

SESIONES ORDINARIAS

2009

ORDEN DEL DIA N° 2202

COMISION DE EDUCACION
Y DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

Impreso el día 11 de noviembre de 2009

Término del artículo 113: 20 de noviembre 2009

SUMARIO: **Universidad** Nacional de José Clemente Paz, provincia de Buenos Aires. Creación. **Dovena**. (5.259-D.-2008.)

- I. **Dictamen de mayoría.**
- II. **Dictamen de minoría.**
- III. **Dictamen de minoría.**

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Educación y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley del señor diputado Dovena por el que se crea la Universidad Nacional de José Clemente Paz, provincia de Buenos Aires; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 10 de noviembre de 2009.

Adriana V. Puiggrós. – Gustavo A. Marconato. – Ana Berraute. – María G. de la Rosa. – César A. Albrisi. – Stella M. Leverberg. – Luis B. Lusquiños. – María J. Acosta. – Sergio A. Basteiro. – Rosana A. Bertone. – José R. Brillo. – Alberto Cantero Gutiérrez. – Remo G. Carlotto. – Jorge A. Cejas. – Luis F. J. Cigogna. – Viviana M. Damilano Grivarello. – Francisco J. Delich. – Miguel D. Dovena. – Norberto P. Erro. – Patricia S. Fadel. – Margarita Ferrá de Bartol. – Eva García de Moreno. – Juan C. Gioja. – Beatriz S. Halak. – Griselda N. Herrera. – Beatriz L. Korenfeld. – Marcelo E. López Arias. – Ana Z. Luna de Marcos. – Antonio A. M. Morante. – Carlos J. Moreno. – Mabel H.

Müller. – Juan M. Pais. – Ariel O. E. Pasini. – María del Carmen C. Rico. – Carmen Román. – Cipriana L. Rossi. – Carlos D. Snopek. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Jorge A. Villaverde. – Mariano F. West.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Créase la Universidad Nacional de José Clemente Paz, en la provincia de Buenos Aires; con sede y asiento de sus autoridades en el partido homónimo; la que se regirá por el régimen jurídico aplicable a las universidades nacionales.

Art. 2° – El Poder Ejecutivo queda facultado para gestionar y aceptar del gobierno de la provincia de Buenos Aires, de la Municipalidad de José C. Paz y de entes públicos y privados, la cesión de bienes muebles e inmuebles que constituirán el patrimonio de la Universidad Nacional de José C. Paz.

Art. 3° – El Ministerio de Educación designará un rector organizador, con las atribuciones y responsabilidades establecidas en el artículo 49 de la ley 24.521.

Art. 4° – Los gastos que demande la aplicación de la presente ley serán atendidos con partidas de crédito que, para las universidades nacionales, determine el Ministerio de Educación, hasta la inclusión de la Universidad Nacional de José C. Paz en la ley de presupuesto y con todo otro recurso que ingrese por cualquier título.

Art. 5° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Miguel D. Dovena.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Educación y de Presupuesto y Hacienda al considerar el proyecto de ley del señor diputado

Dovena creen innecesario abundar en más detalles que los expuestos en los fundamentos que lo acompañan, por lo que los hacen suyos y así lo expresan.

Adriana V. Puiggrós.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Es de vital importancia hoy día, que un municipio de la magnitud demográfica de José C. Paz, cuente con una universidad para sus vecinos y los de partidos limítrofes. La creación está fundamentada por la circunstancia de que la cantidad de jóvenes que potencialmente abarcaría dicha medida es de 80.000 alumnos de nivel secundario, de los cuales aproximadamente 22.000 que egresan por año se verían directamente favorecidos por esta iniciativa. Como también a los habitantes de los distritos de San Miguel, Malvinas Argentinas, Pilar, Moreno y Escobar.

Más allá de lo que significa la instalación de una universidad, y que no puede escapar al sentido común de ninguna persona lo beneficioso que esto resulta, queremos resaltar también el gran impacto que una medida de este tipo generaría en el desarrollo regional y la mejora que supondría en la calidad de vida de la población de la zona.

Es fundamental contar con una capacitación superior a la secundaria en los tiempos que corren, sin la cual se hace muy difícil poder insertarse laboralmente y acceder a buenas remuneraciones, puesto que las exigencias actuales demandan personal altamente capacitado para casi todos puestos que se ofrecen y por los cuales deben salir a competir nuestros jóvenes. De más está decir que la juventud mal preparada pocas oportunidades tiene en nuestra sociedad, y más propensa será para, gradualmente, luego de infructuosos intentos por acceder al mundo laboral, caer en la criminalidad.

