

# **El derecho a la educación superior en Argentina a partir de la modificación de la Ley de Educación Superior (2015)**

*Judith Naidorf, Daniela Perrotta y Melisa Cuschir*

## **Derechos en pugna**

El derecho a la Educación Superior se constituye como tal en consonancia con los procesos de transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales que se han consolidado en la primera década del nuevo milenio en América Latina, pero que, como todo derecho, se ha ido construyendo y reconfigurando a lo largo de la historia.

Resulta imposible comprender la consideración del derecho a la educación superior sin retomar los procesos políticos que se gestaron en América Latina, en general, y en Argentina, en particular, al calor de la lucha política por el sentido y las funciones sociales atribuidas a las universidades y la educación superior en general. El derecho a la educación superior se desprende y se inspira en parte también de las banderas de los reformistas del dieciocho orientadas a la ampliación de la base social de la universidad: las universidades populares soñadas por Mella y Haya de la Torre desde distintos lugares del continente, los debates de las propuestas desarrollistas y nacionales populares de los años cincuenta y

sesenta, las corrientes de liberación nacional, la resistencia a las dictaduras militares y a las políticas neoliberales de mercantilización de la educación, las revisiones de las democracias de los ochenta y los regionalismos solidarios (Perrotta, 2013) de principios del milenio.

A partir del restablecimiento de los gobiernos democráticos en América Latina durante los años ochenta, se experimentaron una paulatina pero constante ampliación de las oportunidades en el ámbito universitario. Esta tendencia se acentuó en lo que va del siglo XXI, en un clima de época proclive a favorecer la ampliación de derechos a los sectores más postergados. Los cambios en los procesos latinoamericanos de la mano de las victorias electorales de los gobiernos progresistas, dispuso las posibilidades para avanzar sobre la conquista de nuevos derechos recuperando así la iniciativa en materia de políticas públicas en un contexto de economías en expansión. La presencia del Estado desde un rol activo, garante y promotor de derechos buscó dar respuesta a deudas históricas como es el cumplimiento al derecho a la educación en todos los niveles.

Sin lugar a dudas, estas respuestas que fueron ensayadas en los últimos tres lustros, se contraponen brutalmente a las actuales políticas provocadas por esta nueva ofensiva neoliberal que vive nuestro continente desde 2015. Gobiernos que conciben a la educación como un bien de mercado y la desfinancian y abandonan a su suerte.

Es por ello, que resulta necesario volver sobre lo construido, los derechos adquiridos con el objetivo de fortalecerlos y lograr su consolidación y no retroceder en ellos.

## **La conformación del derecho a la educación superior**

Abordar la conformación del derecho a la educación superior nos invita a retomar algunos debates históricos y

conceptuales con el objetivo de reflexionar acerca de cómo entendemos el derecho a la educación, cómo lo ejercemos y cómo lo defendemos.

Paviglianiti (1993) define el derecho a la educación como una construcción histórica polémica. Su construcción se fundamenta en disputas que parten del monopolio que supo consolidar la Iglesia en materia educativa, enfrentada a la conformación de los Estados Nacionales. En función de los diferentes ciclos capitalistas fue adquiriendo matices, transitando por la concepción burguesa de la educación como derecho individual, para llegar finalmente a la concepción de la educación como un derecho social, vigente desde mediados del siglo XX hasta la década del setenta, cuando comenzó a ser cuestionada como parte de las instituciones del Estado de Bienestar (Paviglianiti, 1993). En tanto derecho de segunda generación podemos dar cuenta de la confrontación de tres perspectivas hoy presentes: las que conciben a la educación como derecho personal, las que lo entienden como derecho individual y las que sostienen a la educación como derecho social (Rinesi, 2016).

De acuerdo con la perspectiva generacional de los derechos humanos, el derecho a la educación se inscribe en el conjunto de los derechos sociales. A lo largo del siglo XX el desarrollo de la concepción del derecho social se fue diferenciando de la idea de derecho a la educación como derecho a enseñar. La enseñanza es considerada un medio para la realización del derecho fin que es la educación, lo que supone un Estado docente que garantice su efectiva materialización (Paviglianiti, 1993). El derecho social a la educación conlleva el deber del Estado de garantizar el derecho de todas y todos a lo largo de toda la vida. (Feldfeber, 2014). En palabras de Rinesi (2016), supone y reclama al mismo tiempo la idea de igualdad fundamental entre las personas y, por esa simple razón, los derechos son siempre y necesariamente, universales. Entonces,

los derechos son para todas y todos o no son y cuando los derechos no son, dejan de ser un derecho para pasar a ser un privilegio.

