

## **Fundamentos político-técnicos en la creación de Universidades Nacionales. Democracia y arena discursiva**

Natalia Doulián

Universidad Nacional de Lomas de Zamora

natalia.doulian@gmail.com

### **Palabras introductorias**

La creación de Universidades Nacionales, lejos de ser un proceso uniforme y estandarizado, reviste particularidades tanto del orden de la argumentación política como de la fundamentación técnica, que son pertinentes de análisis para comprender las relaciones entre Estado, Sociedad y Educación Superior (Pérez Lindo, 1985) y los procesos de modernización educativa (Bertoni y Cano, 1990; y Krotsch, 2001; Chiroleu, 2004).

Pablo Urquiza (2020) manifiesta que:

En la mayoría de estas interpretaciones coexiste la idea de que los tres grandes momentos<sup>1</sup> de expansión de las universidades nacionales no respondieron a procesos sistemáticos, planificados y ordenados en términos de objetivos y metas de planes de gobierno, sino más bien a coyunturas y disputas que permitieron que determinados actores políticos, sociales y académicos tuvieran preponderancia al momento de dictar las normas o leyes que dieran origen a su creación (p. 49).

El objetivo del trabajo es analizar las argumentaciones técnico-políticas que se presentaron en los proyectos de ley de creación de Universidades Nacionales en el primer cuarto del siglo XXI. Para ello, el diseño metodológico propuesto se enfoca en la metodología cualitativa y, dentro de ella, en la investigación documental autocontenida y el análisis de contenido para el tratamiento de fuentes secundarias. El corpus documental se constituyó con la totalidad de los

---

<sup>1</sup> Se identifica los tres grandes momentos de expansión de las universidades nacionales a: las 13 universidades creadas por el Plan Taquini; las 11 universidades creadas en la década de los 90; y 19 universidades creadas en los dos mandatos de gobierno de Cristina Kirchner.

proyectos de ley, así como de los diarios de sesión del Recinto y los dictámenes de las Comisiones en las que se tratan los proyectos de cada una de las Cámaras.

## **I. Estado de situación de las investigaciones sobre la creación de Universidades Nacionales**

Existen numerosas publicaciones que abordan la temática de la creación de las Universidades Nacionales en Argentina. La creación de nuevas universidades expresa parte de una política de Estado en relación con la educación superior y puede ser analizada desde múltiples enfoques analíticos provenientes de diversas disciplinas.

Respecto de la creación de Universidades Nacionales, las investigaciones, estudios y publicaciones existentes pueden organizarse de la siguiente manera:

*Estudios e investigaciones historiográficas generales:* enfocadas principalmente en la historia del Sistema Universitario Argentino y en las relaciones entre Estado y Sociedad. Pueden mencionarse como obras recientes más relevantes en el campo el libro *Historia de las universidades argentinas* de Pablo Buchbinder (2005) y *La universidad privada argentina* de Juan Carlos del Bello (2007). También es dable mencionar los trabajos de Soprano (2006), Chiroleu (2009) o Suasnabar (2004), entre otros.

*Estudios e investigaciones específicos de alguna etapa de creación de Universidades Nacionales:* existen numerosos estudios de etapas de creación de las Universidades Nacionales que focalizan en alguna etapa o establecen comparaciones entre ellas analizando continuidades y rupturas en las políticas de creación. A este respecto, el Plan Taquini es una de las etapas más estudiadas en relación con la ampliación del sistema universitario (Strah, 2018) seguida por las denominadas Universidades del Conurbano (García de Fanelli, 1997; Rovelli, 2009; Accinelli y Macri, 2015). El caso de las Universidades del Conurbano Bonaerense requiere una mención aparte tanto por la cantidad de autores/as como por la multiplicidad de dimensiones de análisis.

A este respecto, las investigaciones encontradas que analizan los fundamentos de creación de las Universidades utilizan como fuentes secundarias los proyectos institucionales de cada universidad, el Estatuto Universitario y la evaluación realizada por la CONEAU (Rovelli, 2009; Barrera, 2014; entre otros). Sin embargo, este trabajo se propone analizar

específicamente los fundamentos contenidos en los proyectos de ley de creación de las Universidades Nacionales y el tratamiento en el Congreso de la Nación Argentina.

Como antecedente inmediato, tanto de la temática (la universidad) como del ámbito de tratamiento (el Congreso de la Nación Argentina) puede mencionarse el libro *La Universidad en los debates parlamentarios* de Pablo Buchbinder (2012). El autor realiza un recorrido por 110 años de historia parlamentaria, desde el año 1883 (con la ley 1597) hasta 1995 con la Ley de Educación Superior. El libro incluye un capítulo analítico sobre las distintas etapas de la relación Universidad - Estado y adiciona una selección de leyes y los registros taquigráficos de los debates parlamentarios en las Cámaras.

