

Las políticas universitarias
y su financiamiento en
perspectiva histórica:

DE LAS DICTADURAS A LA DEMOCRACIA

(Período 1966-2023)



JUAN IGNACIO DOBERTI



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
LA MATANZA

**LAS POLÍTICAS UNIVERSITARIAS
Y SU FINANCIAMIENTO EN PERSPECTIVA
HISTÓRICA: DE LAS DICTADURAS A LA
DEMOCRACIA (PERÍODO 1966-2023)**

JUAN IGNACIO DOBERTI



**UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
LA MATANZA**

Doberti, Juan Ignacio

Las políticas universitarias y su financiamiento en perspectiva
histórica: de las dictaduras a la democracia: periodo 1966-2023
/ Juan Ignacio Doberti. - 1a ed - San Justo: Universidad Nacional
de La Matanza, 2024.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-6611-01-7

1. Universidades. 2. Educación. I. Título.

CDD 378.00982

© Universidad Nacional de La Matanza, 2024

Florencio Varela 1903 (B1754JEC)

San Justo / Buenos Aires / Argentina

Telefax: (54-11) 4480-8900

editorial@unlam.edu.ar

www.unlam.edu.ar

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial Derechos reservados

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1. EL PERÍODO DICTATORIAL DE 1966-1973	15
LA SITUACIÓN DEL CONTEXTO Y LOS HITOS DEL PERÍODO	17
Los Hitos del Período 1966-1973	20
EL FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO A PARTIR DE LA ACTUACIÓN DEL CONSEJO DE RECTORES DE UNIVERSIDADES NACIONALES	24
El presupuesto anual del sistema universitario	26
Los escalafones docente y no docente	29
El plan de equipamiento de las instituciones.....	33
La distribución de recursos entre las casas de altos estudios	35
La creación de nuevas universidades.....	38
El arancelamiento de los estudios	46
La admisión de estudiantes.....	48
La autonomía universitaria	52
La gestión del propio consejo	54
Otros asuntos tratados por el Consejo	54
ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS UNIVERSITARIOS.....	56
Los mensajes y el articulado de las leyes de Presupuesto.....	57
La evolución del presupuesto educativo.....	58
El presupuesto universitario	61
La distribución entre las universidades nacionales	66
SINTESIS DEL CAPÍTULO	68
CAPÍTULO 2. EL PERÍODO DE 1973-1983	71
LA SITUACIÓN DEL CONTEXTO Y LOS HITOS DEL PERÍODO	73
Los Hitos del Período 1973-1983	79
EL FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO A PARTIR DE LA ACTUACIÓN DEL CONSEJO DE RECTORES DE UNIVERSIDADES NACIONALES.....	88
El presupuesto anual del sistema universitario	92

Los escalafones docente y no docente	96
La distribución de recursos entre las casas de altos estudios	101
El cierre de universidades y carreras	103
El arancelamiento de los estudios	112
La admisión de estudiantes.....	121
La autonomía universitaria.....	133
La gestión del propio consejo	140
Otros asuntos tratados por el Consejo	142
ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS UNIVERSITARIOS.....	145
Los mensajes y el articulado de las leyes de Presupuesto.....	146
La evolución del presupuesto educativo.....	149
El presupuesto universitario	151
La distribución entre las universidades nacionales	156
SÍNTESIS DEL PERÍODO	159
CAPÍTULO 3. LA ETAPA DEMOCRÁTICA DE 1983-2023.....	163
LA SITUACIÓN DEL CONTEXTO Y LOS HITOS DEL PERÍODO	165
EL FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO.....	172
El presupuesto anual del sistema universitario	172
Los escalafones docente y no docente	182
La creación de nuevas universidades.....	191
La distribución de recursos entre las casas de altos estudios	199
La admisión de estudiantes.....	209
El arancelamiento de los estudios	217
La autonomía universitaria	222
ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS UNIVERSITARIOS.....	227
Los mensajes y el articulado de las leyes de Presupuesto.....	227
El presupuesto universitario	230
La distribución entre las universidades nacionales	232
SÍNTESIS DEL PERÍODO	234
A MODO DE CIERRE	237
BIBLIOGRAFÍA.....	243

INTRODUCCIÓN

Este libro es la consecuencia de una serie de eventos y situaciones que permitieron su escritura. En primer lugar, cabe señalar la decisión del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) de poner a disposición pública todas las actas de su organismo predecesor, el Consejo de Rectores de Universidades Nacionales (CRUN), en formato digital y a través de Internet, permitiendo que los investigadores en las distintas temáticas asociadas a la universidad tuvieran acceso permanente a esta información para trabajarla en forma intensa y continuada. Este esfuerzo permitió transparentar miles de páginas de los períodos más oscuros de nuestra historia en un camino iluminador que debiera conducir a que no se repitan.

En segundo lugar, debe mencionarse a la conformación de un equipo de investigadores, el autor del libro y dos colaboradoras de su equipo de trabajo (Gabriela Gabay y Melina Levy), con una trayectoria de tres décadas dedicadas a la enseñanza, la investigación y la gestión en el sistema universitario, al cual han convertido en su objeto de estudio. El dictado de clases y conferencias, la dirección de proyectos de investigación, la evaluación de proyectos y la dirección de tesis de posgrado en diversas universidades públicas y privadas han generado experiencias muy valiosas y un compromiso inalterable con la educación superior. Esto ha llevado a una gratitud hacia estas insti-

tuciones, entre las que cabe destacar a la Universidad Nacional de La Matanza, en la cual enseñan y han desarrollado el proyecto de investigación del cual este libro es una consecuencia directa, así como a la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de la Defensa Nacional y a las UUNN de Hurlingham, Patagonia Austral, Mar del Plata y Río Negro. También debe agradecerse a instituciones del sector privado en las que los integrantes del equipo han ejercido tareas docentes o de investigación como las Universidades de Palermo, Austral y Torcuato Di Tella. Las experiencias vividas en las diferentes actividades han permitido, por un lado, asomarnos a la enorme heterogeneidad de un sistema universitario, inabarcable por la experiencia directa y, por otro lado, advertir la existencia de casos muy meritorios de estudiantes y trabajadores (docentes, no docentes y autoridades) que, aún en condiciones adversas, se esfuerzan por mejorar a sus instituciones y, en consecuencia, al medio que los rodea.

Más allá de la experiencia docente, los tres integrantes del equipo de investigación tienen experiencia en la gestión en la administración pública nacional y en instituciones universitarias. En este sentido, tanto Juan Ignacio Doberti como Gabriela Gabay han trabajado en el Ministerio de Educación de la Nación y en la gestión económica de instituciones como la UBA, la UNDEF y la UN de La Matanza. Asimismo, Juan Ignacio Doberti es representante de la UBA en la Comisión de Pautas Presupuestarias del CIN desde hace dos décadas y Gabriela Gabay y Melina Levy trabajan en la gestión de ciencia y técnica en las Universidades de la Defensa Nacional y de La Matanza respectivamente. Estas actividades en la administración educativa, a veces en cargos de decisiones políticas y a veces en cargos de gestión administrativa, han sido un “laboratorio” imprescindible para el análisis de diversas situaciones y conflictos planteados a través del libro que suelen dirimirse por circunstancias no siempre volcadas en los documentos administrativos, las normas y las estadísticas. Asimismo, y más importante aún, las actividades en diversas instituciones y los intercambios con estudiantes, colegas docentes in-

investigadores y autoridades han mostrado en forma contundente la existencia de un sistema público universitario que excede el marco de cada institución, que alimenta y engrandece a las universidades nacionales a través de sus vasos comunicantes y que las condiciona, en forma benéfica o perjudicial, por su pasado común y su futuro también encadenado. Este diagnóstico puede incluso extenderse al sistema universitario argentino, incorporando a las instituciones de gestión privada, puesto que buena parte de las actividades son similares, algunas regulaciones son comunes (como las evaluaciones de carreras e institucionales), muchos docentes trabajan en ambos sectores y existen programas de enseñanza e investigación con casas de estudios públicas y privadas. En suma, la sinergia positiva del sistema universitario hace que este sea mayor y mejor que la suma de sus partes.

El tercer elemento que contribuye a la escritura del libro es la vivencia directa del autor de la dictadura militar, que les dejó una huella indeleble sobre los horrores vividos en el país. La experiencia de una atmósfera de censura, control opresivo y muerte, en una locura social que incluyó a la tragedia de la guerra de Malvinas, es un factor evidente en la decisión de analizar este período y contribuir a su, quizás imposible, comprensión.

En el mes abril del año 2021 el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)¹ puso a disposición de todos los investigadores las actas de su organismo predecesor, el Consejo de Rectores de las Universidades Nacionales (CRUN), en los períodos 1967-1973 y 1977-1983. Esta información resulta de una extrema utilidad para el estudio del pasado y, concomitantemente, para el análisis del presente y la proyección futura de la educación superior. Esta disponibilidad de las actas del CRUN, a través de una acción muy valiosa del CIN, dio

¹ El Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) es un organismo público no estatal conformado por las universidades estatales con funciones de coordinación, consulta y elaboración de propuestas de desarrollo de la educación superior. Fue creado en 1985, luego del retorno democrático, por el Decreto 2.461/1985 firmado por el presidente Alfonsín.

acceso a una realidad en general vedada a quienes no participaron de ese período como actores con responsabilidad política. Esto permitió, como a Alicia a través del Espejo, mirar del otro lado, a un mundo demencial en el cual no solo no había autonomía universitaria, sino que las reuniones de los rectores-interventores estaban controladas por delegados de las fuerzas armadas y se daban instrucciones de “asesores en seguridad” para lograr la exclusión de alumnos y docentes. Más aún, se exponían loas a una represión que no respetaba los derechos humanos y se justificaban los comportamientos con alusiones místicas y religiosas.

Durante la dictadura militar la censura impedía un retrato directo de las atrocidades y quienes querían denunciar el estado de cosas debían apelar a mecanismos indirectos como el humor o las metáforas. Algunos artistas lograron perforar el cerco de la censura y mostrar el clima de época de modo preciso, aunque con alusiones indirectas. Un ejemplo de esto es la canción del grupo de rock Serú Girán “Encuentro con el Diablo”, del siempre lúcido Charly García, que narra un bizarro intercambio con autoridades de la dictadura militar que, luego de perseguirlos y maltratarlos durante años, los invitaron a una reunión para “conocer sus opiniones”. La letra de esta canción expone con crudeza la sensación extraña de tener frente a frente al enemigo del siguiente modo: *“Nunca pensé encontrarme con el diablo / Tan vivo y sano como vos y yo / Tenía la risa que le dan los años / Y la confianza que le da el temor / ... / Nunca pensé encontrarme con el jefe / En su oficina de tan buen humor / Pidiéndome que diga lo que pienso / Qué pienso yo de nuestra situación / ... / Que tensión que hay en el ambiente / Cuántos pensarán como yo...”* La situación absurda de este tema tiene un paralelismo directo y anticipatorio con el estupor que genera la lectura de las transcripciones de las reuniones del CRUN durante las dictaduras, cuando la impunidad del momento hacía que se expresaran sin tapujos discursos trasnochados y esotéricos en un ámbito supuestamente reservado al conocimiento científicamente validado.

Este libro tiene como objetivo el análisis del financiamiento de las políticas universitarias en el período 1966-2023. Esto incluye a las últimas dictaduras, las de las autodenominadas Revolución Argentina (1966-1973) y Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), el interregno democrático de 1973-1976 y el análisis de los componentes de estos períodos que surgen como transmisiones para la situación posterior. Afortunadamente, estos legados no se expresan solo como consecuencias directas del accionar de los gobiernos autoritarios, sino también como reacciones inversas que la sociedad ha desarrollado como un mecanismo generador de anticuerpos.