Otro hito en la concepción de la educación superior como derecho lo marcó la Declaración de Cartagena de Indias del año 2008 que versaba lo siguiente: “La Educación Superior es un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado. Ésta es la convicción y la base para el papel estratégico que debe jugar en los procesos de desarrollo sustentable de los países de la región”. Allí se determina por primera vez en una declaración colectiva que la educación superior es concebida como derecho humano universal. Así, se convierte en un hito; un antes y un después que habilita debates fundamentales para repensar la función de la educación superior en nuestro continente. Ésta declaración se encuentra en sintonía con otros avances y leyes educativas sancionadas en este siglo: las leyes de Bolivia y Venezuela, por ejemplo, plantean importantes avances respecto a las formulaciones de la educación superior como derecho social y resultan especialmente enfáticas respecto de la responsabilidad del Estado en la obligatoriedad de garantizarlo. Sin duda, estos ejemplos contrastan con la subsidiariedad del Estado que caracterizaron las leyes sancionadas en los noventa con excepción del caso chileno (Saforcada y Vassiliades, 2011).

Podemos decir que a lo largo de la historia de la educación superior, el acceso a las universidades se ha vinculado de manera mucho más clara a la idea de privilegio, que a la idea de derecho. Una clara tarea de la universidad ha sido la conformación de elites clericales, estatales, técnicas o profesionales, de una clase dominante legitimada por alrededor de mil años de historia que jamás se hubiese pensado a sí misma como sujetos de derecho que el Estado tiene que garantizar. Los grandes movimientos universitarios —como la reforma

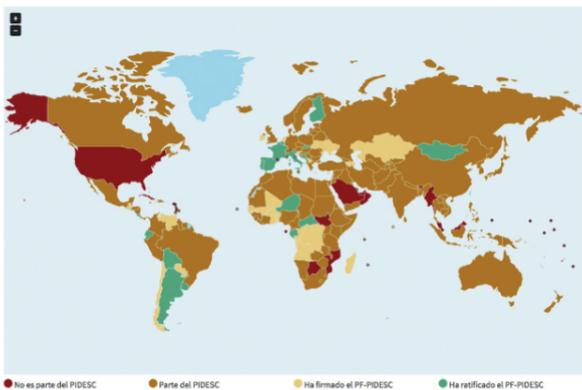
del dieciocho o el Mayo Francés— no llegaron a poner en discusión la noción de derecho a la educación superior, aunque sí sentaron las bases para pensar en la ampliación de su acceso, la idea de extensión y articulación con la sociedad. También la Declaración de los derechos humanos de 1948 declara que es (solo) la educación fundamental la que se corresponde con la responsabilidad estatal de garantizarla.

Pensar la educación superior como derecho, entonces, es más que procurar el acceso universal. Es la oportunidad de poner la discusión en el plano de un proyecto de educación superior: una universidad como proyecto educativo, científico, político, social y cultural que renueve el lazo entre universidad y proyecto nacional y latinoamericano (Tatian y Vázquez, 2018). Por lo cual, asumir la declaración de 2008 de Cartagena de Indias, “es asumir que la universidad es una institución pública encargada de garantizar un derecho humano universal, lo que hacemos en ella y el modo en que la habitamos debe verse dramáticamente revolucionado” (Rinesi, 2015).

Entre los antecedentes que contempla el derecho a la Educación Superior se destaca el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) firmado en 1966 que estableció que “La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”.

PF-PIDESC

### ¿Ha ratificado su país el PF-PIDESC?



Nuestro Trabajo	Recursos	Sobre nosotros
<ul style="list-style-type: none"> <li>Remediación de Cuentas Corporativas</li> <li>Captura Corporativa</li> <li>Tratado sobre Derechos Humanos y Empresas</li> <li>Apoyo Estratégico</li> <li>Litigio Estratégico</li> <li>Apoyo al Litigio Estratégico</li> <li>Implementación</li> <li>Base de Datos de Jurisprudencia</li> <li>Monitoreo</li> <li>Movimientos Sociales</li> <li>Mujeres y DESC</li> <li>Política Económica</li> <li>Sistema de Solidaridad (SOS)</li> <li>Carta Común</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introducción a los DESC</li> <li>Recursos DESC</li> <li>Base de datos de Jurisprudencia</li> <li>PF-PIDESC</li> <li>Eventos</li> <li>Noticias de Miembros</li> <li>Trabajo Colectivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quiénes somos</li> <li>Qué hacemos</li> <li>Participe</li> </ul>

Imagen núm. 1. Países que ratificaron el PF-PIDESC

Fuente: Red-DESC - Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales © Red-DESC

La Argentina, tal como se expresa en la imagen anterior ha ratificado dicho acuerdo lo que la comprometía con su contenido.