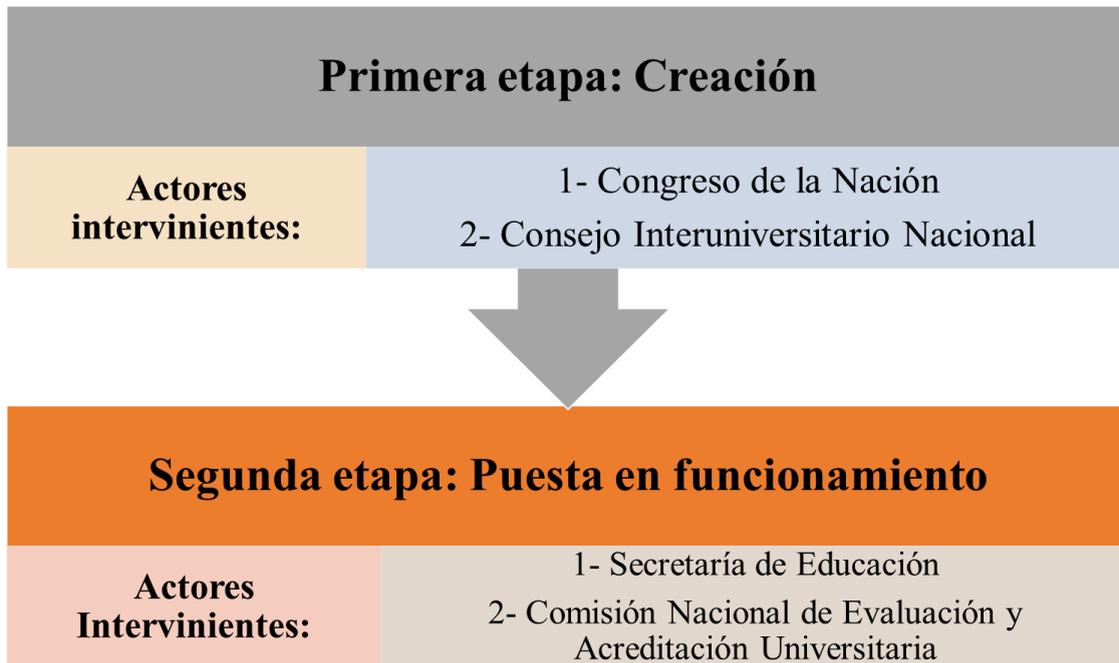
## **II. Procedimiento para la creación y puesta en marcha de Universidades Nacionales**

La Ley de Educación Superior establece en sus artículos 48 y 49 la modalidad que adopta la creación de Universidades Nacionales y su puesta en funcionamiento:

ARTÍCULO 48. — Las instituciones universitarias nacionales son personas jurídicas de derecho público, que solo 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. El cese de tales instituciones se hará también por ley. Tanto la creación como el cierre requerirán informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional.

ARTÍCULO 49. — Creada una institución universitaria, el Ministerio de Cultura y Educación designará un rector-organizador, con las atribuciones propias del cargo y las que normalmente corresponden al Consejo Superior. El rector-organizador conducirá el proceso de formulación del proyecto institucional y del proyecto de estatuto provisorio y los pondrá a consideración del Ministerio de Cultura y Educación, en el primer caso para su análisis y remisión a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, y en el segundo, a los fines de su aprobación y posterior publicación. Producido el informe de la Comisión, y adecuándose el proyecto de estatuto a las normas de la presente ley, procederá el Ministerio de Cultura y Educación a autorizar la puesta en marcha de la nueva institución, la que deberá quedar normalizada en un plazo no superior a los cuatro (4) años a partir de su creación (Ley de Educación Superior, 1995, p. 12).

### **Etapas de creación y puesta en funcionamiento de Universidades Nacionales y actores intervinientes**



**Fuente:** Elaboración propia, 2024.

#### ***Primera etapa: creación de Universidades Nacionales***

En la primera etapa, tal como se indica en el artículo 48 de la Ley de Educación Superior, las Universidades Nacionales se crean por ley del Congreso de la Nación. Cada proyecto de ley contiene dos elementos clave:

- el informe de factibilidad (en el que se establecen las razones de orden académico, económico y social para la creación).
- el informe del Consejo Interuniversitario Nacional (que puede ser favorable o desfavorable aunque no vinculante).

En términos formales, el circuito de aprobación o desaprobarción de las leyes está contemplado en el Capítulo Quinto de la Sección Primera de la Constitución Nacional. En este se detalla el mecanismo que debe llevarse a cabo para la formación y sanción de las leyes (Congreso de la Nación, 2022).

El artículo 77 de la Constitución Nacional indica que las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo por algunas excepciones que establece la misma Constitución Nacional. Desde el punto de vista analítico, es posible utilizar las teorías institucionales y neoinstitucionales para comprender el proceso legislativo. Estas teorías subrayan la importancia de las estructuras y reglas que regulan el comportamiento de los actores políticos dentro del sistema legislativo.

En el contexto argentino, las comisiones legislativas juegan un papel crucial, ya que son responsables de formular y presentar dictámenes al pleno de la cámara. Las comisiones legislativas son organismos auxiliares del poder legislativo, encargados de analizar, discutir y dictaminar sobre los proyectos de ley antes de ser presentados al pleno. Estas comisiones son grupos de trabajo compuestos por legisladores que se especializan en asuntos específicos. Su responsabilidad principal es analizar en profundidad los proyectos que ingresan al Congreso y les son girados, llevando a cabo audiencias, reuniones y debates donde se discute cada iniciativa. Este proceso no solo permite una evaluación integral de los proyectos, sino que también facilita la inclusión de diversas perspectivas y opiniones, con el objetivo de mejorar las propuestas (Andrea Sánchez, 2003).

Uno de los aspectos críticos de esta estructura es el tiempo establecido para la presentación de dictámenes. La regulación de plazos para la presentación de dictámenes es una herramienta que otorga poder a las comisiones y permite reforzar su relación con el pleno de la cámara. Esta relación entre las comisiones y el pleno de la cámara hace que sea necesario considerar la relación y vínculo que poseen los legisladores que allí ejercen funciones de presidencia o vicepresidencia respecto de sus bloques en el pleno.

