

## **PRIMERAS OBSERVACIONES A LA SECCIÓN UNIVERSIDADES DEL PROYECTO DE LEY ÓMNIBUS**

**(IEC-CONADU)**

Proponemos en este documento una primera lectura de los artículos 553, 554, 555 y 556 contenidos en el Capítulo II, Título III del Proyecto de Ley que presentó el Poder Ejecutivo Nacional para su tratamiento en el Congreso de la Nación, denominado por sus autores “Bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos”, pero conocido popularmente como “Proyecto de Ley Ómnibus”.<sup>1</sup> No nos detendremos aquí en consideraciones sobre la pretensión fundacionalista manifiesta en el título y contenido del proyecto, acordes a la voluntad declarada por el presidente y su entorno de producir transformaciones que permitan reconfigurar las relaciones sociales, económicas y políticas en la Argentina para establecer un orden que libere de toda regulación al capital concentrado. Baste señalar, por el momento, que ese es el contexto de políticas en el que se inscriben las modificaciones propuestas a la Ley de Educación Superior, que se dirigen especialmente a reformar o suprimir los cambios que fueron incorporados en el año 2015 cuando se sancionó la Ley 27204, por iniciativa de la entonces diputada nacional Adriana Puiggrós, cuyo propósito fue asegurar la implementación efectiva de la responsabilidad del Estado como garante del derecho a la educación superior.

Antes de pasar a examinar los mencionados artículos, es necesario reiterar nuestro rechazo al carácter inconstitucional de un proyecto que no sólo pretende arrasar con una multiplicidad abrumadora de derechos democráticamente conquistados por la ciudadanía -sustentados, en muchos casos, en una normativa internacional con la que nuestro país se ha comprometido- sino que requiere dotar al Poder Ejecutivo de facultades extraordinarias cuyo ejercicio tornaría vana la misma institucionalidad republicana y particularmente el debate público y la determinación de la voluntad del soberano a través del Poder Legislativo.

Vaya entonces el análisis particular de los mencionados artículos, como un aporte para considerar de qué modo la pretensión privatista y mercantilizadora que signa la totalidad del

---

<sup>1</sup> Observamos que la Sección en la que se encuentran estos artículos en el Proyecto Milei (Capítulo II, Sección III) se llama “Universidades privadas”, aunque habla de las universidades públicas.

proyecto se expresa también en la sección relativa a las universidades. Esperamos contribuir al debate colectivo y a la construcción de argumentos que amplíen nuestra convocatoria al rechazo activo de la Ley Ómnibus.

## **1. LIMITACIÓN DE LA GRATUIDAD Y SUPRESIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE MERCANTILIZACIÓN**

**Dice el Proyecto Milei en el ARTÍCULO 553:**

*Sustitúyese el artículo 2° bis de la Ley N° 24.521, por el siguiente: ARTÍCULO 2° bis.- Los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal para todo ciudadano argentino nativo o por opción y para todo extranjero que cuente con residencia permanente en el país, son gratuitos, quedando prohibido establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel o tarifa, directos o indirectos. Las instituciones de educación superior de gestión estatal y las universidades nacionales en ejercicio de su autonomía, podrán establecer aranceles para los servicios de enseñanza de grado o de trayectos educativos para aquellos estudiantes que no reúnan los requisitos previstos en el párrafo primero. No obstante, dichos estudiantes podrán ser titulares de becas, en caso en que ello sea previsto por los estatutos correspondientes o por los convenios del párrafo siguiente. Las instituciones de educación superior de gestión estatal podrán suscribir acuerdos o convenios con otros Estados, instituciones u organismos nacionales e internacionales, públicos o privados, tendientes a compartir recursos de todo tipo e implementar las mejores prácticas en materia de educación y de gestión de organismos educativos, así como para fomentar intercambios y procesos educativos conjuntos o en asociación mutua.*

**Dice la Ley 24521 en su versión modificada por la Ley Puiggrós:**

*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.*

**Observamos que:**

Se limita la garantía de gratuidad, excluyendo a personas extranjeras. Este cambio implica la ruptura del principio de la gratuidad universitaria, y de la hospitalidad proclamada en el Preámbulo de la Constitución Nacional para quienes quieran habitar el suelo argentino.

Se refiere a “servicios de enseñanza de grado”. El cambio supone la sustitución del concepto de “derecho a la educación superior” ignorando que nuestro país ha sido parte de las Conferencias Regionales de Educación Superior, que en 2008 y 2018 definieron la educación superior como un derecho humano universal y un bien público social. En el mismo sentido, la Ley 26206 de Educación Nacional concibe en general a la educación y al conocimiento como un bien público y un derecho personal y social. Es precisamente esa definición la que orienta la efectivización de la responsabilidad estatal que se plasmó en la Ley Puiggrós.