## **La reconfiguración del derecho a la educación superior**

Plantear el horizonte para garantizar el derecho a la educación superior implica transformaciones concretas y profundas. Como mencionamos anteriormente, el devenir de los primeros años del siglo XXI ha sido un siglo signado por señales de políticas públicas orientadas a la ampliación y la implementación de cambios significativos en términos de cobertura de todo el sistema educativo, planteando como meta de muchos gobiernos alcanzar la universalización del nivel superior en un contexto expansivo de las universidades a nivel mundial. Proponerse una meta semejante implicó pensar el avance en la conformación del derecho teniendo en cuenta las leyes que han extendido los años de obligatoriedad escolar, el ingreso irrestricto, la gratuidad para acceder a la educación superior, así como un conjunto de políticas para apuntalar la permanencia y fortalecer la terminalidad. Implicó también la creación de universidades y nuevas carreras y revisar las políticas científicas para configurar la transferencia, vinculación y utilidad del conocimiento (Vaccarezza, 2009; Estébanez, 2007, Naidorf y Perrotta, 2016) en un proyecto de desarrollo integral. Invertir en programas de becas, acompañar a las y los estudiantes en los inicios de su carrera donde se encuentra el mayor índice de deserción. Asimismo, se fueron desarrollando cada vez más instituciones universitarias y de educación superior, con modalidades y funciones novedosas, tanto en las actividades propias del sistema como en las distintas articulaciones que fueron construyendo con las cambiantes demandas del mercado de trabajo, como en

las articulaciones a distinto nivel con las políticas de estado (Mangas y Rovelli, 2017)

Es necesario decir que las políticas educativas de la región que se propusieron garantizar derecho a la educación en el nuevo escenario latinoamericano, conviven y se debaten entre las continuidades y rupturas del modelo hegemónico de los noventa. El caso de la evaluación constituye un ejemplo paradigmático de la continuidad y profundización de los ejes reformistas de los noventa que desplazaron el modelo de Estado docente por el de un Estado evaluador (Feldfeber, 2014). A su vez, en un clima de época proclive a reconocer y reclamar el ingreso a las aulas de una mayor diversidad social, los gobiernos tendieron a ampliar las oportunidades en el nivel superior, pero no lo hicieron de manera uniforme ni los avances fueron lineales. En algunos casos, la ampliación de oportunidades llegó de la mano de la expansión del subsistema privado o del público y en otros, se combinaron ambos términos; esta expansión por momentos preservó una oferta de calidad, mientras otras veces, tendió a segmentarla (Chiroleu, 2018).

La ampliación del universo de universidades públicas en zonas accesibles para quienes estudien, las becas y los programas de acompañamiento se constituyeron en directamente proporcionales al derecho efectivo a la educación superior.

## **El derecho a la educación con fuerza de Ley: la modificación de la LES (2015)**

Un mes antes del fin del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y a propuesta de la entonces diputada Dra. Adriana Puiggrós, miembro de nuestro instituto (IICE), se logró sancionar una modificatoria a la LES. Aunque el proceso de derogación y reemplazo de la Ley menemista de 1995 no logró

el apoyo político ni la fuerza necesaria para un cambio de tamaña envergadura, la modificación de los artículos introduce por primera vez con fuerza de ley nacional el derecho a la educación superior en Argentina.

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 4° — 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.

La tarea pendiente en el plano legislativo sin dudas estuvo focalizada en 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. Durante el año 2008, la Comisión de educación de la Cámara de Diputados de la Nación presidida por Adriana Puiggrós llevó a cabo una consulta nacional y promovió la elaboración de propuestas legislativas de reemplazo de dicha Ley. Si bien se hilvanaron distintas razones que explican la imposibilidad de derogar la LES, el conflicto entre la administración gubernamental y la burguesía agraria a principios de 2008 en torno a la resolución núm. 125 del

Ministerio de Economía de la Nación que elevaba el nivel de retenciones a las exportaciones, sobresale entre las causas. Tal conflicto y su corolario, cambió el escenario político, lo que repercutió en una alternación de las iniciativas políticas prevista por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (Gómez, 2012).

Las críticas a la LES promulgada en 1995 se vieron plasmadas en los números 19 y 26 de la revista del IICE, así como en trabajos anteriores de nuestra autoría, entre otros. Una de las principales críticas ha sido que otorga a las universidades autonomía administrativa en la asignación de recursos internos, gestión de personal y selección de estudiantes. Asimismo, se autoriza el cobro de colegiaturas en las entidades públicas, en contradicción con el principio de gratuidad de todos los niveles establecido en la Constitución Nacional (Fernández y Ruiz, 2002: 4).

En noviembre de 2015 fueron modificados seis artículos y se incorporaron dos nuevos a ley sancionada en 1995. Esta modificatoria impulsada por la entonces diputada Dra. Puiggrós se realizó a pocos días de la asunción del gobierno de Cambiemos, con el propósito de respaldar y consolidar el proceso vivido en los últimos años. Así permite 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 núm. 2 y el núm. 2 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 núm. 4 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.

Respecto de la modificatoria antes referida, se enuncia conforme al Anexo núm. 1 Al respecto ver el Anexo núm. 1.

