



---

## ¿Una nueva Ley de Educación Superior 2020?

*Melisa Cuschnir*

[melisacuschnir@gmail.com](mailto:melisacuschnir@gmail.com)

*Universidad de Buenos Aires. CONICET. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE), Buenos Aires, Argentina.*

*Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación, Universidad de Buenos Aires. Becaria Doctoral, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación.*

*Judith Naidorf.*

[judithnaidorf@gmail.com](mailto:judithnaidorf@gmail.com)

*Universidad de Buenos Aires. CONICET. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE), Buenos Aires, Argentina*

*Doctora de la Universidad de Buenos Aires. Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. Licenciada en Ciencias de la Educación, Universidad de Buenos Aires. Investigadora Independiente, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Docente regular en cátedra de Pedagogía (UBA).*

8

---

### **Resumen**

En el discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación del año 2020, el presidente de la nación Alberto Fernández anunció la apertura del debate de una nueva Ley de Educación Superior. La Ley 24.521 (LES) que regula el sistema de educación superior argentino cuenta ya un

cuarto de siglo, pese a la gran cantidad de críticas que acumula. Desde su sanción hasta la actualidad se han realizado diferentes modificaciones en el articulado de la LES, producto de intensos debates parlamentarios que incluso procuraron sustituirla sin lograr el objetivo. Este trabajo busca reconstruir algunos debates que tuvieron lugar en el año 1995 y en los años posteriores a la sanción de la LES, visitar la consulta "Hacia una Nueva Ley de Educación superior" y los proyectos de ley (2008-2011) así como también recuperar sus modificaciones en el año 2015, con el propósito problematizar y esbozar algunas líneas que nos permitan volver a revisar los desafíos y deudas pendientes con nuestro complejo de educación superior.

**Palabras claves:** Autonomía, Cogobierno, Educación Superior, Evaluación, Políticas universitarias

### **Abstract**

In the opening speech of the ordinary sessions of the Congress of the Nation of the year 2020, president Alberto Fernández announced the opening of the debate on a new Higher Education Law. Law 24,521 (LES) that regulates the Argentine higher education system has been in existence for a quarter of a century, despite the large amount of criticism it has accumulated. From its enactment to the present, different modifications have been made to the articles of the LES, the product of intense parliamentary debates that even attempted to replace it without achieving it. This work seeks to reconstruct some debates that took place in 1995 and in the years after the enactment of the LES, to revisit the consultation "Towards a New Higher Education Law" and the bills (2008-2011) as well as to recover its modifications in 2015, in order to question and outline some lines that allow us to revisit the challenges and outstanding debts with our higher education system.

**Key words:** Autonomy – Cogovernment – Higher Education – Evaluation – University Policies

## **Introducción**

El 1ero de marzo del año 2020, el presidente Alberto Fernández dio el discurso en la apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación Argentina. Tradicionalmente dicha elocución pretende instalar propuestas de agenda parlamentaria y cuando se trata del primer discurso al inicio de un gobierno, también trazar pistas del rumbo pretendido en las futuras acciones del mismo.

Aquí se destaca la propuesta de apertura de un debate pendiente en relación a la legislación del sistema de educación superior. Al respecto afirmó ante la asamblea legislativa: "nuestras universidades son una instancia central de la democratización del acceso al conocimiento. Proponemos iniciar el debate de una nueva Ley de Educación Superior que permita fortalecer nuestro sistema universitario. La gratuidad y el acceso irrestricto a la universidad son el punto de partida. Fortalecer el vínculo de la universidad con la comunidad y el sector productivo es central para garantizar el desarrollo territorial."<sup>1</sup>

La ley que se busca sustituir y que actualmente regula a la Educación Superior es la Ley 24.521 (LES) sancionada el 20 de julio de 1995 durante la presidencia de Carlos Menem. Dicha ley fue promulgada pese a la resistencia de gran parte del movimiento estudiantil, docentes y rectores, quienes sostuvieron fuertes críticas expresadas en movilizaciones, amparos actividades públicas de discusión y expresiones en libros y artículos académicos y en medios de comunicación para demostrar su rechazo.



---

<sup>1</sup> Discurso del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la apertura del 138º período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos>

Si bien la LES motivó un rechazo muy importante en las comunidades educativas, luego de un cuarto de siglo de su creación algunos de los cuestionamientos iniciales hoy son incorporados con naturalidad por las instituciones de educación superior y se han arraigado en la cultura académica. En este sentido, proponemos en este artículo reactualizar con perspectiva de historicidad y desde una perspectiva genealógica, el marco que dio origen a la LES, algunas de sus resistencias manifiestas, el debate parlamentario que tuvo lugar en 2008, la reforma del articulado en 2015 y algunas contribuciones al debate actual signado por lo acontecido y lo pendiente. Para ello dividiremos el artículo en tres partes. Un primer apartado en el cual nos proponemos recuperar los principales debates alrededor de la Ley 24.521 sancionada durante el menemismo, poniendo el foco en los cambios introducidos por la LES en relación a la autonomía, el cogobierno y el vínculo universidad con la sociedad. En el segundo apartado abordaremos el proceso de debate que se inicia en el año 2008 con la consulta “Hacia una Nueva Ley de Educación superior” y las modificaciones realizadas en el año 2015 en los últimos meses de presidencia de Cristina Fernández de Kirchner previos a la asunción de Mauricio Macri. Por último, presentaremos algunos aspectos que consideramos relevantes como aporte al debate actual con miras a una nueva ley programática que permita dar marco y contribuir al cumplimiento del derecho social a la educación superior en nuestro país.