La información básica del texto surge de las actas del CRUNCIN y de la asignación de los presupuestos nacionales destinada a las universidades nacionales. Más allá del análisis minucioso de estos dos elementos, también se trabajó a partir del estudio de la normativa universitaria referida a sus aspectos económico-financieros, de las publicaciones del CRUN y del CIN, de la bibliografía histórica y actual sobre el financiamiento educativo para el país y de las estadísticas adicionales en la materia. Al respecto vale la pena puntualizar que los 2.398 folios que componen las actas de las 91 reuniones del CRUN a través de los años de ambas dictaduras, más los dictámenes de sus comisiones, y los presupuestos nacionales de los períodos 1966-1973 y 1976-1983, más sus mensajes asociados, requirieron un esfuerzo de clasificación enorme de varios años, que fue posible realizar por la inestimable colaboración de Gabriela Gabay y Melina Levy. Sin embargo, más allá de la buena voluntad, la dedicación y la mayor o menor capacidad analítica de los integrantes de este equipo de investigación que viene trabajando en estas temáticas hace dos décadas, un límite para el trabajo está dado por la información disponible que no está completa en todos los casos. Por ejemplo, los valores históricos de la matrícula universitaria carecen del rigor actual porque el estado tecnológico del momento impedía que los datos de estudiantes fueran nominales y solo se enviaban al Ministerio de Educación cifras agregadas con criterios a veces cam-

biantes. Asimismo, la inflación elevadísima en la mayoría de los años analizados, sin una desagregación mensual de su ejecución, impiden un tratamiento ideal de las partidas presupuestarias. Sin embargo, pese a estas falencias, las tendencias más relevantes son palpables y pueden dilucidarse.

Más allá de la experiencia directa del autor, lógicamente debió acudir a especialistas adicionales para iluminar aspectos específicos. Es por ello que deben agradecerse los aportes valiosos de colegas que desinteresadamente ayudaron a esta investigación. En este sentido, deben mencionarse los casos de interlocutores que aportaron información o fueron entrevistados para constatar datos o situaciones que pudieran precisar por estudios propios o vivencias directas. En primer término, cabe mencionar el caso de Graciela Molino, quien fue entrevistada y aportó información valiosa para este trabajo. Sin dudas fue la persona más importante y con mayor trayectoria sobre estadísticas universitarias en los últimos cincuenta años. Más allá de su desaparición física, su legado y su bonhomía continúan presentes. Luego, cabe señalar los comentarios de destacados académicos como Pablo Bohoslavsky, Mariana Mendonça, Graciela Giménez, Gustavo Blutman y Roberto Vázquez, quienes fueron consultados y enriquecieron el trabajo con sus observaciones. También va el agradecimiento para los integrantes del grupo de “La Agenda Universitaria” de la Universidad de Palermo que, a veces en forma deliberada y a veces de modo casual, siempre ayudan al entendimiento de los fenómenos universitarios en las periódicas reuniones de debate. Por último, la lectura final de Dante Sabatto debe destacarse por su mirada aguda y sus aportes relevantes desde el campo sociológico. En todos los casos, sin excepciones, sus aportes pueden haber contribuido a generar aciertos, pero los errores no son su responsabilidad, habida cuenta de que las decisiones finales las tomó el autor con su falible criterio.

La estructura de este libro se compone de tres capítulos. El primero de ellos se refiere a la dictadura de la Revolución Argentina, que va de 1966 a 1973, en el cual se contextualiza la situación global y ar-

gentina, los hitos del período como la Noche de los Bastones Largos, el Cordobazo y el Plan Taquini, se analiza la actuación del CRUN en términos económicos y, finalmente, se estudian las partidas que componen el presupuesto universitario con diversas aperturas por funciones, instituciones, niveles, erogaciones corrientes y de capital, etcétera. En el segundo capítulo se lleva a cabo un análisis equivalente pero sobre el interregno democrático de 1973-1976 y la dictadura del Proceso de Reorganización Nacional, con una descripción de la situación global y los hitos del período (la Ley Taiana, la represión indiscriminada, el colapso económico y la Guerra de las Malvinas) con una apertura de la actuación del CRUN similar a la del capítulo anterior (el presupuesto anual, la autonomía, el arancelamiento, la admisión de estudiantes, la creación o cierre de universidades, los escalafones docente y no docente, la distribución entre universidades y la gestión del Consejo) y, luego, un análisis de los presupuestos universitarios que incluyó, como en la dictadura previa, el estudio del mensaje de elevación anexo, el articulado, la evolución de partidas y la distribución entre instituciones. En cada uno de estos dos capítulos se realiza al final una síntesis que combina el análisis cualitativo derivado de las actas del CRUN con los datos cuantitativos de los presupuestos nacionales. Por último, en el capítulo final, se trata el devenir de la educación superior, en términos económicos, desde el retorno democrático hasta la actualidad, con los vaivenes de los distintos períodos intermedios, considerando los aspectos que se derivan de ambas dictaduras.

Más allá del tratamiento puntual de cada tema, un aporte fundamental del libro es su originalidad, ya que si bien todos los aspectos analizados tienen algún antecedente, no existe un trabajo abarcativo sobre las fuentes y usos de fondos de las universidades nacionales durante las últimas dictaduras y su evolución hasta el presente. No obstante esto, resulta evidente que su eventual contribución es solo un elemento más dentro de los muchos que deberán desentrañarse en el futuro a partir de abordajes desde otros enfoques o disciplinas,

nuevos hallazgos de información o contribuciones adicionales. El carácter multidisciplinario de los posibles ángulos de estudio de las universidades más la precariedad de la información básica tornan tentativos a todos los estudios que, más allá de sus aportes, distan de ser elementos definitivos de cierre de la cuestión.

Por último, resulta necesario remarcar que la complejidad de las dictaduras las hace un objeto de estudio que, más allá de sus aspectos trágicos, resulta fascinante. En este sentido, una visión simplificadora que las igualara pecaría de trivial e incorrecta, ya que pese a compartir su pecado de origen antidemocrático todas son distintas y, a veces, como las dos analizadas, muy diferentes. Parafraseando al inicio del libro *Ana Karenina* de Tolstoi en lo concerniente a las familias, puede decirse que todas las dictaduras infelices se parecen, pero cada una lo es su manera. Además, el legado que aportaron al sistema universitario, como consecuencia de su accionar y como reacción a él, también merece ser indagado, expuesto y analizado.

CAPÍTULO 1

EL PERÍODO DICTATORIAL DE 1966-1973

LA SITUACIÓN DEL CONTEXTO Y LOS HITOS DEL PERÍODO

El período analizado se enmarca dentro del contexto de la Guerra Fría que determinaba una polarización entre los países alineados con el bloque occidental capitalista liderado por los Estados Unidos de América, y un bloque oriental comunista encabezado por la Unión Soviética. Además, existía un clima de efervescencia social con una intensa movilización y cuestionamientos de estructuras previas en términos políticos, religiosos y culturales².

En este sentido, eventos como la Revolución Cubana en 1959, el Concilio Vaticano Segundo de 1965 o el auge del movimiento contracultural del verano de 1967 en California, eran elementos que atraían a la juventud hacia esferas distintas con un denominador común de búsquedas de rupturas con equilibrios previos. A estos se sumaban acontecimientos como el Mayo Francés de 1968, las protestas contra la guerra de Vietnam en los campus de los Estados Unidos de América o la Masacre de Tlatelolco en México en el mismo año, que mostraban que el mundo universitario no estaba exento de conflictos y podía ser el centro de disputas sociales y políticas.

En el caso argentino, el país se encontraba transitando un período de gobierno autoritario, con una dictadura que a través de un golpe militar había derrocado al gobierno constitucional del Dr. Illia en el año 1966. Esta fue una más de las interrupciones del orden legal, en un ciclo de alternancia entre gobiernos civiles y militares que se inició en 1930 con el derrocamiento del presidente constitucional Hipólito Yrigoyen e incluía, desde el año 1955, la proscripción del partido peronista, históricamente mayoritario. Durante el período que va de 1966 a 1973 se sucedieron en la presidencia los generales

² El análisis de la actuación el CRUN en el período 1967-1973 parte de una publicación previa de Doberti (2023a) titulada “Consejo de Rectores en el período 1967-1973. Continuidades y rupturas desde la mirada actual”.

Onganía, Levingston y Lanusse, en gobiernos signados por la ausencia del estado de derecho, la falta de libertades y episodios represivos de gravedad que no respetaron la vida de las personas pero que tuvieron una dimensión incomparablemente menor que lo acontecido durante la última dictadura militar ocurrida entre 1976 y 1983.

En el año 1966, al inicio del gobierno dictatorial de la Revolución Argentina, el sistema universitario estaba conformado por solo 9 universidades nacionales y 19 universidades privadas. El período previo, que va de 1955 a 1966, más allá de su sesgo antiperonista discriminatorio, se considera la “época de oro” de la universidad argentina, con la creación de nuevas carreras que dinamizaron la oferta académica y un impulso importante a la actividad científica a través de la creación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), la ampliación de las dedicaciones exclusivas de los docentes y el fomento de actividades de extensión, entre otras iniciativas renovadoras³ (Breslin, 2021).

Asimismo, cabe señalar que el período estudiado se encuentra dentro del auge de las teorías del desarrollo, caracterizadas por la confianza en la planificación del crecimiento económico y de las políticas de bienestar social, otorgándose al estado un rol protagónico en la evolución nacional y a las universidades un rol relevante como actores sociales que propiciarían la descentralización territorial y el avance de la producción (Zuleta Puceiro, 2022). En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975, aprobado por el Decreto 19.039, es un ejemplo del esfuerzo de planeamiento con un nivel de detalle muy superior a las elaboraciones actuales, con la fijación de objetivos y metas cuantitativas anuales con sus respectivos recursos humanos, físicos y financieros involucrados, lo cual suponía una enorme confianza en la capacidad estatal de planificación y ejecución de políticas

³ En la Universidad de Buenos Aires en esta época se produjeron eventos de gran trascendencia como la creación de las carreras de economía, psicología, sociología y ciencias de la educación, la fundación de la editorial EUDEBA, la puesta en funcionamiento de la Dirección de Orientación al Estudiante y el inicio de la construcción de la ciudad universitaria (Buchbinder, 2005).

para todas las áreas del sector público. El entramado de actores sociales entre diferentes niveles de gobierno estatal, empresarios, sindicatos y asociaciones de la sociedad civil no parecía ser un obstáculo para un diseño detallado que, sin embargo, en una mirada retrospectiva, contrastó con la capacidad efectiva de lograr los objetivos planteados. Por ejemplo, en materia educativa, entre otros aspectos, se diagnosticó y cuantificó una baja graduación universitaria (35% por cohorte), una duración excesiva de la cursada de las carreras (solo entre el 23% y el 51% de los alumnos de las universidades se graduaba en la duración teórica o con un año de demora), un sesgo excesivo de la matrícula hacia las carreras de las ciencias sociales y humanas (55% del total), una dispersión de los cargos de cada docente en distintas instituciones, un bajo nivel de los salarios de los profesores, una baja participación de las inversiones en el gasto educativo (10% del total), una baja escolarización de la matrícula universitaria y un escaso desarrollo de la investigación. Por ello se planteaba una mejora en la graduación del 5%, un redireccionamiento de la matrícula para hacer frente a las necesidades del sistema productivo, un aumento salarial para los salarios docentes superior en un 50% al resto de la administración pública, una participación del 20% de las inversiones en el gasto educativo, un alza de la matrícula universitaria de 240 mil a 306 mil estudiantes en el período 1971-1975 y el destino del 5% de los presupuestos educativos hacia la investigación, el planeamiento, la innovación y la introducción de nuevas tecnologías para la enseñanza.

Lamentablemente, más de cinco décadas después de realizados esos diagnósticos algunos de esos problemas continúan inalterados, dando cuenta del optimismo en la planificación de un gobierno que postulaba mejoras ostensibles en cinco años, para 1975, algo luego desmentido por la realidad y poco razonable si se tiene en cuenta que su capacidad de acción era parcial y su horizonte temporal era muy limitado. De hecho, debió entregar el poder a un nuevo gobierno constitucional en mayo de 1973.

Los Hitos del Período 1966-1973

Los tres hitos externos principales que **condicionaron** la actuación del CRUN fueron la “Noche de los Bastones Largos”, el “Cordobazo” y el “Plan Taquini”. Los tres eventos son muy diferentes, pero tienen como rasgo común el haber afectado significativamente a la actividad universitaria, tener un componente del mundo académico en su origen y no haber sido gestados dentro del marco de las autoridades de las casas de altos estudios o del Ministerio de Educación.

El primer hito, la Noche de los Bastones Largos, fue un evento ocurrido el 29 de julio de 1966 en el cual el régimen dictatorial de Onganía decidió el desalojo violento de cinco sedes de la Universidad de Buenos Aires que estaban ocupadas por docentes, estudiantes y graduados que se oponían a la intervención de las instituciones educativas por parte del gobierno. La brutalidad de la acción emprendida llevó a que se destruyeran laboratorios y bibliotecas y a que numerosos docentes y estudiantes fueran lastimados y encarcelados pero, lamentablemente, las consecuencias resultaron aún peores en el largo plazo, con cientos de renuncias y cesantías y más de 300 docentes que abandonaron el país, en el inicio de un proceso de censura, fuga de cerebros y decadencia de la universidad argentina, que venía de un período inverso de florecimiento de sus actividades de enseñanza, investigación y extensión (De Riz, 2000).

