

CAPITULO IX

ALUMNOS

1. También en el régimen de alumnos hay varias cuestiones estrechamente vinculadas a la autonomía - autarquía universitaria. En el capítulo VI (n° 5 a n° 7) se ha visto la referente a la participación estudiantil en el gobierno universitario, y en el capítulo X (n° 5), sobre el régimen económico-financiero de las universidades, se verá la relativa al eventual arancelamiento de los estudios de grado. En este capítulo nos ocuparemos sólo de la cuestión de la admisión, permanencia y promoción de los alumnos. Comencemos por los antecedentes.

2. Con excepción del decreto-ley 6.403/55, sus concordantes, y la ley 22.207, todas las demás tienen alguna norma general sobre la materia, como se puede apreciar en los siguientes textos:

"El consejo superior (...) dicta los reglamentos que sean convenientes y necesarios para el régimen común de los estudios y disciplina general de los establecimientos universitarios" (ley 1.597, art. 1°, inc. 3°).

"El Consejo Nacional Universitario tendrá los siguientes deberes:
(...) Armonizar y uniformar los planes de estudio, condiciones de ingreso, sistemas de Promoción, número de cursos y título a otorgar para las mismas carreras" (ley 13.031, art. 112, inc. 3°).

"Los requisitos de admisión, categorías, promociones, concesión de becas, épocas de examen y todo lo atinente al régimen del estudiantes, será reglamentado por el Consejo Nacional Universitario" (ley 14.297, arts. 58 y 61, inc. 3°).

"Corresponde al Consejo Superior: Establecer normas generales para regular el ingreso y permanencia de los estudiantes" (ley 17.245, art. 56, inc. k).

"Las universidades reglamentarán a través de sus estatutos el régimen de alumnos" (ley 20.654, art. 41).

"Al Consejo Superior Provisorio corresponde: (...) Dictar su reglamento interno y aquellos reglamentos y ordenanzas necesarios para el régimen común de los estudios y disciplinas generales de la universidad" (ley 23.068, art. 6°, inc. e).

Pese al carácter aparentemente tan general de las normas citadas, las mismas leyes establecen luego excepciones particulares de gran importancia, que analizaremos a continuación.

3. La primera excepción se relaciona con la admisión de los alumnos, esto es, su ingreso en la universidad, acerca de lo cual todas las leyes, excepto el decreto-ley 6.403/55 y la ley 23.068, contienen normas específicas. He aquí los textos:

"Cada facultad (...) fijará las condiciones de admisibilidad para los estudiantes que ingresen en sus aulas" (ley 1.597, art. 1º, inc. 4º.)

"Las condiciones de admisibilidad para los estudiantes a las universidades serán uniformes en todo el país y se fijarán por el Consejo Nacional Universitario. (...) Todo el que solicite ingresar a los cursos o rendir examen en las facultades deberá acreditar tener aprobados los estudios que correspondan a la enseñanza media, normal o especial, de acuerdo a la reglamentación que se establezca.

(...) Sin perjuicio de lo establecido en los artículos precedentes se podrán exigir estudios complementarios o pruebas de competencia, antes de aceptar la incorporación de alumnos a las facultades" (ley 13.031, arts. 92, 93 y 95).

"Los requisitos de admisión (...) serán reglamentados por el Consejo Nacional Universitario" (ley 14.297, arts. 58 y 61, inc. 3º)

"Será requisito indispensable para ingresar a las universidades nacionales tener aprobados los estudios que correspondan al ciclo de enseñanza media, de acuerdo con las reglamentaciones correspondientes. El Consejo de Rectores deberá coordinar en todo el país las condiciones de admisión a las diversas carreras. (...) Sin perjuicio de lo establecido en el artículo precedente se exigirá, además, la aprobación de pruebas de ingreso que reglamentará cada facultad (ley 17.245, arts. 81 y 82).

"Será requisito indispensable para ingresar a las universidades nacionales tener aprobados el ciclo de enseñanza media o aquellos estudios que permitan deducir una capacitación equivalente al mismo. (...) Sin perjuicio de lo establecido en el artículo precedente, se podrán exigir estudios complementarios o cursos de capacitación, antes de aceptar la incorporación de alumnos a determinadas facultades o unidades académicas equivalentes, departamentos o carreras" (ley 20.654, arts. 35 y 36).

"Será requisito indispensable para ingresar a las universidades nacionales: a) Tener aprobados los estudios que correspondan al ciclo de enseñanza media; b) Cumplir las condiciones que establezca cada universidad y satisfacer las pruebas de admisión que las mismas fijen con ajuste a las normas generales que determine el Ministerio de Cultura y Educación" (ley 22.207, art. 34).