### ***La LES: construcción de la ley, cambios y tensiones***

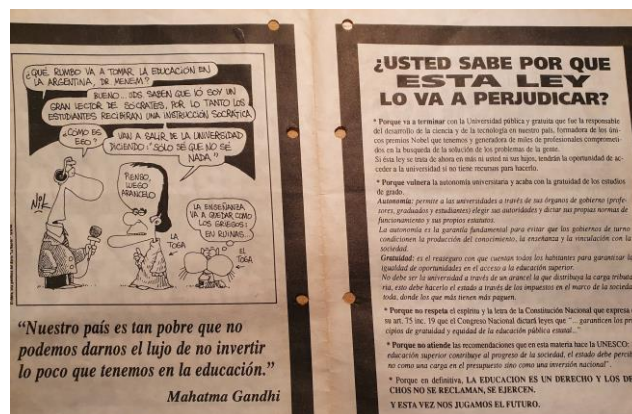
La década de los '90 en Argentina, fue marcada por cambios legislativos a nivel educativo que se fueron consolidando durante las presidencias de Carlos Menem. Dichos cambios en el nivel superior no tuvieron lugar únicamente en nuestro país, sino que se insertaron en un entramado de reformas que se produjeron en marco del modelo neoliberal imperante. En América Latina los cambios en las legislaciones se caracterizaron por dos premisas básicas: por

un lado, el corrimiento del Estado como garante del “servicio educativo” (categoría que reemplaza al derecho a la educación) y principal responsable del financiamiento educativo, y por el otro, el protagonismo del mercado como fuente de innovación o satisfacción de las demandas de los nuevos consumidores educativos (Mollis, 2008).

Los organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ocuparon un lugar fundamental en la reconfiguración de la educación superior en América Latina (Carlino, y Mollis, 1997; Coraggio y Torres, 1999; Mollis 2003; Mollis, 2007; Paviglianiti, Marquina y Nosiglia, 1996; Tiramonti, Suasnábar y Seoane, 1999; Torres, 1996). Partiendo de un diagnóstico, basado en indicadores cuantitativos, que reflejaban una supuesta crisis de las universidades en la región a partir de la dependencia del financiamiento estatal, la ineficiente utilización de los recursos y los altos costos e inequidad del sistema, los organismos internacionales realizaron un conjunto de propuestas que se ven cristalizadas en la LES. Podemos nombrar algunas como la mayor diferenciación institucional (incluyendo la expansión de la oferta privada); la diversificación de fuentes de financiamiento de las instituciones públicas y la introducción de incentivos según desempeños; la orientación del rol del Estado en la educación superior en términos de evaluación; el fomento de políticas educativas focalizadas para mejoramientos de la calidad, equidad (incorporando el arancelamiento) y respuestas a demandas del mercado laboral (Gómez, 2012).

Los cambios producidos y las decisiones tomadas para el nivel superior, se caracterizaron por ser verticales y marcadas por la ausencia de consultas a los diversos actores del sistema sin la procuración de algún tipo de diálogos y consensos. Esto ocurrió también en otras áreas educativas durante el menemismo (1989-1999) tal como fue la promulgación de la Ley Federal de Educación (1993) (Feldfeber, 1997; 1999; Nosiglia y Marquina, 1995; Paviglianiti, 1996; Naidorf, 2003; Nosiglia y Rebello, 2005). En este sentido,

la ley fue elaborada sin la consulta a la comunidad universitaria y fue percibida contra los intereses de la misma que se expresó masivamente contra la norma aprobada en el ámbito de las movilizaciones callejeras como en la justicia, donde se presentaron numerosos recursos de amparo (Imen,1999).



Pafleto, 1995 (archivo personal)

## Contenidos y principales críticas

La LES consolida un modelo educativo para el nivel superior que el Poder Ejecutivo había comenzado a instrumentar desde principios de la década de 1990 con distintas medidas, como por ejemplo la creación de diversas instancias de control y evaluación de la actividad realizada en las universidades nacionales (Fernández, y Ruiz, 2002; Paviglianiti, 1996).

Los principales contenidos que formula la Ley rompen con una tradición de regulación acotada, como aquella que regía para el sistema universitario desde la promulgación de la escueta Ley Avellaneda sancionada en 1885 y otras leyes (Ley 13.031 de 1947 derogada en 1955, la Ley 14.557 que autoriza la expedición de títulos a universidades privadas en 1958) y una serie de decretos entre los que se destaca el promulgado en 1949 de gratuidad universitaria. Asimismo, innova en la integración del sistema

universitario y no universitario (luego denominados institutos de educación superior) bajo un solo marco legislativo.

### **1. Autonomía restringida**

Históricamente se consideró a la autonomía universitaria como la capacidad para definir tanto el contenido como los criterios de evaluación de lo que hacen y producen las instituciones. La misma constituye una condición necesaria para el surgimiento y la difusión de auténticos saberes científicos y críticos del mundo social y natural. La autonomía, se presenta como un requisito para el desarrollo productos científicos, libres de presiones (Naidorf, 2010) aunque no debe confundirse con endogamia (Naidorf, 2009) ni con soberanía (Finocchiaro, 2004). Si bien la autonomía no es un concepto unívoco y su carácter polisémico habilita a que se restrinjan o amplíen atribuciones a un organismo autónomo, la propia Constitución Nacional (artículo nº75) establece la autonomía universitaria como autodeterminación normativa y funcional. En su inciso 19 se establece que el congreso dictará leyes “que garanticen el principio de gratuidad y equidad de la educación pública estatal”.