La Ley de Universidades Nacionales 16.912 sancionada por la dictadura gobernante establecía en su artículo 3° que *“Los Rectores o Presidentes de las Universidades Nacionales y los Decanos de sus respectivas Facultades ejercerán funciones administrativas, siendo sus actos provisionales, correspondiendo al Ministerio de Educación el ejercicio de las atribuciones reservadas por sus estatutos a los Consejos Superiores o Directivos.”* Esto implicaba la supresión de la autonomía universitaria y, además, en el artículo 8° se determinaba que *“Los Centros o agrupaciones estudiantiles, deberán abstenerse de realizar actividades políticas. La violación de esta prohibición autorizará al*

Ministerio de Educación para disolver el Centro responsable de ello". Por último, en los dos primeros artículos se daba 48 horas a los rectores y decanos para aceptar la continuidad de sus cargos bajo las nuevas circunstancias o ser reemplazados por personas designadas por el Poder Ejecutivo. Las autoridades de la UBA y las UUNN de Córdoba, La Plata, Litoral y Tucumán renunciaron, pero las de las UUNN del Sur, Nordeste y Cuyo continuaron como interventoras.

Este primer hito, previo a la conformación del CRUN, condicionó el desarrollo universitario en forma negativa y con efectos en algunos casos irreversibles, como la pérdida de docentes de enorme valor, especialmente en las áreas de ciencias exactas y humanidades⁴. Sin embargo, el CRUN no realizó en toda su actuación hasta el año 1973 ninguna declaración contraria al comportamiento gubernamental de esa noche, lo cual podría considerarse esperable porque los rectores eran en su mayoría interventores designados por el mismo gobierno que había realizado las acciones cuestionables o, en su defecto, autoridades que se adaptaron acriticamente a las nuevas circunstancias. Sin embargo, resulta llamativo que un evento tan relevante para el sistema universitario no fuera mencionado de ninguna manera en las actas de los siete años posteriores, como si no hubiera existido, en una negación difícilmente justificable.

El segundo hito, el "Cordobazo", fue un alzamiento popular en la Provincia de Córdoba (de allí su denominación) durante los días 29 y 30 de mayo de 1969 liderado por el sindicalismo local pero que contó también con apoyo estudiantil, que se prolongó durante dos días y excedió la capacidad represiva de las fuerzas policiales, que debieron recurrir al ejército para retomar el control de la ciudad. Más allá de que el levantamiento fue sofocado y sus líderes apresados, tuvo réplicas en diferentes ciudades del país (el "Rosariazo", el "Correntinazo", el "Mendozaazo", etc.) y significó una herida mortal para las aspiraciones

4 En algunos casos hubo docentes que se refugiaron en universidades del interior del país, las cuales recibieron eminentes profesores como el caso de matemáticos que fueron a la UN del Sur, tal como relató Pablo Bohoslavsky en una entrevista para este libro.

de continuidad del gobierno de Onganía y, más genéricamente, de la autodenominada Revolución Argentina⁵. Los intentos finales del último dictador, Alejandro Lanusse, de lograr una continuidad a través de una coalición que impidiera el retorno del peronismo a través de un Gran Acuerdo Nacional, tampoco fueron fructíferos ante una sociedad que daba la espalda al régimen militar.

La inviabilidad del gobierno de mantener el orden público sin apelar a niveles crecientes de violencia cuya legitimidad era cada vez menor ante una juventud que pugnaba por cambios sociales, tuvo también su correlato en el ámbito universitario. Esto se expresa en las actas del CRUN que, luego de esa fecha, mostraban una posición a la defensiva, advirtiendo los rectores que se venía un cambio de época y que no podrían imponer cambios para el largo plazo porque el gobierno que los había designado no lograría sostenerse. En algunos casos esta visión fue explicitada, por ejemplo en lo relacionado con la imposibilidad de realizar cambios a la Ley Orgánica de las Universidades N° 17.245, con los conflictos con el personal no docente o con las reacciones estudiantiles ante las restricciones en la admisión a las casas de altos estudios.

Como ejemplo de esta situación puede mencionarse al Acta de la segunda reunión del CRUN del año 1971 en la que se avalaba la decisión de la UN de Córdoba de declarar optativos los cursos de ingreso porque *“Los conflictos estudiantiles se dan en una universidad conmocionada por la huelga violenta del personal no docente, pero se dan también en una ciudad donde simultáneamente hay conflictos de obreros, empleados públicos, empleados del poder judicial y malestar policial... Evaluada la situación in totum, es decir los problemas estudiantiles, gremiales y el clima de la capital de la provincia, los señores consiliarios opinan que resulta imposible receptor pruebas académicamente.”* En el Acta de la cuarta reunión de ese año el Dr. Gatti

5 Juan Manuel Abal Medina en el libro “Conocer a Perón” desarrolla el período de caída de la Revolución Argentina indicando al Cordobazo como su momento de quiebre inevitable (Abal Medina, 2023).

(Presidente de la UN de La Plata) indica que “*No es oportuna una modificación sustancial de la Ley N° 17.245 porque el momento social y político del país no es propicio*”, opinión con la que acordaban los rectores de la UBA y la UN del Nordeste.

El tercer hito histórico del período fue el Plan Taquini de creación de universidades, que modificó la conformación del sistema educativo, produjo intensos debates y movilizó a sectores sociales incluso por fuera de los claustros, especialmente en el interior del país. Esta iniciativa no surgió desde los espacios formales a cargo de tales decisiones, como el Ministerio de Educación o el CRUN, o con intereses esperables en ellas, como los gobiernos provinciales y municipales, sino de un académico, Alberto Taquini, quien contó con el respaldo de las comunidades locales, algunos medios de comunicación y el poder político.

Cabe señalar que el Plan Taquini fue un tercer elemento que dejó una huella en el sistema universitario y en la sociedad en general, que luego sería seguida por otros gobiernos. El posicionamiento básico del CRUN fue de oposición a la propuesta, con argumentaciones que luego se replicaron en las siguientes oleadas de creaciones de instituciones. El proceso de fundación de nuevas universidades y el posicionamiento del CRUN se desarrolla con mayor detalle en el punto siguiente.

EL FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO A PARTIR DE LA ACTUACIÓN DEL CONSEJO DE RECTORES DE UNIVERSIDADES NACIONALES

Luego de la intervención de las universidades nacionales determinada a través de la Ley 16.912, el gobierno dictatorial sancionó la Ley Orgánica de las Universidades N° 17.245 que, en sus rasgos más salientes, reconocía la autonomía y la autarquía universitarias, pero las condicionaba a una intervención por parte del poder Ejecutivo fácilmente realizable (artículos 7° y 116°). Asimismo, se prohibía la actividad política de los centros de estudiantes y en los recintos universitarios (artículos 10°, 98° y 99°) y se restringía la participación en las autoridades colegiadas (Asamblea, Consejo Superior y Consejo Académicos) a los profesores, excluyendo a los graduados, no docentes y alumnos. Estos últimos solo podían tener un representante en los Consejos Académicos (actuales Consejos Directivos de las Facultades) con voz, pero sin voto. De este modo, se configuraba un esquema que buscaba limitar la participación de los claustros y perpetuar el alineamiento de las instituciones universitarias al gobierno de la llamada Revolución Argentina.

El marco de competencias del CRUN estaba delimitado por las prescripciones de la Ley N° 17.245, que le confería capacidades referidas a: la programación del planeamiento de la enseñanza universitaria oficial, la creación de facultades y carreras, la realización de estudios, la aprobación de proyectos de presupuestos, el dictado de normas administrativas comunes a todas las universidades (en especial el estatuto y el escalafón del personal), la fijación de las condiciones de admisibilidad a las universidades y la recomendación a las universidades de medidas para la coordinación de sus actividades docentes, culturales y científicas.

Tal como señala Cantini (1997), esta ley fue la única que, además de determinar que el CRUN fuera presidido por un Rector elegido

anualmente por sus pares, previó la existencia de una secretaría permanente del Consejo con delegados de todas las universidades, en un indicador de una mayor atribución de competencias.

Pese a la diversidad de funciones asignadas en la normativa, algunos autores consideran que, en términos prácticos el trabajo del CRUN se restringió a los temas presupuestarios (Bour et. Al., 1973), o a estos más la gestión de los escalafones del personal universitario (Erreguerena, 2018), con un escaso desarrollo de los temas de planeamiento, estudios, normativas comunes, sistemas de admisión o coordinación de actividades. En este sentido, en Bour et al. (1973) se desagregan los temas tratados por el CRUN durante el período analizado, exponiéndose que los referidos a asuntos académicos y de ciencia y técnica solo representaron el 31% del total. Igarza (2022) coincide en la centralidad de los temas presupuestarios en el tratamiento del CRUN, aunque agrega que se aprobó el escalafón del personal no docente, se reglamentó la creación de carreras y de posgrados, se desarrolló un sistema de becas y se realizaron algunos estudios sobre políticas universitarias. Sin embargo, tal como apuntan Bour et al. (1973), los estudios realizados surgieron por vocación de los técnicos del CRUN y no fueron tenidos en cuenta por los rectores para la toma de decisiones. La falta de ejecutividad fue advertida por los medios de comunicación que fustigaron la labor del CRUN pero, sin embargo, un efecto positivo fue el asesoramiento de los profesionales del CRUN a algunas autoridades de universidades nuevas del interior del país que requerían asistencia técnica y la obtenían satisfactoriamente. Esta sería una externalidad positiva del subóptimo funcionamiento del Consejo.

El análisis de las actas de las 68 reuniones del CRUN realizadas entre 1967 y 1972 muestra que, efectivamente, la demanda de mayores recursos, la gestión referida a los salarios y estructuras del personal y el manejo interno del Consejo atrajeron mucha mayor atención, concentraron más energías y produjeron más decisiones que los temas más relevantes referidos a la planificación del sistema

universitario, la política educativa, la gestión académica o el desarrollo científico y tecnológico.

Los temas presupuestarios, la administración del personal, las tratativas para el equipamiento y la administración del propio Consejo constituyen aspectos de apoyo a las actividades sustantivas de las universidades, por lo cual, sin desmerecer su importancia, resulta llamativo que hayan protagonizado los debates de los rectores. En general los aspectos accesorios a los principales suelen acaparar el mayor esfuerzo de las líneas técnicas, reservándose para las máximas autoridades los aspectos principales, algo que no ocurrió en el período analizado.

Resulta aún más inadecuada la situación descrita si se considera que, además de la permanente importancia de las universidades para el desarrollo socio-económico del país, se suscitaron en el período situaciones que justificaban una especial aplicación del Consejo como la crisis suscitada por la Noche de los Bastones Largos, el Plan Taquini o los cambios de gobierno, que exigían posicionamientos sobre las características del sistema universitario que se pretendía desarrollar. A continuación, se describen, en forma sintética, los pronunciamientos del CRUN sobre los temas que generaron su mayor dedicación.

El presupuesto anual del sistema universitario

La ley 17.245 indicaba que cada universidad elevaría anualmente al CRUN su anteproyecto de presupuesto y, a su vez, este los enviaría consolidados junto al estado del planeamiento de la enseñanza universitaria a la Secretaría de Estado de Cultura y Educación. Luego, el Poder Ejecutivo (el Congreso no funcionaba por ser un gobierno dictatorial) decidiría la asignación presupuestaria en función de la disponibilidad de recursos.

Desde el punto de vista técnico, la elaboración del anteproyecto sumaba los presupuestos de las distintas universidades que conte-

nían una apertura por los clasificadores por función, económico, institucional y por objeto del gasto, lo cual permitía conocer para qué se destinarían los recursos (por ejemplo, educación o ciencia y técnica), si era para gastos corrientes o de capital, la dependencia (facultad, hospital, colegio, etc.) y los montos para gastos en personal, bienes de consumo, servicios públicos, becas o infraestructura y equipamiento.