El uso de los plazos y el tratamiento de expedientes es una variable sobre la cual muchas veces no se detienen quienes estudian el sistema legislativo, a pesar de que muchas veces es de vital importancia para su comprensión y análisis. Por este motivo, los plazos del trabajo legislativo en comisión muchas veces definen las dinámicas de poder entre los distintos actores legislativos. Al mismo tiempo, es necesario considerar de qué modo y cómo los procesos electorales se encuentran presentes en la formulación de preferencias y sentido de oportunidad a la hora de tratar los expedientes en una determinada comisión. De este modo, los actores políticos son cruciales en la formulación y sanción de leyes, donde la capacidad de los legisladores para influenciar el proceso es fundamental. Nuevamente, los plazos de

trabajo legislativo no sólo deben considerarse desde un enfoque técnico, sino también en función de sus implicancias políticas y electorales. Por ello, la interacción entre actores políticos, como los partidos, grupos de interés y comisiones legislativas, afecta la dinámica legislativa e interviene directamente en los plazos de aprobación o no de una ley. El factor de la cultura política argentina es otro aspecto a tener en cuenta. En efecto, ella está caracterizada por la fragmentación partidaria y una fuerte lucha de poder que a menudo se traduce en una parálisis legislativa. La falta de consenso dificulta la aprobación de leyes impulsadas por algún sector parlamentario.

En la Cámara de origen (ya sea el Senado o la Cámara de Diputados), el proceso de sanción de un proyecto (de ley para los proyectos de creación de universidades) comienza con el giro del expediente a una Comisión. Para el caso de los proyectos de ley de creación de universidades nacionales, la casi totalidad de los expedientes tienen giro a las comisiones de Educación como cabecera y Presupuesto y Hacienda como segunda competencia. El trámite ordinario para su consideración en el plenario de la Cámara requiere que la Comisión o Comisiones intervinientes elaboren un dictamen (Congreso de la Nación, 2022). Calvo y Tow (2009) indican que las disposiciones reglamentarias de las cámaras establecen el dictamen o despacho de las comisiones como una etapa clave en el trámite legislativo. De esta manera, indican que existen tres tipos de proyectos que “mueren” en comisión: a) aquellos proyectos que no logran concitar interés entre los miembros de una comisión; b) aquellos proyectos que promueven políticas que van en contra de las preferencias del votante mediano del bloque mayoritario; y c) aquellos proyectos que pueden dividir al bloque mayoritario (p. 5).

Un proyecto de ley con dictamen puede ser incluido en la Labor Parlamentaria, es decir, por los presidentes de bloque en el plan de labor a tratar en el plenario. Una vez aprobado el proyecto por la Cámara de Origen pasa a la Cámara Revisora (que gira el proyecto a Comisión y una vez que cuente con Dictamen pasa al Plenario) pudiendo darse tres situaciones posibles: a) aprobar el proyecto sin modificaciones, por lo que la ley queda sancionada y pasa al Poder Ejecutivo (para su promulgación o veto); b) aprobar el proyecto con modificaciones, por lo que vuelve a la Cámara de Origen; y c) rechaza totalmente el proyecto, por lo que no podrá volver a tratarse en ese año. Cabe hacer una pequeña aclaración, los proyectos tienen un plazo de caducidad,

Por último, es importante señalar los plazos de caducidad de las iniciativas parlamentarias (Congreso de la Nación, 2022). Los proyectos de ley que no obtengan la sanción de una de

sus Cámaras durante el año parlamentario en que tuvo entrada en el cuerpo o en el siguiente, se tendrá por caducado, es decir que pierde sus efectos y debe ser remitido al archivo. Puede tener un año más, en el caso de que hubiese obtenido sanción de alguna de las Cámaras durante el período indicado. Lo mismo sucede si el proyecto fue aprobado con modificaciones por la cámara revisora, pero no termina con el trámite indicado en la constitución en el año parlamentario o en el siguiente.

### ***Segunda etapa: puesta en funcionamiento de Universidades Nacionales***

Por otro lado, si bien no es objeto de este trabajo, el artículo 49 indica el modo de puesta en funcionamiento de una Universidad Nacional: posterior a su creación, la actual Secretaría de Educación designa un/a rector/a organizador/a quien conduce el proceso de formulación del proyecto institucional y del proyecto de estatuto provisorio. Una vez elaborados, se pone en consideración de la Secretaría de Educación quien, luego de un análisis preliminar, remite la propuesta a la CONEAU para que analice

si el proyecto institucional cuenta con una debida justificación, si se adecua a los principios y normas de la LES, si es viable y consistente, si contiene un plan de desarrollo académico que contemple los aspectos de docencia, investigación y extensión, así como la infraestructura en la que desarrollará sus actividades, entre otras (CONEAU, 2012, p, 30)

Posteriormente al análisis, la CONEAU emite un dictamen favorable o desfavorable. En caso de dictamen favorable, la Secretaría de Educación autoriza la puesta en marcha de la nueva institución, la que deberá quedar normalizada en un plazo no superior a los cuatro años a partir de su creación (Ley de Educación Superior, 1995).