Afirmaban Fernandez y Ruiz en 2002:

“A partir de la LES se fortalece el centralismo político en el Poder Ejecutivo, limitando la autonomía efectiva con que deben contar las universidades nacionales. Se determinan los contenidos curriculares mínimos para la formación del nivel superior, como también se especificaron las funciones de los órganos de gobierno de las universidades, como el requerimiento de aprobación los estatutos y las normas que rigen la vida de las instituciones, su forma de gobierno y mecanismos de elección de autoridades y el fortalecimiento de las instancias unipersonales de gobierno. De esta manera,

se modificaron fuertemente algunas de las conquistas más valoradas de la Reforma de 1918 (Fernández, y Ruiz, 2002).

Cabe destacar, que la Ley toma la atribución de legislar en relación a la proporción del cogobierno, como también estableciendo condicionamientos: al menos el 50% de sus integrantes deben ser del claustro de profesores, mientras que los estudiantes para participar del cogobierno deben cumplir con el 30% de la carrera aprobada.

Se consideró por entonces que se trastocó el concepto de autonomía universitaria al plegarlo con la autarquía económica – financiera, con el objetivo de ampliar la generación de recursos propios por parte de las universidades en el marco de un escaso presupuesto estatal y el avance en el vínculo Universidad – Empresa (Llomovatte, Juarros, Naidorf, Guelman, 2006).

## ***2. Paridad las condiciones de acreditación para Universidades públicas y privadas***



Durante la década de '90 se dio lugar a la creación de 19 universidades nacionales (incluidas algunas provinciales que fueron nacionalizadas) y 12 universidades privadas en distintas regiones del país. A partir de 1991,



comenzó una nueva ola de expansión<sup>2</sup> de carácter mixto con un claro predominio del sector privado en consonancia con las tendencias a la privatización del conocimiento y mercantilización de la academia a nivel mundial.

A partir de la Ley 24.521, se favorece el desarrollo de las instituciones del ámbito privado a partir de distintos mecanismos. En primer lugar, por la homologación de los distintos tipos de universidad, nacional y privada en sus enunciados. En segundo término, se les permite el acceso a fondos públicos, al igual que las universidades nacionales, a partir de la apertura a la posibilidad de obtener apoyos económicos para el desarrollo de proyectos de investigación (artículo 66). También, quedan eximidas del pago de impuestos y contribuciones previsionales (artículo 75). A su vez, la misma ley que homologa a las universidades en los aspectos mencionados, las diferencia en uno fundamental: para universidades nacionales la formación académica debe regirse por la “la convivencia pluralista de corrientes, teóricas y líneas de investigación”, en cambio para las universidades privadas “dicho pluralismo se entenderá en un contexto de respeto de las cosmovisiones y valores expresamente declarados en sus estatutos” (artículo 33) (Fernández, y Ruiz, 2002).

---

<sup>2</sup> Se crean: Universidad Maimónides (1990); Universidad San Andrés (1990); Universidad Adventista del Plata (1990); Universidad de Palermo (1990); Universidad Blas Pascal (1990); Universidad Austral (1990); Universidad Torcuato Di Tella (1991); Universidad de las Fraternidades y Agrupaciones Santo Tomás de Aquino (1991); Universidad Champagnat (1991); Universidad de Ciencias Sociales y Empresariales (1991); Instituto Universitario de Ciencias de la Salud Fundación Barceló (1992); Instituto Universitario de Ciencias Biomédicas Fundación Favalaro (1992); Universidad del Centro Latinoamericano (1992), Universidad del Cine (1994); Universidad Hebrea Argentina Bar Ilan d(1994); Universidad Atlántica Argentina (1994); Universidad Cuenca del Plata (1994); Universidad de Flores (1994); Universidad del Congreso (1994); Instituto Universitario Macroeconomía (1995) y Universidad Empresarial Siglo XXI (1995) (Imen, 1999)

### **3. Creación de un organismo de evaluación y acreditación dependiente del Ministerio de Educación Nacional**

Con la sanción de la LES finalmente se crea un organismo externo para la evaluación y acreditación de las carreras de grado y posgrado (su antecedente en 1994, había sido la comisión de acreditación de posgrados). En sintonía con las reformas producidas en el continente, a partir de la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) se garantiza un mayor control externo a través del Sistema Nacional de Evaluación que también limita la autonomía académica y además cuenta con la capacidad de contratar agencias privadas para llevar a cabo dichas acciones (Naidorf, 2010).

Cabe aclarar que el intento de crear un organismo acreditador privado en Argentina no prosperó por las características de la cultura académica argentina fuertemente orientada a la valoración de la universidad públicas.

La Fundación Argentina para la Evaluación y Acreditación Universitaria (Fapeyau) comenzó a gestarse en 1997 anunció su supuesta aprobación en 2003<sup>3</sup>. Quienes fueron convocados a participar de dicha pretendida instancia acreditadora privada fueron los denunciantes que iniciaron el escándalo que finalizó con la disolución de la misma.

Al igual que la propuesta del Banco Mundial de privatizar el CONICET y la CNEA<sup>4</sup> se trata de acontecimientos generalmente ausentes en los estudios sobre la universidad.

La CONEAU cuenta con diferentes atributos, como determinar la permanencia o cierre de universidades, institutos universitarios, carreras de grado y posgrado, como también establecer la viabilidad de proyectos institucionales

---

<sup>3</sup> <https://www.lanacion.com.ar/cultura/nace-una-nueva-agencia-de-evaluacion-nid557614>

<sup>4</sup> Documento Banco Mundial disponible en:  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/285461468742811154/pdf/multi-page.pdf>

futuros (Fernández, y Ruiz, 2002; Kroscht y Puiggrós, 2001; Kroscht, 2001). Una característica definitoria de la CONEAU es que contempla, entre sus representantes y miembros de la comisión directiva<sup>5</sup> al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) –que aúna universidades públicas- y del Comité ejecutivo del Consejo de Rectores de Universidades Privadas de Argentina (CRUP), junto con un representante de cada Consejo Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES), todos bajo la presidencia del Ministerio de Educación. La Ley modificó la integración del claustro de profesores autorizando al conjunto de los docentes a ser elegidos como representantes de dicho claustro; y, finalmente, aumentó el número de cuerpos representados en los órganos colegiados (Mollis, 2001 y 2007).