Se habilita a las instituciones a hacer convenios con Estados u organismos públicos o privados, nacionales e internacionales, incluyendo la posibilidad de aplicarse a la asignación de becas para el pago de los aranceles que se podrán cobrar a personas extranjeras no sólo para el posgrado sino también para estudios de grado. Este cambio favorece la mercantilización al incentivar a las universidades a incorporar estudiantes de otros países a través de aranceles directos, o por convenios con otros Estados, instituciones y organizaciones. En el contexto de fuerte ajuste presupuestario que se anuncia, este cambio representa un estímulo para encontrar allí una fuente alternativa de financiamiento, una modalidad vigente en sistemas universitarios de varios países, cuyas instituciones dependen en una medida muy significativa del flujo de estudiantes del extranjero.

Es muy importante notar que en el proyecto que discutimos se elimina completamente el párrafo que -según la modificación de la LES introducida por la Ley Puiggrós en 2015- prohibía expresamente suscribir acuerdos que impliquen “ofertar educación como un servicio lucrativo o que alienten formas de mercantilización”.

## 2. POLÍTICA DE INGRESO

### **Dice el Proyecto Milei en el ARTÍCULO 554:**

*Sustitúyese el artículo 7° de la Ley N° 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. 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 discriminatorio.*

*Alternativamente, las instituciones de educación superior deberán implementar un examen que permita al estudiante ingresar directamente sin complementar el proceso de nivelación y orientación profesional y vocacional mencionado. El estudiante podrá optar entre el mencionado proceso o un examen de ingreso directo.*

### **Dice la Ley 24521 en su versión modificada por la Ley Puiggrós:**

*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 discriminatorio.*

### **Observamos que:**

Se suprime la posibilidad condicionada del ingreso a los estudios superiores a mayores de 25 años sin secundaria cumplida, y se incorporan los exámenes de ingreso como alternativa a procesos de nivelación y orientación vocacional y profesional.

Si bien los exámenes de ingreso se plantean aquí como una alternativa a los cursos de nivelación, disponible para el estudiantado (“el estudiante podrá optar entre el mencionado proceso o un examen de ingreso directo”), se obliga a las instituciones a fijar este dispositivo: según el texto propuesto, las universidades deberán implementar ambos mecanismos. Esto no sólo representa un avance de la norma sobre la autonomía universitaria, sino que contradice la afirmación inicial que sostiene -tanto en la LES vigente como en la misma propuesta de modificación- que el ingreso es libre e irrestricto.

En la medida en que estas vías se plantean como alternativas a disposición del estudiantado, la posibilidad de reducir los tiempos de cursada puede alentar a quienes aspiran a ingresar a los estudios universitarios a optar por el examen directo, entendiendo que sería una ventaja para sus carreras. Si bien esa posibilidad puede otorgar cierta legitimidad a esta reforma, el establecimiento de esta doble vía de acceso podría tener también el efecto de segmentar el sistema al instalar recorridos diferenciados desde el inicio. Es preciso notar que, al equiparar los procesos de nivelación y orientación con un examen, se está ignorando que se trata de mecanismos muy diferentes, ya que los primeros constituyen no sólo una instancia que debería permitir que todas las personas ingresantes cuenten con una base de conocimientos suficiente para llevar adelante los estudios de grado, sino que se proponen ayudar a generar vínculos y prácticas importantes para socializar al estudiantado en la vida universitaria y para hacerles partícipes de los objetivos institucionales.

Como ya fue ampliamente comprobado por investigaciones con base empírica sobre experiencias nacionales concretas, la incorporación de exámenes de ingreso a los estudios de grado supone una práctica excluyente, aún cuando se interpretara con cierta benevolencia que la alternativa de los procesos de nivelación podría morigerar dicho efecto. Este cambio en las condiciones de ingreso a la universidad, se inscribe además en el marco general de la política de evaluación de la educación que se pretende instituir, y por la cual en el artículo 548 de este mismo proyecto se modifica el artículo 95 de la Ley de Educación Nacional para establecer un “examen censal obligatorio” al concluir la secundaria. Lejos de favorecer el tránsito entre niveles educativos, esta multiplicación de instancias de evaluación profundiza su desarticulación y es un indicador del carácter excluyente de estas reformas.