Sabemos que esta medida puede acarrear dificultades financieras, pero más costoso es a futuro una población con una educación defectuosa o carente de la misma. Además no podemos pretender que los alumnos se costeen el viaje, y muchas veces hospedaje para poder estudiar en lugares lejanos a sus hogares, lo que muchas veces significa también malos rendimientos o por lo menos no los que obtendrían realizando sus estudios cerca de sus hogares y sus familias inmersos en la cultura del sitio donde se criaron. Es por ende nuestra obligación satisfacer las necesidades de una buena educación para nuestro pueblo.

La Municipalidad de José C. Paz, en mayo de 2003 comenzó la construcción del edificio para la universidad aportando recursos genuinos provenientes en muchos casos de donativos de sueldos y aguinaldos de funcionarios municipales. Es menester también, poner en relieve que las siguientes instituciones de la zona también adhieren a la iniciativa:

- El Club de Leones de José C. Paz.
- La Cámara de Emprendedores (CESM).

– La Cámara Incubadora Microempresaria, municipio José Clemente Paz (CIM).

– La Cooperativa de Trabajo La Esperanza Paceaña Ltda. (COOTEP).

– La Cámara Paceaña de Bienes Raíces, Provisión de Servicios, Industria y Comercio, el Centro de Jubilados y Pensionados José C. Paz.

– La Asociación Museo Histórico “José Altube” (JCP), el Centro de Jubilados y Pensionados Ferroviarios Los Rieles.

– El Centro Personal Retirado Policía Provincia de Buenos Aires.

– El Centro Vasco Toki Eder.

Asimismo adhieren a este petitorio 3.200 ciudadanos. Además el Honorable Concejo Deliberante de José C. Paz, bajo resolución 2.165/01, resolvió solicitar al Departamento Ejecutivo municipal que gestione la creación y puesta en funcionamiento de la propuesta universidad. Es por esta demostración de interés social colectivo que proponemos dar curso favorable al presente proyecto con la convicción de que la educación es la mejor herramienta de progreso para nuestra juventud.

Por lo expuesto es que solicito a mis pares el tratamiento y posterior aprobación de este proyecto.

Miguel D. Dovena.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Educación y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley del señor diputado Dovena por el que se crea la Universidad Nacional de José Clemente Paz, provincia de Buenos Aires; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su rechazo.

Sala de las comisiones, 10 de noviembre de 2009.

*Miguel A. Giubergia. – Sergio F. Varisco. –
Beatriz E. Guerci. – Rubén O. Lanceta.
– Silvia B. Lemos. – Silvia Storni.*

INFORME

Honorable Cámara:

Respecto a éste y otros proyectos relacionados con la creación de nuevas universidades, hemos asumido como posición general:

a) Sostenemos que no acordamos la creación de nuevas unidades universitarias, previas al tratamiento de la nueva Ley de Educación Superior. Ello no significa negar la posibilidad de crearlas, sino reconocer la necesidad de construir consenso en la comunidad (*ad intra* y *ad extra* de las mismas universidades) acerca de

la razonabilidad de las ofertas, considerando el sistema en su integralidad.

En los últimos veinte años, se ha producido un viraje en los espacios de planificación y sustentación de los recursos humanos, naturales y tecnológicos, que nos advierten de la necesidad de revisar los paradigmas desde donde se definen políticas educativas, de evitar un sobredimensionamiento del yo universitario, el colonaje solapado de quien sólo considera la demanda coyuntural o intereses sectoriales, generando una vez más fenómenos de exclusión que acentúan la fragmentación e invalidan la gestión por la ausencia de resultados calificados. En el contexto histórico que vivimos, el debate educativo deberá considerar estos nuevos escenarios, establecer nuevos marcos de referencia para poder atender a los diversificados grupos sociales con estrategias diferenciales y efectivas.

b) En particular, entendemos que la creación de la Universidad Nacional de José Clemente Paz no constituye un caso de urgencia tal que no pueda esperar las resoluciones de la ley marco en la que está trabajando, y atendiendo a las razones esgrimidas por el Consejo Interuniversitario Nacional (acuerdo plenario 698/09, anexo II) que aconsejan la no creación de esta nueva universidad, convocamos a este cuerpo de diputados a postergar el tratamiento del tema hasta que, en los términos de las definiciones alcanzadas en el texto de la nueva Ley de Educación Superior, podamos alcanzar el consenso deseado.

