

SESIONES ORDINARIAS

2013

ORDEN DEL DÍA N° 1908

COMISIONES DE EDUCACIÓN
Y DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

Impreso el día 26 de abril de 2013

Término del artículo 113: 8 de mayo de 2013

SUMARIO: Ley 24.521, de educación superior. Modificación sobre la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior. **Puiggrós, Rossi, Leverberg, Brawer, Bernal, Oporto, Granados y Nebreda.** (1.407-D.-2013.)

Dictamen de comisión

Honorable Cámara:

Las comisiones de Educación y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley de la señora diputada Puiggrós y otros señores diputados por el que se establece la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior; 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, 9 de abril de 2013.

Adriana V. Puiggrós. – Roberto J. Feletti. – Elida E. Rasino. – Miguel A. Giubergia. – Eric Calcagno y Maillmann. – María L. Alonso. – Carlos A. Raimundi. – José R. Uñac. – Jorge M. Álvarez. – Andrés R. Arregui. – Mario L. Barbieri. – Raúl E. Barrandeguy. – Luis E. Basterra. – Miguel Á. Basse. – María E. Bernal. – Bernardo J. Biella Calvet. – Mara Brawer. – Daniel A. Brue. – Jorge A. Cejas. – Marcos Cleri. – Alfredo C. Dato. – Omar Ch. Félix. – Anabel Fernández Sagasti. – Margarita Ferrá de Bartol. – Andrea F. García. – Carlos E. Gdansky. – Dulce Granados. – Carlos S. Heller. – Ana M. Ianni. – Carlos M. Kunkel. – María V. Linares. – Mario A. Metaza. – Manuel I. Molina. – Carmen R. Nebreda. – Mario N. Oporto. – Juan M. Pais. – Alberto J. Pérez. – Julia A. Perié. – María I. Pilatti Vergara. – Rubén

A. Rivarola. – Luis F. Sacca. – Gladys B. Soto. – María L. Storani. – Javier H. Tineo. – Enrique A. Vaquie. – Nora E. Videla. – Graciela S. Villata. – Fernando Yarade.

PROYECTO DE LEY

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

El Senado y Cámara de Diputados, ...

Artículo 1°: – Sustitúyese el artículo 1° de la ley 24.521, de educación superior, por el siguiente:

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

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

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 2° de la ley 24.521, por el siguiente:

Artículo 2°: El Estado nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las uni-

versidades privadas. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son los responsables de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de los institutos de formación superior de gestión estatal y de las universidades provinciales, si las tuviere, de su respectiva jurisdicción.

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

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

- a) Garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia, la graduación y el egreso en las distintas alternativas y trayectorias educativas del nivel para todos quienes lo requieran y reúnan las condiciones legales establecidas en esta ley;
- b) Proveer equitativamente, en la educación superior de gestión estatal, becas, condiciones adecuadas de infraestructura y recursos tecnológicos apropiados para todas aquellas personas que sufran carencias económicas verificables;
- c) Promover políticas de inclusión educativa que reconozcan igualitariamente las diferentes identidades de género y de los procesos multiculturales e interculturales;
- d) Establecer las medidas necesarias para equiparar las oportunidades y posibilidades de las personas con discapacidades permanentes o temporarias;
- e) Constituir mecanismos y procesos concretos de articulación entre los componentes humanos, materiales, curriculares y divulgativos del nivel y con el resto del sistema educativo nacional, así como la efectiva integración internacional con otros sistemas educativos, en particular con los del Mercosur y América latina;
- f) Promover formas de organización y procesos democráticos;
- g) Vincular prácticas y saberes provenientes de distintos ámbitos sociales que potencien la construcción y apropiación del conocimiento en la resolución de problemas asociados a las necesidades de la población, como una condición constitutiva de los alcances instituidos en la ley 26.206 de educación nacional (título VI, *La calidad de la educación*, capítulo I, "Disposiciones generales", artículo 84).

Art. 3° – Incorpórase como artículo 2° bis, de la ley 24.521, el siguiente:

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

Prohíbese a las instituciones de la educación superior de gestión estatal suscribir acuerdos o convenios con otros Estados, instituciones u organismos nacionales e internacionales públicos o privados, que impliquen ofertar educación como un servicio lucrativo o que alienen formas de mercantilización.