### **III. Una mirada a la Creación de Universidades Nacionales en el siglo XXI**

En el período 2000 – 2024, existieron más de treinta proyectos de creación de universidades nacionales con estado parlamentario que no fueron aprobados. De esas treinta, una veintena no tuvieron tratamiento del CIN y otras ocho que recibieron opinión desfavorable. Esto permite hacer algunas consideraciones parciales:

En primer lugar, existe una alta demanda de creación de nuevas universidades por parte de gobiernos provinciales, municipales y de organizaciones sociales.

En segundo lugar, existió una proliferación de proyectos que no necesariamente desembocaron en la creación de nuevas universidades (por debilidad política o por inconsistencia en la formulación).

En tercer lugar, se aprobó solamente un tercio de los proyectos presentados.

A continuación, se presenta un cuadro que sistematiza el plazo del trámite legislativo de las Universidades Nacionales creadas:

**Tabla: Proyectos de Ley de Creación de Universidades Nacionales, de acuerdo al año de presentación y aprobación. Periodo 2000-2023**

Universidad Nacional de/del	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
Chaco Austral	P			P		P	P	A																
Río Negro					P		P	A																
Tierra del Fuego...	P		P							P														
Villa Mercedes	P			P		P	P	P		A														
Oeste	P		P			P		P		A														
Avellaneda*	P		P		P	P		P		A														
José Clemente Paz			P			P			P	A														
Arturo Jauretche									P	A														
Moreno							P		P	A														
Hurlingham														P	A									
Scalabrini Ortiz								P		P			P	P	A									
Comechingones										P		P		P	A									
Alto Uruguay											P			P	A									
Rafaela														P	A									



*En el primer período* se creó un total de nueve nuevas Universidades Nacionales, dos en el año 2007 (Río Negro y Chaco Austral) y siete en el año 2009.

Los proyectos aprobados en 2007 tuvieron un enérgico rechazo del CIN por proponer "... la creación de nuevas universidades nacionales sobre la base de la fragmentación de las Instituciones Universitarias existentes, generados sin su acuerdo" (Acuerdo Plenario 628/07). Sin embargo, Río Negro obtuvo opinión favorable luego de modificar el proyecto original atendiendo a las observaciones realizadas por el CIN.

Las Universidades Nacionales creadas en 2009 fueron: 1) Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, 2) Villa Mercedes, 3) Oeste, 4) Avellaneda, 5) José Clemente Paz, 6) Arturo Jauretche y 7) Moreno.

Las preocupaciones del CIN en este período, por lo que su opinión era desfavorable a la creación de nuevas universidades, son: desmembramiento de instituciones pre-existentes, superposición de la oferta académica tanto en términos disciplinares como territoriales y la afectación de los recursos ya destinados al Sistema Universitario.

*El segundo período* se conforma con la creación de seis universidades nacionales: 1) Hurlingham, 2) Scalabrini Ortiz, 3) Comechingones, 4) Alto Uruguay, 5) Rafaela, y 6) San Antonio de Areco. Este período se caracterizó por un trámite legislativo más breve (promedio de tres y cuatro años) y una desconcentrada respecto del conurbano bonaerense.

Respecto de la localización, además del Conurbano de Buenos Aires, dos casos se localizaron en provincias que ya contaban con universidades como Alto Uruguay en Misiones – que ya contaba con una universidad – y Comechingones que en San Luis – que ya contaba con dos universidades nacionales.

*El tercer período* cuenta con la creación de cinco Universidades Nacionales: 1) Madres de Plaza de Mayo, 2) De Río Tercero, 3) Pilar, 4) Delta, y 5) Ezeiza.

#### **IV. Argumentos técnico-políticos en la creación de Universidades Nacionales**

##### ***Argumentos a favor de la creación de Universidades Nacionales***

Los argumentos a favor de la creación de Universidades Nacionales pueden categorizarse de la siguiente manera:

**Argumento 1: La educación superior como Derecho humanos y social y deber del Estado**

El reconocimiento de la educación superior como un derecho humano y social es uno de los argumentos fundamentales a favor de la creación de nuevas universidades nacionales. La educación es un bien público y, en este marco, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar el acceso a la educación superior, ya que su provisión no debe depender del mercado ni de las capacidades individuales de pago.

Asimismo, la educación superior no solo beneficia a los individuos particulares, sino también al conjunto de la sociedad. A través de la formación de profesionales, investigadores y líderes sociales, las universidades nacionales contribuyen al desarrollo económico, social y cultural del país. En este sentido, la creación de nuevas instituciones fortalece la democratización del conocimiento, un elemento clave para la construcción de sociedades más justas e inclusivas.

**Argumento 2: El papel de la universidad como promotora del desarrollo**

El papel de la universidad como promotora del desarrollo es otro argumento clave a favor de la creación de nuevas universidades nacionales. Las universidades no solo forman profesionales, sino que también son actores fundamentales en el desarrollo económico, social y cultural de las regiones en las que se encuentran. Su impacto va más allá de lo educativo, al vincularse con las necesidades locales y generar conocimiento aplicado que puede transformar las realidades regionales. Las instituciones se constituyen como impulsoras de la investigación orientada a resolver problemas locales y regionales, desde la innovación tecnológica hasta el desarrollo social.

Además, las universidades fomentan la extensión universitaria, lo que implica una interacción directa entre el mundo académico y la comunidad. A través de proyectos de investigación, programas de extensión y acuerdos con el sector productivo, las universidades pueden mejorar las condiciones de vida locales, aportar soluciones a problemas específicos y promover la inclusión social.