Es el Informe del CIN aludido, que se expresa en representación de la comunidad universitaria de todo el país, y conocedores de las dificultades que enfrenta actualmente la educación superior, el que ofrece algunas consideraciones que tienen en cuenta los argumentos esgrimidos en el proyecto. Algunos de ellos son:

Respecto al área de influencia de la institución a crear, el estudio de factibilidad elaborado por la Municipalidad señala un “amplio radio” y destaca la red de medios de comunicación terrestres que vinculan al partido con las localidades de los partidos de San Miguel, Hurlingham, Morón, Tres de Febrero y Pilar (por ferrocarril) y con Moreno, Malvinas Argentinas, Escobar, Tigre, Gral. Rodríguez y Luján (automotor). Cabe destacar que se trata de una comunicación razonablemente fluida (trenes cada diez minutos y colectivos cada cinco) con localidades donde ya existen sedes de instituciones universitarias nacionales y privadas.

Respecto de las razones socioeconómicas que sustentan la propuesta, su desarrollo se apoya fundamentalmente en dos diagnósticos, uno producido por el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, titulado “Diagnóstico preliminar ambiental de José C. Paz” y otro del Programa de Estudios y Asistencia Técnica a Municipios, de la Facultad de Arquitectura de la UBA, titulado “Diagnóstico del partido de José C. Paz”. Lamentablemente el estudio del municipio no brinda la fecha de estos trabajos. De ambos análisis surge con claridad la situación proble-

mática del área: su PGB por habitante es casi la mitad del de la provincia y uno de los menores del conurbano bonaerense; porcentualmente, casi el 53 % proviene del sector terciario (contra un 41 % en el conjunto del conurbano y un 45 % en la provincia). Este sector absorbe, según datos municipales, el 62 % del empleo del partido (principalmente en el sector comercial, los servicios sociales y el empleo doméstico). Así el estudio de FADU-UBA señala que “se afirma su tendencia a constituirse en ciudad dormitorio para nuevos residentes de bajos ingresos, que acceden a la posesión de la tierra en un ámbito urbanizado con escasa disponibilidad de servicios básicos. Al mismo tiempo, su marginación de los grandes ejes de desplazamiento radial (...) afecta su competitividad y la priva de las externalidades que genera la presencia de los nuevos elementos estructuradores del desarrollo urbano de la subregión” (cita s/d).

El estudio destaca “la preponderancia y fuerte dinámica de crecimiento de una población joven, constituida según hogares tradicionales, con un grado de escolarización relativamente bajo y caracterizada laboralmente por situaciones en gran parte inestables, cuando no por desocupación manifiesta, lo cual nos remite a un cuadro de vulnerabilidad social”, frente a lo cual recomienda “se favorezca la diversificación productiva, enmarcada en una estrategia de desarrollo sustentable, sostenida por un conjunto de políticas dirigidas al fomento del empleo, la capacitación y la elevación del nivel de vida comunal”.

Respecto de las características demográficas, el estudio señala que “a diciembre de 2007” (no se indica la fuente) el partido cuenta con una población de 354.000 habitantes. De ellos, el 21,5 % tiene entre 5 y 13 años; el 11,6 % entre 14 y 18 años; el 42 % entre los 19 y 65 años y el 4,2 % es mayor de 65 años.

Respecto de la situación educativa, el Censo Nacional de 2001 indicaba que apenas el 4,1 % de la población contaba con el nivel secundario completo y el 1,7 % con estudios superiores. La situación sin embargo ha cambiando desde entonces. El documento cita información brindada por la DGCyE de la provincia de Buenos Aires donde se afirma que asisten al nivel primario estatal unos 24.000 niños (esto es un 31 % de la población infantil arriba estimada) y unos 20.000 al nivel secundario estatal (un 49 % de la población estimada entre 14 y 18 años). Según el documento, otros 23.600 estudiantes concurren a establecimientos privados, sin discriminar niveles. Sin embargo, las mismas tablas presentadas muestran, salvo para el nivel inicial, un relativo estancamiento de la matrícula escolar, dado que para 2008 sólo se han recuperado los volúmenes de 2001 que, como señala el estudio, cayeron abruptamente durante la crisis.

Además, como otros distritos del conurbano, la educación media sufre tasas muy altas de abandono de los estudios; al respecto el documento señala que “en sí la deserción entre los matriculados en primer

año y los que finalizan tercero da un porcentaje de aproximadamente el 56,8 %” llegando al 68 % entre los adultos.

