

SESIONES ORDINARIAS

2022

ORDEN DEL DÍA N° 571

Impreso el día 30 de noviembre de 2022

Término del artículo 113: 13 de diciembre de 2022

COMISIONES DE EDUCACIÓN
Y DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

SUMARIO: **Universidad** Nacional de la Cuenca del Salado, con sede central en el distrito de Cañuelas, provincia de Buenos Aires. Creación. **Vilar**. (2.363-D.-2021.)

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

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Educación y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley de la señora diputada Vilar por el que se crea la Universidad Nacional de la Cuenca del Salado, con sede central en el distrito de Cañuelas, 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, 29 de noviembre de 2022.

Blanca I. Osuna. – Carlos S. Heller. – Daniel Arroyo.* – Sergio O. Palazzo. – Nancy Sand.* – Marcelo P. Casaretto. – Itai Hagman. – Hilda C. Aguirre.* – Rosana A. Bertone.* – Mara Brawer. – Pamela Calletti. – Guillermo O. Carnaghi.* – Nilda M. Carrizo.* – Pablo Carro.* – Sergio G. Casas. – Carlos A. Fernández. – Eduardo Fernández.* – Silvana M. Ginocchio. – Susana G. Landriscini.* – Mónica Macha.* – Germán P. Martínez. – Gisela Marziotta. – María G. Parola. – Marcela F. Passo.* – Juan M. Pedrini. – Carlos Y. Ponce. – Jorge A. Romero.* – Diego H. Sartori. – Danya Tavela.* – Emiliano B. Yacobitti. – Hugo Yasky.*

En disidencia:

*Romina Del Plá.*FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL
DE LA SEÑORA DIPUTADA DEL PLÁ

Honorable Cámara:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de fundar nuestra disidencia parcial al dictamen de mayoría originado en el día de hoy bajo los siguientes expedientes: 2.781-D.-2021, 1.242-D.-2022, 5.223-D.-2022, 5.560-D.-2022, 5.277-D.-2022.

En primer lugar, queremos dejar sentado que la creación de las universidades que allí se mencionan tiene como base la Ley de Educación Superior, sancionada en 1995 y mantenida por todos los gobiernos de turno hasta la actualidad. Dicha Ley de Educación Superior fue la máxima expresión de la mercantilización educativa bajo el menemismo y su sanción se dio contra una de las movilizaciones más masivas y significativas del movimiento estudiantil y docente de todo el país en defensa de la universidad pública argentina. Esta reforma “antieducativa” fue impulsada por el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el FMI, e impuso la mercantilización de la educación, la profundización de la misma como un servicio y abrió las puertas al arancelamiento de sus contenidos, instando a cada casa de estudio a generar recursos propios. Asimismo, creó la CONEAU, una comisión para evaluar y acreditar a las instituciones educativas y sus carreras, violentando la autonomía universitaria. Con su sanción se inauguró una tendencia privatista que hoy es moneda corriente en nuestras universidades: el pasaje de contenidos de grados a posgrados pagos, la degradación de los títulos de grado y de las licenciaturas, carreras más cortas y títulos intermedios que imponen especializaciones que resultan pagas o aranceladas. Se puede observar entonces que las reformas laborales

* Integra dos (2) comisiones.

y ataques contra el movimiento obrero en la década del 90 tuvieron su correlato directo en la educación pública en su conjunto, y en particular en la universidad. Y no fue solo fue la LES, también fue la Ley Federal de Educación, que desguazó al conjunto de los secundarios del país, destruyendo los colegios denominados “nacionales”, avanzando en la desigualdad y en un ajuste sin precedente, desligando al gobierno nacional del presupuesto para el funcionamiento educativo y profundizando la crisis educativa en la que nos encontramos hoy.