En algunos casos se habla de desarrollo nacional y, en otros, de desarrollo provincial-regional. En el caso de las universidades creadas en el conurbano bonaerense se habla mayormente del desarrollo local y de los municipios.

### Argumento 3. Vacancias territoriales y migración interna

Otro argumento importante a favor de la creación de universidades nacionales es la cobertura de vacancias territoriales y la reducción de la migración interna. Históricamente, la mayoría de las instituciones de educación superior se han concentrado en las grandes ciudades, lo que ha generado desigualdades regionales en el acceso a la educación superior. En este contexto, muchas personas que viven en áreas más alejadas o con menos oferta educativa se ven obligadas a migrar hacia centros urbanos para continuar sus estudios universitarios.

Esta migración interna no solo supone un desarraigo social y cultural para los estudiantes, sino también un costo económico significativo para las familias, que deben financiar los gastos de traslado, vivienda y manutención en grandes ciudades. En muchos casos, estos factores económicos limitan el acceso de sectores más vulnerables a la educación superior, perpetuando la desigualdad social.

De esta manera, la creación de universidades nacionales se convierte en una estrategia clave para equilibrar el desarrollo territorial y reducir la concentración de oportunidades en pocas áreas urbanas.

### Argumento 4. Federalismo

El fortalecimiento del federalismo es otro argumento central, principalmente en aquellas universidades creadas en las provincias. El federalismo, entendido como un principio que promueve una distribución equitativa a lo largo del territorio nacional, implica la necesidad de asegurar que todas las regiones del país tengan acceso a la educación superior.

La creación de universidades nacionales en zonas alejadas de los grandes centros educativos contribuye a fortalecer el federalismo, al descentralizar la oferta educativa y permitir que más personas puedan acceder a la educación superior sin tener que migrar a otras provincias.

Este proceso no solo equilibra la distribución de oportunidades educativas, sino que también permite a las regiones preservar y potenciar sus identidades y necesidades locales. Cada nueva universidad puede adaptarse a los desafíos específicos de su región, ofreciendo programas académicos que responden a las características culturales, económicas y sociales de cada área. Al hacerlo, el sistema universitario se diversifica y enriquece, en línea con un modelo federal que reconoce y valora la heterogeneidad del territorio argentino.

Argumento 5. La incapacidad de las Universidades preexistentes para satisfacer las necesidades de formación en Educación Superior

Otro argumento a favor es la incapacidad de las universidades preexistentes para satisfacer completamente las crecientes demandas de formación en educación superior. En este punto, los proyectos suelen ir en un péndulo, en el caso de los proyectos que intentaban convertir en universidad a las instituciones preexistentes, valoraban la existencia de esa institución, la trayectoria y su prestigio. Pero cuando existía una oposición por parte de la comunidad educativa de esa institución para incorporarse a la nueva universidad, se utilizaba el argumento de la existencia de esa institución como incapacidad.

Las universidades nacionales consolidadas no están en condiciones de ofrecer una oferta académica diversificada que responda a las necesidades específicas de todas las regiones del país. Cada provincia o área geográfica presenta desafíos particulares en términos de su perfil económico, social y cultural, que requieren de programas de formación que estén alineados con esos contextos locales. Las universidades preexistentes, concentradas en áreas específicas, no siempre pueden adaptarse a estas demandas regionales, lo que deja un vacío en términos de oferta educativa.

Argumento 6. Relación pertenencia territorial – pertinencia social

Asociado al argumento anterior, la relación entre pertenencias territoriales y pertinencia social refuerza la idea de que las universidades nacionales deben estar profundamente vinculadas con el contexto geográfico y social en el que se insertan. Este enfoque sostiene que las instituciones educativas, especialmente las universidades, no pueden ser entendidas como entes aislados del territorio, sino que deben responder a las necesidades locales y estar en sintonía con las realidades y desafíos que enfrentan las comunidades en las que operan.

La pertenencia territorial implica que una universidad esté arraigada en su entorno, lo que le permite generar un impacto directo y positivo en la región donde se encuentra. Además, como ya se ha mencionado, las universidades locales pueden convertirse en centros de investigación y desarrollo orientados a resolver problemas propios del territorio, tales como cuestiones medioambientales, productivas o sociales.

Por otro lado, la pertinencia social de una universidad se refiere a su capacidad para responder a las necesidades sociales de su comunidad, fomentando la equidad, el acceso y la

integración social. La creación de nuevas universidades nacionales es fundamental para asegurar que los sectores más vulnerables y desatendidos también tengan acceso a la educación superior. Al vincularse estrechamente con su entorno, una universidad se convierte en un motor de cambio social, promoviendo el desarrollo integral de las comunidades y contribuyendo a reducir las desigualdades.

Este enfoque fortalece tanto el federalismo como la identidad regional y la justicia social, ya que permite que la educación superior no solo se convierta en un derecho accesible, sino también en una herramienta eficaz para mejorar las condiciones de vida y promover el desarrollo en las distintas regiones del país.

#### Argumento 7. Reducción de la pobreza, desigualdad y exclusión

La educación superior como factor determinante para mejorar la movilidad social y económica de las personas es otro de los argumentos a favor de la creación de nuevas Universidades. A su vez, al ampliar el acceso a la educación universitaria, se abre una vía para combatir estos problemas estructurales.