## **El derecho a la educación: universalización, inclusión y democratización**

Abordar el derecho a la educación en sus múltiples dimensiones implica el desafío de pensar en el ejercicio del derecho, en cómo habitamos las instituciones, en qué acciones concretas llevamos adelante para garantizar el cumplimiento del mismo. La declaración que se escribió en Cartagena en 2008 o las modificaciones de la LES en Argentina en el 2015, resultan hechos significativos. Son conquistas parciales desde donde pisar firme para seguir avanzando, o en contextos adversos como los que estamos viviendo, pelear por no retroceder.

La experiencia realizada en el contexto de gobiernos progresistas en nuestro continente, con diversos proyectos políticos en los distintos países, nos deja como saldo aprendizajes y deudas pendientes. Gran parte de estas transformaciones las podemos encontrar en tres características que hacen a las reconfiguraciones que se dieron a partir del siglo XXI: universalización, inclusión y democratización.

*Universalización.* La apertura de las universidades y la distribución de matrícula no resultan homogéneas entre los

distintos países de la región. En algunos, como nuestro país y Uruguay, la oferta está mucho más desarrollada de forma que amplía las posibilidades sociales de cursar estudios superiores. Otra gran diferencia que podemos encontrar en la región es el peso de los subsectores público y privado, el que resulta también diferencial según los casos, oscilando entre un 0% en Cuba y más del 75% de la matrícula en Brasil y Chile (Chiroleu, 2018). Si bien el problema del acceso sigue siendo el principal elemento a mirar cuando hablamos de universalización, el debate sobre la masificación y la “calidad” aparece como una figurita repetida que el sistema debe abordar. Rinesi (2016) se pregunta por la relación entre ambas ideas, planteando que cuando se dejan de poner en contraposición creyendo que hay que resignar alguna de las dos entramos en un debate inconducente. Sumergirnos en el interrogante pensando en el derecho a la educación no es solamente el derecho a ingresar sin restricciones a las instituciones donde esa educación se imparte: es el derecho a ingresar, naturalmente, pero también el derecho a aprender, avanzar, a recibirse y a hacer todo eso en plazos razonables. Las trayectorias de los estudiantes sin duda son diversas y no se puede pensar que el acceso mismo equipara esas desigualdades, tenemos que trabajar y centrar esfuerzos para lograr que la tarea docente esté atravesada por dicha búsqueda como un desafío pedagógico que no recae en personas individuales, sino en proyectos institucionales.

*Inclusión.* Como ya mencionamos, la apertura del acceso no garantiza la permanencia. Durante el primer año las desigualdades aparecen en los procesos selectivos por quién se queda adentro y quién queda por fuera de la institución. Las desigualdades pueden ser diversas, podemos mencionar las socioeconómicas, las étnicas (presencia de pueblos originarios y afrodescendientes), las provenientes de la concentración urbana y regional de la oferta universitaria y las de

género. En lo que refiere al género, aunque la matrícula de las mujeres se ha extendido de forma sostenida pero no se ha distribuido de manera homogénea entre las áreas disciplinares, lo que denota la subsistencia de estereotipos de género y su reproducción en el ámbito universitario (Chiroleu, 2018). En cuanto a las identidades trans podemos encontrar una muy baja participación, producto de las dificultades previas que existen por completar el nivel medio. A su vez, otro conjunto de desigualdades está ligado a la segmentación de las universidades como también respecto al sistema de educación superior. El valor diferencial de los títulos respecto al prestigio de las instituciones que se ve reflejado en la inserción en el mercado ocupacional. Aquí retomamos la diferencia planteada por Dubet en relación con la igualdad de posiciones como meta más que la igualdad de oportunidades (Naidorf, 2016). Los debates sobre inclusión llevaron a la incorporación de políticas institucionales en las universidades nacionales, especialmente en aquellas que fueron creadas durante los gobiernos kirchneristas o aquellas emplazadas en el conurbano bonaerense de la oleada anterior de creación. Entre las políticas que se forjaron para apuntalar el derecho a la universidad se encuentran aquellas orientadas a ayudas económicas como a nuevas prácticas pedagógicas docentes (sobre esto último, se puede consultar Ezcurra, 2011). Estas acciones también movilizaron activamente a los sindicatos de docentes universitarios, los cuales, en un contexto de mejora salarial comenzaron a demandar mejores condiciones docentes y a re-ver sus prácticas pedagógicas para acompañar la revolución por el derecho a la universidad (como es el caso del programa de apoyo a docentes de años iniciales o las becas para la compleción de estudios de posgrado llevada adelante por la CONADU).