También se destaca la preminencia otorgada al Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Educación a través de su poder de autorización de la puesta en marcha cada una nueva institución universitaria creada por ley del congreso de la nación (artículo 49); la aprobación de los estatutos universitarios (artículo 29) y la determinación de la carga horaria mínima de los planes de estudio, en acuerdo con el consejo de universidades (artículo 42). Se establecen de manera heterónoma los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidades de formación práctica, de las profesiones reguladas por el Estados (43 inciso a), también en su inciso b, establece la evaluación y acreditación periódica por parte de la CONEAU (Fernández y Ruiz 2002).

---

<sup>5</sup> Los miembros de la CONEAU son designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos y en la cantidad que en cada caso se indica: tres por el Consejo Interuniversitario Nacional, uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno por la Academia Nacional de Educación, tres por el Senado de la Nación, tres por la Cámara de Diputados de la Nación, uno por el Ministerio de Educación.

#### ***4. Régimen de acceso e inconstitucionalidad de la norma por permitir eliminar la gratuidad universitaria***

La Ley, puso en jaque el libre acceso y la gratuidad universitaria, autorizando a las instituciones universitarias a establecer el régimen de acceso, permanencia y egreso de sus estudiantes en forma autónoma. En las universidades con más de 50.000 estudiantes el régimen de admisión, permanencia y promoción puede ser definido por cada universidad. A su vez, se habilita el cobro de colegiaturas en las universidades públicas, en contradicción con el principio de gratuidad de todos los niveles establecido en la constitución nacional (Fernández y Ruiz, 2002; Naidorf, 2009).

Hasta hace pocos años diversos especialistas asociaban la gratuidad universitaria con la reforma de 1918. La historia universitaria antiperonista bregó por ocultar que fue el 22 de noviembre de 1949 cuando por decreto se legisló en torno a ella. En 2009 fue decretado día nacional de la gratuidad universitaria y a posteriori una serie de textos académicos procuraron enmendar tan evidente olvido. Tal como se detallará en los siguientes apartados días antes del inicio del gobierno de Macri la cámara de diputados de la Nación aprobó la modificatoria de los artículos que impedía la garantía de la misma.

#### ***5. Establecimiento de cada Universidad de su propio régimen salarial docente y de administración de personal***

A partir de la LES se autorizó a cada universidad a que fije su propio régimen salarial docente y de administración de personal asegurándose el manejo descentralizado de los fondos propios. En este sentido, se fomenta la competencia entre pares, la promoción de estudios de posgrados arancelados y de la transferencia de servicios (Ferrari, 2005). Asimismo, se promueve desde la LES la constitución de "sociedades, fundaciones y otras formas de asociación civil" destinadas a apoyar la gestión financiera y a facilitar las

relaciones de las universidades y/o facultades con el medio (Fernández y Ruiz, 2002) reduciendo la vinculación universidad - sociedad a la relación con la empresa y en consonancia con el desfinanciamiento público y la consideración de la educación superior como un negocio (Newson, J., & Buchbinder, H., 1988).

## ***6. Las promesas incumplidas de integración de la Educación Superior en tanto sistema***

La LES comprende a Universidades e Institutos Universitarios, estatales o privados autorizados y a los Institutos de Educación Superior de jurisdicción nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de gestión estatal o privada. Consta de cuatro Títulos, subdivididos en Capítulos y Secciones con un total de 89 artículos. Si bien se propone ser una Ley que aglutine a todo el nivel superior, la mayor parte de su articulado está destinado a las universidades (Mollis, 2008).

A su vez, en su artículo 15º atribuye la responsabilidad jurisdiccional a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires de la denominada educación superior no universitaria<sup>6</sup>. Asimismo deja librada a cada jurisdicción la formación docente y los institutos técnicos y artísticos fragmentando aún más al conjunto del sistema (Imen, 1999)

## ***7. La incorporación del léxico empresarial y la lógica mercantil en sintonía con las recomendaciones de los organismos internacionales***

Por último, en términos generales los estudios coinciden en que durante el neoliberalismo tuvieron lugar fuertes cambios en el nivel superior que

---

<sup>6</sup> <https://www.buenosaires.gob.ar/calidadyequidadeducativa/investigacion/nivel-superior-no-universitario>

reconfiguraron las instituciones y el sentido común de los actores institucionales. Las fronteras y sentidos de las esferas públicas y privadas del nivel se redefinieron con las políticas neoliberales. La esfera pública pasó a contar y asumir lógicas del mundo empresarial, mientras que la esfera privada se expandió y fue asumida como parte de la esfera pública. En este marco, nuevos conceptos se incorporaron al nivel, mientras se determinaron con sentido distinto otros. Es importante recalcar, que estos cambios no fueron lineales, sino que estuvieron atravesados por resistencias, que dieron como resultado modificaciones híbridas y complejas en la cultura académica (Naidorf, 2005, 2010).

### ***Los intentos de derogación y reemplazo de la LES***

Durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernandez se sancionaron varias leyes educativas bajo una impronta discursiva antineoliberal como la Ley técnico – profesional (2005), la Ley de Financiamiento Educativo (2005), la Ley Nacional de Educación (LENES) (que reemplazó a la Ley Federal de Educación - 1993), como también la primera Ley de Educación Sexual Integral (2006).

