



▪ *Anne-Louise Germaine Necker (Madame de Staël)*, Francia 1766 - 1817 | Novelista y filósofa, anticipó la necesidad de una "pedagogía del conflicto, la diferencia y la alteridad". Propuso una concepción original de universidad y abogó en favor del conocimiento y la comprensión de otras culturas. Encarnó el símbolo de la mujer nueva.

La tercera década: Ley de Educación Superior y el legado del Banco Mundial*

*A terceira década:
Lei de Educação Superior e o
legado do Banco Mundial*

*The third decade:
the Higher Education Law and
the legacy of the World Bank*

Horacio Javier Etchichury**

El trabajo revisa los cambios introducidos a partir de 1995 con la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) en Argentina, y los relaciona con el Programa de Reforma de la Educación Superior y el ideario del Banco Mundial. Repasa el legado que el Banco considera consolidado en el 2005: la cultura de la evaluación, la producción de información estadística, la introducción de instancias competitivas. A continuación, examina qué aspectos de ese legado siguieron vigentes en el periodo 2005-2015. Por último, el trabajo propone iniciar una revisión crítica del modelo de Universidad a partir de una perspectiva de derechos humanos.

Palabras clave: Ley de Educación Superior, derechos humanos, Banco Mundial, derecho constitucional, derecho a la educación, Universidad.

O trabalho revisa as mudanças introduzidas a partir de 1995 com a sanção da Lei de Educação Superior (LES) na Argentina, e as relaciona com o Programa de Reforma da Educação Superior e o ideário do Banco Mundial. Repassa o legado que o Banco considera consolidado em 2005: a cultura da avaliação, a produção de informação estatística, a introdução de instâncias competitivas. A seguir, examina que aspectos desse legado seguiram vigentes no período 2005-2015. Por último, o trabalho propõe iniciar uma revisão crítica do modelo de Universidade a partir de uma perspectiva de direitos humanos.

Palavras-chave: Lei de Educação Superior, direitos humanos, Banco Mundial, direito constitucional, direito à educação, Universidade.

This article reviews the changes introduced with the enactment of the Law on Higher Education (LES) in Argentina in 1995 and links the changes with the Higher Education Reform and the World Bank Ideology. It examines the legacy that the World Bank possessed in 2005, through the following: the culture of assesment, the production of statistical information and the introduction of competitive processes. The article further examines the aspects of that legacy which operated from 2005 to 2015. Finally, the text proposes to create a critical analysis of the higher education model from a human rights perspective.

Key words: Higher Education Law, Human Rights, World Bank, constitutional law, right to education, university.

* Este artículo integra el proyecto de investigación titulado "Derechos sociales y políticas sociales: una revisión constitucional de los instrumentos jurídicos" (2014-2015), financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) y radicado en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la misma Universidad.

** Profesor adjunto de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) (Argentina) e investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la UNC y Master of Laws de Yale University (Estados Unidos). E-mail: etchichury74@gmail.com

original recibido: 25/01/2016
aceptado: 05/04/2016

nomadas@ucentral.edu.co
Págs. 105~121

En 1994 Argentina dio jerarquía constitucional a un conjunto de tratados de derechos humanos, incluyendo el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC). La misma reforma incorporó nuevos derechos y principios, además de garantías judiciales para reclamar ante violaciones o incumplimientos (Pizzolo, 2015).

Por el principio de supremacía constitucional (fijado en el artículo 31), toda acción estatal debe guardar coherencia con la Constitución Nacional (CN), ubicada en la cúspide del orden jurídico argentino (Gelli, 2005). Ninguna autoridad puede violar o contradecir la CN, ni siquiera invocando graves emergencias o situaciones extraordinarias, aunque cuente con el apoyo de la mayoría o la totalidad del electorado, ni tampoco a través de un plebiscito. La noción de *Estado constitucional* implica un límite a la actuación de las mayorías (Ferrajoli, 2003).

Si entendemos las *políticas públicas* como “tomas de posición” y “cursos de acción” del Estado (o sus representantes) frente a una cuestión que la sociedad considera problemática, con el objetivo de resolverla (Oszlak, 2009), entonces, una consecuencia del principio de supremacía constitucional se desprende de allí claramente: toda política pública —en tanto acción estatal— debe ser constitucional. No sólo en sus objetivos, sino también en sus medios, incluyendo —especialmente— las normas jurídicas que la implementan. Ante contradicciones entre una política pública y la Constitución, hoy existen vías para reclamar la efectiva vigencia de la segunda, incluyendo las mencionadas garantías judiciales.

El diseño y evaluación de políticas públicas no debe basarse, entonces, solamente en su viabilidad técnica o política, o en su sustentabilidad fiscal. Es

necesario también analizar su coherencia con la CN, especialmente con los derechos consagrados en ésta o en normas de igual jerarquía. A este planteo se lo conoce como “perspectiva de derechos” o “enfoque de derechos” (Sepúlveda, 2014).

Aquí aplicamos este marco conceptual a la educación superior, intentando hacer un aporte basado en la disciplina jurídica. El Estado argentino asumió compromisos al reconocer derechos relativos a este nivel educativo en los pactos internacionales y en cláusulas añadidas a la Constitución en 1994, tal como expone más adelante. Toda política pública en la materia debe respetar estos derechos, en virtud del principio de supremacía constitucional. Cabe recordar que las posibles contradicciones con las pautas constitucionales pueden someterse a la revisión judicial. Recientemente se ha desarrollado con fuerza la idea de la educación como “bien público”¹, que contribuye a una comprensión más profunda de los debates en curso y a fundar un enfoque diferente en el momento de diseñar políticas. En el presente artículo, sin embargo, nos centraremos en la noción de la educación superior como derecho humano, con referencia al PDESC, por su relevancia para un análisis como el nuestro, basado en la perspectiva del derecho constitucional argentino. Las declaraciones de organismos internacionales tales como la Unesco tienen un rango inferior al de la Constitución y los tratados de igual jerarquía (art. 75, inc. 22 de la CN), aunque tienen valor para ayudar a discusiones interpretativas más específicas del derecho invocado.

Es posible someter la política de educación superior a un análisis bajo la perspectiva de derechos. Aquí nos concentramos en una de las piezas centrales de esa política: la Ley 24.521, o Ley de Educación Superior (LES), aprobada en 1995, un año después de la reforma constitucional. Revisamos también los

aportes hechos en ese proceso por el Banco Mundial (BM). Esa institución propone y financia políticas sectoriales, pero su proceso de diseño y discusión de políticas no incluye los instrumentos internacionales de derechos humanos como un límite relevante (Darrow, 2003). Por ello, encontramos que el Estado argentino adoptó propuestas en materia de educación superior impulsadas por el BM, sin someterlas a una perspectiva de derechos. En sucesivas intervenciones —mediante la concesión de créditos— el BM reforzó algunas líneas políticas en educación superior, que —como veremos— entran en posible contradicción con los derechos articulados en la CN. Una parte importante del legado de esas líneas políticas aún se mantiene, a más de veinte años de la sanción de la LES.

Sostenemos la necesidad de iniciar esta tercera década de vigencia de la Ley 24.521, revisando esa norma y sus consecuencias en política de educación superior, a la luz de una perspectiva de derechos. Aquí intentamos aportar elementos —desde el derecho como disciplina— para comprender el origen de este proceso, definir los rasgos centrales de ese legado y señalar sus principales tensiones y contradicciones con los derechos y principios que el Estado argentino reconoció en su ordenamiento constitucional.