Además de la elaboración del anteproyecto de presupuesto para el año siguiente, las autoridades del CRUN elevaban a las autoridades del Poder Ejecutivo pedidos de refuerzos presupuestarios justificados en el aumento de la matrícula, el funcionamiento de nuevas carreras, la necesidad de realizar obras y el pago de aumentos salariales. Este último concepto solía ser reconocido en las transferencias a las universidades, pero los restantes en general no, por lo cual las instituciones vieron reducidos sus presupuestos por alumno ante un crecimiento de la matrícula muy superior al aumento de los recursos (Guichon et al., 1972).

El debate presupuestario, la elaboración de proyectos de presupuesto y las demandas de fondos requerían conocimientos técnicos especializados que los rectores solían no poseer, excepto que tuvieran una formación de base ligada a las ciencias económicas. Es por ello que se apoyaban en el personal técnico del propio consejo y en los asesores y secretarios de hacienda de las distintas universidades. Como ejemplo de esto, en las actas de la primera reunión del año 1972, consta que se solicitaba a los rectores asistir con asesores presupuestarios y se atrasó un día el debate porque algunos de ellos no habían llegado.

Los interlocutores para las demandas presupuestarias eran los titulares de los siguientes organismos: la Secretaría de Estado de Cultura y Educación, el Ministerio del Interior del cual dependía esta Secretaría, la Secretaría de Estado de Hacienda, el Ministerio de Economía y Trabajo del cual dependía esta Secretaría y la Presidencia de la Nación. A partir de la Ley 18.416 del 20 de octubre de

1969 (Decreto-Ley) se creó el Ministerio de Cultura y Educación y el Ministerio del Interior dejó de participar como contraparte en la discusión presupuestaria⁶. Además, al crearse en 1970 la Subsecretaría de Coordinación Universitaria dentro del Ministerio de Educación, se incorporó esta entidad al espacio de intercambio.

La Secretaría General de la Presidencia podía agregarse como interlocutor sobre aspectos vinculados con la normativa del sector público. Adicionalmente, el CRUN tenía vínculos frecuentes con el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), pero el foco de estas relaciones no estaba puesto en los temas presupuestarios.

En términos políticos todas las autoridades estaban alineadas porque al convivir en un gobierno dictatorial no había disidencias en el Congreso de la Nación, y las universidades habían sido intervenidas a través del Decreto-Ley 16.912. En los casos en que las instituciones fueron normalizadas, esta falsa regularización se realizó en condiciones de proscripción de la actividad política que aseguraba la adhesión amplia de las nuevas autoridades al gobierno nacional. Los vínculos del CRUN con el Presidente de la Nación eran cordiales y más esporádicos que con las restantes autoridades (unas dos veces por año) y las demandas de fondos eran derivadas a las áreas funcionales específicas. Sin embargo, se mantenían las posiciones inevitablemente disímiles entre las autoridades educativas que solicitaban más recursos por su deseo de llevar a cabo más acciones y la conducción económica que era reticente a entregar fondos por la necesidad de cuidar el equilibrio macroeconómico.

6 En Iramain (2020) puede advertirse la evolución de la estructura orgánica del estado nacional a través del tiempo.

Los escalafones docente y no docente

El personal docente y no docente de las universidades nacionales tenía una regulación vinculada en forma primaria a sus instituciones de dependencia. En este sentido, la Ley 17.245 indicaba que el consejo superior de cada casa de estudios tenía a su cargo la designación de profesores concursados y reglamentaba la carrera docente; además, el rector nombraba o removía al personal docente interino y al no docente.

Pese a la dependencia directa con cada universidad, el CRUN tuvo una enorme carga de trabajo vinculada a la administración de las plantas de personal. Las gestiones sobre esta temática incluyeron los siguientes aspectos:

- *La liquidación de haberes.* Esto requirió acciones intensas vinculadas a la consecución de recursos para pagar los salarios, tramitaciones de las demandas de aumentos de sueldos y diligencias sobre aspectos menores como compensar descuentos de días de huelga (incluso cuando se hubieran producido varios años antes) y la forma de pago de los aguinaldos, asignaciones familiares y el adicional por zona desfavorable.
- *El análisis de las disparidades de sueldos, dedicaciones, categorías y condiciones laborales entre las universidades.* Esto tenía como tensión subyacente el sobre o subfinanciamiento relativo entre las instituciones y la justificación de esto por causas válidas o inapropiadas, así como la uniformidad del sistema o la decisión individual de cada institución sobre el manejo del personal.
- *La comparación de los salarios y condiciones laborales del personal universitario con respecto a la administración pública nacional.* El CRUN no quería encuadrar a su personal en este último espacio en virtud de la autonomía universitaria, pero era un marco inevitable de comparación porque el Ministerio de Economía y Trabajo establecía pautas que pretendía aplicar en forma común a todos los empleados públicos. La interpretación legal del

CRUN tendió a considerar inaplicables las normas genéricas de la administración pública por la autonomía universitaria, si bien la dependencia de los recursos del tesoro nacional hacía que esa postura no siempre fuera sostenible, al recibir transferencias que, por ejemplo, podían contener congelamientos salariales dispuestos por el Poder Ejecutivo. Además, el CRUN pretendió que los aumentos de sueldos de la administración pública tuvieran un correlato en las universidades, pero no se aplicaran las restricciones salariales.

- *El estudio de un nuevo convenio colectivo de trabajo no docente.* El acuerdo finalmente fue aprobado y entró en vigencia el 1 de enero de 1971, aunque con un financiamiento parcial del poder ejecutivo que generó conflictos, problemas en el reencasillamiento del personal y obligó a mayores gestiones del CRUN. Este nuevo escalafón fue precedido de muy largas negociaciones y debates, en los que participó también el Ministerio de Cultura y Educación, y de conflictos enconados con el gremio no docente que tenía más de una conducción (FATUN Auténtica y FATUN Interior) y, pese al marco dictatorial, funcionaba con un poder importante para interactuar y, en algunas ocasiones, llevar a cabo huelgas. De hecho, luego de aprobado el nuevo escalafón se iniciaron demandas para modificarlo con mayores beneficios salariales para los trabajadores, aprovechando la debilidad del gobierno en su fase final, aunque no lograron alterar el convenio previo. El texto aprobado resultaba similar a los escalafones generales de la administración pública (con agrupamientos administrativo, de servicios generales, de maestranza, asistencial, técnico y profesional), con 18 categorías, un número usual en esa época, y con los conceptos salariales típicos del sector público (sueldo básico, dedicación funcional, antigüedad, título, dedicación horaria e insalubridad)⁷. Una controversia suscitada

⁷ El escalafón aprobado puede analizarse en detalle en las actas de la segunda reunión del año 1970.

fue la demanda gremial de un mayor reconocimiento salarial por antigüedad frente a un criterio del CRUN que quería ligar el sueldo en mayor medida al desempeño, dos posturas típicas en la tensión entre trabajadores y empleadores. Al respecto, en el acta de la séptima reunión del año 1969 del CRUN los rectores plantearon *“modificar el régimen actual de modo que permita la eliminación del factor antigüedad en los cargos a fin de erradicar, en la medida que corresponda, su exagerada incidencia en los sueldos”*.

- *El examen de las incompatibilidades docentes*. Este fue un tema siempre complejo por el nivel austero de las remuneraciones ante un costo de oportunidad elevado de los profesores, especialmente para los casos de dedicaciones exclusivas de carreras profesionalistas. Al respecto, en el año 1968 se debatió un proyecto de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA para permitir a sus docentes de dedicación exclusiva el trabajo un día a la semana como consultores, lo cual suscitó un debate con opiniones antagónicas. Las posturas favorables consideraron que si el trabajo se refería a actividades profesionales ligadas a lo académico sería “la misma actividad” y, en consecuencia, no sería contrario a lo prescripto por la Ley 17.245. Las visiones en sentido inverso se justificaban en la función del estado de remunerar adecuadamente a sus docentes para que no necesitaran otras actividades y en la desventaja de las universidades del interior al tener mercados alternativos menos atractivos, lo cual podría generar migraciones hacia los grandes centros urbanos. En el año 1970, ante la consulta del Ministerio de Cultura y Educación, se aclaró que para el CRUN el trabajo en otras entidades del sector público no creaba otras incompatibilidades que las que definiera cada universidad. En el año 1971 también se suscitaban debates sobre el mismo tema ante una posible modificación de la ley

- 17.245, considerándose que eran aceptables trabajos adicionales que implicaran tareas de carácter no permanente⁸.
- *El estudio de un escalafón docente.* Con esto se buscaba una tendencia a igualar las remuneraciones de todas las universidades y que no hubiera categorías diferentes para funciones similares, bajo la premisa de que cada institución era autónoma, pero se debía armonizar al sistema en su conjunto, en un equilibrio muy difícil de lograr. Por ello se realizaron análisis para la sanción de un nuevo escalafón y se hicieron modificaciones al vigente. Asimismo, se realizaron relevamientos ante solicitudes de la CONACYT para dar cuenta del personal docente vinculado a tareas de investigación.
 - *El pago de las autoridades superiores.* En general se buscó que tuviera una relación con los salarios docentes, aunque con un coeficiente que permitiera llegar a un monto mayor para reconocer su mayor responsabilidad. Esto siempre resultó complicado por la ausencia de un actor externo, como las asociaciones sindicales, que presionara por incrementos de sueldos, por referirse a remuneraciones que incluían a los propios rectores y porque para las autoridades estatales era complicado pagar salarios elevados por el rechazo que se generaba en la opinión pública.

En algunos aspectos, como las demandas de aumentos salariales, el CRUN expuso una simpatía por las demandas, pero indicaba a los gremios que debían canalizar el requerimiento al Ministerio de Cultura y Educación por carecer de fondos para satisfacerlas. En ese sentido, el rol del CRUN era complejo porque estaba entre el organismo financiador (el Ministerio) y las universidades, que eran las verdaderas empleadoras del personal, en un espacio importante de articulación y con algunas funciones decisorias, como las referidas a los convenios colectivos de trabajo, pero en otras cuestiones con un

⁸ Los debates sobre esta temática constan en las actas de las reuniones quinta del año 1968, quinta del año 1970 y 6ta del año 1971.

rol más bien declarativo, como en la implementación de los pagos salariales, las designaciones de personal o las determinaciones sobre condiciones laborales.

Más allá de la importancia evidente del personal docente y no docente en las actividades universitarias, caracterizadas por ser “mano de obra intensiva”, y requerir personal altamente calificado, llama la atención el elevado tiempo dedicado por parte de las máximas autoridades universitarias a temas menores, por ejemplo, de liquidaciones de haberes, que podrían haberse delegado a instancias de menor jerarquía. Además, en función de la competencia primaria de cada universidad, el CRUN no tendría responsabilidad directa, por lo cual no resultaban temas prioritarios.

Finalmente, cabe señalar que ante la creciente debilidad de un gobierno en declive, los trabajadores universitarios, docentes y no docentes, lograron presionar eficazmente para obtener incrementos salariales. En consecuencia, ante un presupuesto por estudiante que mermaba en términos reales, los gastos corrientes ganaron participación relativa frente a los gastos de capital en el período analizado (Guichon et al., 1972).

El plan de equipamiento de las instituciones

El subfinanciamiento histórico de los rubros no salariales de las universidades nacionales, entre los cuales sobresalían la infraestructura y los restantes bienes de capital, tenía una inercia previa en este sentido. Por ello, el CRUN elaboró un segundo plan de reequipamiento destinado a ampliar y actualizar el patrimonio de las universidades nacionales, debido a que el previo⁹ no había colmado las necesidades de las casas de estudios.

La Ley 17.245 en su artículo 76 indicaba que “*El Consejo de Rectores deberá realizar los siguientes estudios ... d) De las necesidades económicas y de equipamiento de las distintas universidades*”. En con-

⁹ El convenio entre el BID y el gobierno argentino para el período 1962-1968 fue aprobado mediante el Decreto N° 8367/62.

secuencia, el CRUN debía establecer el punto de partida de las necesidades y actuar como articulador frente al eventual ente financiador que, como continuidad del primer plan, fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La gestión de este crédito insumió una carga de trabajo enorme del CRUN, que entre 1967 y 1972, según las actas de las reuniones¹⁰, generó debates intensos, obligó a la contratación de consultores expertos, derivó en trabajos de preparación en las universidades, involucró a representantes de otros organismos (del Consejo Nacional de Desarrollo, el Ministerio de Cultura y Educación, el Instituto Nacional de Crédito Educativo y el Ministerio de Economía y Trabajo) y motivó reuniones con representantes del BID en Buenos Aires y en Washington para debatir las características del crédito.