*Democratización.* Abordar la idea de democratización desde una perspectiva de derechos nos invita a pensar más

allá de las obligaciones que tiene el Estado para garantizarla. Nos interpela para pensar el ejercicio que hacemos quienes participamos en la garantía de este derecho. Los reformistas del dieciocho reclamaban por el cogobierno universitario, ampliar voces, poner en agenda los temas que vinculan a la universidad y la sociedad. Hacer ejercicio del derecho en todos los espacios habitables, pensar en colectivo, en comunidad, pensar su sentido, función y fines. Trabajar en nuevos modos de participación, donde se incluyan los saberes que son producidos en espacios por fuera de la universidad, partir de una ampliación en los modos de participación en el espacio de la transmisión y producción de los saberes sociales. En este sentido, pensar la universidad como derecho social y colectivo que trasciende las individualidades para pensarse en comunidad. (Tatian y Vázquez, 2018).

Las tres categorías trabajadas se vinculan con una característica nodal del derecho a la educación superior: no sólo se trata de un derecho individual sino que es también un derecho colectivo, vinculado al derecho de los pueblos al desarrollo (Perrotta, 2017). En tanto derecho colectivo, el derecho a la universidad implica todas las funciones sustantivas de la universidad —no solamente la enseñanza, más anidada a la idea de derecho individual de las y los ciudadanas y ciudadanos a ingresar, permanecer y graduarse—: la investigación y la extensión-transferencia-vinculación. Incluso, hace mella a una función actual transversal, su internacionalización (Perrotta, 2016). Estas discusiones remiten a otras categorías de análisis, como las problematizaciones sobre la cuestión de la pertinencia (Naidorf, Giordana y Horn, 2007) y, luego, de utilidad y movilización del conocimiento (Naidorf y Alonso, 2018). Esto vinculado a las preocupaciones sobre la ciencia politizada (Varsavsky, 1969) y de la ciencia social politizada (Naidorf y Perrotta, 2015).

## Conclusiones para abrir nuevos interrogantes

Los cambios experimentados en los últimos años en nuestro país a partir de la asunción del gobierno de Cambiemos, como también en muchos otros países del continente con una avanzada de gobiernos de derecha, nos posiciona en un momento de disputa hegemónica. Una batalla de ideas que se materializa en derechos de cada una de las personas y de los pueblos por contar con un Estado que cumpla la función de educar. Contar con la modificatoria de la LES (Ley de Educación superior), retomando la definición de la educación de la LEN (Ley de Educación Nacional) para el nivel superior, definirla como un bien público y un derecho personal y social nos afirma y brinda herramientas para pelear contra políticas y discursos que pretenden quitar la responsabilidad sobre el Estado.

La conquista de los derechos ha sido siempre el resultado de luchas sociales, luchas que trastocaron el orden establecido y configuraron nuevas hegemonías. La conquista de derechos ha sido el resultado de reformas y revoluciones. Como hemos expuesto, la reforma del dieciocho sentó las bases del modelo ideal latinoamericano de universidad, en línea con un proyecto transformador de la realidad social; la Ley de 1949 —la gratuidad— apuntaló en la misma línea la noción de una universidad de y para el pueblo, en pos de la justicia social; la modificatoria de la LES que dictamina el derecho a la educación superior permite cristalizar y generar un “efecto candado” de las prácticas inclusivas, democratizadoras y universalizadoras como derrotero de esas mismas políticas, anticipando lo que se vendría con el cambio de gobierno y la avanzada neoliberal y neoconservadora.

Excede los objetivos de este trabajo analizar por qué no se logró una nueva LES durante la etapa expansiva en materia de derechos de los gobiernos kirchneristas —y en un contexto

regional favorable (tal como mencionamos con el hito de la CRES 2009)—: correlaciones de fuerza domésticas vinculadas a la agenda nacional global (y los conflictos que allí se disputaban), posicionamientos de las diferentes instituciones y actores del sistema universitario, “*timing*” político, etcétera. Empero, no por esta imposibilidad ha de restarse la importancia de esta modificatoria tan contundente. Efectivamente, esta modificatoria coloca un hito regulativo que bloquea las presiones amparadas bajo el lema de la meritocracia mientras genera un horizonte programático tanto para la lucha sindical y estudiantil en un contexto adverso como para la puesta en marcha de nuevas políticas si existiera un contexto favorable. Esta modificatoria no debe ser subvalorada ya que es una de las regulaciones más inclusivas en materia de política universitaria de toda América Latina y el Caribe. Su razón de ser se vincula con características centrales de las culturas académicas y las culturas universitarias de nuestro país, cimentadas en el derrotero de ideas, reformas, revoluciones y luchas que hemos comentado brevemente.

No obstante ello, vale destacar que las políticas que apuntalan el derecho a la universidad convivieron con otras políticas —explícitas o implícitas— contrarias, que fomentaban prácticas y valores mercantiles. Así, el derecho a la universidad —en sus dos aristas de derecho individual y derecho colectivo— cohabitó con políticas de evaluación —tanto de instituciones, como de programas y de académicos— que fomentaban la competencia y así diseminaban pautas que trastocaron las culturas académicas, burocratización de la tarea de investigación, hiperespecialización, orientación a prioridades delimitadas por la búsqueda de subsidios, internacionalización fenicia, entre otras (Naidorf, 2012; Perrotta, 2012).