Una nueva ley, un nuevo proyecto de Universidad

En 1995, el Congreso argentino aprobó la LES. Su trámite estuvo atravesado por la oposición de amplios sectores universitarios, tanto estudiantiles como docentes (Buchbinder, 2010). A modo de ejemplo, basta recordar las masivas movilizaciones de mayo y junio de 1995, o las declaraciones de rechazo al proyecto de ley emitidas por consejos superiores de distintas universidades públicas². La norma llenaba un vacío legal: Argentina no tenía una legislación básica para el nivel universitario. En 1984, pocos meses después del retorno a la democracia, el nuevo gobierno constitucional derogó mediante la Ley 23.068 las regulaciones para la Universidad sancionadas por la Dictadura Militar. De esa forma, se dio inicio a una etapa de normalización y recuperación de los mecanismos del denominado *cogobierno universitario*, esto es, el gobierno autónomo y compartido entre docentes, estudiantes y graduados (en algunos casos, se incluyó la

participación del personal administrativo). En el marco de una amplia recuperación de los derechos civiles y políticos, los estatutos (o cartas orgánicas) de cada universidad pública volvieron a estar vigentes luego de casi veinte años de suspensión. Entre 1985 y 1995, las casas de estudio funcionaron sin una norma general para el sector. Se rigieron por las pautas contenidas en los estatutos de cada una de éstas.

En 1995 concluyó la etapa de regulación puramente estatutaria, a partir de la aprobación de la LES, una norma que —como veremos más adelante— contó con la orientación y apoyo técnico y financiero del BM. A diferencia de leyes universitarias anteriores, la LES regula el nivel educativo superior completo, incluyendo los sectores universitario y no universitario, público y privado. El texto incluye una serie de principios y objetivos generales aplicables a esta área del sistema (arts. 3 y 4), para luego definir su estructura y articulación (arts. 5 a 10). Reglamenta los derechos y obligaciones de estudiantes y docentes (arts. 11 a 14) y establece además las pautas referidas a la organización interna de las universidades (arts. 52 a 57) y a la distribución del presupuesto universitario según principios de “eficiencia y equidad” (art. 58). El artículo 50 autoriza a las facultades de las universidades de más de 50.000 estudiantes establecer sistemas especiales de admisión y egreso. Bajo esta cobertura, distintas unidades académicas comenzaron a implementar exámenes de ingreso y cupos, esto es, la fijación de un número cerrado de aspirantes por admitir anualmente, según el resultado obtenido en la prueba. Se dejó de lado así el principio de ingreso irrestricto, consolidado luego de la recuperación democrática de 1983 (y con antecedentes a comienzos de los años setenta), para ser reemplazado por un criterio de selección declaradamente meritocrático. Como veremos más adelante, a finales del 2015, una reforma de la LES alteró esta situación.

La LES también regula el régimen de títulos y la evaluación y acreditación de las carreras (arts. 44 a 47). Este último punto representó uno de los elementos más novedosos de esta concepción de la educación superior. Según Buchbinder (2010), los interrogantes centrales ya no pasan por la expansión del sistema, sino por su “calidad”, definida a partir de la evaluación. Voces críticas definían, ya en los primeros años de la década de los noventa, la noción de *calidad* como

“la nueva retórica conservadora en el campo educativo” (Gentili, 1994: 15).

La aprobación de la LES llega pocos meses después de la ya mencionada reforma constitucional de 1994. Ésta incorpora, en el artículo 75, inciso 19 de la Ley Suprema, ciertos principios consolidados históricamente, tales como la autonomía universitaria y la gratuidad de la educación pública estatal.

La *autonomía* se entiende en general como la capacidad de las instituciones universitarias de gobernarse a sí mismas (Gelli, 2005), y ello sirve también a la autonomía desde el punto de vista científico y académico. Tiene un carácter fundante no sólo de la Universidad argentina, sino de la Universidad europea medieval, que gozaba de esa atribución como cualquier otra corporación de la época (Mollis, 2009). En Argentina, esta noción tiene raíces hondas. En 1885, la primera ley universitaria argentina (Ley 1597) dio a las instituciones de educación superior la atribución de sancionar sus propios estatutos, elegir a sus autoridades y designar a los profesores, sentando las bases de la autonomía universitaria. Sin embargo, la Ley reservaba al poder ejecutivo dos facultades importantes: la aprobación de los estatutos (art. 2) y la participación en el nombramiento de docentes (arts. 1 y 3). En las décadas posteriores, la autonomía universitaria se vio recortada o anulada durante ciertos periodos, en los que el presidente de la nación asumió la atribución de elegir a las autoridades de las casas de estudios. Durante las etapas de vigencia del régimen autónomo, las universidades incorporaron el cogobierno, esto es, la participación con voz y voto del estudiantado y los graduados en los órganos rectores, una innovación surgida a partir del movimiento denominado “Reforma Universitaria” iniciado en Córdoba en 1918 (Alderete, 2012). Décadas más tarde, el personal administrativo y de gestión también lograría su representación con voto en los consejos de varias universidades. La autarquía, esto es, la facultad de administrar el presupuesto propio, se toma como un elemento más del autogobierno. El retorno de la democracia en 1983 y la normalización posterior inscribieron a las universidades dentro de la tradición autonomista, que se mantenía vigente en el momento de la reforma constitucional de 1994.

La gratuidad de los estudios universitarios tiene orígenes más imprecisos. La educación pública argentina

se organizó, en el último cuarto del siglo XIX, a partir del principio de gratuidad, pero sólo en el nivel elemental bajo jurisdicción federal (Ley 1420, arts. 2 y 5, sancionada en 1884). De hecho, la citada Ley Universitaria de 1885 incluía la posibilidad de cobrar “derechos universitarios”, esto es, aranceles por los estudios. Cada universidad fue definiendo el alcance y ejercicio de esa atribución. Hay autores que señalan la primera consagración general del principio de gratuidad en un decreto de 1949 que suprimía los aranceles, mientras que otros sostienen que en ese periodo subsistió el cobro de tasas (Mangone y Warley, 1984). Luego, la Ley Universitaria aprobada en 1974 confirmó ese principio, y la restauración democrática de 1983 volvió a implementarlo tras la Dictadura Militar. Desde una perspectiva ética, este principio contribuye a “desmercantilizar” (Esping, 1993) la educación, y ello consolida una comunidad de iguales donde las necesidades de numerosos bienes y servicios se satisfacen por mecanismos de distribución que no son el mercado, sino las decisiones adoptadas a través de un procedimiento democrático, similar al que se aplica a la creación de impuestos, la asignación de fondos presupuestarios o la designación de elencos administradores para las diferentes áreas estatales.

En el momento de producirse la reforma constitucional de 1994 estas nociones contaban con una larga trayectoria en el nivel legislativo. La convención constituyente decidió incluirlas dentro del texto constitucional. Sin embargo, se incorporó otro concepto, que carece de la antigüedad de los anteriores. Se trata de *equidad*, una noción que acompaña el auge del neoliberalismo implementado —como veremos más adelante— desde 1989. La “equidad” sirve de base para medidas focalizadas, destinadas a compensar la situación de quienes no logren acceder a la educación en el marco neoliberal (Cabrera, 2012). En su redacción actual, el artículo 75, inciso 19, reúne los principios de “gratuidad y equidad” para la educación pública estatal y garantiza “la autonomía y autarquía” de las universidades nacionales.

No fue la única vía por la que se consagró la gratuidad. En la misma reforma —como ya dijimos— se dio jerarquía constitucional a un grupo de tratados internacionales de derechos humanos. Entre éstos, el PDESC incluye cláusulas relativas a la educación superior en su artículo 13. Allí se establece la implantación “progresiva” de la gratuidad en el nivel más alto de la educación.