Los debates en el marco del CRUN y con los interlocutores vinculados al proyecto versaron sobre los rubros a financiar, la forma de registrar las operaciones, los mecanismos de compras y licitaciones, la forma del pago de la contrapartida local del préstamo, la distribución del crédito entre las universidades y, por último, la eventual sustitución del BID por el Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), banco público de reciente creación. Entre los temas tratados por el CRUN, los referidos al plan de reequipamiento y al préstamo del BID ocuparon más del 10% del total (Bour et al, 1973).

Pese a los esfuerzos realizados y la necesidad evidente de dotar de mayor y mejor infraestructura y equipamiento a las universidades, el crédito no pudo concretarse durante este período, tornando fútiles los trabajos y debates llevados a cabo.

10 Exponen los debates sobre el tema las actas de las reuniones número 1 y 5 del año 1967, 4, 8 y 10 del año 1968, 3, 4, 5, 5, 7 y 9 del año 1969, 2, 3, 6, 8, 9, 10 y 13 del año 1970, 1, 2, 8, 9 y 11 del año 1971 y 1, 5 y 10 del año 1972.

La distribución de recursos entre las casas de altos estudios

La asignación de recursos entre las casas de altos estudios es un tema siempre controversial porque una vez definidos un monto global o una suma específica para algún programa, queda por resolver la distribución entre las universidades, una cuestión compleja porque tienen diferentes tamaños, ofertas académicas, infraestructura, plantas de personal, etcétera. Esta heterogeneidad suele ser problemática, en una situación análoga a lo que ocurre con la distribución secundaria en la coparticipación federal de impuestos entre las provincias argentinas, ocupando la Universidad de Buenos Aires un rol similar al de la Provincia de Buenos Aires (Doberti, 2007).

La participación igualitaria en el CRUN, con un voto por rector, genera una subrepresentación de la UBA, a la cual no se le reconoce su tamaño diferencial ni su rol de institución referente del conjunto. Asimismo, las instituciones nuevas requieren recursos adicionales para dotarlas de la infraestructura y el equipamiento para su puesta en marcha, así como la designación de los planteles de personal docente y no docente.

Las transferencias de fondos del tesoro para el sistema universitario tenían al CRUN como organismo distribuidor de las partidas, ya fueran estas para aumentos salariales, para refuerzos presupuestarios sin asignación específica o para programas particulares. Los distintos criterios utilizados fueron: a) la compensación a las instituciones que pagaban salarios más bajos, tenían una peor relación entre docentes y estudiantes o menores dedicaciones de los profesores; b) el tamaño diferencial de las universidades; y c) el igualitarismo, con un monto equivalente por universidad. En consecuencia, de los cinco prorratores clásicos definidos por la teoría (discrecionales, igualitarios, proporcionales, redistributivos y devolutivos (Sabatto, 2021)) se usaron tres: redistributivos para compensar situaciones desventajosas; proporcionales cuando se consideró el tamaño medi-

do según estudiantes, docentes u otra variable; e igualitarios al establecer una distribución uniforme por institución.

Como ejemplo de esto, se observa en el acta 90 de la sexta reunión del año 1968 que para la distribución de un refuerzo presupuestario se resolvió como criterio de asignación la compensación a las universidades que abonaban salarios más bajos y también se usó un criterio compensador en la novena reunión del año 1969 (actas 259 y 260). Por el contrario, en otros casos se optó por una distribución en función del tamaño institucional (refuerzo presupuestario expuesto en las actas 80 y 81 de la tercera reunión del año 1969) o según un criterio igualitario para todas las instituciones (actas 87 y 88 de la cuarta reunión del año 1969).

En un caso, para la distribución del préstamo que se negociaba con el BID (en el que no participaba la UBA), en la décima reunión del año 1969, se utilizó un algoritmo distribuidor que combinaba los siguientes indicadores: metros cuadrados por alumno, funcionalidad de los edificios, estado de conservación de los inmuebles, propiedad de los edificios, presupuesto proveniente del tesoro nacional por alumno y cantidad de estudiantes. Finalmente se decidió en esta reunión ponderar en un 40% el número de alumnos por institución y en un 60% al resto de los indicadores y establecer una aproximación de los valores resultantes en cinco niveles correspondientes a la siguiente asignación en millones de dólares: 4,5 para las UUNN de Córdoba y La Plata; 4 para la UN de Rosario; 3,25 para las UUNN de Nordeste y Tucumán; 3 para la UTN y 2,5 para las UUNN de Cuyo, Litoral y Sur. Los criterios subyacentes serían el redistributivo para financiar a las universidades con peor infraestructura y el proporcional al considerar el número de estudiantes.

El peso de la UBA en el sistema universitario, en gran medida derivado de la macrocefalia de la Ciudad de Buenos Aires y el menor desarrollo relativo del interior del país, en un desequilibrio de larga data que se remonta a los orígenes de la nación, no se condecía con su poder de decisión en el CRUN, donde prevalecía el criterio igualita-

rio. Ello llevaba a una situación conflictiva que alineaba a las 8 representaciones del interior del país enfrentando a la UBA (Erreguerena, 2018). En este sentido, en la octava reunión del año 1971 en rector de la UN del Nordeste expresaba que *“Ahora, una vez más, vuelvo a referirme al tema pues considero que la actitud de algunas universidades de efectuar, para paliar sus urgencias presupuestarias, gestiones al margen de la vía del Consejo, no constituye la mejor práctica...”*. Esta queja se refería básicamente al hecho de que la UBA acompañaba los pedidos de fondos del CRUN pero, además, utilizaba su rol de entidad líder del sistema para demandar ante las autoridades políticas, y en ocasiones obtener¹¹, un financiamiento adicional al solicitado por el Consejo, espacio en el que era perjudicada por estar en minoría para hacer valer sus mayores necesidades derivadas de su tamaño.

En este sentido, en las actas de la cuarta reunión del año 1972, puede leerse la controversia expuesta por el rector de la UBA en estos términos:

“Sobre esta distribución cabe no obstante recordar que las cifras resultantes son menores para la Universidad de Buenos Aires y mayores para el resto de las universidades que las mencionadas en el memorando producido por la Secretaría de Evaluación el 13/03/1972 al mencionarse las insuficiencias crediticias... Esta universidad no comparte la base de distribución elegida, en razón de perjudicar ostensiblemente a las universidades con mayores problemas académicos. Considero que el criterio elegido para la prorata es inadecuado y debe ser revisto atendiendo a otros parámetros, tales como matrícula, presupuesto ajustado, cargos docentes, relación docente-alumno, etc., que son más equitativos”.

11 La UBA fue la institución con menor merma en el presupuesto por estudiante en el período analizado (Guichon et al., 1972).

Este mismo conflicto entre la UBA y el resto del sistema universitario se manifestó en el reencasillamiento del personal no docente al nuevo escalafón, cuando la UBA realizó este proceso en forma independiente del CRUN, generando el rechazo del Consejo a este procedimiento, según consta en las actas de la novena reunión del año 1971. Asimismo, en las actas de la primera reunión del año 1972 se menciona la necesidad de considerar separadamente a las necesidades presupuestarias de las UUNN de Río Cuarto y del Comahue porque debido a su funcionamiento incipiente requerían un tratamiento diferenciado.

La creación de nuevas universidades

Al iniciarse el gobierno de la autodenominada Revolución Argentina había nueve universidades nacionales. En el año 1968 se funda la UN de Rosario, como un desprendimiento de la UN del Litoral, conformando un sistema de diez instituciones. Ese mismo año, el profesor Alberto Taquini, decano de la Facultad de Farmacia y Bioquímica de la Universidad de Buenos Aires, da a conocer un plan de creación de instituciones que luego tomó el nombre de su creador y derivó posteriormente en la fundación de 16 universidades nacionales¹².

La Ley 17.245 otorgaba al CRUN en el artículo 77 inciso c) el rol de:

“Programar el planeamiento integral de la enseñanza universitaria oficial, de acuerdo con el planeamiento general del sistema educativo argentino, teniendo en cuenta para la promoción, creación o supresión de facultades, departamentos o nuevas carreras, las prioridades establecidas para el desarrollo nacional y regional...”

12 A las quince universidades nacionales finalmente fundadas puede agregarse la Universidad Provincial de La Rioja, nacionalizada en el año 1993.

En consecuencia, resulta paradójico que la iniciativa de creación de universidades no hubiera surgido del CRUN ni este tuviera un rol protagónico en un proceso tan importante que casi triplicó el número de universidades nacionales. Sin embargo, la génesis de la propuesta correspondió a Alberto Taquini y partió de un trabajo de Julio Olivera (en ese entonces decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA), quien expuso el concepto de tamaño óptimo de universidades de entre 10 mil y 20 mil estudiantes, luego del cual se producirían deseconomías de escala por un aumento del costo administrativo y las dificultades para establecer una comunidad de estudiantes y docentes (Olivera, 1965). Este “momento eureka” del Plan Taquini se produce en el año 1965 durante un encuentro organizado por el BID al cual fueron invitados A. Taquini y J. Olivera y en el cual este último discurrió sobre la organización universitaria en términos económicos. A partir de estas consideraciones, Taquini elaboró su iniciativa que tenía los objetivos explícitos de: 1) contribuir a la difusión del conocimiento; 2) descentralizar al país en términos geográficos; 3) dar respuestas a las demandas de las comunidades locales; 4) mejorar el desempeño de las casas de altos estudios con un nuevo modelo de instituciones de menor tamaño, estructura departamentalizada, promoción de las disciplinas científicas, interacción de la docencia con la investigación y asentamiento en un campus único que facilitara el intercambio entre docentes y estudiantes; y 5) evitar la expansión desmedida de las instituciones de mayor dimensión, que excedían un tamaño óptimo de entre 10 mil y 20 mil estudiantes, como la UBA y las UUNN de Córdoba y La Plata, en las que se percibía una deseconomía de escala que afectaba su funcionamiento.

A estos factores se agregaban también posibles objetivos implícitos ligados al contexto político que buscaban evitar la radicalización política de los estudiantes y la generación de episodios conflictivos mediante una desconcentración de los alumnos que los alejara del activismo político de las grandes instituciones y evitara la emigra-

ción desde las provincias periféricas con un desarraigo familiar que facilitara la cooptación por parte de agrupaciones políticas contestatarias al gobierno de facto. Sobre este aspecto, existe una controversia entre diferentes académicos que en algunos casos desestiman o matizan este argumento y en otros le otorgan una importancia significativa. En la primera postura se ubican, por ejemplo, Mendonça (2016) y Marquina y Mendonça, (2022), quienes asignan a esta cuestión un valor menor al complementarla con otras en un entramado más complejo dentro del juego político de la autodenominada Revolución Argentina, que buscaba mejorar su posición y aprovechó una demanda social genuina y favorable a sus intereses. El propio Taquini también niega esta explicación y con dureza sostiene que se basaba en una concepción prejuiciosa y porteñocéntrica, sosteniendo que su plan y la posterior expansión de instituciones estuvieron soportados por motivos académicos, económicos y sociales ajenos a la conflictividad violenta de la época y que, de haberse tenido en cuenta este factor, en lugar de crearse instituciones se hubieran cerrado porque de otro modo se multiplicaba el problema.

En una postura inversa se ubican otros académicos como Pérez Rasetti (2007), quien expone que la dictadura respondía a las demandas locales genuinas de descentralización de la oferta educativa pero que además la estrategia estaba signada por un criterio que otorgaba un rol de control social a las instituciones de menor tamaño, ya que en las de mayor tamaño, con estudiantes desarraigados de sus lazos de origen era más permeable el accionar de las organizaciones armadas. Esta concepción de la seguridad nacional como elemento central de la implementación del Plan Taquini estaría reforzada por la experiencia del Cordobazo en la cual los alumnos de la UN de la provincia mediterránea tuvieron un rol relevante. En la misma línea Pablo Buchbinder (2005) asigna un valor trascendente a los argumentos extra académicos asociados a la represión política en la decisión de expandir el sistema hacia nuevas instituciones de menor tamaño.

Resulta difícil saldar esta discusión porque hay elementos que permiten adoptar ambas posturas y, en última instancia, resulta complejo dilucidar la ponderación de los distintos motivos que conducen a una decisión. Quienes adoptaron los actos administrativos de creación de las instituciones (básicamente decretos presidenciales) pudieron tener varias intenciones con distintos grados de explicitación y, en general, no expusieron el orden de prelación de los diferentes motivos concurrentes. Lo que no resulta razonable es negar la presencia de una causa vinculada a la seguridad porque era un aspecto integrante de las resoluciones, incluso expuesto en forma taxativa en documentos como el proyecto de factibilidad desarrollado para justificar la creación de la UN de Catamarca.