En segundo lugar, en todos los proyectos de ley de referencia no se hace mención alguna a las condiciones de trabajo del personal docente ni no docente y, lo que es más grave aún, se omite el reconocimiento y la necesidad de que dichas universidades se rijan bajo el Convenio Colectivo de Trabajo de la Docencia Universitaria, sancionado en abril de 2015. Ocurrirá entonces que tendremos nuevas universidades con mecanismos de contratación poco claros, precarios, con monotributo o contratos parciales que se renuevan anualmente, atentando y vulnerando derechos y conquistas de las y los trabajadores de la educación.

Por último, es importante mencionar que estas universidades se están creando en un contexto de ajuste a la educación en general y de la educación universitaria en particular. El presupuesto votado por este Congreso para el año que viene implicó una reducción en la partida presupuestaria destinada para educación, y en la que están incluidos los salarios de la docencia universitaria. Este recorte educativo llevó a importantes de paros y acciones docentes en defensa del salario y por el aumento del presupuesto universitario, toda vez que el presupuesto 2023 plantea un incremento del 54 % en transferencias a las universidades nacionales con respecto al presupuesto ejecutado vigente, pero con una inflación proyectada del 60 %, con lo cual allí hay una disminución del presupuesto universitario.

Las universidades y la educación por la que peleamos y nos organizamos en las federaciones, centros de estudiantes y sindicatos requieren de un debate profundo con participación libre y plena de las organizaciones estudiantiles y docentes y de las y los trabajadores de la educación, quienes son los verdaderos sostenes del sistema universitario nacional. La lucha contra la mercantilización de la universidad, contra la precarización laboral, por un presupuesto acorde a las necesidades educativas, contra el arancelamiento privado, y la democratización están más vigentes que nunca.

Hoy como ayer la defensa de la universidad pública y su transformación sobre nuevas bases sociales, ligadas a los intereses mayoritarios de la población trabajadora, no pueden conquistarse sin una transformación social de fondo.

En virtud de las razones expuestas es que presentamos esta incidencia parcial en los proyectos de ley de referencia.

Romina Del Plá.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, ...

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA CUENCA
DEL SALADO CON SEDE CENTRAL
EN EL DISTRITO DE CAÑUELAS,
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Artículo 1º – Créase la Universidad Nacional de la Cuenca del Salado, con sede central en el distrito de Cañuelas, provincia de Buenos Aires, siendo este el lugar de asiento de sus autoridades centrales.

Esta universidad se encuentra sujeta al régimen jurídico aplicable a las Universidades Nacionales.

Art. 2º – Dada la necesidad de promover social, económica y culturalmente a la zona de asiento de la Universidad y su área de influencia, la Universidad Nacional de la Cuenca del Salado establecerá sedes en los municipios de la cuenca y privilegiará la implementación de carreras cortas con práctica profesionalizante y ciclos de formación con certificación que respondan a problemáticas y necesidades estratégicas de desarrollo regionales. La propuesta curricular contempla en su desarrollo la enseñanza en aula presencial, virtual sincrónica en formato webinar y virtuales asincrónicas.

Art. 3º – El Poder Ejecutivo nacional queda facultado para gestionar y aceptar del gobierno de la provincia de Buenos Aires y de las municipalidades comprendidas en su ámbito regional y/o de instituciones públicas y privadas la cesión de bienes muebles e inmuebles que constituirán el patrimonio de la Universidad Nacional de la Cuenca del Salado.

Art. 4º – El Poder Ejecutivo nacional designará un Rector Organizador y una Comisión Organizadora que acompañe la gestión; dicho equipo será el responsable de dar estructura académica y administrativa a la Universidad Nacional de la Cuenca del Salado.

En dicho proceso se deberá elaborar el proyecto Institucional y el Estatuto para el funcionamiento universitario. El plazo para la organización y normalización no podrá superar los dos (2) años.

Art. 5º – Los gastos que demande la implementación de la presente ley serán atendidos con la partida específica del crédito para las universidades nacionales que determine el Ministerio de Educación de la Nación hasta la inclusión de la Universidad Nacional de la Cuenca del Salado en la ley de presupuesto y con otros recursos que ingresen por cualquier título a la Universidad Nacional de la Cuenca del Salado.