La modalidad de arribo a las mencionadas leyes buscó diferenciarse de las implementadas durante el neoliberalismo. La consulta a diversos sectores sociales, la búsqueda de consensos caracterizó algunas de las acciones llevadas a cabo entre las que se destaca las discusiones en cada escuela de los proyectos que concluyeron en la La Ley de Educación Nacional (Nº 26.206).

En ese marco, en el discurso de inauguración de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional del año 2008, Cristina Fernández de Kirchner señaló la prioridad en el trabajo y la sanción de un nuevo marco normativo para la Educación Superior. Luego, la Comisión de Educación de la Cámara de

Diputados del Congreso de la Nación promovió una consulta denominada “Hacia una nueva Ley Nacional de Educación Superior”. (Gómez, 2012)<sup>7</sup>

Los ejes pre fijados fueron amplios:

- Autonomía, autarquía y financiamiento;
- Articulación con los otros niveles del sistema educativo;
- Gobierno y administración del sistema de educación superior;
- Condiciones de ingreso, permanencia y egreso de alumnos, docentes, no docentes y personal administrativo y técnico;
- Funciones de la Educación Superior: docencia, investigación, extensión y gestión;
- Vinculación con la normativa en vigencia: Ley 26.206, de Educación Nacional; Ley 26.075, de Financiamiento Educativo; Ley 26.058, de Educación Técnico Profesional; Ley 25.467, Ley Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación; etc.

La Comisión de educación de la Cámara de Diputados de la Nación que llevó adelante la consulta fue presidida por Adriana Puiggrós, quien promovió y presentó propuestas legislativas de reemplazo de dicha Ley. Una parte de la consulta tuvo lugar en el Congreso de la Nación, abarcó a diferentes sectores

---

<sup>7</sup> La asunción de la presidencia de la comisión por parte de una de las más destacadas pedagogas de la Argentina, la entonces diputada Adriana Puiggrós permitió promover la asunción de una tarea titánica de consulta reflejada en 400 páginas de actas de consultas estudiadas y reflejadas en la tesis de maestría de miembros de nuestro equipo de investigación: Ver Tesis de Maestría en Educación, Pedagogías Críticas y Problemáticas Socioeducativas. Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires (UBA). Título de la tesis: La dicotomía público - privado presupuesta y en disputa en la categoría “Pertinencia de la Educación Superior” a partir de los proyectos y la consulta por una Ley Nacional Educación Superior (2008 – 2011). Directora: Dra. Naidorf Judith Maestrando: Lic. Gómez Sebastián Unidad académica: Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE), Facultad de Filosofía y Letras (FFyL) – Universidad de Buenos Aires (UBA).

y personalidades, en algunos casos, también presentaron o acercaron documentos<sup>8</sup>.

El debate por una Nueva Ley de Educación Superior<sup>9</sup> tuvo su impulso como parte del cambio de políticas educativas que llevó adelante el kirchnerismo con el propósito de concluir con las legislaciones de los '90, así como también por el reclamo pendiente de estudiantes, docentes e investigadores por la derogación de la LES y la sanción de una nueva ley que se enmarque dentro de un proceso de ampliación de derechos. Si bien se hilvanaron distintas razones que explican la imposibilidad de derogar la LES a partir de 2011, el conflicto entre la administración gubernamental y la burguesía agraria a principios de 2008 en torno a la resolución 125 del Ministerio de Economía de la Nación que elevaba el nivel de retenciones a las exportaciones, sobresale entre las causas (Gómez, 2012).

A pesar de ello se arribó al documento que se denominó "Aportes para una nueva ley nacional de educación superior. antecedentes y principales acuerdos" entre los que se destacan una serie de aspectos comunes, tales

---

<sup>8</sup> Con antelación, a la par y a posteriori de la consulta por una nueva ley, se presentaron 15 proyectos en el Congreso. Salvo en un caso, todos provienen de la cámara de Diputados. Los espacios o partidos políticos que presentaron proyectos son diversos: 1) Partido Socialista (PS) (15/06/2006); 2) Frente Justicia, Unión y Libertad (04/04/2007); 3) Unión Cívica Radical (UCR) (06/07/2007); 4) Propuesta Republicana (PRO) (1) (23/08/2007); 5) Frente para la Victoria (FPV) (06/09/2007); 6) Solidaridad e Igualdad (SI) – Proyecto Progresista (18/10/2007); 7) PRO (2) (11/10/2007); 8) Movimiento Popular Neuquino y Fuerza Republicana Tucumán (MPN – FRT) (30/11/2007); 9) UCR (05/12/2007); 10) UCR (19/06/2008); 11) Encuentro Popular y Social (EPS) (2/09/2008); 12) PS (4/03/2009); 13) FPV (5/03/2009); 14) FPV(09/03/2010). También presentó un proyecto Peronismo Federal, a manos del diputado Eduardo Pablo Amadeo (Gomez, 2012).

<sup>9</sup> Ver Ezcurra, D. compilador. (2012) Educación superior: tensiones y debates en torno a una transformación necesaria. Tomo II. Editor: Villa María: Eduvim - Centro de Estudios en Políticas de Estado y Sociedad, Buenos Aires.



como el mantenimiento de instancias de evaluación como la CONEAU<sup>10</sup> y la consideración de la educación superior como un derecho.