La negación de Alberto Taquini sobre el componente de control social de la decisión de creación de universidades resulta coherente con su persistente desmentida de una postura ideológica en su actividad política. Sin embargo, fue designado como Decano de la Facultad de Farmacia y Bioquímica de la Universidad de Buenos Aires durante la dictadura de 1966-1973 y Presidente de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires durante la dictadura de 1976-1983. Por el contrario, durante el gobierno democrático intermedio de 1973-1976, y luego del definitivo restablecimiento de la democracia a partir de 1983, no ejerció cargos de responsabilidad política. Además, en el año 1976 fue desagraviado por la dictadura militar por el trato recibido durante de gobierno democrático previo en el que fue cesanteado. Pero más allá de la evidente falta de neutralidad o asepsia ideológica, el Plan Taquini excedió a su creador y los cargos que ejerció no estuvieron vinculados a su implementación. De hecho, las universidades fueron creadas por decretos firmados por el presidente de la República y refrendados por el Ministro de Cultura y Educación de la dictadura y, posteriormente, como una inercia de las decisiones previas, se crearon universidades ya durante el gobierno constitucional de 1973-1976, cuando el argumento del control social se debilita. En síntesis, resulta de muy

difícil dilucidación la motivación protagónica de la creación de instituciones, la cual incluso puede haber variado entre las diferentes universidades y a través del tiempo.

En su formulación original el Plan Taquini preveía la creación de solo cinco universidades, tres más ligadas a la desconcentración de universidades nacionales y dos en áreas de vacancia de ofertas: Universidad del Paraná (Corredor Buenos Aires, Zárate y Rosario), Universidad Nuestra Señora de Luján Gran Buenos Aires Noroeste (Luján y Pilar), Universidad del Río de la Plata (Sur del Gran Buenos Aires, Quilmes y Berazategui), Universidad Pampeana (con cabecera en la Ciudad de Río Cuarto) y Universidad Austral (para la Región Patagónica). El Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975 aprobado por el Decreto N° 19.039 solo mencionaba la creación de tres universidades para el año 1971 (Río Cuarto, Comahue y Lomas de Zamora), el reordenamiento geográfico de la UN de Cuyo en 1972 y la localización de dos nuevas instituciones en las adyacencias a la Ciudad de Buenos Aires. Luego, en gran medida por la presión de las comunidades y gobiernos locales, la implementación fue mucho mayor a su previsión original.

El propio Taquini explica el éxito del plan en términos de una concreción que excedió la formulación inicial por el apoyo de las comunidades locales, al expresar que:

“la calle le ganó al palacio a partir de las comisiones prouniversidad, el interés de las universidades provinciales de nacionalizarse, la demanda real de la expansión, el impacto que tiene para las ciudades la pérdida de la población. Entonces la calle le ganó a la política, nosotros les ganamos a los gobiernos y les ganamos a los rectores...” (Del Bello y Barsky, 2021; p. 358).

A este factor relevante debería agregarse también el elemento mediático que jugó en favor del plan por la llegada de su autor a los

medios gráficos más importantes de la época y, en forma decisiva, el aspecto del poder político, que en última instancia convalidó a través de actos administrativos (decretos presidenciales) la creación o nacionalización de instituciones.

La postura del CRUN, como advertía Taquini, era contraria a la creación de universidades, algo frecuente porque los actores sociales instalados suelen ver a la llegada de nuevos entes como competidores, especialmente en términos de asignación de recursos. Recién en la sexta reunión del CRUN de agosto del año 1969, Taquini remite al CRUN su “Programa de adecuación de la enseñanza universitaria argentina a las necesidades del desarrollo”, pese a que desde hacía un año venía pronunciándose en favor de su iniciativa. La postura del CRUN en los años posteriores fue contraria a la iniciativa en función de los siguientes argumentos:

- La restricción de recursos, que impedía funcionar adecuadamente y a veces financiar carreras nuevas como la de ciencia política en la UBA, por lo cual no se veía coherente la creación de nuevas instituciones.
- El desarrollo de propuestas en un ámbito ajeno a la competencia primaria de la planificación como era el CRUN o, en su defecto, el Ministerio de Cultura y Educación.
- La falta de correspondencia de los proyectos con los contenidos de la Guía para la Evaluación de Proyectos de Creación de Instituciones de Educación Superior Universitaria¹³, elaborada por el CRUN, en términos de la información requerida, en una maniobra elusiva que ocultaba la negativa a aceptar la creación de nuevas instituciones. Esto ocurrió en las primeras creaciones de universidades del período con las propuestas para las UN del Comahue, Lomas de Zamora, Luján y Río Cuarto.
- Las dificultades para la creación de instituciones en provincias periféricas, estimándose que debía priorizarse la oferta de educación superior no universitaria a través de carreras docentes o

13 Esta guía fue aprobada en la undécima reunión del año 1969 del CRUN.

técnicas, con carreras cortas que evitaran los altos índices de deserción. Esto sucedió, por ejemplo, en el rechazo a la propuesta de creación de la UN de Catamarca.

- La concepción de que la expansión educativa debía concretarse mediante “centros universitarios satélites” dependientes de las instituciones ya creadas. La expresión literal de “centros universitarios satélites” fue utilizada por el ingeniero Manuel Gómez Vara, rector de la UN del Nordeste en la décima reunión del año 1972.
- La ausencia de docentes calificados para la enseñanza universitaria, que podía ser un obstáculo insalvable.
- La creación asistemática de universidades, sin contemplar la distribución geográfica de la oferta previa de otras universidades e instituciones de educación superior, que atentaba contra una correcta y eficaz regionalización del sistema en su conjunto, resultando prescindible e innecesaria.
- La politización de las decisiones de expansión del sistema, que por el contrario debían corresponder a motivos estrictamente académicos y tendrían que ajustarse a una planificación previa por sobre las demandas de las comunidades locales.

La incorporación de nuevos rectores durante el año 1972 por la creación de las UN del Comahue y de Río Cuarto¹⁴ dio lugar a la presencia de voces que argumentaban en favor de la creación de nuevas universidades, con motivos similares a los que habían justificado la fundación de las instituciones que representaban y que pueden sintetizarse en las siguientes razones:

- El sistema universitario duplicó su matrícula en los 15 años previos, pero se mantuvo con una cantidad casi constante de instituciones, lo cual requería un replanteo de la oferta universitaria.

14 Los rectores de las UN del Comahue y Río Cuarto Marcelo Zapiola y Sadi Rife expusieron argumentos enfáticos en favor de la creación de nuevas universidades en las décima y undécima reuniones del año 1972.

- La concentración de las carreras en pocas ciudades atentaba contra la igualdad de posibilidades de estudiar de los jóvenes de todo el país y limitaba el desarrollo armónico de la nación.
- Las restricciones presupuestarias que se esgrimían como argumento contrario a la creación de universidades serían también un obstáculo para el crecimiento de las antiguas, pero nadie sostendría que no debían desarrollarse.
- La falta de recursos también existía cuando se crearon las instituciones más antiguas y no fue un obstáculo para que luego cumplieran una misión social benéfica, por lo cual eso mismo pasaría con las nuevas universidades.
- Los aspectos técnicos y la falta de un plan detallado no debían constituirse en mecanismos para obstaculizar una decisión política de dotar de nuevas instituciones al país, existiendo indicadores claros de la necesidad de crear universidades.
- La falta de docentes también se observaba para la creación de carreras nuevas en las universidades antiguas, pero podía solucionarse con radicaciones de docentes de otras instituciones o profesores visitantes.
- La creación de universidades podía evitar la fundación de universidades privadas en espacios geográficos de vacancia, con un perjuicio social si estas tuvieran una peor calidad, una percepción usual de esa época.
- La negativa a la creación de universidades atentaría contra el desarrollo nacional.

El debate en el CRUN sobre esta temática se intensificó durante los años 1971 y 1972 por la creación de algunas instituciones y la inminente puesta en marcha de otras. Finalmente, más allá del rechazo directo o implícito a través de tecnicismos de falta de información de algunas propuestas, el CRUN elaboró y aprobó un documento en la undécima reunión del año 1972 en el cual expuso sus reparos a la creación de nuevas instituciones y solicitó que se solicitara su

dictamen ante cada nuevo proyecto. Este pronunciamiento (Resolución 20/72 del CRUN) tuvo la disidencia del Rector de la UN de Río Cuarto, algo lógico por provenir de una institución de reciente creación.

Por último, cabe señalar que el argumento de la falta de planificación de la oferta universitaria, y más extensivamente de educación superior, iba en contra de la estrategia fomentada por el impulsor central del Plan, Alberto Taquini, de apalancar los proyectos en las demandas de las comunidades locales, en general nucleadas en comisiones-pro universidad. En este sentido, en una mirada retrospectiva este académico reflexiona:

“Diría que el éxito fue que impusimos la necesidad de la expansión del sistema de educación superior. Yo no creo en el planeamiento, creo que es una herramienta que acompaña y ordena la libertad, la autonomía creadora de la universidad; prueba de que el planeamiento no funciona, a mi juicio, en mi caso particular, es que contra todo el planeamiento de que no, nosotros hicimos el sí” (Del Bello, J. C. y Barsky, O, 2021; p. 358).

El arancelamiento de los estudios

La Ley 17.245 determinaba en su artículo 92 la gratuidad de la enseñanza universitaria con algunas excepciones: 1) los cursos para graduados, 2) los estudiantes que no hubieran aprobado un mínimo anual de materias, 3) la repetición de exámenes y trabajos prácticos. Esta norma dejaba a las universidades la decisión sobre el monto de los aranceles en estas excepciones, determinando un valor mínimo en función de un porcentaje del sueldo docente¹⁵.

15 El Art. 92 de la Ley 17.245 expresaba que *“La enseñanza será gratuita, salvo en los cursos para graduados. Las universidades establecerán el mínimo anual de materias aprobadas con que podrá mantenerse el derecho a esa gratuidad. Fijarán asimismo las excepciones a contemplar, los requisitos que deberán llenarse para recuperar el referido derecho y los aranceles anuales fijos a cobrar en los casos señalados, que no podrán ser*

En el CRUN el debate por el arancelamiento no se refirió a temas conceptuales, de fondo, como sucedería en las décadas siguientes, porque esto estaba definido en la normativa vigente. En consecuencia, las discusiones se refirieron a aspectos operativos como, por ejemplo, si el monto del arancel debía fijarse en forma uniforme para todo el sistema o de manera diferente por institución, si debía exceptuarse del pago a los alumnos de bajos recursos y si la repetición o el aplazo de exámenes debía dar lugar al pago de un arancel¹⁶.

En términos concretos, las universidades definieron en forma individual los aspectos sobre los cuales la ley les confería competencias en materia del arancelamiento. La concepción básica subyacente a la norma era que los estudios universitarios eran gratuitos, pero con algunas condicionalidades; los aranceles solo podían corresponder a estudios de posgrado o, en los cursos de grado, como una penalidad por la demora en el avance en la carrera o por la repetición de exámenes o trabajos prácticos. Además, el monto del arancel por examen reiterado no debía ser demasiado bajo para alentar a la aprobación de asignaturas.

Por último, la ley determinaba que la recaudación de los aranceles debía destinarse íntegramente para becas estudiantiles. De este modo, quedaba claro que el financiamiento institucional provendría de los aportes del tesoro nacional, los aranceles funcionarían como una disuasión de comportamientos negativos y la gratuidad sería un derecho estudiantil para el cursado regular de carreras. En este sentido se expresaba el documento elaborado por Borda y Gelly y Obes (1967) como fundamento de la Ley Orgánica de las Universidades Nacionales al indicar que *“La enseñanza será gratuita, pero tal dere-*

inferiores a la asignación básica del menor sueldo de la escala docente. Se establecerán también los derechos por exámenes repetidos y por repetición de trabajos prácticos... Los fondos recaudados deberán destinarse íntegramente para becas estudiantiles”.

16 Los debates en el CRUN referidos al arancelamiento, según consta en las actas, sucedieron en la primera, segunda y tercera reunión del año 1967, la segunda, cuarta y décima reunión del año 1968 y la octava reunión del año 1969.

cho está reservado a quienes cumplan con la regularidad debida a sus obligaciones universitarias”.