Art. 6º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Daniela M. Vilar.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Educación y de Presupuesto y Hacienda, al considerar el proyecto de ley de la señora diputada Vilar sobre creación de la Universidad Nacional de la Cuenca del Salado, con sede central en el distrito de Cañuelas, provincia de Buenos Aires, cabe mencionar que el Consejo Interuniversitario Nacional –CIN– ha recomendado emitir informe favorable a la creación de la mencionada universidad, al haber cumplido con lo dispuesto por el artículo 18 del decreto reglamentario de la ley 24.521, de Educación Superior. La documentación fue remitida a las presidencias de ambas comisiones a fin de que las mismas lo comunicaran a sus integrantes. Por las razones expuestas y cumpliendo con todo requisito formal es que aconsejan su sanción.

Blanca I. Osuna.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Educación y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley de la señora diputada Vilar por el que se propicia la creación de la Universidad Nacional de Cuenca del Salado, 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, 29 de noviembre de 2022.

Alejandro Finocchiaro. – Víctor H. Romero. – Lidia I. Ascarate.* – Paula Oliveto Lago. – Sabrina Ajmechet.* – Federico Angelini.* – Miguel A. Basse.* – Marcela Coli. – Maximiliano Ferraro. – Germana Figueroa Casas. – Pedro J. Galimberti. – Juan M. López. – Victoria Morales Gorleri.* – Dina Rezinovsky.* – Laura Rodríguez Machado.* – Ana C. Romero.* – Matías Taccetta. – Pablo Torello.*

INFORME

Honorable Cámara:

El planteo de la creación de universidades debe asumir una mirada más estructural, sistémica e integral de la educación superior

La política educativa en el nivel superior está conformada por el conjunto articulado, regulado y direccionado de inversiones, bienes, servicios y transferencias que los Estados orientan para garantizar el

derecho a la educación. Contempla, además, las decisiones y la capacidad que cada Estado demuestra para sostener al sistema educativo y para reducir las brechas de escolarización entre los diferentes grupos sociales.

El planeamiento estratégico de la educación superior debe ser un camino virtuoso, con previsibilidad y con una asignación de recursos que pueda ser sostenible e incluya todos los componentes y procesos del sistema, no solo se trata de crear más instituciones sino de mejorar los indicadores, la calidad y la articulación con los niveles obligatorios de la enseñanza.

La importancia de los estudios de factibilidad

Si tenemos en cuenta la necesidad de ajustar la creación de nuevas universidades a las previsiones de la ley 24.521, y a la concepción que sostiene que el sistema de educación superior debe respetar un plan integrado de carácter federal, que sea el pilar fundamental del desarrollo regional y nacional, debe subrayarse que el artículo 48 de la Ley de Educación Superior establece que “las instituciones universitarias nacionales solo pueden crearse por ley de la Nación [...] y en base a un estudio de factibilidad que avale la iniciativa [...]. Tanto la creación como el cierre requerirán un informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional”.

Esto significa que la misma ley reconoce, ante la existencia de recursos escasos, que se debe tener en cuenta que la creación de nuevas universidades nacionales responde a un criterio de factibilidad que informe su conveniencia.

Resulta importante entonces que resaltemos que el Congreso de la Nación no toma una competencia meramente administrativa y que concluye con el dictado de un acto administrativo en el proceso de creación de universidades; es una atribución que la Constitución de la Nación otorga al Parlamento.

Para poder dar cumplimiento a la manda constitucional, los legisladores deben contar con todos los elementos que corresponden y que por ley se establecen para tener información precisa, actualizada y concluyente que nos permita tomar la decisión acertada y que como representantes del pueblo debemos tomar.

Es así como que, en primer lugar, debemos manifestar que no hemos tenido a la vista ningún informe técnico de factibilidad, conforme lo establece el artículo 48 de la LES.

