Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe. Contribuciones a los documentos síntesis. Bogotá: IESALC-UNESCO. Publicación electrónica integrante del libro Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://www.iesalc.unesco.org.ve>

HERMO, Javier y PITTELLI, Cecilia, (2008). “Globalización e internacionalización de la educación superior. Apuntes para el estudio comparado de la situación en Argentina y el MERCOSUR”. En Revista Española de Educación Comparada, N° 14 (2008). Sociedad Española de Educación Comparada – UNED. Madrid, junio de 2008

HERMO, Javier y PITTELLI, Cecilia, (2005). “Ejes de una Reforma Educativa Integral”. En *Série - Estudos N° 20 - Periódico do Mestrado em Educação, (jul. dic. 2005.)* Campo Grande, Matto Grosso, Brasil: Universidade Católica Dom Bosco (UCDB).

HERMO, Javier (2004) (I). “Experiencias Latinoamericanas de Movilidad y Reconocimiento en el Nuevo Escenario Internacional”. En **Consejo Superior de Educación (CSE) - Comisión Nacional de Acreditación de Pre-Grado (CNAP), 2004.** Seminarios CSE/CNAP N° 8. Santiago, Chile: CSE, CNAP.

V Jornadas de Sociología de la UNLP
I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales
“Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas.
Desafíos para el conocimiento social”

HERMO, Javier (2004) (II). “Servicios Educativos y Profesionales. Una visión sobre su regulación posible”. Publicación del “Taller sobre Reglamentación Nacional”, Panel “La visión de los reguladores” Ginebra, Suiza: Organización Mundial de Comercio (OMC).

IESALC – UNESCO (2006). Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe. 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior. Caracas, Venezuela: Editorial Metrópolis.

MINC, Alain (2001). www.capitalismo.net. Buenos Aires, Argentina: Paidós. Colección Espacios del Saber. (Orig. en francés: www.capitalisme.fr, 2000).

PUGLIESE, Juan Carlos (ed.) (2003). Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional. Buenos Aires: SPU, MECyT.

REICH, Robert (1993). El trabajo de las naciones. Barcelona, España: Editorial Vergara.

SASSEN, Saskia (2007). Una sociología de la globalización. Buenos Aires: Katz Editores.

UNESCO-OECD (2005). Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education. Paris, Francia: Documento final conjunto UNESCO y OCDE.

UNESCO (1990). Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Jomtien, Tailandia: Asamblea de la UNESCO.

VIRNO, Paolo (2003). Gramática de la multitud. Para un análisis de las formas de vida contemporáneas. Buenos Aires, Argentina. Editorial Colihue. Colección Puñaladas, ensayos de punta.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

ARGENTINA: Ley de Educación Superior N° 24.521. Decretos PEN 499/95; 173/96; 576/96; 455/97; 81/98; 276/99; 1047/99; 1123/99 y 1232/01. Resoluciones Ministerio de Educación varias.

ESPAÑA: Ley orgánica universitaria 2001. Real Decreto 557/91. Orden Ministerial 26-05-93. Orden Ministerial 2107-95. Real Decreto 485-95. Orden Ministerial 272-02.

FUENTES PERIODÍSTICAS

ARGENTINA: Diario Clarín. Ediciones de noviembre y diciembre de 2005 y enero de 2006.