La admisión de estudiantes

La Ley 17.245 indicaba que para ingresar a las universidades nacionales los aspirantes debían tener aprobado el nivel medio y, además, se exigiría *“la aprobación de pruebas de ingreso que reglamentará cada Facultad”* (Artículo 82). En este sentido, los consejos académicos debían proponer al consejo superior en cada institución las condiciones de ingreso a las carreras de su facultad o unidad académica equivalente, para que este estableciera las normas de acceso.

En consecuencia, la admisión a las universidades era un tema que debía ser definido por cada institución sin una competencia directa del CRUN para dirimir esto al nivel del sistema en su conjunto. De hecho, en los primeros años del período considerado, entre 1967 y 1969, esto no estuvo en la agenda del consejo y no constaba en las actas de las reuniones. Con posterioridad, debido al creciente conflicto social, la cuestión ingresa en la agenda y se plantea el requerimiento de un estudio específico y un posicionamiento colegiado (acta de la primera reunión del año 1970).

En el año 1971, ante las crecientes demandas sociales y el avance de la temática en la opinión pública, el CRUN emitió un comunicado de prensa en su primera reunión, justificando al sistema de admisión por varios motivos:

- Los exámenes de ingreso no tenían cupo ni una pretensión de limitar el acceso, sino que su finalidad era seleccionar a los estudiantes aptos para el cursado de las carreras.
- El sistema universitario estaba en un proceso de masificación pasando de 37.511 ingresantes en 1968 a 56.069 en 1970, lo cual demostraba el carácter no excluyente del sistema de admisión.
- Los exámenes de ingreso se observaban en la mayoría de los países del mundo, aún con diferentes orientaciones ideológicas,

- como en los Estados Unidos de América, Rusia, India, España, Yugoslavia, Inglaterra, Chile, etc.
- Un beneficio de los exámenes de ingreso era el descubrimiento temprano de vocaciones de los aspirantes, evitando la deserción posterior.
 - En el marco de la gratuidad, señalada como una excepcionalidad en términos internacionales, y los diferentes niveles y orientaciones del nivel medio, era necesario un sistema de admisión en resguardo de la calidad educativa.
 - Los exámenes de ingreso existían desde muchos años antes del arribo del gobierno y habían sido resueltos por consejos universitarios con la participación de docentes, estudiantes y graduados.
 - Finalmente, se señalaba que el sistema de exámenes de ingreso era una decisión establecida por la ley 17.245 y, en consecuencia, las autoridades universitarias no podían eliminar ese sistema de admisión¹⁷.

En la segunda reunión del año 1971 el rector de la UN de Córdoba expuso la situación de esa institución, la cual se caracterizaba por el conflicto con el personal no docente, la resistencia estudiantil (con apoyo docente) a los exámenes de ingreso y la toma de facultades y del rectorado, todo esto en el marco de un creciente malestar social con marchas y disputas especialmente motorizadas por los gremios estatales y del sector automotriz (SMATA). La descripción del rector de la universidad mediterránea ilustra el escenario:

“El Rector llega a la conclusión de que la situación es insostenible sin apoyo del Gobernador de la Provincia... Los señores consiliarios opinan que es imposible receptor pruebas parciales académicamente. No existen incluso garantías para la seguridad física de las personas... La paz académica

17 Acta de la primera reunión del CRUN del año 1971.

ca se conseguirá con una decisión similar a la de la Facultad de Ciencias Económicas (de eliminar los exámenes de ingreso)... La decisión del Consejo Superior se tomó en el momento preciso y no luego de acontecimientos de imprevisible gravedad... ¿Qué es máspreciado? ¿Poner paz en el ambiente universitario y reducir a su mínima virulencia el conflicto o sostener un principio resquebrajado ya por resoluciones de las facultades? ¿Dictar clases a estudiantes deseosos y voluntariosos de aprender o dictar clases en una atmósfera que obliga a suspenderlas, a mérito de una disposición legal, cuya ficción se torna inoperante, dadas las circunstancias?

En resumen, ante un escenario inmanejable, el Consejo Superior de la UN de Córdoba decidió dictar una norma resolviendo que los cursos de ingreso tendrían un carácter optativo y que los aspirantes podrían inscribirse como alumnos de las carreras presentando el certificado de finalización de los estudios secundarios. Cabe señalar que esto contradecía lo establecido en la Ley 17.245 pero, ante la convulsión social imperante en la provincia luego del “Cordobazo”, la casa de altos estudios invocó razones de urgencia y un principio de realidad para declarar el cambio en el método de acceso estudiantil.

Ante la situación ocurrida en la provincia de Córdoba, el CRUN en la segunda reunión del año 1971 se expidió con una postura intermedia. Por un lado, indicó que los cursos de ingreso eran competencia de cada universidad y no del Consejo, pero avalaba su existencia, señalando que la situación de la UN de Córdoba debía ser evaluada por el Poder Ejecutivo por exceder lo estrictamente académico (con esto deslindaba su responsabilidad y no se expedía sobre el fondo de la cuestión) y, por otro lado, advertía sobre la creciente conflictividad social que generaba incertidumbre sobre la obligatoriedad de las pruebas de ingreso.

En las reuniones octava, novena y décima del año 1971 los rectores debatieron el sistema de ingreso y la posible derogación del artículo 82 de la ley 17.245 que establecía las pruebas de ingreso. Las posturas eran heterogéneas, con algunos rectores más propensos a la supresión de exámenes, como el rector de la UN de Córdoba que tenía una enorme beligerancia en su provincia, y otros, mayoritarios, más favorables a su mantenimiento por la convicción de que aseguraban una mayor calidad, para evitar una elevada deserción o por la incapacidad de la infraestructura para absorber a todos los aspirantes.

Más allá de la elaboración de documentos sobre la temática y de algunas consideraciones sobre las ventajas de los cursos frente a las pruebas de acceso y de las falencias de la educación media, finalmente el CRUN adoptó el criterio de no propiciar la derogación del artículo 82 de la Ley 17.245 que, en última instancia, otorgaba autonomía a cada institución para instrumentar sus exámenes de admisión. En el año 1972, pese a la exacerbación de la conflictividad social que puso en agenda a esta cuestión, se diluyó la temática en la esfera del CRUN porque el inminente cambio de gobierno trasladaba el problema a la gestión siguiente.

Tal como se observa en el siguiente cuadro, los nuevos ingresantes y, en consecuencia, la matrícula universitaria crecieron en los años finales de la dictadura como efecto del menor rigor en los sistemas de admisión (más la creación de instituciones).

Cuadro 1. Nuevos inscriptos y matrícula de universidades nacionales por año. Período 1966-1973.

Año	Nuevos Inscriptos	Matrícula
1966	s.d.	207.682
1967	s.d.	221.522
1968	37.511	209.458
1969	38.917	192.787
1970	56.069	210.249
1971	68.291	242.266
1972	79.162	277.481
1973	111.031	320.590

Fuente: elaboración propia en base a datos de Mendonça (2020).

Cabe agregar que si bien los sistemas de admisión eran una problemática eminentemente académica, también incidía el aspecto económico, ya que una de las razones invocadas para su mantenimiento era la falta de recursos para hacerse cargo de la totalidad de los aspirantes.

La autonomía universitaria

La autonomía universitaria era un tema complejo de abordar en este período histórico porque el gobierno de la Revolución Argentina, desde su inicio, intervino las universidades y, luego, sancionó una ley que, si bien formalmente aceptaba la autonomía de las casas de altos estudios, de hecho, restringía la participación de los claustros, impedía la actividad política y se reservaba la facultad de intervenirlas. En consecuencia, cabe cuestionar el grado de autonomía real del funcionamiento universitario, máxime en el marco de un gobierno dictatorial de escaso respeto por las mínimas garantías del estado de derecho.

En consonancia con la situación descripta, las actas del CRUN muestran un Consejo que se alineó con el gobierno nacional, a veces explícitamente y, en la mayoría de los casos, por omisión de los acontecimientos sociales que, en circunstancias normales, hubieran justificado un pronunciamiento directo, sobre todo considerando los tiempos conflictivos para la sociedad argentina en el período analizado¹⁸.

Sin embargo, en temas operativos, el CRUN se manifestó varias veces en favor de la autonomía universitaria, sobre todo como un mecanismo de evitar la aplicación de la normativa referida a la administración pública en las universidades nacionales. En este sentido, el Consejo se opuso a la aplicación de leyes sobre designación de personal, viajes al exterior e incompatibilidades docentes. Asimismo, el Ministerio de Cultura y Educación también manifestaba su respeto por la autonomía, como se ejemplificaba en el acta de la sexta reunión del Consejo del año 1971, cuando el Dr. Malek, Ministro del área, manifestó que *“La Subsecretaría de Coordinación Universitaria se desenvolverá sobre el trabajo que realice el Consejo de rectores y con gran cuidado de la autonomía universitaria”*.

En síntesis, resultaba notorio que en un marco de autonomía universitaria declamada por la normativa, pero en contradicción con la misma legislación y las prácticas gubernamentales, tanto las autoridades universitarias como ministeriales se adaptaron a la situación y actuaron como si esa autonomía existiera y, en temas menores, las universidades trataron de ejercerla. En temas sustantivos no podría haberse hecho lo mismo porque se hubiera cuestionado la legitimidad de origen de las autoridades.

18 Una excepción a la prescindencia del CRUN frente a los acontecimientos sociales del país se produjo en julio de 1970 ante el asesinato del ex presidente de facto Pedro Eugenio Aramburu, cuando el CRUN emitió un comunicado manifestando su preocupación por el episodio.

La gestión del propio consejo

Los temas de administración del CRUN ocuparon una parte llamativamente elevada de los debates que constaban en las actas, pese a ser un tema operativo que, supuestamente, no debería haber justificado el tiempo dedicado por las máximas autoridades universitarias. La gestión de las oficinas del Consejo (que inicialmente funcionó en dependencias de la Universidad de Buenos Aires y luego en espacios alquilados), el pago de las contribuciones de las diferentes instituciones, la contratación del personal y el presupuesto propio del CRUN eran temas que condujeron a debates que, por la escasa magnitud de los recursos involucrados frente a lo que representaba el sistema universitario, daría la impresión de que podrían haberse delegado en instancias inferiores de decisión en lugar de las reuniones de los rectores.

Además del Plenario de Rectores, el CRUN tenía una Secretaría Permanente y dos áreas de planeamiento académico y planeamiento financiero, que luego se convirtieron en cinco departamentos: asuntos académicos, asuntos económico-financieros, organización administrativa, estadística y administración. De este modo, existía un cuerpo administrativo de soporte al funcionamiento del Consejo.

Otros asuntos tratados por el Consejo

En forma adicional a los aspectos ya mencionados, el CRUN trató los siguientes temas con impacto económico: las ayudas para la compra de viviendas del personal docente de dedicación exclusiva, el financiamiento de las obras sociales y los hospitales universitarios, las becas para estudios en el exterior, la generación de relevamientos estadísticos que dieran información para los cálculos económicos y el fondo universitario.

La tramitación de créditos para viviendas de docentes de dedicación exclusiva incluyó intercambios con autoridades de la Secretaría

de Vivienda y del Banco Hipotecario Nacional entre los años 1967 y 1972, lográndose que se otorgaran fondos para préstamos cuya distribución entre universidades decidió el CRUN. La problemática de los hospitales universitarios también fue tratada eventualmente desde el año 1967 hasta 1972, señalándose el elevado costo de las drogas, productos químicos, medicamentos y alimentos para pacientes, que tenían una dinámica distinta del resto de los costos universitarios. Esta situación negativa para los presupuestos fue expuesta con crudeza en la sexta reunión del año 1971 al indicarse que *“para algunas universidades los hospitales constituyen un verdadero cáncer”*. Asimismo, se expresaba que la compleja situación de los hospitales y las obras sociales afectaba especialmente a algunas universidades como las de Buenos Aires, Córdoba y Rosario.

El financiamiento de becarios en el exterior no solo implicó para el CRUN una carga de trabajo de selección, control y rendición de cuentas de becarios, sino también un trabajo de gestión de fondos y fijación de montos para los que viajaban fuera del país. Por otro lado, la generación de relevamientos estadísticos, con las limitaciones tecnológicas de la época, fue llevada a cabo a los efectos de contar con información de estudiantes, graduados, personal, recursos físicos y variables económico-financieras, lo cual fue el insumo imprescindible para los estudios del Consejo.