### ***La modificación del artículo de la LES en 2015***

A partir de 2005 una serie de cambios significativos tienen lugar en la historia de las universidades argentinas, el sistema universitario se expandió especialmente durante las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner, con la creación de 18 universidades nacionales; se actualiza el salario de los docentes universitarios, se incrementa significativamente la inversión en ciencia y tecnología que impacta directamente en las universidades, respecto de la Educación Superior no universitaria se crean instancias de formación y programas de financiamiento que permiten su mejora así como se crean programas que permiten financiar la formación en posgrado de profesores universitario lo que deriva en una mejora en la calidad académica de las instituciones. Los programas de becas estudiantiles y el mantenimiento de la ausencia de restricciones en término de cupos y valoración de la masividad (decomprimida por la creación de carreras a lo largo y ancho del país, en especial en el conurbano bonaerense) otorgaron a la universidad argentina un carácter pretendidamente democratizante con persistentes desigualdades horizontales y verticales.

Asimismo, se reforzó la cooperación internacional principalmente la armonización e intercambios en el mercosur desde una tendencia más solidaria que fenicia (Perrotta, 2013)<sup>11</sup> y a pensar de los esfuerzos desde los

---

<sup>10</sup> Una explicación a la tan criticada en sus inicios CONEAU se debe al carácter que ha adquirido en los gobiernos sucesivos, los cambios introducidos y principalmente su papel como dique de contención de propuestas de ciertas universidades privadas de carácter mercantil y de poca rigurosidad académica.

<sup>11</sup> Ver al respecto Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Académica Argentina. Programa de Doctorado en Ciencias Sociales. Título de la tesis: "El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del MERCOSUR: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación

años 90 por privatizar y mercantilizar la universidad argentina una proporción mayoritaria de estudiantes se matriculan y se gradúan en universidades públicas (78%)<sup>12</sup> a contramano de la tendencia latinoamericana.

Estas características asumidas a partir de la crisis de 2001 y la asunción de un modelo orientado hacia la universalización de la universidad (Naidorf, J., Perrotta, D., Gómez, S., & Riccono, G., 2015) marcaron una agenda de pendientes que se proponen avanzar en la concreción de un sistema universitario que conciba la educación como un derecho.

Ante la imposibilidad de sancionar una nueva ley para el nivel superior, el bloque del Frente para la Victoria presentó en 2015 un proyecto encabezado por Adriana Puiggrós con el objetivo de realizar modificaciones muy importantes de la ley menemista. El proceso se acelera con el propósito de realizar los cambios antes de la asunción del nuevo gobierno tras el resultado electoral de 2015 en el que Mauricio Macri es elegido presidente.

El texto de la Ley 24.521 de Educación Superior, fue finalmente modificado luego de que el Senado Nacional diera media sanción al proyecto que entre los puntos principales determina:

- artículo número 1, que comprende que el Estado tiene la "responsabilidad principal e indelegable" sobre los estudios superiores. A su vez explicita que la educación y el conocimiento son un "bien público" y un "derecho humano personal y social".
- el artículo N° 2 y 2 bis, explicita la gratuidad y se establece que "el Estado Nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las Universidades Nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las Universidades Privadas". Entre las

---

de la calidad de las carreras de grado (1998-2012)". Doctoranda: Daniela Vanesa Perrotta  
Directora: Dr. Judith Naidorf

<sup>12</sup> <http://estadisticasuniversitarias.me.gov.ar/#/home/1>

responsabilidades, menciona, por ejemplo, promover políticas de inclusión educativa “que reconozcan igualitariamente las diferentes identidades de género y de los procesos multiculturales e interculturales”.

Anteriormente el proyecto denominado Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior que implicó, entre otros aspectos, la supresión del segundo párrafo del artículo N.º 50 de la LES fue aprobado por la Cámara de Diputados de la Nación en junio de 2013 pero había quedado pendiente en la Cámara de Senadores.

La LES había sido modificada anteriormente en 2002 a fin de incluir artículos orientados a garantizar los derechos de personas con discapacidades y en su enunciación garantiza el derecho a la educación superior a todos. Al respecto se manifiesta:

- Artículo 2o: El Estado, al que le cabe responsabilidad indelegable en la prestación del servicio de educación superior de carácter público, reconoce y garantiza el derecho a cumplir con ese nivel de la enseñanza a todos aquellos que quieran hacerlo y cuenten con la formación y capacidad requeridas. Y deberá garantizar asimismo la accesibilidad al medio físico, servicios de interpretación y los apoyos técnicos necesarios y suficientes, para las personas con discapacidad. (Ley 25.573 – LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR- Modificación de la Ley N° 24.521) ARTICULO 2o – Incorpórase el inciso f) del artículo 13 de la Ley 24.521, Ley de Educación Superior, el cual quedará redactado de la siguiente manera:
  - Artículo 13: Los estudiantes de las instituciones estatales de educación superior tienen derecho:
    - f) Las personas con discapacidad, durante las evaluaciones, deberán contar con los servicios de interpretación y los apoyos técnicos necesarios y suficientes.

- ARTICULO 3o — Modifícase el artículo 28 inciso a) de la Ley 24.521, Ley de Educación Superior, el cual quedará redactado de la siguiente manera:
  - a) Formar y capacitar científicos, profesionales, docentes y técnicos, capaces de actuar con solidez profesional, responsabilidad, espíritu crítico y reflexivo, mentalidad creadora, sentido ético y sensibilidad social, atendiendo a las demandas individuales, en particular de las personas con discapacidad, desventaja o marginalidad, y a los requerimientos nacionales y regionales.
- ARTICULO 4o — Incorpórase al inciso e) del artículo 29 de la Ley 24.521 el texto que a continuación se transcribe, el cual quedará redactado de la siguiente manera:
  - Artículo 29: Las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones:
    - e) Formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad incluyendo la enseñanza de la ética profesional y la formación y capacitación sobre la problemática de la discapacidad.