■ *Barbara McClintock*, Estados Unidos 1902 - 1992 | Realizó importantes descubrimientos en el campo de la genética. Numerosos trabajos posteriores han empleado su figura en la difusión de la figura de la mujer científica

Cabe señalar que la “progresividad” en este caso no tiene relevancia, ya que la gratuidad de toda la educación pública estatal quedó fijada en el mismo acto de la reforma, mediante la adopción del artículo 75, inciso 19: allí la gratuidad se adopta como pauta para todo el sistema, sin distinción de niveles. Asimismo, el artículo 13 del PDESC, en consonancia con el principio de no regresividad en materia de derechos sociales (art. 2 del mismo Pacto), sirve como barrera para medidas que intenten recortar el alcance de la gratuidad.

Dado este marco constitucional adoptado en 1994, varios de los aspectos novedosos de la LES aprobada en 1995 plantean dudas sobre su constitucionalidad. A lo largo de los debates públicos y parlamentarios se impugnaron o discutieron pasajes de su texto por

presunta afectación de los principios consagrados en la norma fundamental.

La LES crea (art. 44) la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau), que examina las carreras de grado y posgrado, según criterios fijados por el Ministerio de Educación en consulta con el Consejo de Universidades (que reúne a los rectores de instituciones públicas y privadas). Contra esto se invoca, precisamente, el principio constitucional de autonomía, en su faz académica, esto es, la posibilidad de definir los lineamientos para la enseñanza y la investigación. La Comisión está integrada por 12 miembros designados por el presidente de la Nación; siete de ellos representan al Congreso y al Ministerio de Educación (art. 4). Se consagra a través de estas pautas un mecanismo de control político sobre los aspectos académicos (y en el caso de las universidades públicas, también se extiende sobre la gestión institucional). La autonomía académica también parece alterada por el artículo 43, que fija para ciertas carreras de interés público la obligación de incluir en sus planes de estudio los contenidos básicos fijados por el Ministerio de Educación, si bien acordados con el Consejo de Universidades (donde participan también las casas de estudio privadas, según el artículo 72 de la Ley).

Por otra parte, la LES fija algunas pautas para la organización interna de las universidades nacionales. En esto parece entrar en el terreno reservado a la libre decisión de las casas de estudio sobre sus órganos de gobierno. En particular, la Ley establece (art. 52) una división de funciones entre los rectores (que asumen un rol “ejecutivo”) y los consejos superiores (que cumplen un papel “deliberativo”). Así, se aparta de las interpretaciones usuales del cogobierno, entendido más como un sistema similar al parlamentario —donde los consejos



■ *María Zambrano*, España 1904 - 1991 | Pensadora, filósofa y ensayista española. Su extensa obra, entre el compromiso cívico y el pensamiento poético, es ampliamente conocida a nivel mundial.

(integrados por docentes, estudiantes, graduados y personal) son la autoridad máxima—. Se fomenta un “presidencialismo” universitario. Asimismo, la LES ordena que los docentes tengan por lo menos el 50 % de la integración en los órganos de gobierno, y que los representantes estudiantiles hayan aprobado el 30 % de las materias (art. 53); también fija un periodo mínimo de 3 años para el mandato de los rectores (art. 54). Estas cláusulas recibieron objeciones basadas en el aspecto institucional de la autonomía universitaria: deberían ser los estatutos de cada institución los encargados de regular estos aspectos.

La gratuidad también se ve afectada por la LES. En primer lugar, la palabra *gratuidad* no aparece en todo el texto de la Ley sancionada en 1995 (como veremos más adelante, esto se modificó en el 2015). En concreto, habilita el cobro de aranceles (o tasas) en los estudios de pregrado y posgrado, estableciendo que el destino de lo recaudado en el nivel de pregrado debe ser, principalmente, el otorgamiento de becas estudiantiles a quienes “demuestren aptitud suficiente y respondan adecuadamente a las exigencias académicas” (art. 59, inc. c), en una suerte de redistribución meritocrática entre alumnos. Los estudiantes pudientes deberían financiar becas para los pobres que exhiban una conducta escolar destacada. Esto reemplaza la redistribución a través de impuestos, que se podrían aplicar a los sectores de mayores ingresos (estén o no inscriptos en las universidades públicas). El esquema de aranceles y becas referido conjuga las ideas de *mercantilización*, *focalización* y *meritocracia*. Si cada universidad aprovecha esa posibilidad de

cobrar aranceles, el acceso normal a la enseñanza superior dependerá del pago de una tasa. El Estado tendrá obligaciones sólo excepcionalmente para cubrir casos de extrema privación, siempre y cuando los posibles beneficiarios acrediten merecer la prestación estatal. Esta visión se aparta del criterio de universalidad en el goce de derechos humanos, fijado en el texto del PDESC, que garantiza los derechos a “toda persona”, agregando —en el artículo 2.2— que resulta inadmisibles cualquier clase de discriminación en el ejercicio de los derechos. De alguna forma, el establecimiento de tasas presupone que la manera natural de acceder a la edu-

cación (u otros derechos) es el mercado (Lema, 2010), y que sólo de modo subsidiario se ejercen los derechos sociales (Paviglianiti, 1991).

La idea de un pago a cambio de gozar del derecho a la educación gana fuerza durante la década de los noventa (Mollis, 2010), cuando se difunde la noción de que los “beneficiarios” de la educación pública están obligados a pagar por acceder a ésta (Galarza, 2009). La cláusula parece contradecir el principio constitucional de gratuidad de la educación pública estatal, que —como ya vimos— está consagrado también en el artículo 13 del PDESC.

Hay quienes defienden la imposición de aranceles utilizando el concepto de *equidad*, también presente en el texto constitucional. En esta interpretación, la equidad, entendida como una justicia del caso concreto, serviría para eliminar la gratuidad en ciertas áreas o niveles educativos. Por ejemplo, la constitucionalista María Angélica Gelli (2005) favorece este planteo, señalando que en ciertos casos la fijación de tasas a sectores con capacidad contributiva podría fomentar la igualdad. Sin embargo, esta lectura no resulta admisible. No se comprende por qué un concepto como *gratuidad* podría tomarse de forma parcializada o reducida, convirtiéndose en “onerosidad moderada”, o algo similar. La noción de *gratuidad* no permite lecturas parciales: la onerosidad, en cualquier extensión, excluye la gratuidad.

Es necesaria una interpretación que sume ambos conceptos, sin recortar la gratuidad (volviéndola “onerosidad”), sino fortaleciéndola. La justicia del caso concreto beneficiaría a quienes no logran acceder a la educación superior (de pregrado o de posgrado), aun en un régimen de gratuidad. Esta manera de entender la relación entre gratuidad y equidad se halla en la intervención del miembro informante Jesús Rodríguez durante la Convención reformadora de 1994:

[...] la gratuidad no será una mera técnica para alcanzar la igualdad de oportunidades, sino una técnica absolutamente insustituible. [...] El principio de equidad [...] impone al Estado la carga de proveer a los habitantes de los medios suficientes para acceder a la educación gratuita. (*Diario de Sesiones de la Convención*: 3181)

Equidad significa así proveer ventajas adicionales (asistencia alimentaria, becas para materiales de estudio

o subsidios para el cuidado familiar). La sanción de la LES fue parte de un proceso más amplio de reformas estatales, apoyado por el BM. Desde 1989, mediante la sanción de las leyes de emergencia económica (Ley 23.696) y de Reforma del Estado (Ley 23.697), Argentina comenzó un giro hacia el neoliberalismo. El proceso se orientó a transferir el poder desde el Estado hacia el mercado, incluyendo la privatización de empresas públicas, la desregulación de mercados y servicios y la liberalización del comercio exterior. Como ocurrió con otros países, el BM prestó su asistencia técnica y crediticia para sostener e impulsar este proceso que se extendió incluso al sistema educativo. Mediante la Ley 24.049 de 1992, el Estado transfirió los establecimientos nacionales de enseñanza secundaria a las provincias. Pocos meses después, se inició el debate que condujo a la sanción en 1993 de la Ley 24.195 o Ley Federal de Educación (Cabrera, 2012).