El documento estima que, entre establecimientos estatales y privados, el distrito produce un egreso del nivel medio de aproximadamente unos 2.600 estudiantes por año, cifra que podrían absorber las unidades ya instaladas en la zona.

En relación a la educación superior, el estudio registra en el distrito cinco establecimientos superiores no universitarios, uno provincial, otro municipal y tres privados confesionales; tienen un promedio de matrícula para el período 1999-2008 de 1.456 estudiantes; el 28 % en el instituto municipal, el 18,5 % en el provincial y el 53,5 % restante en los privados. Estos datos muestran que, en promedio, la mitad de los egresados del nivel medio continúa estudios en instituciones no universitarias del distrito. Según datos de la Dirección Municipal de Educación, otros 850 jóvenes continúan estudios universitarios fuera de él.

El proyecto presentado aspira a desarrollar una nueva universidad organizada en seis departamentos (Salud, Ingeniería, Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Ciencias Naturales, Ciencias Económicas y Jurídicas y Ciencias Sociales y Humanidades). Por la denominación y la descripción que se realiza de ellos, no se trata en realidad de Departamentos sino de facultades o escuelas.

Toda la estructura y los programas propuestos –aun suponiendo una pausada gradualidad de implementación– resulta completamente inadecuada como organización académica así como irreal en términos de inversión y financiamiento necesarios.

Respecto a la disponibilidad y el acceso a los recursos humanos el documento no hace mayores precisiones. Se afirma que “es significativo el plantel de profesionales locales que se desempeñan en cargos docentes en la UBA; otros en las de Gral. Sarmiento, Luján, San Martín, Tres de Febrero, Morón, Salvador, Austral, La Matanza y UTN entre otras”, pero no se precisan números ni especialidades. Además, la propia afirmación evidencia que se hará uso de recursos humanos ya comprometidos.

En cuanto a la disponibilidad y acceso a infraestructura y equipamiento se señala que “la municipalidad, con recursos propios, está en avanzada construcción de la sede para la Universidad Nacional de José C. Paz”, cuyos planos fueron presentados con anterioridad, pero que no se encuentran en el material enviado al CIN. No se dan precisiones de superficies ni usos planeados para esa infraestructura. Se afirma que el equipamiento se irá adquiriendo en la medida en que se desarrolle la nueva institución.

Conclusiones

– Existen ya en la región instituciones universitarias nacionales razonablemente accesibles en términos de tiempo de viaje y de medios de transporte disponibles

que podrían dar cuenta de las nuevas necesidades de formación planteadas mediante el fortalecimiento de sus recursos humanos y financieros por parte del Estado nacional.

– Si bien resulta innegable que una universidad es un apoyo sustantivo al desarrollo local, su presencia se puede hacer efectiva de diversos modos y muchas veces resulta más eficaz, en términos de inversión y tiempo, articular con las instituciones académicamente ya consolidadas que crear una nueva.

– Se recomienda entonces avanzar en la constitución de un centro universitario que, a partir del Instituto Tecnológico Municipal por un lado, y los convenios ya vigentes con universidades nacionales y otros organismos y empresas por otro, profundice el camino recorrido por el municipio, gestando una institución que articule el trabajo asociado del gobierno local y las universidades para dotar a José C. Paz de una presencia universitaria que en el corto plazo, mediante un análisis permanente de las necesidades de la comunidad, brinde tecnicaturas, carreras de grado y posgrado, junto a investigación y transferencia tecnológica, poniendo a la educación superior como uno de los motores del desarrollo cultural, social y productivo del distrito.

En consecuencia, reiteramos nuestra propuesta de no crear esta universidad ni cualquier otra, hasta que no se cuente con estudios apropiados para determinar si la mera demanda de un sector justifica que el Estado disponga recursos públicos para atenderlos, desconociendo la necesidad de una consideración integrada del sistema de educación superior, a nivel nacional, y que resguarde la especificidad de este nivel, que no sólo debe garantizar una docencia de calidad –una de las funciones de la universidad–, sino también la formación de cuadros capaces para el avance del conocimiento científico –la investigación– que efectivamente procure respuestas a los problemas que hoy enfrentan las comunidades menos favorecidas económicamente.

Por todo ello, señor presidente, dejamos expresado nuestro fundado rechazo al proyecto que propone crear la Universidad Nacional de José Clemente Paz, provincia de Buenos Aires.