En el contexto de expansión de derechos de los gobiernos progresistas posliberales ambas propuestas para la universidad y sus actores pudieron convivir; en el actual contexto

de recuperación de la hegemonía por coaliciones de derecha ambas están en jaque. La idea de universidad como derecho reglamentada en la modificatoria de la LES del año 2015 permite que sea más complejo desandar el entramado regulatorio garantista e instala nuevos interrogantes: ¿cómo incide la campaña anti-garantismo en esas culturas académicas enraizadas en lo público?; ¿podrán los discursos meritocráticos, por un lado, y del “gasto en demasía”, por el otro, trastocar nuestra tradición pública de universidad?; ¿cómo defender la idea de universidad como derecho cuando se critica su función primaria y performativa de producir conocimiento crítico en el marco de circulación de noticias falsas y un contexto de posverdad?

Estas son tan sólo unas preguntas disparadoras para fomentar la reflexión teórica y la praxis política. Hemos de reconstruir una identidad universitaria, ejercer, hacernos cuerpo de los derechos conquistados.

## Anexo núm. 1

### LEY DE IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN EL NIVEL DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Ley N° 27.204

Ley N° 24.521 Modificación.

Sancionada: Octubre 28 de 2015

Promulgada: Noviembre 09 de 2015

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de

Ley:

### LEY DE IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN EL NIVEL DE EDUCACIÓN SUPERIOR

ARTÍCULO 1° — Sustitúyese el artículo 1° de la ley 24.521, de educación superior, por el siguiente:

Artículo 1°: Están comprendidas dentro de la presente ley las universidades e institutos universitarios, estatales o privados autorizados y los institutos de educación superior de jurisdicción nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de gestión estatal o privada, todos los cuales forman parte del Sistema Educativo Nacional, regulado por la ley 26.206 —Ley de Educación Nacional—.

El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen la responsabilidad principal e indelegable sobre la educación superior, en tanto la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho humano personal y social en el marco de lo establecido por la ley 26.206.

ARTÍCULO 2° — Sustitúyese el artículo 2° de la ley 24.521, por el siguiente:

Artículo 2°: El Estado nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las universidades privadas. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son los responsables de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de los institutos de formación superior de gestión estatal y de las universidades provinciales, si las tuviere, de su respectiva jurisdicción.

Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son los responsables de la supervisión, la fiscalización y, en los casos que correspondiere, la subvención de los institutos de formación superior de gestión privada en el ámbito de su respectiva jurisdicción.

La responsabilidad principal e indelegable del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sobre la educación superior, implica:

- a) Garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia, la graduación y el egreso en las distintas alternativas y trayectorias educativas del nivel para todos quienes lo requieran y reúnan las condiciones legales establecidas en esta ley;
- b) Proveer equitativamente, en la educación superior de gestión estatal, becas, condiciones adecuadas de infraestructura y recursos tecnológicos apropiados para todas aquellas personas que sufran carencias económicas verificables;
- c) Promover políticas de inclusión educativa que reconozcan igualitariamente las diferentes identidades de género y de los procesos multiculturales e interculturales;

- d) Establecer las medidas necesarias para equiparar las oportunidades y posibilidades de las personas con discapacidades permanentes o temporarias;
- e) Constituir mecanismos y procesos concretos de articulación entre los componentes humanos, materiales, curriculares y divulgativos del nivel y con el resto del sistema educativo nacional, así como la efectiva integración internacional con otros sistemas educativos, en particular con los del Mercosur y América Latina;
- f) Promover formas de organización y procesos democráticos;
- g) Vincular prácticas y saberes provenientes de distintos ámbitos sociales que potencien la construcción y apropiación del conocimiento en la resolución de problemas asociados a las necesidades de la población, como una condición constitutiva de los alcances instituidos en la ley 26.206 de educación nacional (título VI, La calidad de la educación, capítulo I, “Disposiciones generales”, artículo 84).

ARTÍCULO 3° — Incorpórase como artículo 2° bis, de la ley 24.521, el siguiente:

Artículo 2° bis: Los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal son gratuitos e implican la prohibición de establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos.

Prohíbese a las instituciones de la educación superior de gestión estatal suscribir acuerdos o convenios con otros Estados, instituciones u organismos nacionales e internacionales

públicos o privados, que impliquen ofertar educación como un servicio lucrativo o que alienten formas de mercantilización.

ARTÍCULO 4° — Sustitúyese el artículo 7° de la ley 24.521, por el siguiente:

Artículo 7°: 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. Excepcionalmente, los mayores de veinticinco (25) años que no reúnan esa condición, podrán ingresar siempre que demuestren, a través de las evaluaciones que las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o las universidades en su caso establezcan, que tienen preparación o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente.

Este ingreso debe ser complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada institución de educación superior debe constituir, pero que en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminador.