En el ámbito de la enseñanza superior, los cambios comenzaron a formalizarse en el llamado Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) (Krotsch, 2001). La creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) en 1993 marcó un punto de inflexión, ya que desde esa oficina se pusieron en marcha distintas iniciativas destinadas a modificar estructuralmente el sistema universitario argentino. Entre éstas, ocupa un rol destacado el llamado *Programa de Incentivos para Docentes Investigadores*, lanzado en 1993. Éste asignaba un monto no remunerativo a quienes realizaran investigación cumpliendo las condiciones fijadas en el Programa. Pronto los docentes abarcados fueron miles. La cifra dependía de la “categoría” que le hubiera asignado la comisión evaluadora de acuerdo con sus antecedentes y el proyecto presentado. De esta forma, se introdujo la revisión por pares (al menos el 50 % debían ser externos a la universidad en cuestión) y la división en jerarquías recompensadas con dinero que no llegaba a los “no categorizados”. El Programa contribuyó, según Buchbinder (2010), a introducir la llamada *cultura de la evaluación* en las universidades.

Un préstamo para la reforma del sistema

El BM, por su parte, es una importante usina de ideas (Fine, 2002; Sindzingre, 2004), y con ese carácter intervino en este proceso. Aprobó un crédito específico para

la reforma de la educación superior, cuya ejecución se inició en 1995. El informe técnico correspondiente a aquel préstamo describía los problemas centrales que el BM observaba en el sistema universitario de 1995, y adelantaba sus propuestas de solución. Frente a la expansión de la fuerza laboral y la crisis del empleo generada por el proceso de reforma y modernización de la economía, el BM enfatizaba la necesidad de asegurar la capacitación y la movilidad de la población trabajadora, con el fin de aumentar la productividad, dado que Argentina presentaba —según el Banco— altos costos laborales. Al abordar el análisis de la educación universitaria, el informe denunciaba el deterioro de su calidad y el estancamiento en el número de graduados mientras crecía continuamente la matrícula. Por otra parte, el BM destacaba la inequidad del sistema, señalando que, a pesar de su gratuidad, no existían subsidios para quienes se hallaban en situación de necesidad.

Entre los problemas centrales del sistema universitario en 1995, el Banco destacaba los siguientes (The World Bank, 1995): la insuficiente capacidad técnica de la SPU; la falta de información confiable para tomar decisiones; la ausencia de mecanismos de evaluación que incentivaran las mejoras en la calidad; la distribución presupuestaria ineficiente; la escasa flexibilidad de los órganos de gobierno universitarios, altamente politizados en un clima de confrontación que favorecía a los estudiantes. Respecto de la baja proporción de graduados, el informe señalaba que el ingreso irrestricto conducía a la deserción o la repitencia, y que muchos estudiantes cursaban pocas materias y prolongaban sus estudios por razones laborales o por elección dada la ausencia de restricciones. El cuerpo docente carecía mayoritariamente de formación de posgrado y, en gran parte, señalaba el BM, no tenía dedicación exclusiva; la falta de mecanismos de evaluación, indicaba el informe, no fomentaba el perfeccionamiento. Finalmente, el texto subrayaba que como las universidades no competían para obtener recursos externos al presupuesto público, no había incentivos para que los programas de estudios sirvieran a las necesidades de la economía.

Ante ese panorama, el Banco y el Gobierno argentino acordaron un préstamo por 165 millones de dólares destinado —según declara el BM— a “establecer un ambiente competitivo para el mejoramiento de la educación superior y proveer, a través de un mecanismo transparente de financiamiento, los incentivos apropiados

para avances continuos en eficiencia educativa y mejora de la calidad” (The World Bank, 2004: 2).

Los fondos se destinarían a dos componentes principales:

- a. Fortalecimiento institucional, centrado en mejorar la capacidad técnica de la SPU, establecer la Coneau y crear un sistema de información y asignación presupuestaria y una red de información interuniversitaria.
- b. Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (Fomec), destinado a proporcionar incentivos a las universidades, a través de un proceso competitivo y transparente para promover:
 - En ciencias básicas e ingeniería: mejoras en calidad y eficiencia en pregrado y posgrado, mediante la asistencia técnica para cambios curriculares y de programas, la visita de profesores, el otorgamiento de becas, el financiamiento de laboratorios, equipos de enseñanza y bibliotecas.
 - En todas las disciplinas: mejora de la calidad en el nivel de posgrado, a través de la provisión de becas para profesores y estudiantes, visitas de profesores y renovación de las bibliotecas.

En síntesis, la asistencia financiera del Banco consolidaba el rol de la SPU, introducía los mecanismos de evaluación y promovía una distribución presupuestaria basada en información estadística; a la vez, habilitaba la competencia entre universidades por fondos destinados a distintos proyectos de mejora con énfasis en el posgrado, salvo en las ingenierías y ciencias básicas que sí podían proponer mejoras en el nivel de pregrado.

En su informe de 1995, el Banco ya admitía las dificultades políticas para implementar estas reformas, particularmente en universidades autónomas, politizadas y renuentes a introducir los cambios propuestos. Sin embargo, confiaba en el éxito del proyecto, destacando el compromiso del Gobierno. El crédito se aprobó el 7 de junio de 1995, el mismo día en que la Cámara de Diputados daba media sanción al proyecto de LES (seis semanas después, el Senado lo convirtió en ley). Antes de la aprobación del préstamo, el Gobierno argentino dio dos pasos importantes: la creación en 1994 de un organismo semejante a la mencionada Coneau (la Co-

misión de Acreditación de Posgrados, por resolución del Ministerio de Educación) y el establecimiento del Fomec en marzo de 1995 (mediante el Decreto Presidencial 408 de 1995). Además, el BM subrayaba que la LES sólo venía a confirmar un proceso que llevaba tiempo en ejecución. Las universidades privadas estaban expandiéndose a partir de un decreto presidencial de 1993; el arancelamiento ya estaba habilitado por la Ley Federal de Educación y existían sistemas de contribución monetaria estudiantil, algunos desde 1990 (como en la Universidad Nacional de Córdoba, a través de su Ordenanza 5 de 1990); había distintas modalidades, abiertas o encubiertas, de exámenes de ingreso en varias universidades. El BM celebraba que los rectores de entidades públicas y privadas ya estuvieran participando en la preparación del Fomec y en los procesos de acreditación (The World Bank, 1995). Rubinich (2001) ha señalado que los planes del BM fueron acompañados, en mayor o menor medida, por sectores académicos especializados en educación; esto es, existían bases para un consenso que iba imponiéndose en el país.

En todo este proceso, el Banco tuvo un papel crucial. Durante las negociaciones por el préstamo, el Gobierno argentino acordó que la metodología y los integrantes de la Coneau deberían ser aceptables para el BM, al igual que el Manual de Operaciones del Fomec y el acuerdo para la distribución de ese dinero entre la SPU y las universidades. Del mismo modo, el Banco debía convalidar la fórmula de asignación de recursos presupuestarios (The World Bank, 1995).