Art. 4° – Sustitúyese el artículo 7° de la ley 24.521, por el siguiente:

Artículo 7°: Todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior. Excepcionalmente, los mayores de 25 años que no reúnan esa condición, podrán ingresar siempre que demuestren, a través de las evaluaciones que las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o las universidades en su caso establezcan, que tienen preparación o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente.

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

Art. 5° – Sustitúyese el artículo 50 de la ley 24.521, por el siguiente:

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

Art. 6° – Sustitúyese el artículo 58 de la ley 24.521, por el siguiente:

Artículo 58: El aporte del Estado nacional para las instituciones de educación superior universitaria de gestión estatal no puede ser disminuido ni reemplazado en ningún caso mediante recursos adicionales provenientes de otras fuentes no contempladas en el presupuesto anual general de la administración pública nacional.

Art. 7° – Sustitúyese el artículo 59 de la ley 24.521, por el siguiente:

Artículo 59: Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera

que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156, de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional. En ese marco corresponde a dichas instituciones:

- a) Administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto. Los recursos no utilizados al cierre de cada ejercicio se transferirán automáticamente al siguiente;
- b) Fijar su régimen salarial y de administración de personal;
- c) Podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad.

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

Los sistemas de becas, préstamos u otro tipo de ayuda estarán fundamentalmente destinados a aquellos estudiantes que por razones económicas no pudieran acceder o continuar los estudios universitarios, de forma tal que nadie se vea imposibilitado por ese motivo de cursar tales estudios;

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

Estado nacional responderá por las obligaciones asumidas por las instituciones universitarias que importen un perjuicio para el Tesoro nacional.

Art. 8° – Incorporáse como artículo 59 bis a la ley 24.521 el siguiente:

Artículo 59 bis: El control administrativo externo de las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal es competencia directa e indelegable de la Auditoría General de la Nación que, a tales efectos, dispondrá de un área específica con los recursos humanos y materiales adecuados para llevar a cabo esta tarea. Todas las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal deben generar mecanismos de auditoría interna que garanticen transparencia en el uso de los bienes y recursos.

Art. 9° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Adriana V. Puiggrós. – María E. Bernal. – Mara Brawer. – Dulce Granados. – Stella Maris Leverberg. – Carmen R. Nebreda. – Mario N. Oporto. – Agustín O. Rossi.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Educación y de Presupuesto y Hacienda, al considerar el proyecto de ley de la señora diputada Puiggrós y otros señores diputados, creen necesarios abundar en más detalles que los expuestos en los fundamentos que lo acompañan por lo que los hacen suyos y así lo expresan.

María I. Pilatti Vergara.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Este proyecto de ley tiene su origen en otro anterior presentado en el año 2011 juntamente con los diputados Agustín Rossi, Carmen Nebreda, Stella Maris Leverberg, María E. Bernal, Ruperto E. Godoy, Dulce Granados, Viviana Damilano Grivarello, María J. Acosta, Ana Luna de Marcos, Marta Quintero, María I. Pilatti Vergara, Ariel Pasini y Mariel Calchaquí.¹ Trabajado por todos los bloques en la Comisión de Educación obtuvo dictamen favorable con las modificaciones que adoptamos como propias para dar forma a esta nueva redacción.

La ley 26.206, de educación nacional, sancionada el 14 de diciembre de 2006 y promulgada el 27 de

¹ Puiggrós, Rossi (A. O.), Nebreda, Leverberg, Bernal, Godoy, Granados, Damilano Grivarello, Acosta, Luna de Marcos, Quintero, Pilatti Vergara, Pasini y Calchaquí: de ley. Educación superior: Responsabilidad del Estado. Régimen. Modificación de la ley 24.521. (1.847-D.-2011.)

diciembre de 2006, es precisa en la implementación de mecanismos que aseguren políticas inclusivas universales para el acceso, permanencia y egreso graduado de los niveles y modalidades del sistema de educación de la Nación, tal como se hace referencia en los artículos 4°, 7°, 9°, 10, 11 incisos *a), e), f), h) y k)*; 12, 79, 80, 84, 85, inciso *f)*, y 86.

Las diferentes leyes del campo educativo que se han dictado en el período que se inició el 25 de mayo de 2003 –la mencionada ley 26.206, la ley 26.058, de educación técnico profesional, la ley 26.075, de financiamiento educativo, por ejemplo– refieren y dan cuerpo a la responsabilidad del Estado sobre la provisión de una educación integral, gratuita en los niveles educativos obligatorios e inclusiva para todos los habitantes de la Nación Argentina, haciendo especial énfasis en aquellos particularmente desamparados, otrora discriminados.