ARTÍCULO 5° — Sustitúyese el artículo 50 de la ley 24.521, por el siguiente:

Artículo 50: Cada institución universitaria nacional dictará normas sobre regularidad en los estudios que establezcan las condiciones académicas exigibles.

ARTÍCULO 6° — Sustitúyese el artículo 58 de la ley 24.521, por el siguiente:

Artículo 58: El aporte del Estado nacional para las instituciones de educación superior universitaria de gestión estatal no puede ser disminuido ni reemplazado en ningún caso mediante recursos adicionales provenientes de otras fuentes

no contempladas en el presupuesto anual general de la administración pública nacional.

ARTÍCULO 7° — Sustitúyese el artículo 59 de la ley 24.521, por el siguiente:

Artículo 59: Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156, de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional. En ese marco corresponde a dichas instituciones:

a) Administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto. Los recursos no utilizados al cierre de cada ejercicio se transferirán automáticamente al siguiente;

b) Fijar su régimen salarial y de administración de personal;

c) Podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad.

Los recursos adicionales que provinieren de contribuciones deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes.

Los sistemas de becas, préstamos u otro tipo de ayuda estarán fundamentalmente destinados a aquellos estudiantes que por razones económicas no pudieran acceder o continuar los estudios universitarios, de forma

tal que nadie se vea imposibilitado por ese motivo de cursar tales estudios;

- d) Garantizar el normal desenvolvimiento de sus unidades asistenciales, asegurándoles el manejo descentralizado de los fondos que ellas generen, con acuerdo a las normas que dicten sus consejos superiores y a la legislación vigente;
- e) Constituir personas jurídicas de derecho público o privado, o participar en ellas, no requiriéndose adoptar una forma jurídica diferente para acceder a los beneficios de la ley 23.877, de promoción y fomento de la innovación tecnológica;
- f) Aplicar el régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales, con las excepciones que establezca la reglamentación. El rector y los miembros del Consejo Superior de las Instituciones Universitarias Nacionales serán responsables de su administración según su participación, debiendo responder en los términos y con los alcances previstos en los artículos 130 y 131 de la ley 24.156. En ningún caso el Estado nacional responderá por las obligaciones asumidas por las instituciones universitarias que importen un perjuicio para el Tesoro nacional.

ARTÍCULO 8° — Incorpórase como artículo 59 bis a la ley 24.521, el siguiente:

Artículo 59 bis: El control administrativo externo de las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal es competencia directa e indelegable de la Auditoría General de la Nación que, a tales efectos, dispondrá de un

área específica con los recursos humanos y materiales adecuados para llevar a cabo esta tarea. Todas las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal deben generar mecanismos de auditoría interna que garanticen transparencia en el uso de los bienes y recursos.

ARTÍCULO 9° — Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS VEINTIOCHO DIAS DEL MES DE OCTUBRE DEL AÑO DOS MIL QUINCE.

— REGISTRADA BAJO EL N° 27204 —

Fuente: Ley N° 25573 - LEY DE EDUCACION SUPERIOR. Modificación de la Ley N° 24521.

## Bibliografía

- Chiroleu, A. (2017). ¿Educación superior para todos? Los vaivenes de la ampliación de oportunidades en tres décadas de democracia política en Argentina, Brasil y Chile. *Universidades*, núm. 74, octubre-diciembre, pp. 31-40. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe Distrito Federal, Organismo Internacional. [En línea]: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37354774004> [Consulta: 20/09/2018]
- (2018). Democratización y masificación universitaria: una mirada sobre desigualdades y políticas públicas en el centenario de la reforma de 1918. *Integración y conocimiento*, núm. 8, vol. 1. Dossier Especial: A Cien Años de la Reforma Universitaria de 1918.
- Del Valle, D., Suasnabar, C., y Montero, F. (2017). Perspectivas y debates en torno a la universidad como derecho en la región. En D. del Valle, F. Montero y S. Mauro (Eds.), *El derecho a la universidad en perspectiva regional* (pp. 37-60). Buenos Aires, IEC Conadu /CLACSO.
- Estébanez, M. E. (2007). Ciencia, tecnología y políticas sociales. *Ciencia, docencia y tecnología*, vol. XVIII, núm. 34, mayo 2007 (34), pp. 13-63. Concepción del Uruguay, Universidad Nacional de Entre Ríos.
- Ezcurra, A. M. (2011). *Igualdad en educación superior. Un desafío mundial*. Los Polvorines, IEC-CONADU y UNGS.
- Feldfeber, M. (2014). La construcción del derecho a la educación: reflexiones, horizontes y perspectivas. En Dossier A Educação pública como direito: desafios às políticas governamentais na América Latina, En *Revista Educação e Filosofia*, Universidad Federal de Uberlândia, vol. 28, núm.1ESP.[En línea]: <http://www.seer.ufu.br/index.php/EducacaoFilosofia/article/viewFile/24607/15362> [Consulta: 08/12/2018]
- García, G. (2012). *El derecho a la educación, incluida la superior o universitaria, y sus obstáculos, incluido el "Plan Bolonia"*. Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences.[En línea]: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18126057008>> ISSN 1578-6730 [Consulta: 20/12/2018]
- Gómez S. (2012). *La pertinencia de la educación superior en los debates por una nueva ley (nacional) de Educación Superior. Hacia una tipología. El caso del Frente para la Victoria*. Segundo Anuario del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. año 2012; pp. 190–206. Buenos Aires, Facultad de filosofía y letras, Universidad de Buenos Aires.