Pocos años después, el Banco insistía en la idea de arancelar la educación universitaria pública, con el objetivo de “recuperar costos”. En 1998, Argentina solicitó un préstamo destinado a hacer frente a la inminente recesión que luego desembocaría en la crisis del 2001. El informe técnico del BM correspondiente a ese préstamo incluía el arancelamiento dentro del capítulo “Inversión de calidad en capital humano” (The World Bank, 1998: 15). Allí se indicaba que, frente al aumento del gasto por alumno y a la prolongación de los estudios, era “necesaria una recuperación adicional de costos en el nivel terciario” (15) para que los recursos ahorrados se destinaran a los niveles primario y secundario y al otorgamiento de becas basadas en el mérito para los estudiantes pobres. El BM incorporaba entre las condiciones para otorgar ese crédito

que el Gobierno argentino formulara “una política específica y una estrategia para llevar adelante el debate” sobre el arancelamiento y que, además, el presupuesto se distribuyera entre las universidades de acuerdo con el avance que logran en la “recuperación de costos”. Debía premiarse con más fondos a las instituciones que cobraran a sus estudiantes. La Carta de Políticas de Desarrollo de doce páginas enviada al presidente del BM por el ministro de Economía incluye estos compromisos (The World Bank, 1998). El plan fue incumplido por la resistencia que generó a comienzos de 1999 el intento presidencial de reducir el presupuesto educativo.

El Banco repasa sus logros al final de la primera década (1995-2005)

El proyecto de reforma de la educación superior, sostenido con el crédito aprobado en 1995, tiene como fecha oficial de conclusión el último día del 2003. Casi un año después, el BM elabora un informe destinado a evaluar todo lo ocurrido: considera “satisfactorio” el nivel alcanzado en el logro de los objetivos del proyecto (The World Bank, 2004).

Destaca que se ha desarrollado una “cultura de la mejora en la calidad”, mediante la incorporación de pautas de calidad, autoevaluaciones y acreditaciones. Señala que

[...] la integración de más de 1 000 académicos prominentes como pares externos en diferentes etapas de la implementación del proyecto no sólo ha beneficiado los procesos de evaluación directa y selección”, sino que “de modo más importante, sus instituciones y el sistema argentino tienen ahora un considerable número de agentes para el cambio.

El BM confía en que todos esos académicos están ahora convencidos de las bondades de la competencia (o de la conveniencia de mantener el sistema que los incluye como evaluadores).

El establecimiento de la Coneau es uno de los objetivos que mayor satisfacción genera al BM: “[...] hoy es una institución completamente establecida, respetada por la calidad, justicia y transparencia de su procedimiento”, que “contribuyó a posicionar a la Argentina en el mercado global del conocimiento y el talento”.

Otra importante parte del legado consiste en la adopción dentro de la comunidad académica de “mecanismos competitivos con revisión externa por pares” para la distribución de recursos. El Fomec representa, para el BM, el ejemplo exitoso. Se han seleccionado, en el momento de cierre del informe, 500 proyectos entre 1 256 propuestas; se ha logrado estimular, según el Banco, “la creatividad local y la mejora en la calidad mediante la concentración de recursos en las unidades más competitivas e innovadoras dentro del sistema público universitario”. Entre los logros centrales destacados por el Banco, se halla la actualización del currículo en disciplinas como ingeniería, biología e informática, que ahora “tienen una cercana coincidencia con las necesidades de los sectores productivos”. El Fomec contribuyó además a “una considerable expansión del posgrado”, particularmente en las ciencias duras, y al “incremento en capital humano avanzado”, mediante el otorgamiento de becas para estudios de posgrado. Asimismo, se mejoró el equipamiento e instalaciones (especialmente en el nivel de posgrado) y las bibliotecas. Esto prueba, según el informe, la utilidad de “demostrar las mejores prácticas apoyando a los mejores”, ya que “incluso una inversión limitada, distribuida mediante procedimientos de selección transparentes y objetivos, pueden tener un gran efecto para impulsar una cultura del cambio y la mejora de la calidad”.

Sin embargo, el informe advierte que el presupuesto en general sigue repartiéndose con criterios históricos, mediante la negociación política, y no mediante una fórmula con criterios objetivos acordada en 1996 por el CIN y la SPU, un polinomio de aplicación constante, más allá de las circunstancias políticas. En la cuestión del financiamiento, el BM señala una mejora en la eficiencia interna, consistente en una disminución del costo por graduado entre 1995 y el 2001; aunque creemos probable que ello se deba a que entre 1995 y el 2002, según el mismo informe, el presupuesto de las universidades se redujo en un 24 %.

El intento de “recuperar costos” no tiene éxito. Poco más de 25 millones de dólares del préstamo de 1998 se destinan a sostener ese plan, pero —según el Banco— no se logra llevar a cabo por “cambios en la dinámica política del Gobierno y la crisis económica en Argentina”. Por lo tanto, los 25 millones no son entregados a las autoridades argentinas, como es usual en los préstamos condicionados a políticas, o “*policy-based lending*” (Corbalán, 2002: 68).

Al final de la primera década de vigencia de la LES, el BM rescata un legado sustancial. Ha instalado la cultura de la evaluación basada en información estadística, el empleo de fondos competitivos distribuidos según el mérito entre iniciativas locales y la expansión de un posgrado arancelado.

Continuidad y cambio al final de la segunda década (2005-2015)

Diez años después de aquel informe de fin de proyecto, ¿qué elementos de ese legado quedan en pie? En primer lugar, la LES misma: en julio del 2015 cumplió veinte años de vigencia ininterrumpida. Sin embargo, en noviembre de ese mismo año se produjo una importante reforma que analizamos más adelante en este mismo trabajo.

Algunas voces señalan la continuidad de gran parte del programa impulsado por el Banco, que gradualmente se ha naturalizado al punto de que los actores del sistema no se plantean la superación de muchas de las políticas adoptadas durante la “primera década” de vigencia de la LES (Chiroleu e Iazzetta, 2012).

La SPU mantiene un peso importante en la coordinación del sistema y en la provisión de programas especiales, que combinan modalidades “competitivas” y “orientadas” (Suásnabar y Rovelli, 2012: 60).

Indudablemente, la cultura de la evaluación, especialmente a través de la labor de la Coneau, mantiene plena vitalidad (Suasnábar y Rovelli, 2012), al menos en lo formal, más allá del compromiso o aceptación que efectivamente las instituciones sostienen con la idea de *evaluación* (Guaglianone, 2012).

La información estadística se ha profundizado, especialmente en la recolección de datos acerca del personal docente. Varias universidades han adoptado el Sistema de Gestión y Evaluación (Sigeva) creado por Conicet, para llevar a cabo la evaluación —sobre bases cuantitativas— del desempeño docente y la asignación competitiva de fondos para la investigación (Acosta y Blanco, 2013). También se distribuyen competitivamente los fondos administrados por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), que provienen del Banco



■ *Grace Hopper*, Estados Unidos 1906 - 1992 | Destacada ingeniera en computación, Doctora en matemáticas. Fue la primera desarrolladora de un compilador para un lenguaje computacional.

Interamericano de Desarrollo (BID) y del BM; el sistema de incentivos, pese a perder importancia presupuestaria, tuvo efectos en la ruptura de la homogeneidad salarial y la estratificación docente (Korsunsky y Campero, 2012; Araújo, 2003).