Finalmente, es preciso advertir que en un contexto de ajuste presupuestario y de establecimiento de criterios de eficiencia para la asignación de recursos que -tal como se plantea en los artículos que siguen- pondera la relación de la matrícula con el número de personas egresadas, la situación de restricción financiera puede empujar a las universidades a implementar exámenes selectivos y excluyentes. Estas consecuencias dependerán fuertemente de las decisiones que tomen las instituciones, pero es importante alertar sobre el modo en que la crisis presupuestaria puede operar condicionando la autonomía y orientando de manera restrictiva los instrumentos que se habilitan en estas modificaciones legislativas.

### **3. POLÍTICA DE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL**

**Dice el Proyecto Milei en su ARTÍCULO 555:**

*-Sustitúyese el artículo 44 de la Ley N° 24.521, de Educación Superior, por el siguiente:  
ARTÍCULO 44.- Las instituciones universitarias deberán obtener evaluaciones externas como mínimo cada diez (10) años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Abarcarán las funciones de docencia, investigación y extensión, y en el caso de las instituciones universitarias nacionales, también la gestión institucional. Las evaluaciones externas estarán a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o de entidades privadas constituidas con ese fin, conforme se prevé en el artículo 45, o de comisiones externas constituidas por pares académicos de reconocida competencia. Las recomendaciones para el mejoramiento institucional que surjan de las evaluaciones tendrán carácter público.*

**Dice la Ley 24521 en su versión modificada por la Ley Puiggrós:**

*ARTÍCULO 44. — Las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. Las autoevaluaciones se complementarán con evaluaciones externas. que se harán como mínimo cada seis (6) años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Abarcarán las funciones de docencia, investigación y extensión, y en el caso de las instituciones universitarias nacionales, también la gestión institucional. Las evaluaciones externas estarán a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o*

*de entidades privadas constituidas con ese fin, conforme se prevé en el artículo 45, en ambos casos con la participación de pares académicos de reconocida competencia. Las recomendaciones para el mejoramiento institucional que surjan de las evaluaciones tendrán carácter público.*

**Observamos que:**

Se elimina la referencia a la evaluación interna de las instituciones y de esta manera, se reduce la posibilidad de generar procesos de autoaprendizaje institucional orientados hacia la mejora de la calidad sobre la base del fortalecimiento de la autonomía universitaria. Se establece únicamente la evaluación externa extendiendo el plazo de su realización cada 10 años.

Además, incorpora un cambio sustantivo al establecer como una tercera opción que la evaluación pueda ser realizada por “comisiones externas constituidas por pares académicos”, sustituyendo la obligatoriedad de que las entidades a cargo de la evaluación constituyeran comisiones de pares de reconocida competencia, lo que podría suponer la realización de evaluaciones externas sólo a cargo de equipos técnicos. Este cambio podría modificar sustancialmente los procesos de evaluación institucional implementados por la CONEAU, pero también promover la conformación de un mercado de la evaluación institucional al facilitar que las grandes empresas extranjeras que realizan procesos de evaluación con lógicas ajenas a las universidades nacionales, lo hagan con sus propios equipos sin tener que incluir pares locales, y flexibilizar los procesos de evaluación externa en tanto la conformación de las comisiones de pares externos podría realizarse sin respaldo institucional y sin el establecimiento de procesos y procedimientos basados en acuerdos.

**4. POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO**

**Dice el Proyecto Milei en su ARTÍCULO 556**

*Sustitúyese el artículo 58 de la Ley N° 24.521 por el siguiente: ARTÍCULO 58.- El aporte del Estado nacional para las instituciones de educación superior universitaria de gestión estatal se distribuirá en función del número de estudiantes matriculados en cada institución, el tipo de carrera ofrecida, tales como carreras de grado, posgrado y otras, y su área de formación y*

*también el número de egresados y otros criterios que se definan. Los montos correspondientes para cada institución serán determinados anualmente en el presupuesto anual general de la administración pública nacional, y su distribución se realizará de forma pública y transparente. A su vez, se establecerán mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan determinar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos. La asignación de recursos se efectuará de manera que se asegure el acceso a la educación superior en todo el territorio nacional, se fomente la calidad y pertinencia de la formación y se garantice la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Este aporte del Estado nacional 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. Siempre serán recursos complementarios.*

**Dice la Ley 24521 en su versión modificada por la Ley Puiggrós**

*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.*

**Observamos que:**

Se introducen criterios para la distribución del aporte del Estado nacional. El artículo propuesto cierra la enumeración con “otros criterios que se definan”, de manera que el listado no sería exhaustivo ni definitivo. Tampoco se explicita un dispositivo para resolverlo, por lo que queda planteado el interrogante sobre cuál sería la participación del sistema universitario en esta instancia, y el grado de su avance sobre la autonomía universitaria.