- Juarros, María Fernanda. (2006). ¿Educación superior como derecho o como privilegio?: Las políticas de admisión a la universidad en el contexto de los países de la región. *Andamios*, vol. 3 núm. 5, pp. 69-90. Recuperado en 20 de febrero de 2019, [En línea] [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632006000200005&lng=es&tlng=pt](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632006000200005&lng=es&tlng=pt) [Consulta: 15/12/2018]
- Naidorf, J. (2012). Actuales Condiciones de Producción Intelectual. Una aproximación a la situación de los investigadores de las universidades públicas argentinas. En J. Naidorf y R. Pérez Mora (Eds.), *Las condiciones de producción intelectual de los académicos en Argentina, Brasil y México*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- (2016). *Mitos y desafíos para la universidad latinoamericana. Eventos Pedagógicos*. [En línea] <http://sinop.unemat.br/projetos/revista/index.php/eventos/article/view/2069> [Consulta: 12/12/2018]
- Naidorf, J. y Alonso, M. (2018). La movilización del conocimiento en tres tiempos. *Revista Lusófona de Educação*, vol. 39, núm. 39, julio 2018, pp. 81-95.
- Naidorf, J. y Perrotta, D. (2015). La ciencia social politizada y móvil de una nueva agenda latinoamericana orientada a prioridades. *Revista de la educación superior*, 44 (174), pp. 19-46. [En línea] [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-27602015000200002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602015000200002&lng=es&tlng=es) [Fecha de consulta: 03/09/2019]
- Naidorf, J.; Giordana, P. y Horn, M. (2007). La pertinencia social de la Universidad como categoría equívoca. *Nómadas*, núm. 27, Octubre, pp. 22-33.
- Paviglianiti, N. (1997). *El derecho a la educación: una construcción histórica Polémica*. En fichas de cátedra: temas de política educacional. Buenos Aires, opfyl-UBA.
- (1993). *Aproximaciones al desarrollo histórico de la política Educacional*. Fichas de cátedra: temas de política educacional. Buenos Aires, opfyl-UBA.
- Perrotta, D. (2012). La dimensión internacional en las actuales condiciones de producción intelectual: entre la potencia creativa y la jaula de hierro. En J. Naidorf y R. Pérez Mora (Eds.), *Las actuales condiciones de producción intelectual en Argentina, Brasil y México*, pp. 151-171. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- (2013). *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 carreras de grado (1998-2012)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica Argentina. Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

- (2016). *La internacionalización de la universidad: debates globales, acciones regionales*. Los Polvorines: IEC-UNGS.
- (2017). Internacionalización y corporaciones. Voces en el Fénix, núm.. 65. “Busco mi destino. La universidad como derecho”, pp. 90-99.
- Rinesi, E. (2015). La universidad como derecho de los ciudadanos y del pueblo. En Aldo Ferrer [et al.] *Universidad pública y desarrollo. Innovación, inclusión y democratización del conocimiento IEC-CONADU*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO.
- (2016). La educación como derecho. Notas sobre inclusión y calidad, en Brener y Galli (compiladores). *Inclusión y Calidad como Políticas Educativas de Estado. O el mérito como opción única de mercado*, pp. 19-31. Buenos Aires, La Crujía.
- Rovelli, H. y Mangas, M. (2017). El financiamiento de las universidades nacionales: evolución, impacto distributivo y ampliación democrática. Voces en el Fénix, núm. 65. *Busco mi destino. La universidad como derecho*., pp. 100-107.
- Saforcada, F. y Vassiliades, A. (2011). Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur. En *Revista Educação & Sociedade*, vol. 32 núm. 115. Campinas, San Pablo; CEDES. [En línea] [www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a03.pdf](http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a03.pdf) [Consulta: 12/12/2018]
- Tatian, D. y Vázquez, G. (2018). La autonomía hacia el centenario de la reforma universitaria. En *Cuadernos de Universidades*, núm. 4 . Ciudad de México, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- Vaccarezza, L. (2009). Las relaciones de utilidad en la investigación social. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 71, pp. 133-166. [En línea] [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032009000500006&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032009000500006&lng=es&nrm=iso).
- ISSN 2594-0651 [Consulta: 20/12/2018]