Sergio F. Varisco

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Educación han tomado en consideración el proyecto del señor diputado Dovená, por los que se crea la Universidad Nacional de José Clemente Paz, provincia de Buenos Aires; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Establécese que las instituciones universitarias nacionales sólo pueden crearse por ley de la nación, con previsión del crédito presupuestario correspondiente y en base a un estudio de factibilidad que avale la iniciativa.

Art. 2° – El Estado nacional debe disponer las partidas del presupuesto anual de la administración pública nacional a fin de financiar la creación, desarrollo y mantenimiento de cada una de las instituciones universitarias nacionales a crearse a lo largo del territorio nacional.

Art. 3° – Se garantiza que la creación, desarrollo y mantenimiento de nuevas instituciones universitarias nacionales no podrá afectar las partidas presupuestarias destinadas al sistema educativo en el presupuesto vigente. Se deberá respetar y mantener el gasto por alumnos establecido en el presupuesto del año en curso.

Art. 4° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 10 de noviembre de 2009.

Esteban J. Bullrich. – Luis A. Galvalisi.

INFORME

Honorable Cámara:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, con el objeto de someter a su consideración el proyecto adjunto en el que se prevé que las universidades nacionales a crearse sólo pueden hacerlo mediante una ley del Congreso con expresa previsión del crédito presupuestario correspondiente y en base a un estudio de factibilidad que avale la iniciativa.

Del articulado del expediente 5.259-D-08 no se desprende la fuente de financiamiento para la creación de nuevas universidades ni se calculan los efectos que tiene dicha creación en el presupuesto del año en curso para el servicio educativo del Estado. Es por ello que solicito que quede asentado de manera explícita que el Estado nacional debe disponer las partidas del presupuesto anual de la administración pública nacional toda vez que se necesite financiar la creación, desarrollo y mantenimiento de cada una de las instituciones universitarias nacionales a crearse a lo largo del territorio nacional, garantizando que dicho financiamiento no podrá afectar las partidas presupuestarias destinadas al sistema educativo en el presupuesto vigente.

Es menester que se respete y mantenga el gasto por alumnos establecido en el presupuesto del año en curso para avanzar en el cumplimiento de la meta de inversión de seis puntos porcentuales del producto bruto interno destinada a educación. Esta meta fue fijada para 2010 por la ley 26.075, de financiamiento

educativo. Reorientar los recursos existentes para atender la creación de nuevas universidades nacionales atenta gravemente contra un objetivo de por sí difícil de alcanzar al ritmo con que se viene invirtiendo en la educación.

Proponemos en cambio que las universidades que vayan a crearse tengan un presupuesto específico para la realización del proyecto, para no tomarlo de las partidas ya existentes a fin de no perjudicar a las universidades existentes y en funcionamiento.

Una excelente oportunidad para crear nuevas universidades se dará cuando se sancione una nueva ley de educación superior, con todos los aportes que diferentes sectores de la comunidad educativa han hecho. Sólo así podremos proyectar una política educativa coherente con la realidad del país. Hoy hay en la Argentina 41 universidades que atienden a 1,3 millones de alumnos. El presupuesto para las universidades nacionales en el ejercicio en curso es de 8.300 millones de pesos. Mientras la matrícula de la escuela media cae sistemáticamente cada año, entre 1999 y 2006 cayó un 10%, el índice de abandono de la educación superior es alarmante en nuestro país: sólo el 20% de los que se inscriben, egresan.

Por último, hay que destacar que con la aprobación de los expedientes de referencia no se cumpliría con el mecanismo legal para crear universidades toda vez que existan informes negativos del Consejo Interuniversitario Nacional sobre la factibilidad de la universidad en cuestión. El mismo Consejo opinó que los citados proyectos no cumplen con las pautas necesarias para su creación, ya que no se comprobó que no existiese algún tipo de oferta universitaria en la región geográfica.

Crear más universidades nacionales en estas condiciones es seguir desviando fondos de un escaso presupuesto a miles de cargos, gastos edilicios, de mantenimiento, equipamiento que claramente deben destinarse a otros fines. No podemos seguir pensando en un Estado todopoderoso, proveedor de recursos infinitos a un sistema carente de estrategias, planificación y control.

Si los recursos económicos no llegan a cada uno de los chicos que hoy abandonan nuestras aulas de la escuela media, ¿cómo es posible que pensemos abrir nuevas casas de estudios universitarios? Lejos de estar brindando igualdad de oportunidades, estamos cada vez más ampliando la brecha de los que llegan y no llegan a la universidad.

Es por todo ello que solicito a vuestra honorabilidad tenga en su consideración este dictamen para la aprobación del presente.

Esteban J. Bullrich.