La pobreza y la desigualdad están estrechamente relacionadas con el acceso limitado a oportunidades educativas. Esto es especialmente relevante para los sectores más vulnerables. La disminución de la desigualdad también se da a nivel territorial. Al descentralizar la oferta educativa, se promueve un desarrollo más equitativo en todo el país, evitando la concentración de oportunidades en las grandes ciudades y facilitando que las regiones menos favorecidas se beneficien de la presencia de una universidad.

#### Argumento 8. Democratización de la educación universitaria, inclusión social e igualdad de oportunidades, acceso, gratuidad y calidad

La democratización de la educación universitaria, junto con la inclusión social y la igualdad de oportunidades, constituye uno de los pilares fundamentales a favor de la creación de nuevas universidades nacionales en Argentina. Este argumento se apoya en la idea de que la educación superior debe estar al alcance de todas las personas, independientemente de su origen geográfico, socioeconómico o cultural, garantizando así el derecho universal a la educación.

Otro aspecto crucial es la inclusión social, que implica no solo el acceso a la universidad, sino también la permanencia y éxito del estudiantado. Además, la gratuidad de la educación universitaria en Argentina, una característica distintiva de las universidades nacionales, es un factor que fortalece la inclusión y la igualdad de oportunidades.

Finalmente, la calidad educativa es un componente esencial de la democratización. Las nuevas universidades nacionales deben garantizar una formación de excelencia a todos sus estudiantes, ofreciendo programas de alta calidad que les permitan competir en el mercado laboral y desarrollar competencias profesionales sólidas. Esto incluye no solo la formación académica, sino también el desarrollo de una visión crítica y comprometida con los problemas sociales, fomentando ciudadanos activos y responsables en sus comunidades.

### ***Argumentos en contra de la creación de Universidades Nacionales***

Los argumentos en contra de la creación de nuevas universidades nacionales se encuentran principalmente en los dictámenes de minoría. Las ideas base pueden sistematizarse alrededor de las siguientes categorías argumentativas:

Argumento 1. Ausencia de dictamen o dictamen desfavorable del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)

El CIN emite su dictamen evaluando criterios como la viabilidad académica, administrativa y financiera de la nueva universidad, así como su capacidad para responder a las necesidades educativas y sociales de la región en la que se pretende establecer. Uno de los argumentos en contra de la creación de nuevas universidades nacionales en Argentina es la ausencia de un dictamen favorable o la emisión de un dictamen desfavorable por parte del CIN. Aunque el dictamen del CIN no es vinculante, su papel en la evaluación de las propuestas para la creación de nuevas universidades es altamente relevante, ya que este organismo agrupa a las instituciones universitarias del país y tiene una visión global del sistema universitario.

Además, la ausencia de dictamen o la falta de una evaluación exhaustiva por parte del CIN podría ser vista como una falta de transparencia o de rigor en el proceso de toma de decisiones, lo que puede afectar la legitimidad del proyecto. Si bien la creación de universidades puede responder a presiones políticas o demandas locales, hacerlo sin un

dictamen claro y sólido del CIN puede debilitar la confianza en la viabilidad y calidad de la nueva institución.

Argumento 2. Falta de planificación estratégica nacional para el desarrollo del sistema de educación superior que enmarque las iniciativas puntuales

Otro de los argumentos en contra de la creación de nuevas universidades nacionales en Argentina es la falta de una planificación estratégica nacional que enmarque y articule estas iniciativas dentro de un plan integral para el desarrollo del sistema de educación superior. La creación de universidades, cuando se lleva a cabo de manera aislada y sin una visión global, puede responder a intereses locales o coyunturales, sin considerar las necesidades reales del país en su conjunto y el impacto a largo plazo sobre el sistema educativo.

Sin un marco estratégico claro, la creación de nuevas universidades corre el riesgo de ser ineficiente y redundante, al duplicar programas existentes o al establecer instituciones en regiones que ya cuentan con suficientes opciones educativas.

La ausencia de una visión de conjunto también puede llevar a una desarticulación del sistema universitario, dificultando la integración y cooperación entre las nuevas universidades y las ya existentes. Esto genera un riesgo de fragmentación del sistema, donde las instituciones operan de manera aislada, sin aprovechar las sinergias que podrían generarse a partir de una planificación coherente y articulada.

Argumento 3. Inconsistencias técnicas en las fundamentaciones de los proyectos de ley y de los proyectos institucionales (sostenibilidad, factibilidad)

Uno de los principales argumentos en contra de la creación de nuevas universidades nacionales es la existencia de inconsistencias técnicas en las fundamentaciones que presentan tanto los proyectos de ley como los proyectos institucionales. Para que una universidad sea viable a largo plazo, es necesario que los documentos que sustentan su creación demuestren de manera clara su sostenibilidad financiera, su factibilidad operativa y la capacidad de la institución para cumplir con los objetivos formativos de calidad.

En este argumento se presentan dos cuestiones: problemas en el proyecto de ley o inconsistencias en el proyecto institucional. Se mencionan específicamente las inconsistencias en la sostenibilidad del proyecto y en la factibilidad del proyecto. Es decir, en los estudios socio demográficos, socioeducativos y socio productivos. Esto redundaba en el

argumento de que no era necesario la creación de una nueva universidad en ese territorio puntual.