El contexto de reducción presupuestaria en la educación obligatoria nos interpela a pensar las prioridades en la asignación de recursos en educación

Nuestro país se encuentra atravesado por una tremenda crisis de financiamiento de las cuentas públicas, de constantes reasignaciones presupuestarias, perjudicando al sector de educación. El día 22 de agosto de 2022, por decisión administrativa 826/2022, fueron

* Integra dos (2) comisiones.

ajustados diversos programas correspondientes al Ministerio de Educación: Infraestructura de Equipamiento recorte de \$ 5 mil millones; Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles, recorte de \$ 15 mil millones; programa Conectar Igualdad, recorte de \$ 30 mil millones. Un ajuste liso y llano de \$ 50 mil millones a la educación obligatoria.

El pasado 16 de noviembre el Senado de la Nación aprobó la Ley Nacional de Presupuesto de la Admi-

nistración Pública Nacional destinando una partida de \$ 752.482.394.720 contra lo requerido en el 88° Plenario del CIN, que fueron \$ 892.227.828.812. Es decir, una asignación presupuestaria mucho menor a lo solicitado por las universidades nacionales ya existentes.

Las partidas generales correspondientes a Educación y teniendo en cuenta una inflación anual del 100% para el año 2022, vemos un ajuste de casi \$380 mil millones.

	<i>Presupuesto 2022</i>	<i>Presupuesto 2023</i>
Ministerio de Educación	870.044.000.000	1.362.084.400.000

En cuanto a la inflación proyectada para el año 2023, el presupuesto aprobado estima una inflación del 60 %, cuando el Banco Central informa que va a ser alrededor del 100 %.

Como ya lo manifestáramos en las órdenes del día 204, 205 y 206 de 2022:

Cuestiones urgentes y prioritarias para salir del colapso y abordar la catástrofe educativa

Sin ánimo de menospreciar lo que implica la creación de universidades y el derecho a la educación superior, no podemos dejar de soslayar ni pasar por alto las cuestiones que hoy en el sistema educativo obligatorio son cada vez más urgentes y prioritarias para que podamos salir del colapso y abordar la catástrofe educativa.

El actual diagnóstico educativo presenta un claro contexto de desigualdad, segregación socioeconómica y educativa, que generan exclusión e inequidad, situación que exige políticas educativas que ubiquen en un lugar central a la educación y construir acuerdos plurales frente a las diversas problemáticas que se focalizan con el fin de poder revertir esta tragedia educativa.

a) Desigualdades en la permanencia y conclusión de estudios

El acceso y permanencia a la educación demuestra que las trayectorias educativas tienen diferentes ritmos y no concluyen en el tiempo establecido. En Argentina de cada 100 estudiantes solo 16 llegan al último año de estudios en los tiempos estipulados y con los conocimientos esperados (Informe del Observatorio de Argentinos por la Educación, 2022).

b) Desigualdades socioeconómicas

El ingreso tardío, la repetición y la deserción en los primeros grados influyen en la no conclusión de la educación primaria, afectando en mayor medida a los grupos sociales en situación de desventaja (CEPAL, 2010). Al mismo tiempo, 16 de cada 100 estudiantes que empiezan la primaria y terminan la escolarización

obligatoria en “tiempo y forma”, 8 pertenecen al tercil socioeconómico más alto y 5 al tercil medio. Solo 3 pertenecen al tercil más bajo (Informe del Observatorio de Argentinos por la Educación, 2022).

c) Desigualdades en la calidad de los aprendizajes

El aumento del acceso a la educación de los grupos más vulnerables no implica ni la terminalidad de estudios en el tiempo estipulado ni la construcción de conocimiento o competencias necesarias para mejorar sus condiciones de accesibilidad (Informe del Observatorio de Argentinos por la Educación, 2022).

d) Desgranamiento

A nivel general, en el país poco más de tres de cada diez chicos y chicas asisten al último año de la secundaria en escuelas del sector privado. Sin embargo, quienes la culminan en tiempo y con los conocimientos satisfactorios representan el 63,7 % en escuelas de gestión privada y el 36,3 % en estatales.

e) Brechas digitales

En el contexto de la pandemia por COVID-19, el ejercicio del derecho a la educación sufrió una disrupción de magnitudes sin precedentes en la historia.