Las modificaciones de noviembre de 2015, permitieron cristalizar garantías hasta entonces enunciadas y enraizadas en nuestra cultura académica, como la gratuidad del grado y establecer a la educación superior como un bien social y un derecho. El artículo número 1 comprende a la educación y el conocimiento como “bien público” y como un “derecho humano personal y social”. El 2º y el 2º bis, explicitan la gratuidad y establecen que “el Estado Nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las Universidades Nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las Universidades Privadas”. Destacando la mención de promover políticas de inclusión educativa “que reconozcan igualitariamente las diferentes identidades de género y de los procesos multiculturales e

interculturales”. El artículo 4º establece que “Todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior” siendo este un reclamo histórico de los estudiantes, como el caso emblemático de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de La Plata, donde contaban desde 1992 con una prueba eliminatoria totalmente excluyente. (Naidorf, Perrota, Cuschnir, en prensa)

### ***Aportes para una nueva ley en el sistema de educación superior***

Por último, este artículo procuró recuperar y reescribir una vez más en perspectiva genealógica el devenir de la LES a fin de constuirse en un insumo más para la toma de decisión en materia de discusión parlamentaria, de la sociedad toda en la que se incluye la academia.

Como mencionamos al comienzo de este trabajo, pese a sus críticas la LES ha transformado en muchos aspectos la cultura académica de nuestras instituciones de educación superior. Como punto de partida para pensar en una nueva ley marco para el nivel superior, se torna indispensable romper con las lógicas que la legislación actual nos depara, para trabajar en una ley que nos permitan pensar en otros horizontes posibles, en los cuales el cumplimiento del derecho a la educación superior en todas sus aristas sea nuestra un horizonte posible.

Con este espíritu compartimos algunas propuestas para debatir una nueva ley programática, en primer lugar, partiendo de la necesidad de volver a recuperar la tradición de la consulta a diversos sectores sociales sobre las características que debería asumir una nueva Ley de Educación Superior. Esta tradición iría a contramano de las unilaterales medidas tomadas por el macrismo y el Gobierno de Horacio Rodríguez Larreta tales como la pretendida desmantelación de los institutos de formación docente y la creación de la UNICABA (anunciada a través de los medios como un hecho

consumado en noviembre de 2017 por la Ministra de Educación de la Ciudad lo que generó un movimiento de resistencia aún en curso).

Por otra parte, y como parte del movimiento anterior considerar oportuno destacar la importancia de:

- Trabajar en la integración del nivel superior atendiendo y respetando las particularidades de las trayectorias de cada subsistema hoy vigente: el universitario y los institutos de formación docente, técnico-profesional, artística, social y humanística de cada Jurisdicción provincial. Reconociendo las distintas formaciones académicas el Estado tiene la tarea de garantizar los recursos acordes a las necesidades de cada institución.
- Recuperar una planificación a mediano y largo plazo para el nivel superior que nos permita mirar más allá de lo inmediato, en donde el abordaje y solución de los problemas sociales de nuestro pueblo y nuestra región sean un eje vertebral. Desde una concepción federal y con responsabilidad primaria e indelegable del Estado Nacional como garante de la educación.
- Comprender a la Educación superior como un derecho social en sus distintas dimensiones. Garantizar la igualdad de posiciones, bajo parámetros claros, brindando condiciones para el acceso, la permanencia y el egreso. Mejorando los sistemas de becas, infraestructura, transporte, prevención y protección de salud, como también comedores, albergues, centros de cuidado y educación infantil para madres y padres estudiantes, recursos tecnológicos actualizados para el nivel, etc.
- Incorporar la perspectiva de la Educación Sexual Integral al sistema de educación superior universitario y a la totalidad de los institutos y tecnicaturas de educación superior, en cada una de las carreras de grado y posgrado. La Ley 26.150 de ESI actualmente no contempla el

nivel universitario amparado en una visión restringida de la autonomía universitaria

- Abordar en su complejidad la diversificación de la formación docente y los títulos docentes que coexisten entre los subsistemas que engloba el nivel superior.
- Creación de Consejos Sociales Consultivos en todos los establecimientos educativos de nivel superior. Formar una instancia de articulación junto a organizaciones sociales con el objetivo de aportar en la resolución necesidades específicas de la comunidad para desarrollar acciones académicas, productivas, de investigación y extensión, como también de transferencia tecnológica y científica.
- Fomentar prácticas comunitarias y socioproductivas en el nivel de educación superior como parte del plan de estudios y la propuesta académica de los distintos establecimientos. Alejándose y estableciendo límites del modelo de pasantías en empresas y la utilización de los estudiantes como mano de obra gratuita o barata.
- Establecer la gratuidad plena en la educación superior como también la prohibición de cualquier tipo de gravamen. Garantizar la supervisión y fiscalización del financiamiento de los órganos públicos y privados como también la revisión plena de acuerdos para que no se realicen acuerdos lucrativos que mercantilicen la educación superior.
- Garantizar mecanismos de regulación y control a las instituciones privadas, en relación ingreso por concurso de los docentes, acceso de los estudiantes sin discriminación social, participación gremial de los docentes y estudiantes.
- Reconocer los derechos históricos al cogobierno, dejando la posibilidad a cada institución para que defina en sus propios estatutos la disposición, subdivisión y proporción de sus representantes, como también la propia elección del ordenamiento del claustro docente dejando la posibilidad a todos para ser elegidos.