Los posgrados arancelados han continuado su expansión, desde un modelo de “recuperación de costos”, en muchos casos afrontados directamente por las personas que cursan los estudios (Barsky y Dávila, 2012). Entre 1999 y 2005, por ejemplo, se crearon más de 1 500 programas de posgrado; el 75 % pertenecen a universidades públicas. Se dio un crecimiento enorme en las orientaciones profesionalistas (De la Fare y Lenz, 2012), probablemente por la necesidad de lograr sustentabilidad financiera mediante aranceles (Mazzola y Napoli, 2009).

El BM ha logrado, además, impulsar su ideario a partir de nuevos préstamos a la Argentina en años recientes. Tras la crisis del 2001, la relación entre Argentina y el Banco se modificó, para dar paso a lo que el BM denomina *asociación* (*partnership*); a pesar de que sigue siendo un vínculo entre acreedor y deudor; esta nueva denominación es impulsada por la institución desde hace tiempo (Tomasevsky, 2004). Se acuerda una estrategia de asociación para un plazo de dos años, y a finales del 2013, se suscribe la estrategia 2014-2016 que incluye nuevos créditos por 3 000 millones de dólares (The World Bank, 2013b). Desde el 2004, los préstamos de ajuste son reemplazados por los “de inversión”. El BM sostiene que sólo brinda apoyo selectivo en temas consensuados con el Gobierno, que —según describe el BM en sus informes— veía al organismo como “parcialmente responsable” del desastre (The World Bank, 2009). En ese marco, el Banco señala nuevamente que “el sistema universitario no prepara graduados con el perfil requerido por las actuales necesidades de desarrollo en Argentina” (The World Bank, 2009: 25-26).

Atendiendo a esta situación, en el 2009 el BM aprueba un crédito para Argentina por 150 millones de dólares, orientado a fomentar la innovación productiva: es el Préstamo 7599-AR. Uno de sus objetivos declarados es promover la vinculación de las universidades con el sector productivo, impulsando la comercialización de ideas de investigación (The World Bank, 2008), para superar la situación que describe el informe: la educación superior argentina es “demasiado introspectiva, con actividades a menudo desconectadas de las necesidades de la industria y de la economía en general” (2008: 29). Se trata de un concepto ya expresado en el informe de 1995, que identifica a las empresas con la sociedad en general, definiendo como interés social



■ *Carlos Federicci*, Colombia 1906 - 2005 | Destacado educador y pedagogo en el campo de las matemáticas. Abogó por una educación comprensiva y amigable para con los infantes en aras de conseguir un aprendizaje directo y poco mecánico.

el de las primeras (Krotsch, 2001). Ello entra en tensión con las finalidades de la educación consagradas en los instrumentos internacionales de derechos humanos. El artículo 13 del PDESC establece que la educación (en todos los niveles) “debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad”, para “fortalecer el respeto por los derechos humanos” y así “capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre”. No se incluye, como finalidad de la educación, atender a los requerimientos del mercado, lo que sí constituye una preocupación central en el planteo del BM.

Este proyecto, financiado por el BM a partir del 2009, propone que las casas de estudio implementen “las mejores prácticas internacionales para la administración y comercialización de propiedad intelectual” (The World Bank, 2008: 16) en relación con sus descubrimientos y trabajos, con la asistencia del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MCyT).

Otro componente del crédito destina 12 millones de dólares a la creación de 6 carreras de posgrado destinadas a formar “vinculadores tecnológicos” (*technology brokers*, en el original en inglés) y “gerentes tecnológicos” (*technology managers*). Según los acuerdos celebrados para la obtención del préstamo, estos vinculadores deben tener aptitudes gerenciales y comprender profundamente la tecnología, con el objetivo de generar contratos entre los centros de investigación, el sector financiero y la industria. Deben “facilitar el flujo de conocimiento entre los investigadores y el sector privado” (The World Bank, 2008: 9, 54, 85). Para definir qué universidades serán las encargadas de formar estos profesionales, se adopta un mecanismo competitivo. La ANPCyT establece así el Programa de Formación de Gerentes y Vinculadores Tecnológicos, para distribuir los fondos entre los consorcios de universidades postulados. A finales del 2012, ya se hallan funcionando los 6 programas (The World Bank, 2013a).

Cabe preguntarse si este programa de expansión de la propiedad intelectual sobre conocimiento generado a través de universidades públicas resulta compatible con otro derecho humano: el derecho a la ciencia y la cultura, consagrado en el artículo 15 del PDESC, y que significa, en principio, la posibilidad de acceder a todo el conocimiento científico y a todo el acervo cultural. El régimen de propiedad intelectual implica una barrera sostenida por el Estado contra ese acceso (Shaver, 2010).

A través de su planteamiento, el Banco impulsa un nuevo cambio en las universidades nacionales, siguiendo la línea de sus anteriores intervenciones. Fomentando las mejores prácticas de propiedad intelectual, las universidades podrán salir de su aislamiento respecto del mercado, obtener fondos externos por fuera del presupuesto y competir entre sí, no sólo para recibir el dinero destinado a formar vinculadores tecnológicos, sino también —y especialmente— para lograr patentes y celebrar contratos con los sectores productivos que busquen aplicarlas.

Un cambio importante se produce a fines del 2015. La tercera década de vigencia de la LES se inicia con una reforma legislativa. Pocos días antes de la asunción de un nuevo presidente, el Congreso aprueba la Ley 27.204, denominada *Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en la Educación Superior*. Impulsada por la educadora y diputada Adriana Puiggrós, histórica opositora a las propuestas del BM, el proyecto aprobado modifica seis artículos y agrega dos nuevos, con dos objetivos centrales. Por una parte, prohíbe adoptar cualquier clase de proceso de mercantilización de la educación superior y garantiza expresamente la gratuidad en el nivel universitario de grado estatal (mediante el artículo 2 bis incorporado a la LES). El posgrado, en cambio, permanece abierto a la posibilidad de arancelamiento, como es la práctica usual. Por otra parte, la reforma elimina la posibilidad de restringir el ingreso a la enseñanza superior, estableciendo que toda persona que complete la educación secundaria o cumpla ciertas condiciones alternativas puede “ingresar de manera libre e irrestricta” (a través de la modificación del artículo 7 de la LES).

En una primera evaluación, la reforma cumple la función de adecuar explícitamente la LES a la exigencia constitucional de gratuidad, que estaba ausente en el texto aprobado en 1995. Erige una barrera contra po-

sibles proyectos regresivos que pudieran establecer la onerosidad (bajo pretextos redistributivos, por ejemplo). A la vez, elimina los requisitos “meritocráticos” para la concesión de becas a estudiantes con bajos recursos. La asistencia se otorga atendiendo a la necesidad, y no hay requisitos de rendimiento “adecuado” (según la versión reformada del artículo 59 de la LES). Se abandona el modelo de “redistribución meritocrática” entre estudiantes. Sin embargo, la Ley 27.204 no altera, en general, la situación existente: la gratuidad en la práctica ya se cumple de modo generalizado en el nivel de grado, mientras que el cobro de tasas en el posgrado permanecerá sin cambios. Como se ha señalado anteriormente, el diferente tratamiento de estos niveles resulta injustificable, ya que el artículo 75, inciso 19 de la CN no distingue ni ofrece argumentos textuales para derivarlos, siquiera de modo implícito, de las palabras asentadas por el constituyente. En cuanto al ingreso irrestricto, esta reforma sí obliga a ciertas universidades nacionales (tales como las de Córdoba, Tucumán y Cuyo) a modificar sus esquemas vigentes, especialmente los destinados a fijar cupos en la cantidad de estudiantes admitidos en carreras como Medicina. Inicialmente las autoridades advierten sobre la imposibilidad de abrir las puertas a los aspirantes. Una solicitada del 17 de diciembre del 2015, firmada por el decano de Medicina de la Universidad Nacional de Tucumán, afirma que la nueva norma —calificada como “controversial” e “inconsulta”— “conmociona” a las facultades de ciencias médicas³. Sin embargo, en las semanas siguientes los directivos adelantan que buscarían la forma de ajustarse a la obligación legal.