Se cerraron las escuelas para implementar medidas de distanciamiento social que afectaron todos los estudiantes de educación desde preescolar a universitaria. En este contexto, la propuesta del gobierno nacional fue seguir educando a través de diversas plataformas virtuales, visibilizando y profundizando las desigualdades ya existentes. Las brechas digitales, las dificultades de accesibilidad a una buena conectividad, se constituyen en los nuevos emergentes y una nueva forma de inequidad.

Si bien el acceso a dispositivos digitales e internet presenta una tendencia creciente a nivel mundial, tanto para la población en general como para la población de adolescentes en particular, este acceso aún está lejos de ser universal (UIT. UNICEF, 2020).

Por otra parte, en la región latinoamericana dicho acceso presenta claros patrones de desigualdad, particularmente acentuados en aquellos países donde son más profundas las desigualdades socioeducativas, económicas, étnicas y de género (CEPAL, 2020)

Es preciso destacar las desigualdades históricas del sistema universitario argentino (EPH y Anuario Universitario)

a) Según datos de la encuesta permanente de hogares, solo 1 de cada 10 jóvenes de los sectores más pobres asisten a la universidad.

b) Apenas 1 de cada 10 jóvenes (12,4 %) del decil de ingresos más bajo cursa estudios universitarios en la Argentina. En el otro extremo, en el decil más alto, casi la mitad de los jóvenes (46,0 %) asiste a la universidad.

c) La desigualdad educativa de los ciclos primario y secundario se traslada y persiste cuando se analizan los trayectos educativos posteriores a la finalización del ciclo obligatorio.

d) Un dato a tener en cuenta al observar estos números es que los jóvenes de entre 19 y 25 años se concentran en los deciles más bajos.

e) Hay mayor cantidad de jóvenes en los deciles más bajos de ingresos, y menor cantidad en los deciles más altos.

f) Esto indica una desigualdad aún mayor, dado que los segmentos con mayor representación de jóvenes son los que menor asistencia tienen a los niveles superiores.

g) El acceso, permanencia y finalización de los estudios superiores está muy relacionado con el nivel de ingreso de los estudiantes. Para desarticular este círculo urge regenerar la capacidad igualadora del sistema educativo.

h) Las diferencias en el nivel superior se acentúan aún más en términos de permanencia.

i) A medida que avanza la carrera, los estudiantes que permanecen en la universidad pertenecen a los deciles de mayores ingresos, mientras que los estudiantes de los deciles más bajos representan un porcentaje cada vez menor de la población universitaria.

“La mayoría de los jóvenes de sectores más bajos que con gran esfuerzo ingresan a la educación superior la abandonan por no poder superar los ‘filtros’ institucionales, curriculares y sociales existentes en una universidad pública”, dice Norberto Fernández Lamarra (UNTREF).

Prioridades en el financiamiento y la política educativa para la educación superior

Los recursos que destinan para garantizar el acceso, la permanencia y los aprendizajes de la población dentro del sistema educativo se deben concentrar en al menos tres focos prioritarios:

1. El primer foco de intervención de la política educativa es la infraestructura educativa. Así se destina un importante volumen de recursos a mantener, ampliar, reacondicionar, equipar y dotar de tecnología a la red de servicios educativos.

2. Un segundo foco de intervención de la política educativa lo configuran los recursos y las acciones que se destinan para fortalecer la articulación de la educación superior con el sector productivo. En este caso, se destacan principalmente dos líneas de acción: a) aquellas que se orientan a acompañar al estudiante en el tránsito hacia la educación superior y el mundo del trabajo, a través de sistemas de pasantías y prácticas profesionalizantes en el sector público y privado y de orientación vocacional, entre otras; b) el conjunto de acciones destinadas a fortalecer la actividad científica, técnica y tecnológica, a través del mantenimiento y creación de centros de formación, universidades y polos científicos, el apoyo financiero para investigaciones y la creación o modernización de instituciones que articulen y gestionen la política de ciencia y tecnología.