Como síntesis de estos antecedentes, puede decirse lo siguiente:

a) Prácticamente todas las leyes exigen, como requisito de admisión, la aprobación previa de los estudios correspondiente al nivel medio de la enseñanza. La ley 20.654 admite también, según se ha visto, otros estudios "que permitan deducir una capacitación equivalente".

b) Con relación a pruebas o exámenes de ingreso, algunas leyes las admiten, dejando la correspondiente decisión a criterio de cada universidad (leyes 13.031 y 20.654), y otras las establecen como obligatorias (leyes 17.245 y 22.207). Las restantes guardan silencio.

c) En cuanto al órgano con atribución o competencia para reglamentar el ingreso, dentro del marco legal preestablecido, hay tres variantes, a saber.)a respectiva facultad (ley 1.597), un órgano interuniversitario (el Consejo Nacional Universitario o Consejo de Rectores, en las leyes 13.031, 14.297 y 17.245), y una autoridad extrauniversitaria (el Ministerio, en la ley 22.,207).

4. Otra excepción, tanto o más importante que la anterior, es la relativa a la permanencia del alumno en su condición de tal, o por lo menos en la de alumno regular. Sobre esta materia, los únicos antecedentes son éstos:

"Las facultades recibirán exámenes en las épocas oficiales que fijen sus reglamentos a los estudiantes regulares o libres que lo soliciten y del número de materias sobre que pretendan someterse a prueba, debiendo observarse para estas pruebas el orden indicado en los reglamentos respectivos" (ley 3.271, modificatoria de la ley 1.597).

"Los estudiantes serán regulares y libres, Los primeros deberán asistir obligatoriamente, para mantener su situación de tales, a las clases prácticas y trabajos universitarios en la proporción que fije cada facultad. Son los únicos que pueden obtener becas" (ley 13.031, arts. 78 y sigs., que regulan la condición de alumno libre y de alumno vocacional).

"Cada facultad reglamentará el número de insuficientes que determinará la pérdida de la condición de alumno. Todo alumno que en el término de un año no aprobare, sin causa justificada, por lo menos una materia o su equivalente del correspondiente plan de estudios, perderá automáticamente su condición de tal. Las facultades reglamentarán las pruebas y condiciones que exigirán para reinscribir al que haya perdido la condición de alumno" (ley 17.245, arts. 89 y sigs.).

Como puede verse, la distinción entre alumnos regulares y libres aparece en la ley 3.271, del año 1895, y es regulada minuciosamente (hasta en la duración de los exámenes de los alumnos libres) en la ley 13.031. La ley 17.245 abandona ese criterio de distinción y se refiere exclusivamente a la "condición de alumno", regulando tanto su conservación como su pérdida. En las restantes leyes no hay normas específicas sobre la cuestión.

5. La ley 24.521 ha regulado la materia con bastante detalle, a través de normas de indudable importancia.

a) Sus principios generales son los siguientes:

"Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones: (...) Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias" (art. 29, inc. j, común a todas las universidades nacionales, provinciales y privadas).

"(...) En las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada facultad o unidad académica equivalente" (art. 50, exclusivo para las universidades nacionales).

b) Con respecto al régimen de admisión, dispone lo que sigue:

"Para ingresar como alumno a las instituciones de nivel superior, se debe haber aprobado el nivel medio o el ciclo polimodal de enseñanza. Excepcionalmente, los mayores de 25 años que no reúnan esa condición, podrán ingresar siempre que demuestren, a través de las evaluaciones que las provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires o las universidades en su caso establezcan, que tienen preparación y/o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente" (art. 7°, común a toda la educación superior, universitaria y no universitaria).

"Para ingresar como alumno a las instituciones universitarias, sean estatales o privadas, deberá reunirse como mínimo la condición prevista en el artículo 7° y cumplir con los demás requisitos del sistema de admisión que cada institución establezca" (art. 35, común a todas las instituciones universitarias nacionales, provinciales y privadas).

c) En cuanto al régimen de permanencia o regularidad de los alumnos, la única disposición es ésta:

"Cada institución dictará normas sobre regularidad en los estudios, que establezcan el rendimiento académico mínimo exigible, debiendo preverse que los alumnos aprueben por lo menos dos (2) materias por año, salvo cuando el plan de estudios prevea menos de cuatro (4) asignaturas anuales, en cuyo caso deben aprobar una (1) como mínimo" (art. 50, aplicable únicamente a las universidades nacionales).