#### Argumento 4. Modificación de instituciones preexistentes sin consulta

Otro argumento en contra de la creación de nuevas universidades nacionales es la modificación de instituciones preexistentes sin una consulta previa adecuada. En algunos casos, la creación de nuevas universidades implica la reorganización o fragmentación de instituciones existentes, lo que puede generar tensiones y afectaciones en el funcionamiento de universidades ya consolidadas. La falta de consulta también puede ser vista como un déficit democrático en la toma de decisiones, ya que no se considera la opinión de quienes están directamente involucrados en el desarrollo y funcionamiento de la institución. Además, puede haber intereses locales y regionales que se ven perjudicados por estas modificaciones, lo que podría generar un clima de malestar o incertidumbre en las comunidades que dependen de las universidades afectadas.

#### Argumento 5. Posibilidad de Cobertura de la demanda educativa por otros medios: centros universitarios, sedes, extensiones áulica, cooperación entre varias universidades

Un argumento en contra de la creación de nuevas universidades nacionales es que la demanda educativa podría estar cubierta por otros medios más eficientes y sostenibles, sin la necesidad de fundar nuevas instituciones. Existen alternativas como la creación de centros universitarios, sedes regionales, extensiones áulicas o la cooperación entre universidades ya existentes, que permiten expandir la oferta educativa sin los costos y riesgos asociados a la creación de una nueva universidad desde cero.

Estas opciones son menos costosas en términos de infraestructura, personal y recursos, y pueden responder de manera más ágil a las necesidades locales. La apertura de sedes regionales de universidades consolidadas, por ejemplo, permite que la oferta educativa llegue a nuevas áreas sin la necesidad de duplicar estructuras administrativas y académicas. Este modelo facilita la movilidad académica, ofreciendo a los estudiantes la posibilidad de acceder a la calidad educativa de la universidad de origen.

#### **A modo de conclusiones inconclusas**

Del análisis realizado sobre las argumentaciones a favor y contra de la creación de nuevas Universidades, es posible establecer algunas conclusiones parciales que serán retomadas en un análisis posterior más exhaustivo:

Conclusión 1. Burocratización de la política: Los dictámenes de Comisión discurren sobre aspectos procedimentales y de técnica legislativa, sin presentar:

- análisis argumentativo sobre el desarrollo general del sistema
- proyectos alternativos para dar respuesta a las demandas territoriales

Uno de los problemas que emergen en el debate sobre la creación de nuevas universidades nacionales es la burocratización del proceso político. Los dictámenes de Comisión, que deben ser instancias clave para evaluar la viabilidad y pertinencia de estos proyectos, tienden a enfocarse principalmente en aspectos procedimentales y de técnica legislativa, dejando de lado análisis más profundos y estratégicos sobre el desarrollo general del sistema universitario.

En lugar de abordar la sostenibilidad a largo plazo, la integración con el resto del sistema universitario o las necesidades globales del país, estos dictámenes se centran en cumplimientos formales y en garantizar que los proyectos sigan las reglas legislativas sin mayores cuestionamientos. Esta tendencia a la burocratización desvía el foco del análisis hacia detalles técnicos, sin llevar a cabo un análisis argumentativo riguroso sobre cómo estas nuevas universidades contribuirán de manera efectiva al fortalecimiento de la educación superior en el país.

Conclusión 2. Reduccionismo dicotómico: por el sí o el no.

Otro problema que caracteriza el debate sobre la creación de nuevas universidades nacionales en Argentina es el reduccionismo dicotómico, que simplifica la discusión a una cuestión de “sí” o “no”, sin permitir un debate profundo y matizado. En muchos casos, las decisiones en torno a la creación de una universidad se reducen a la aprobación o rechazo de un proyecto, sin abrir espacio para una reflexión crítica.

Esta postura dicotómica impide que se aborden las complejidades del sistema universitario y las necesidades reales de los territorios que buscan una universidad. El debate queda limitado a una decisión binaria, lo que lleva a que no se analicen con profundidad aspectos como la pertinencia social y territorial.

Conclusión 3 Discusión de forma, no de fondo: hay monólogos, no síntesis.

Una crítica recurrente en el proceso de creación de nuevas universidades nacionales es que la discusión se limita a cuestiones formales, sin abordar los aspectos de fondo que realmente importan para el desarrollo del sistema de educación superior. Este tipo de discusión se caracteriza por la prevalencia de monólogos, en los que cada actor involucrado expone su postura sin que se genere una verdadera interacción dialógica o una síntesis de las diferentes posiciones. Las intervenciones, tanto a favor como en contra, suelen estar fragmentadas y desconectadas, lo que impide un debate constructivo que articule de manera coherente las distintas perspectivas y permita un consenso fundamentado .

En consecuencia, el proceso de toma de decisiones se ve empobrecido, ya que no se logra construir una visión conjunta ni se integran adecuadamente las diferentes preocupaciones, resultando es una discusión superficial.

Conclusión 4. Argumentación a favor: justificación de manera laxa y general la creación de las casas de altos estudios.

Un aspecto crítico en el proceso de creación de nuevas universidades nacionales es que, en muchos casos, la argumentación a favor se presenta de manera laxa y general, sin un análisis profundo que justifique de forma rigurosa la necesidad real de una nueva casa de estudios. Las justificaciones suelen basarse en argumentos abstractos o declaraciones generales sobre la importancia de la educación superior como derecho humano, sin proporcionar argumentos concretos.

Conclusión 5. Las argumentaciones en contra se centran en dos cuestiones; la utilización de tecnicismos para enmascarar razones de orden político / ideológico: el financiamiento como apelación a la escasez de recursos para justificar su reducción.