3. Un tercer foco consiste en las acciones y los recursos orientados a generar las condiciones óptimas para sostener la trayectoria educativa de los jóvenes. En este caso, se trata del apoyo financiero brindado a través de becas, créditos universitarios, subsidios al transporte, alimentación y/o materiales educativos. Así como también mediante transferencias condicionadas orientadas a los jóvenes provenientes de sectores sociales vulnerables, para retomar o iniciar sus estudios superiores

Sobre la propuesta de creación de la Universidad Nacional de la Cuenca del Salado

Por acuerdo plenario 1.140/21 del CIN se dictaminó sobre la creación de la Universidad Nacional de la Cuenca del Salado. Si bien se recomienda favorable su aprobación, encontramos superposición de la oferta de carreras de grado y posgrado respecto a las que ya se dictan con más de 20 años de institucionalización y acreditadas por la CONEAU y que no hay ninguna referencia ni se toman como antecedentes en el proyecto institucional.

Tampoco se precisan los perfiles de calidad y política de conformación del cuerpo docente, ni la descentralización y desarrollo de la infraestructura necesaria que se plantea en los fundamentos del proyecto de ley

Conclusiones

Una mejora sistémica y estructural de la educación superior requiere:

Plan estratégico integral: el desarrollo y creación de las universidades y del sistema de educación superior debe formar parte de un plan estratégico para que su expansión sea reflejo de un crecimiento planificado y consensuado y no una mera herramienta indiscriminada e infundada de negociación política.

Democratización: es imprescindible democratizar el acceso, la permanencia y el egreso a la educación superior a la vez que garantizar que las universidades argentinas sean centros de excelencia académica.

Innovación: es necesario promover nuevas propuestas de formación, impulsando la articulación interinstitucional, el reconocimiento de trayectos formativos y de créditos académicos que faciliten la movilidad, pero que también permitan construir propuestas de formación en trayectos cortos que acerquen mayores oportunidades a todas las personas.

Nuevas tecnologías: los modelos de enseñanza híbridos, combinando lo mejor de la presencialidad con los aprendizajes virtuales, constituyen parte de los desafíos pendientes para garantizar un proceso de expansión de la oferta que integre nuevas herramientas pedagógicas.

Mejoras en la calidad: estándares de calidad, evaluación externa y cumplir con las recomendaciones realizadas por la CONEAU.

En definitiva, lo que aquí está en duda es que los argumentos que se fundamentan en el expediente vayan a ser alcanzados con la creación de una nueva universidad y no con la potenciación y expansión de las instituciones superiores existentes en la provincia de Buenos Aires. Al mismo tiempo, el diseño académico no presenta estrategias que garanticen el desarrollo de

la región ni la inclusión de los jóvenes en la educación superior.

Mirar al territorio y las demandas de los sectores socioproductivos tiene que formar parte de los roles necesarios que el sistema educativo busque cumplir, pensando estrategias de inserción en los entramados productivos de sus regiones, a fin de que la Argentina avance en la aplicación de conocimiento científico, en innovación y en la posibilidad de crear trabajo de calidad

Los principios que dieron origen a la reforma universitaria de 1918 siguen vigentes, entendiéndose que resulta fundamental respetar todas las corrientes del pensamiento y las tendencias de carácter científico y social, sin censuras ni prejuicios de ningún tipo, fortalecer la investigación científica, con especial foco en la atención de las demandas productivas de nuestro país, cumplir con un régimen de concursos claro y transparente para la periodicidad y carrera docente.

La universidad que queremos requiere un debate más profundo, convocando a todos los sectores y que esté a la altura de las circunstancias e incorpore la complejidad de contexto.

En virtud de las razones expuestas precedentemente es que sugerimos el rechazo del presente proyecto de ley.

Maximiliano Ferraro.