La implementación de esta reforma no ha sido completa. La Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) interpuso una acción judicial contra la reforma de la LES. Sostuvo, entre otros reclamos, que dar carácter irrestricto al ingreso universitario afectaba la autonomía de las universidades, que eran las únicas que podían definir el sistema de admisión. El 22 de marzo del 2016, el juez hizo lugar a los argumentos de la UNLaM en ese punto, y declaró la inconstitucionalidad del cambio introducido en la LES en favor del ingreso irrestricto⁴. Alegó que el artículo 13 del PDESC garantiza el derecho a la educación superior sobre la base de la “capacidad” de cada persona (inc. c); el Estado no puede impedir a las universidades tomar en cuenta o evaluar ese requisito. El tribunal, en nuestra opinión, hace una lectura errónea del Pacto: nada impide al Estado argentino ampliar el alcance de un derecho. Donde el PDESC permite poner un

requisito, el Estado puede prescindir de éste. El Pacto no es el techo al que pueden llegar los derechos, sino el piso. El PDESC establece (art. 5.2) que no pueden restringirse derechos reconocidos en un país so pretexto de que el Pacto los reconoce con menor alcance. El Ministerio de Educación no apeló el fallo, por lo que quedó en firme, aunque sólo tiene efectos para la universidad que planteó el reclamo. La reforma a la LES sigue vigente para todas las demás.

La referencia a la actitud del Ministerio de Educación nos recuerda un importante elemento político. En diciembre del 2015 se inició un nuevo Gobierno, encabezado por una fuerza política de reciente creación, con una orientación descrita como “nueva derecha pragmática”, que reúne a dirigentes de partidos tradicionales, junto a técnicos y profesionales nucleados en usinas de ideas privadas (Vommaro *et al.*, 2015). El presidente Mauricio Macri pertenece al gran empresariado y cuenta en su gabinete con altos gerentes de negocios; el 80 % de los funcionarios logró su formación de posgrado en universidades extranjeras y universidades privadas argentinas (Cifra-Flacso, 2016). Resta saber cuál será en el futuro el vínculo con el BM. La estrategia de asociación aprobada por el BM en el 2014 para el periodo 2015-2018 no incluía el nivel universitario. Será sometida a una revisión parcial en el 2016 (The World Bank, 2014), lo cual abre espacio para adecuarla a las prioridades del nuevo Gobierno. No puede descartarse que algún elemento de las nuevas políticas se dirija a la educación superior.

Discusión abierta: la necesidad de una revisión crítica en la tercera década (2015-)

Un repaso a los veinte años transcurridos desde la aprobación de la LES permite determinar la persistencia de un legado que, según destacó el propio BM, ha logrado instalarse en el sistema universitario argentino.

La reciente aprobación de la Ley 27.204 puede ser el síntoma de una reacción favorable a recupe-

rar la tradición opuesta, anclada en la inclusión y la gratuidad. Es difícil definir si implica una bisagra, o apenas un hecho aislado, en particular a la luz del fallo judicial adverso a una de las cláusulas principales de la nueva norma. En cualquier caso, se impone una revisión profunda de las políticas, herramientas, planes e instrumentos que, impulsados desde los años noventa por el Banco, consolidan un modelo de Universidad incompatible con el compromiso constitucional argentino.

La tercera década de vigencia de la LES ya se inició. El análisis crítico de la realidad de la educación superior, especialmente en lo referido a su expresión normativa y sus consecuencias, puede fundarse — como sostenemos en este artículo— en la perspectiva de derechos humanos, haciendo eje en los derechos a la educación superior gratuita, a la igualdad real de oportunidades y de trato, a participar en la vida cultural y a beneficiarse de los avances científicos, junto con los derechos laborales de todas las personas que trabajan, incluyendo a quienes lo hacen en las instituciones de enseñanza superior.

Por ello, toda política pública, incluyendo las que se aplican al ámbito educativo, debe respetar el marco constitucional, en particular, en relación con los derechos humanos. El trabajo que se abre a continuación es el de someter a un escrutinio preciso y exhaustivo cada una de las cláusulas de la LES y cada política instaurada en este sector durante las últimas dos décadas, para definir si resultan aceptables en el marco de derechos humanos efectivamente en vigencia. Hemos señalado, entre los aspectos que requieren discusión, el alcance de la gratuidad, las limitaciones en el acceso, las pautas referidas a la organización interna de las universidades, a la evaluación y acreditación de las carreras y al control académico de los contenidos mínimos de ciertos planes de estudio. Nuestro artículo intenta aportar a esa discusión desde la disciplina jurídica. Una nueva ley general en la materia deberá construirse, inevitablemente, de modo coherente, con el amplio acervo de derechos constitucionales, de manera que se ingrese definitivamente en la perspectiva de derechos.

Notas

1. Véase, por ejemplo, la Declaración de Cartagena de Indias del 2008, analizada en Didriksson (2012).
2. Véase, por ejemplo, la crónica de un servicio informativo perteneciente a la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires, disponible en la dirección electrónica: <<http://www.fcen.uba.ar/prensa/micro/1995/ms197b.htm>>.
3. Puede consultarse en la dirección electrónica: <http://inscripciones.fm.unt.edu.ar/Admision/frame_central.php?action=open&cid=526>.
4. Juzgado Contencioso Administrativo Federal 9, “Universidad Nacional de La Matanza c. EN-Ministerio de Educación y otros/amparo ley 16.986”, 22/03/2016. Información disponible en: <<https://docs.com/user533713/4583/jcaf-9-unlam-c-en-ministerio-de-educacion-22-03-16>>.

Referencias bibliográficas

1. ACOSTA, Araceli y Javier Blanco, 2013, “Derecho a la educación superior y trabajo docente”, en: *Perfiles Educativos*, Vol. XXXV, número especial, pp. 57-66, disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/132/13229960006.pdf>>.
2. ALDERETE, Ana María (comp.), 2012, *El manifiesto liminar: legado y debates contemporáneos*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
3. ARAÚJO, Sonia, 2003, *Universidad, investigación e incentivos: la cara oscura*, Buenos Aires, Al Margen.
4. BARSKY, Osvaldo y Mabel Dávila, 2012, “El sistema de posgrados en Argentina: problemas y tendencias actuales”, en: *Revista Argentina de Educación Superior*, Año 4, No. 5, pp. 12-37, disponible en: <http://www.untref.edu.ar/raes/documentos/raes_5_barsky.pdf>.
5. BUCHBINDER, Pablo, 2010, *Historia de las universidades argentinas*, Buenos Aires, Sudamericana.
6. CABRERA, María Claudia, 2012, “La mercantilización de la educación en la década neoliberal argentina”, en: *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, Año 2, No. 3, pp. 10-19.
7. CHIROLEU, Adriana y Osvaldo Iazzetta, 2012, “La universidad como objeto de política pública durante los gobiernos Kirchner”, en: Adriana Chiroleu, Mónica Marquina y Eduardo Rinesi (comps.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*, Los Polvorines (Provincia de Buenos Aires), Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 27-48.
8. CIFRA-FLACSO, 2016, “La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos”, *Documento de Trabajo*, No. 15, Buenos Aires, disponible en: <<http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=92>>.
9. CORBALÁN, María Alejandra, 2002, *El Banco Mundial: intervención y disciplinamiento. El caso argentino: enseñanzas para América Latina*, Buenos Aires, Biblos.
10. DARROW, Mac, 2003, *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Portland, Hart Publishing.
11. DE LA FARE, Mónica y Sylvia Lenz, 2012, *El posgrado en el campo universitario: expansión de carreras y productividad de tesis en la Argentina*, Los Polvorines (Provincia de Buenos Aires), Universidad Nacional de General Sarmiento-IEC Conadu.
12. DIDRIKSSON, Axel, 2012, “Universidad y bien público en la perspectiva de una sociedad democrática del conocimiento”, en: Juan Ramón de la Fuente y Axel Didriksson (coords.), *Universidad, responsabilidad social y bien público*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara y Miguel Ángel Porrúa.
13. ESPING, Gosta, 1993, *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Valencia, Alfons el Magnànim.