En muchos casos, los argumentos en contra de la creación de nuevas universidades nacionales se sostienen en tecnicismos que, más allá de su aparente objetividad, pueden estar enmascarando razones de orden político o ideológico. Este enfoque puede desviar la atención de los intereses reales que subyacen en la oposición a estos proyectos.

Los tecnicismos utilizados suelen girar en torno a la sostenibilidad financiera o la viabilidad operativa de las nuevas universidades. La apelación recurrente a la escasez de recursos como justificación para reducir o evitar la creación de nuevas universidades es una estrategia que

también puede estar vinculada a consideraciones políticas más amplias. Si bien es cierto que los recursos estatales son limitados, la insistencia en que no hay fondos suficientes para financiar nuevas instituciones puede ser utilizada para legitimar recortes, para mantener un enfoque conservador en la distribución del presupuesto universitario o para evitar la democratización del nivel superior universitario.

## **Bibliografía**

Accinelli, A., & Macri, A. (2015). La creación de las universidades nacionales del conurbano bonaerense: análisis comparado de dos períodos fundacionales. *Revista Argentina de Educación Superior*, (11), 94-117.

Barrera, K. (2014). “La política de creación de nuevas universidades en Argentina (1990-2013) como objeto de investigación”. Ponencia presentada en IV Jornadas Nacionales y II Latinoamericanas de Investigadores/as en Formación en Educación 25, 26 y 27 de noviembre de 2014 | FILO:UBA

Buchbinder, P. (2012). *Historia de las universidades argentinas*. Sudamericana.

Buchbinder, P. (Ed.). (2012). *La Universidad en los debates parlamentarios*. Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Jefatura de Gabinete de Ministros.

Calvo, E., & Tow, A. (2009). Cajoneando el debate: el papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso argentino. *Desarrollo Económico*, 451-477.

Chiroleu, A. (2002). “La profesión académica en Argentina” en *Revista (Syn) Thesis*, 7(1), 41-52.

Congreso de la Nación Argentina (2022). *Funcionamiento parlamentario: introducción*. Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación, 2022.

Córdoba, C. (2015). Comentario del libro “La universidad en los debates parlamentarios” de Pablo Buchbinder de la Editorial de la UNGS en *Revista Argentina de Educación Superior*, (10), 154-156.

Del Bello, J. C., Barsky, O., Giménez, G., Porto, A. J., Di Tulio, E., & Del Bello, M. J. (2007). *La universidad privada argentina*. Zorzal.

de Flachs, M. C. V. (2006). “Notas para la Historia de la Universidad en Argentina” en Revista Historia de la Educación Latinoamericana, 8.

Doberti, J. I. (2018). La organización académica en la universidad. Eudeba.

Doulián, N (2023) Las políticas académicas universitarias. Los textos curriculares y los itinerarios estudiantiles en el marco de las discusiones del sistema universitario argentino. En: Massetti, A. y MORALES, D (2023). Documentos de trabajo N°2: Las ventajas y desventajas de los sistemas de créditos de la universidad. UNAJ. Pp. 51-79. ISSN 3008-7961.

Foucault, M. (1996) El orden del discurso, Madrid, La piqueta.

Galeano Marín, M. E. (2004). Estrategias de investigación social cualitativa: el giro en la mirada. Medellín: La Carreta.

García de Fanelli, A. M. (1997). “Las nuevas universidades del conurbano bonaerense: misión, demanda externa y construcción de un mercado académico” en Documentos CEDES. Serie educación superior (117).

Martínez, J. A., Schifrin, A., & Galanti, M. (2020). “Estructura y organización académica-administrativa de las Universidades Nacionales” en Técnica administrativa, vol. 19, no. 1.

Otero, A., Corica, A., & Merbilhaá, J. (2018). “Las universidades del conurbano bonaerense: influencias y contexto” en Archivos de Ciencias de la Educación, 12.

Pérez Lindo, A. (1985) Universidad, política y sociedad. Buenos Aires, EUDEBA.

Rovelli, L. I. (2009). La mediación de ideas, saberes expertos y estructuras institucionales en la creación de universidades nacionales en los años 70 (Master's thesis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).

Soprano, G. (2006). “Historia de las universidades argentinas” en Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, (29), 165-172.

Storni, A. (2005). “Las ‘nuevas’ universidades del conurbano bonaerense (10 años después)” en Actas del V Coloquio internacional sobre gestión universitaria en América del Sur “Poder, gobierno y estrategias en las universidades de América del Sur”, Mar del Plata; 8, 9 y 10 de diciembre de 2005

Strah, M. (2018). “Creación de universidades nacionales (2007-2015): reconfiguración del sistema de educación superior argentino” en *Question/Cuestión*, 1(60), e098-e098.

Zangrossi, G. (2013). “Las Universidades del conurbano bonaerense” en *Impacto, desafíos y perspectivas*. UNCUYO.

### **Bases de datos consultadas**

Consejo Interuniversitario Nacional, Normativa, Acuerdos Plenarios y Resoluciones, consultado en: <http://www.cin.edu.ar/archivo.php>

Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Base de Proyectos desde 1999 de ambas Cámaras, Consultado en: <http://www.diputados.gov.ar/proyectos/buscador2016-99.html>

Honorable Cámara de Senadores de la Nación, Buscador de Proyectos, Consultado en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Información Legislativa y Documental, InfoLeg: Base de datos legislativos - Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ), consultado en: <http://www.infoleg.gob.ar/>