Por otra parte, sólo se mencionan como criterios algunas cuestiones vinculadas a la función de enseñanza: matrícula estudiantil, tipo de carrera ofrecida y número de personas egresadas. Se ignora así la diversidad de actividades que desarrollan las universidades: además de la enseñanza en sus distintos niveles, investigación, extensión y vinculación territorial, políticas de inclusión y acompañamiento estudiantil, atención de la salud de la población en general a través de los hospitales universitarios, acompañamiento en el desarrollo de políticas públicas



de diversa índole, producción editorial, comunicación a través de las radios y canales de TV, etc.

Se plantea que se establecerán -sin más precisiones- mecanismos de seguimiento y evaluación para determinar el cumplimiento de objetivos y metas, junto a la indicación de que la asignación de recursos estaría asociada (entre otras cosas) a su uso eficiente. No se dice quiénes o en qué instancia operarían esos mecanismos y cómo se definirían dichos objetivos y metas, por lo que reiteramos aquí la preocupación por la participación de las universidades. Si esos mecanismos estuvieran en manos del Poder Ejecutivo, se desplazaría de esa responsabilidad a órganos actualmente conformados por representantes de diferentes sectores, como la CONEAU o el Consejo de Universidades. Desde nuestra Federación hemos cuestionado la limitada representatividad y falta de articulación de la institucionalidad que compone el gobierno del sistema universitario, proponiendo para una nueva Ley de Educación Superior la necesidad de ampliar e integrar esas instancias. Evidentemente, la reducción de estas funciones a la órbita del Poder Ejecutivo sería, en esa perspectiva, un retroceso.

En los cambios que el proyecto analizado promueve se anuncia una razón eficientista en la asignación de recursos, desacoplada de la integralidad de la actividad universitaria, de los proyectos institucionales y las particularidades territoriales, e ignorante de la complejidad de los procesos que inciden en los resultados. La asignación de recursos en función de la matrícula puede verse como un indicio de la reorientación de la asignación presupuestaria hacia una lógica de financiamiento a la demanda, que es especialmente propicia para la privatización de la educación superior (por la potencial transferencia de recursos al sector privado, como puede advertirse en la experiencia de otros países) y para la mercantilización del sector público, al generar competencia entre instituciones basada en estrategias para atraer matrícula estudiantil concebida como una clientela, y condicionar decisiones de política institucional en consideración de la búsqueda de resultados “rentables”. Estos criterios son especialmente desfavorables para las universidades nuevas, que tienen menos estudiantes pero requieren más recursos para comenzar a funcionar y desarrollarse. Del mismo modo que la asignación de recursos en función del “tipo” de carreras puede ser un condicionamiento fuerte para orientar las decisiones de las instituciones en relación a sus proyectos académicos y a su vinculación con las necesidades y características del territorio y su población, una dimensión que está ausente de las evaluaciones eficientistas.

En esta misma línea, condicionar la asignación presupuestaria a metas de egreso es una forma muy clara de presionar a las instituciones -en un contexto de ajuste- hacia respuestas restrictivas y excluyentes. Como hemos señalado insistentemente, el problema del desgranamiento estudiantil y de las dificultades para asegurar la terminalidad de los estudios universitarios requiere políticas de fortalecimiento de las condiciones en las que se desarrolla el proceso educativo para garantizar el derecho a la educación superior universitaria. El egreso no es un problema contable, es un desafío político que demanda respuestas integrales en términos de condiciones de trabajo docente y no docente, desarrollo de la pedagogía universitaria, investigación e innovación educativa, reorganización de procesos académicos, y esfuerzos colaborativos contruidos en diálogo entre todas las partes involucradas.

En suma, la propuesta de modificación de la LES contenida en este proyecto ataca fuertemente los avances en términos de derecho que se habían logrado con las modificaciones de la Ley Puiggrós, e incorpora regulaciones que atentan contra la autonomía universitaria, al mismo tiempo que busca desregular el sector en clave de mercantilización. En este sentido, aun cuando explícitamente modifica sólo algunos aspectos de la normativa vigente, se vislumbra un interés por promover a la educación superior como un campo de negocios, así como un desconocimiento por las tradiciones y los sentidos propios de las universidades nacionales y sus actores, en sintonía con la propuesta general del proyecto de ley y el DNU 70/2023 en su búsqueda por sentar las bases de un nuevo orden social del cual se benefician unos pocos actores económicos, en desmedro de los derechos de toda la población y de las posibilidades de desarrollo soberano con justicia social.

05 de Enero de 2023