14. FERRAJOLI, Luigi, 2003, “Pasado y futuro del Estado de derecho”, en: Miguel Carbonell (ed.), *Neconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, pp. 13-30.
15. FINE, Ben, 2002, “The World Bank’s Speculation on Social Capital”, en: Jonathan Pincus y Jeffrey Winters (eds.), *Reinventing the World Bank*, Londres, Cornell University Press, pp. 203-221.
16. GALARZA, Daniel, 2009, “¿La universidad en debate?: reflexiones sobre algunos proyectos de Ley de Educación Superior de Diputados”, en: Marcela Mollis (comp.), *Memorias de la Universidad: otras perspectivas para una nueva Ley de Educación Superior*, Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini-Clacso.
17. GELLI, María Angélica, 2005, *Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*, Buenos Aires, La Ley.
18. GENTILI, Pablo, 1994, *Proyecto neoconservador y crisis educativa*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
19. GUAGLIANONE, Ariadna, 2012, “Las políticas públicas de evaluación y acreditación de las carreras de grado en Argentina”, en: *Calidad en la Educación*, No. 36, disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-45652012000100006&script=sci_arttext#t18>.
20. KORSUNSKY, Lionel y Agustín Campero, 2012, “La actividad científica en la universidad: 2003-2009, entre el financiamiento y el *laissez faire*”, en: Adriana Chiroleu, Mónica Marquina y Eduardo Rinesi (comps.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*, Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento/Los Polvorines, pp. 271-299.
21. KROTSCH, Pedro, 2001, *Educación superior y reformas comparadas*, Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes/Bernal.
22. LEMA, Carlos, 2010, “Derechos sociales, ¿para quién?: sobre la universalidad de los derechos sociales”, en: *Derechos y Libertades*, No. 22, pp. 179-203.
23. MANGONE, Carlos y Jorge Warley, 1984, *Universidad y peronismo (1946-1955)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
24. MAZZOLA, Carlos y Fernando Napoli, 2009, “Monedas falsas en el posgrado”, ponencia presentada en el VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano “La Universidad como Objeto de Estudio. Universidad, Conocimiento y Sociedad: Innovación y Compromiso”, Córdoba, Argentina.
25. MOLLIS, Marcela, 2009, “El sutil encanto de las autonomías: una perspectiva histórica y comparada”, en: Marcela Mollis (comp.), *Memorias de la Universidad: otras perspectivas para una nueva Ley de Educación Superior*, Buenos Aires, Del CCC/Clacso, pp. 111-126.
26. _____, 2010, “Imágenes de los posgrados: entre la academia, el mercado y la integración regional”, en: Marcela Mollis et al., *Políticas de posgrado y conocimiento público en América Latina y el Caribe: desafíos y perspectivas*, Buenos Aires, Clacso.
27. OSZLAK, Oscar, 2009, “Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico”, en: Alejandro Belmonte et al., *Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y sociedad civil*, Vol. II, Buenos Aires, CIPPEC/Presidencia de la Nación-Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia.
28. PAVIGLIANITI, Norma, 1991, *Neoconservadurismo y educación: un debate silenciado en la Argentina del 90*, Buenos Aires, Coquena.
29. PIZZOLO, Calogero, 2015, “La integración del bloque de constitucionalidad federal y la transformación ‘copernicana’ del sistema de fuentes”, en: Marcelo Bernal, Calogero Pizzolo y Andrés Rossetti (coords.), *¿Que veinte años no es nada!: un análisis crítico a veinte años de la reforma constitucional de 1994 en Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 139-159.
30. RUBINICH, Lucas, 2001, *La conformación de un clima cultural: neoliberalismo y universidad*, Buenos Aires, Libros del Rojas.
31. SEPÚLVEDA, Magdalena, 2014, *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*, Santiago de Chile, Cepal.
32. SHAVER, Lea, 2010, “The Right to Science and Culture”, en: *Wisconsin Law Review*, No. 121, pp. 121-184.
33. SINDZINGRE, Alice, 2004, “The Evolution of the Concept of Poverty in Multilateral Financial Institutions. The Case of the World Bank”, en: Morten Bøås y Desmond McNeill (eds.), *Global Institutions and Development. Framing the World?*, Londres, Routledge, pp. 164-177.
34. SUASNÁBAR, Claudio y Laura Rovelli, 2012, “Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente”, en: Adriana Chiroleu, Mónica Marquina y Eduardo Rinesi (comps.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*, Los Polvorines (Provincia de Buenos Aires), Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 49-73.
35. THE WORLD BANK, 1995, *Staff Appraisal Report. Argentina: Higher Education Reform Project*, Washington D.C., World Bank, disponible en: <<http://documents>>.

- worldbank.org/curated/en/1995/06/693045/argentina-higher-education-reform-project>.
36. _____, 1998, *Report and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a proposed Special Structural Adjustment Loan in the amount of \$ 2.52525 billion and on a proposed Special Repurchase Facility Support Loan in the Amount of \$ 505.05 million to the Argentine Republic*, Washington D. C., World Bank, disponible en: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1998/11/728033/argentina-special-structural-adjustment-loan-special-repurchase-facility-support-loan-projects>>.
 37. _____, 2004, *Implementation Completion Report on a Loan in the Amount of US\$ 165 Million to Argentina for a AR-Higher Education Reform Project*, Washington D. C., World Bank, disponible en: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/2004/12/28/000090341_20041228085740/Rendered/PDF/26914.pdf>.
 38. _____, 2008, *Project Appraisal Report on a proposed Loan in the Amount of US\$150 Million for an Unleashing Innovation Project*, Washington D. C., World Bank.
 39. _____, 2009, *Country Partnership Strategy for the Republic of Argentina 2010-2012*, Washington D. C., World Bank.
 40. _____, 2013a, *Implementation Status & Results. Argentina. Unleashing Productive Innovation for Competitiveness*, Washington D. C., World Bank, disponible en: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/04/17628981/argentina-unleashing-productive-innovation-competitiveness-p106752-implementation-status-results-report-sequence-09>>
 41. _____, 2013b, “Argentina/BM: New Strategic Partnership 2014-16”, en: *The World Bank Press Release*, disponible en: <<http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/10/10/anuncian-alianza-estrategica-2014-16>>.
 42. _____, 2014, *Country Partnership Strategy for the Argentine Republic for the Period FY 2015-2018*, World Bank, Washington (D. C.), disponible en: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/08/20192688/argentine-country-partnership-strategy-progress-report-period-fy2015-18>>
 43. TOMASEVSKY, Katarina, 2004, *El asalto a la educación*, Barcelona, Intermón Oxfam.
 44. VOMMARO, Gabriel, Sergio Morresi y Alejandro Bellotti, 2015, *Mundo Pro: anatomía de un partido fabricado para ganar*, Buenos Aires, Planeta.