### **Palabras finales**

Un nuevo capítulo tiene la oportunidad de ser abierto en la historia de educación superior en argentina. Si en 1918 la juventud universitaria latinoamericana emprendió un camino nuevo, ¿cómo no podríamos hacerlo un siglo después, en una situación donde se han tensionado fuertemente las articulaciones internacionales que subordinaban a nuestros países, sometidos mediante deudas externas impagables, balanzas deficitarias y la lógica de la economía financiera rigiendo sobre nuestro aparato productivo y nuestra vida social? (Puiggrós, 2015)

En sobrados momentos las leyes que rigen van a contramano de las realidades cotidianas, en otros momentos las leyes actúan como fundamentos que están por delante de los consensos sociales. Actualmente, nos encontramos nuevamente con el desafío de pensar y construir otro horizonte para la educación superior. En un debate abierto, nuevamente nos encontramos frente a la oportunidad de poner la discusión en el plano de un proyecto de educación superior, como dicen Tatian y Vázquez (2018), trabajar en pos de un proyecto educativo, científico, político, social, cultural la renovación del lazo entre la educación superior y un proyecto nacional, popular y latinoamericano.

### **Referencias Bibliográficas**

- Ezcurra, D. compilador. (2012) Educación superior: tensiones y debates en torno a una transformación necesaria. Tomo II. Editor: Villa María: Eduvim - Centro de Estudios en Políticas de Estado y Sociedad, Buenos Aires.
- Ferrari, P. (2005). Políticas universitarias, estrategias de gestión y privatización del espacio público: los estudios de posgrado y la transferencia de servicios y saberes. Un estudio comparado entre Brasil y Argentina. Gentili, Pablo y Levy, Bettina (comp.), Espacio público y



privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina, Buenos Aires, CLACSO.

Finochiaro, A. (2004). UBA con Estado Nacional: Un estudio de caso sobre la autonomía universitaria.

Gómez, S. (2012) La dicotomía público - privado presupuesta y en disputa en la categoría "Pertinencia de la Educación Superior" a partir de los proyectos y la consulta por una Ley Nacional Educación Superior (2008 - 2011). Tesis de Maestría, FFyL UBA

Gómez, S. tesis de maestría: La dicotomía público - privado presupuesta y en disputa en la categoría "Pertinencia de la Educación Superior" a partir de los proyectos y la consulta por una Ley Nacional Educación Superior (2008 - 2011). Directora: Dra. Naidorf Judith Maestrando: Lic. Gómez Sebastián Unidad académica: Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE), Facultad de Filosofía y Letras (FFyL) - Universidad de Buenos Aires (UBA).

Imen, P. (1999) Universidad y Políticas neoconservadoras: Hacia un modelo mercantil, clientelar, diversificado y competitivo. Mimeo

Krostch, P. y Puiggrós A (1994). Universidad y evaluación: estado del debate. Buenos Aires: Aique Editore.

Krotsch, P. (2001). Educación Superior y reformas comparadas. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones

Llomovate, S.; (comp.) (2006). La vinculación Universidad - empresa: miradas críticas desde la universidad pública. Buenos Aires: Miño y Dávila editores

Mollis, M. (2008) Las huellas de la reforma universitaria ante una nueva Ley de Educación Superior. Revista del Instituto de Investigación en Ciencias de la Educación, nº 26

Naidorf, J. (2003) Universidad-Empresa- Estado, un vínculo complejo. Revista Espacios de Crítica y Producción. Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Número 29

- Naidorf, J. (2006): La universidad para el público o la universidad como espacio público. Esa es la cuestión. En: Llomovate. S. y Naidorf (comp): Perspectivas críticas desde el siglo XXI sobre la educación en Argentina y en Canadá. Buenos Aires: G. Press.
- Naidorf, J. (2010). Los cambios en la cultura académica de la universidad pública. Buenos Aires: EUDEBA.
- Naidorf, J., Perrotta, D., Gómez, S., & Riccono, G. (2015). Políticas universitarias y políticas científicas en Argentina pos 2000.: Crisis, innovación y relevancia social. *Revista Cubana de Educación Superior*, 34(1), 10-28.
- Naidorf, Perrota, Cuschnir (en prensa) El derecho a la educación superior en argentina a partir de la modificación de la Ley de Educación Superior (2015). En Libros del Instituto de Investigación en Ciencias de la Educación.
- Newson, J., & Buchbinder, H. (1988). *The university means business: Universities, corporations and academic work*. Garamond Press.
- Nosiglia, C. y Rebello, G. "La concertación educativa. Una aproximación al estilo de definición e implementación de las políticas de "Transformación Educativa" en Argentina de los 90". *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*. Año XIII Nº 23 (Junio de 2005).
- Paviglianiti, N (1996) La política universitaria del período 1989-1995 Una lectura desde la legislación.
- Perrota, D. tesis de doctorado: "El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del MERCOSUR: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de las carreras de grado (1998-2012)". Doctoranda: Daniela Vanesa Perrotta Directora: Dr. Judith Naidorf

Tatian, D. y Vázquez, G. (2018). La autonomía hacia el centenario de la reforma universitaria En Cuadernos de Universidades. – No. 4 (2018).

Ciudad de México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe

Fuentes:

Fernández, Alberto (2020). Discurso del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la apertura del 138° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos>

Fernández C. de Kirchner (2008). Discurso apertura 60° sesiones ordinarias. Disponible en: [www.congreso.gob.ar/](http://www.congreso.gob.ar/)

<http://estadisticasuniversitarias.me.gov.ar/#/home/1>

Recibido: 10/04/2020

Aceptado: 25/04/2020

*Cómo citar este artículo:*

Cuschnir, M., Naidorf, J. (2020), ¿Una nueva Ley de Educación Superior 2020?. RevID, Revista de Investigación y Disciplinas, Número 2, San Luis, 8-34.