Asimismo, este conjunto de leyes nacionales conforma un sistema integrado y articulado bajo un mismo signo conceptual y programático, donde la marca de las políticas públicas inclusivas es el distintivo identitario.

Sin embargo la vigente ley 24.521, de educación superior, deja abierta la posibilidad de arancelar los estudios de grado académico y restringir el acceso vía exámenes eliminatorios de ingreso, tanto en su letra al no prohibir explícitamente la posibilidad de cobrar un arancel a los estudiantes de licenciatura, profesorado y otros títulos profesionales al tiempo que propicia mecanismos de exclusión eliminatoria, como en el espíritu total del sistema que estatuye y conforma.

El análisis integral de la situación de la educación superior universitaria tal como se define en la actual ley de Educación Superior, permite apreciar rápidamente que los riesgos de fragmentación del sistema universitario frente a intereses reforzados por normativas propiciatorias lo comprometen con intereses particulares y dispersos en el océano del mercado. La contradicción es flagrante: el conocimiento debe ser producido y transmitido a medida de las reglas del libre mercado, pero los instrumentos que se utilizan para alcanzar ese resultado son de un alto control de todas las operaciones de mercado de conocimiento. La racionalidad del capitalismo neoliberal –que ha crecido en la matriz de la más alta escala alcanzada por la razón humana en materia de ciencia y tecnología– carcomió las fronteras que diferenciaban la vorágine del mundo económico del espacio de producción y transmisión de bienes simbólicos, en lugar de actualizar lazos productivos y creadores entre una y otra tarea humana.

El impacto del neoliberalismo sobre el sistema capitalista, al cual pertenece, afectó a todas las formas de producción y transmisión del saber. Tanto la forma de universidad *humboltiana* como la *napoleónica* quedaron descolocadas porque el rumbo que tomaron las cosas les impidió generar una herencia superadora, adaptarse al progreso con el cual, en buena medida, ha-

bían colaborado aportando conocimientos y mejorando la cultura de sucesivas generaciones.

Esa insuficiencia es notable en el caso europeo, que no ha tenido la capacidad de generar formas de producción y transmisión del saber universitario dentro de su tradición cultural, liberal o conservadora. La derrota de los modelos europeos modernos de universidad fue un aspecto de la derrota de la cultura latina por la cultura anglosajona, de la cultura europea en manos de la estadounidense. La erosión fue rápida, si se considera la, varias veces, centenaria edad de las universidades europeas. Veinte años después del triunfo de los aliados sobre el más siniestro intento de control de la humanidad, las universidades europeas vibraban en movimientos ubicados en el imaginario de la liberación social. Una década más tarde, una inédita tecnología del control de la enseñanza, el aprendizaje y la investigación invadió las aulas, generada por grandes entidades financieras internacionales, las mismas cuyo modelo causaría el *crack* de todo el sistema económico social a principios del actual siglo. Exigen “pertinencia” de las universidades al mercado.

Herida culturalmente, Europa selló el acuerdo de Bolonia, reconociendo el agotamiento de ambos modelos universitarios de la modernidad, puso en una placa de bronce a su universidad, e inició la construcción de un sistema de educación superior profundamente contradictorio con la universalidad del conocimiento. Emprendió la homogeneización de planes y programas hasta llegar a exigir planillas miméticas que registran al docente, al investigador y al alumno como números de un presupuesto que consideran el peso muerto que el Estado debe descargar.

En América Latina la herencia de las viejas universidades de Salamanca y Bolonia fue atravesada por el liberalismo francés. La orientación de las universidades hacia la formación de profesiones se adecuó a las vicisitudes de las nuevas repúblicas, que quedaron ubicadas en la periferia de la sociedad industrial avanzada. El movimiento reformista de 1918 puso de manifiesto que las universidades latinoamericanas estaban descolocadas respecto de sus pares europeas y norteamericanas, para las cuales sus reclamos eran extraños.