Las normas transcriptas merecen, a nuestro juicio, los siguientes comentarios:

a) Con respecto a los principios generales, lo absolutamente nuevo es el régimen específico para las universidades de más de cincuenta mil alumnos, en las cuales la materia pasa a ser resorte exclusivo de las facultades o unidades académicas equivalentes. La cuestión se vincula, teóricamente, con la dimensión óptima de las instituciones universitarias y el problema de las "megauniversidades", temas nunca debatidos ni encarados entre nosotros con la necesaria profundidad'. Pero, desde el punto de vista de nuestro análisis, ella se reduce a juzgarla constitucionalidad de la norma, acerca de lo cual pueden hacerse varias reflexiones. En primer lugar, es indudable que, en materia académica, las leyes y los estatutos universitarios han reconocido tradicionalmente a las facultades atribuciones muy amplias. Un antecedente interesante en este sentido es la ley 1.597, que en un mismo artículo otorga atribuciones generales al Consejo Superior y atribuciones particulares en materia de admisión a las facultades, en una época en la que ninguna de las dos universidades entonces existentes alcanzaba los mil alumnos. En segundo lugar, tratándose de autonomía universitaria, no puede dejarse de considerar que tan universitario es el consejo superior como las facultades. Distinto sería el caso si la atribución excepcional le hubiera sido otorgada a un órgano extrauniversitario. Finalmente, debe advertirse que la norma no impide que el régimen de alumnos sea común a todas las facultades, si ellas así lo acuerdan ².

b) En lo que concierne al régimen de admisión o ingreso, la ley introduce una excepción a la exigencia tradicional de estudios previos completos de nivel medio, excepción que va mucho más allá de la establecida en la ley 20.654, aunque ahora sólo en favor de los

mayores de 25 años. En cambio, en materia de pruebas o exámenes de ingreso, respeta sin modificaciones esa tradición, admitiendo su posibilidad, pero dejando la decisión a criterio de cada universidad ³.

c) Finalmente, en lo relativo a la permanencia de los alumnos, la ley plantea un serio interrogante. En efecto, si el término "regularidad" se refiere a la condición de alumno, en general, tal como lo hacía la ley 17.245, se trataría de una cuestión de alta política educativa, que a nuestro juicio es indudablemente de competencia del Congreso; pero en tal caso, el silencio de la ley acerca de las consecuencias prácticas de un rendimiento insuficiente haría dudar de la eficacia de la norma. Si, en cambio, se refiere sólo a los alumnos "regulares" y la consecuencia del rendimiento insuficiente fuera sólo la pérdida de tal condición, la norma tendría muy poca trascendencia y, paradójicamente, parecería una innecesaria injerencia en la esfera de la autonomía académica.

Notas

1. El tema de las "megauniversidades" plantea, a nivel mundial, cuestiones de alta política universitaria, que no se reducen, por cierto, al régimen de alumnos. Vanossi (*Universidad y Facultad de Derecho...* p.76) señala que hay universidades que tienen más población que algunas provincias argentinas; y en efecto, hay siete que tienen más alumnos que la población de Tierra del Fuego y tres provincias que tienen menos habitantes que alumnos la Universidad de Buenos Aires. En nuestro país, la primera ley que se refirió al tema fue la 19.039, aprobatoria del "Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975", que preveía, entre otras medidas, el "*redimensionamiento y reordenamiento, geográfico de las actuales universidades*". Posteriormente, la ley 20.654, encomendó al "sistema de coordinación universitaria", dependiente del Ministerio de Cultura y Educación:

"hacer los estudios necesarios tendientes a redimensionar las universidades existentes y a fijar la dimensión máxima de las que se crearen con posterioridad, respetando los criterios de eficiencia didáctica, técnica y científica que deben ser propios de cada universidad" (art. 52).

Sobre el "gigantismo" universitario y dimensión óptima de las universidades puede verse Héctor Félix Bravo, "Estructura y dimensión de la universidad" (en *Educación popular*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1983), págs. 78-83.

2. Lo que enturbia el análisis objetivo de la cuestión es el conflicto ampliamente publicitado entre el Consejo Superior y la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires, a raíz del ingreso a esa Facultad, en el que se mezclan cuestiones académicas y extrauniversitarias. Si no fuera por esta circunstancia, probablemente la norma no hubiera motivado mayores cuestionamientos.

3. Sobre los sistemas de ingreso o admisión y su relación con la equidad educativa, puede verse la reciente investigación de Víctor Sigal, *El acceso a la educación superior* (Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación, 1995).