Detrás de las universidades latinoamericanas ha crecido siempre la utopía de una modernidad propia. Las sociedades latinoamericanas han acumulado dolorosamente experiencias que nos permiten definir con claridad qué es una crisis; todos nuestros pueblos hemos desarrollado saberes de sobrevivencia, tecnologías de subsistencia y, en el presente, no solamente hemos ensayado modelos de gobierno orientados hacia la independencia económica, la soberanía política, la justicia social y la democracia, sino que muchos países lo hemos hecho con signo propio, como políticas de Estado, donde la educación ha tenido un trato preferencial. Es América Latina el lugar donde se avanzó más en una educación superadora del modelo normalista liberal europeo, que recibió como legado. La extensión de la

cultura y la escolarización en América Latina tuvieron siempre como motor las políticas que representaron a las grandes masas y requirieron de la educación para poner sostener políticas de desarrollo. Esas políticas forman parte de una clara concepción educativa, que asume políticas educativas universales, inclusivas, que otorgan protagonismo a los pueblos, que se vinculan con la producción y el trabajo antes que con el mercado, que buscan la producción de saberes para una distribución justa de la riqueza material y simbólica. En todos los casos, se combinan soluciones a problemas educativos residuales de la modernidad y se profundiza el destino democrático popular de la política educativa.

Sin embargo, la continuidad de la vigencia de una legislación propiciatoria de prácticas excluyentes atenta contra estos principios y potencia las posibilidades discriminatorias.

En este proyecto se establece la responsabilidad indelegable y principal del Estado respecto a la educación superior considerando a la educación y al conocimiento como bienes públicos y derechos humanos. Esto significa explicitar de manera taxativa que ningún ciudadano puede ser privado del acceso a la educación de este nivel por razones personales o de acuerdo a su origen social. Esto queda asegurado mediante la intervención del Estado como garante de la realización de estos derechos:

–Que comprenden no sólo el acceso sino todo el lapso de estudios hasta alcanzar la graduación.

–Que asegura el financiamiento por parte del Estado y, en relación a la educación privada, su control y fiscalización para asegurar un funcionamiento equivalente a la educación superior estatal.

–Que deja taxativamente aclarada la gratuidad de los estudios de grado, lo que es complementado para asegurar el pleno derecho a los estudios superiores mediante un sistema de becas distribuidas en relación a las necesidades de los que así lo requieran.

–Que explicita la prohibición de la mercantilización de la educación superior y sus producciones académicas, científicas y culturales.

–Que instituye prácticas inclusivas señalando la necesidad de contemplar aquellas que se relacionen con el género, con diferencias culturales y también las referidas a la discapacidad.

–Que señala como componente la integración con el resto del sistema educativo y con otras instituciones del nivel superior en el área del Mercosur y de América Latina.

–Que incorpora, junto a las tradiciones de los saberes académicos, a los saberes sociales como componente inescindible de la producción de conocimiento integral.

En particular y con el ingreso se sostiene la necesidad de establecer como único requisito para acceder a la educación superior la acreditación del nivel secundario, pero que las instituciones del nivel superior deben establecer mecanismos para asegurar la igualdad de oportunidades para el cursado de las carreras mediante estrategias de nivelación de conocimientos y la orientación para la elección de la formación superior, pero en ningún caso debe estar al servicio de impedir el acceso a estos estudios sino, por el contrario, a efectivizarlos con mayor precisión.

Respecto al financiamiento se establece la responsabilidad indelegable del Estado y se asegura la consolidación del mismo para que las instituciones de nivel superior puedan hacer previsiones a mediano y largo plazo quedando a resguardo de oscilaciones coyunturales de la disponibilidad de financiamiento.

Respecto a la sustitución del artículo 50 de la ley 24.521 se establece la no excepcionalidad por condiciones de matrícula para generar mecanismos de selección de aspirantes o estudiantes, postulando de esta manera la igualdad de condiciones para el ingreso, permanencia y egreso de todos los aspirantes y estudiantes en las materias de grado.

Finalmente la norma concluye estableciendo que la Auditoría General de la Nación dispondrá de una sección especial dedicada específicamente a las universidades que pueda dar cuenta de la particular manera en que se gestiona este tipo de institución y que no se corresponde con otros organismos públicos, lo que procura de esta manera complementar en lo administrativo lo que realiza la CONEAU en lo académico. La naturaleza específica que supone gestionar la producción y transmisión de conocimientos y la formación de intelectuales, profesionales, científicos y artistas supone una organización administrativa que debe ser tratada de una manera diferente a cualquier otra área de los servicios públicos.

Por todo ello, elevo para su tratamiento el siguiente proyecto de ley que modifica aquellos aspectos de la ley 24.521 que habilitan dichas prácticas excluyentes.

*Adriana V. Puiggrós. – María E. Bernal. –
Mara Brawer. – Dulce Granados. – Stella
M. Leverberg. – Carmen R. Nebreda. –
Mario N. Oporto. – Agustín O. Rossi.*