Finalmente, el CRUN trató en varias oportunidades el tema del Fondo Universitario, constituido por los recursos propios de las universidades y los montos provenientes del tesoro nacional no ejecutados en ejercicios previos (Cantini, 1997). Estas “economías de ejercicios anteriores” tenían, según lo establecido por el artículo 106 de la ley 17.245, la única limitación de no ser usadas para remuneraciones de cargos permanentes. Sin embargo, las autoridades universitarias expresaron en el Consejo su desacuerdo con el Poder Ejecutivo por algunas inmovilizaciones de fondos provenientes de recursos no ejecutados y con observaciones del Tribunal de Cuentas contrarias al libre uso del Fondo Universitario.

ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS UNIVERSITARIOS

El estudio de los presupuestos universitarios requirió el análisis detallado de los instrumentos legales de asignación de fondos para las casas de altos estudios. La fuente primordial de información estuvo dada por las leyes anuales de presupuesto y sus mensajes de elevación. Además, se complementaron los datos con la serie de estudiantes universitarios para el período.

Lamentablemente no se contó con toda la información deseable por diversas razones. Un motivo fue la falta de acceso a todos los datos por las debilidades en las series estadísticas del país. Otro factor estuvo dado porque el estado de la tecnología en esos años no permitía el armado y exposición de las cifras en planillas de cálculo como en la actualidad. Por último, la inflación elevada y persistente del país impidió que las cifras en valores corrientes tuvieran algún sentido por la pérdida de valor de la moneda. Para algunos años, especialmente 1966, 1967 y 1968, la información disponible en las leyes de presupuesto resultó escasa y no permitió exponer la totalidad de las aperturas deseadas. Asimismo, las series de estudiantes tampoco tenían una fuente única de información porque no existía un único relevamiento con parámetros estables, sino que había varias series no totalmente coincidentes. Por ello se optó por tomar los datos más certeros cuando las diferencias fueron pequeñas, como en el caso de las series de alumnos, y no exponer cifras cuando la información no guardara la confiabilidad requerida u, obviamente, cuando fuera inexistente, como se observará en algunas tablas para 1966, 1967 y 1968.

El armado de los cuadros que se exponen en esta sección requirió un esfuerzo adicional porque los presupuestos del período no tenían exactamente la misma presentación, los clasificadores presupuesta-

rios del período no eran los mismos que los actuales e, incluso, a partir del año 1970 se empezó a reemplazar la técnica del presupuesto tradicional por el presupuesto por programas, un adelanto metodológico que, sin embargo, trajo el problema de la discontinuidad en la exposición de los datos. Más allá de estos inconvenientes y con las salvedades mencionadas, se pudo llevar a cabo el trabajo de consistencia de la información y armado de cuadro y series de datos.

Los mensajes y el articulado de las leyes de Presupuesto

El mensaje que acompaña a la ley anual de presupuesto es un documento de suma importancia porque es la justificación conceptual de la distribución de las distintas partidas de gastos y del cálculo de recursos. Si cada cifra incluida en la norma es una autorización para realizar erogaciones para las diversas dependencias estatales, en el mensaje se plasma el porqué de los futuros desembolsos.

Lamentablemente, los mensajes de las leyes de presupuesto del período 1966 a 1973 casi no incluyen menciones a la educación en general ni al sector universitario en particular. Los análisis discurren sobre aspectos macroeconómicos como la inflación, la política fiscal, la participación del sector público en la economía, pero sin hacer comentarios sobre la educación superior, en una omisión indicativa de la falta de prioridad asignada a estas actividades.

A partir del año 1970 se comienza la implementación en el presupuesto nacional de la técnica del presupuesto por programas. Por ello, a partir del año 1971 se exponen indicadores de enseñanza, investigación y extensión por cada universidad, con una desagregación por facultades, hospitales y colegios. De este modo se advierten, por ejemplo, las cantidades de estudiantes y graduados proyectados anualmente por carreras y las prestaciones de enseñanza, investigación y extensión.

La evolución del presupuesto educativo

La función “cultura y educación” contabiliza todas las erogaciones destinadas a este fin independientemente de la dependencia en que se realizan. Esto resulta importante porque el gasto educativo tiene lugar principalmente en el Ministerio de Cultura y Educación, pero también en otras entidades como el Ministerio de Defensa (por los liceos y colegios militares), la Secretaría de Estado de Salud (por la formación en las especialidades médicas), etcétera. Asimismo, el Ministerio de Cultura y Educación tiene gastos que no se corresponde con la función homónima, como los consignados para la función salud en los hospitales universitarios o para la función ciencia y técnica por las actividades de investigación en las casas de altos estudios. Por ello resulta importante analizar tanto el gasto para la función cultura y educación como para el Ministerio del área.

El clasificador presupuestario de esos años (actualmente esto continúa siendo igual) agregaba los gastos en educación con los destinados a cultura, y por ello no resultó posible distinguirlos. En cualquier caso, el sistema educativo formal resultaba cuantitativamente tan superior a las actividades culturales que, en términos económicos estas podían obviarse y no afectan las tendencias básicas, ya que no superaban el 3% del total.

La participación de la función “cultura y educación” en el presupuesto nacional se redujo entre 1967 y 1973 del 17,5% al 12,7%, con una tendencia declinante que se acentuó en los años 1968 y 1973. Estas cifras dan cuenta de la escasa prioridad que la dictadura de la Revolución Argentina otorgaba al sector.

Las erogaciones del Ministerio de Cultura y Educación solo pueden exponerse a partir del año 1970 porque en los años previos no existía este Ministerio, que recién fue creado en 1969 y apareció su imputación presupuestaria en el siguiente ejercicio¹⁹.

¹⁹ Si bien entre los años 1969 y 2023 estuvo naturalizada su existencia, esto no fue siempre así y previamente sus erogaciones estaban incluidas en la Secretaría de Estado de Cultura y Educación y en el Consejo Nacional de Educación. Asimismo, el 10 de

En forma lógica, la participación del Ministerio de Cultura y Educación en el presupuesto nacional no difiere significativamente de la función cultura y educación porque la mayoría de sus componentes son comunes. En consecuencia, también se observa para este Ministerio la tendencia declinante mencionada previamente para la función homónima.

Cuadro 2. Gasto de la función cultura y educación y del Ministerio de Cultura y Educación en el presupuesto nacional. En porcentajes.

Año	Función Cultura y Educación / Presupuesto Nacional	Ministerio de Cultura y Educación / Presupuesto Nacional
1967	17,5	n.c.
1968	14,0	n.c.
1969	14,9	n.c.
1970	15,2	14,7
1971	15,3	14,2
1972	15,5	14,1
1973	12,7	11,6

Fuente: Leyes de Presupuesto Nacional de 1967 a 1973.

Aclaración: no hay datos disponibles con esta apertura para el año 1966.

La participación de la función cultura y educación y del Ministerio de Cultura y Educación en el presupuesto nacional, al ser un cociente, está afectada por los elementos que incluía el denominador, conformado por el total de las erogaciones del sector público nacional. Si bien durante el período estudiado no hay cambios relevantes, para una serie más larga debe considerarse que en esos años el presupuesto nacional incluía elementos sumamente significativos

diciembre del 2023, al asumir la presidencia Milei, se modificó la Ley de Ministerios mediante el DNU 8/2023, degradándose al rango de Secretaría de Educación al ex Ministerio y ubicándose esta repartición dentro del nuevo Ministerio de Capital Humano.

muy distintos de los actuales, puesto que la Ciudad de Buenos Aires (desde 1994 autónoma) y Tierra del Fuego (desde 1990 una provincia, pero en ese entonces un territorio nacional) tenían partidas para su sostenimiento y las empresas públicas (como por ejemplo las dedicadas a las comunicaciones, energía, ferrocarriles y otras) no habían sido privatizadas y estaban a cargo del estado con sus partidas correspondientes. A su vez, otros elementos tenían una menor relevancia, como por ejemplo el sistema previsional, y por ello las comparaciones con la situación actual requieren gran cautela.

La apertura del presupuesto educativo por niveles es otro ejemplo de las disparidades con respecto a la situación actual porque durante esta dictadura no se habían realizado las transferencias a las provincias de las escuelas primarias, los colegios secundarios y los institutos terciarios. En consecuencia, el gasto por niveles educativos tenía una distribución en la que prevalecían la educación elemental (niveles inicial y primario) y media, con una participación que fluctuaba entre el 28% y el 33% del total para cada nivel. La educación superior, que concentraba una parte minoritaria del presupuesto educativo, contenía un rango que iba del 18% al 24% del total, con una tendencia incluso decreciente. Por último, los gastos sin discriminar, como los dedicados a la administración central, oscilaban entre el 14% y el 21% del total y los destinados a la cultura representaban entre el 1% y el 3%.

Cuadro 3. Gasto de la función cultura y educación por niveles en el presupuesto nacional. En porcentajes.

Año	Cultura	Educación Elemental	Educación Media y Técnica	Educación Superior y Universitaria	Educación sin Discriminar	Total Cultura y Educación
1969	2,8	28,6	28,7	23,4	16,5	100,0
1970	2,9	29,5	28,9	22,9	15,8	100,0
1971	3,0	31,0	30,1	21,9	14,0	100,0
1972	2,0	32,3	30,5	20,8	14,5	100,0
1973	1,3	28,3	31,2	18,9	20,4	100,0

Fuente: Leyes de Presupuesto Nacional de 1969 a 1973.

Aclaración: no hay datos disponibles con esta apertura para los años 1966, 1967 y 1968.

El presupuesto universitario

El presupuesto del sistema universitario en su conjunto, que incluía a la suma de todas las universidades, representaba entre el 28% y el 32% del presupuesto de la función cultura y educación del presupuesto nacional. Debe consignarse que estos porcentajes exceden el valor antes mencionado para la educación superior porque las universidades tenían (y tienen) también establecimientos de los niveles inferiores y erogaciones en otras funciones como la salud y la ciencia y técnica.

La participación de las partidas para universidades nacionales en el presupuesto del Ministerio de Cultura y Educación representaba un porcentaje no muy alejado al de la función homónima y, en relación con el presupuesto nacional, las casas de altos estudios participaban con un porcentaje que iba del 3,6% al 4,7%.

Cuadro 4. Partidas de las universidades nacionales en el presupuesto de la función cultura y educación y del Ministerio de Cultura y Educación. En porcentajes.

Año	Presupuesto UUNN / Presupuesto de la Función Cultura y Educación	Presupuesto UUNN / Presupuesto del Ministerio de Cultura y Educación	Presupuesto de Universidades Nacionales / Presupuesto Nacional
1968	31,9	s.d.	4,5
1969	29,3	s.d.	4,4
1970	28,0	28,9	4,3
1971	28,2	30,4	4,3
1972	30,1	33,1	4,7
1973	28,3	31,1	3,6

Fuente: Leyes de Presupuesto Nacional de 1968 a 1973.

Aclaración: no hay datos disponibles con esta apertura para los años 1966 y 1967.

El presupuesto universitario, durante los años extremos del período creció un 7,8%, un porcentaje muy inferior al aumento de la matrícula, que se expandió un 33,6%. En consecuencia, el presupuesto por alumno se redujo un 28,0% al no seguir el ritmo de aumento de los estudiantes. Durante este período, el aumento del PBI fue del 31,2% y el porcentaje del PBI destinado a la educación superior se redujo un 17,9%, lo cual muestra que, pese al aumento del producto, este nivel no fue una prioridad para el gasto público.

Cuadro 5. Variaciones del presupuesto universitario, matrícula, presupuesto por alumno, PBI y gasto universitario en el PBI. En porcentajes.

Período	Variación del Presupuesto	Variación de la Matrícula	Variación del Presupuesto por Alumno	Variación del PBI	Variación del Gasto Universitario en el PBI
1966-1972	7,8%	33,6%	-28,0%	31,2%	-17,9%

Fuentes: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto - Series Estadísticas para el Presupuesto Universitario²⁰, Banco Mundial para el PBI y Mendonça (2020) para la matrícula.

Aclaración: se tomó 1972 como último año para este cuadro por ser el último de ejecución completa de esta dictadura.

El presupuesto nacional destinado a las universidades, hasta la década de los 90s del siglo pasado, asignaba las partidas con una distribución por niveles educativos y por ciertos clasificadores presupuestarios: económicos (gastos corrientes y de capital), por incisos (personal, gastos de funcionamiento, inversiones) y funciones (cultura y educación (enseñanza), ciencia y técnica y, a partir de 1975, salud). Los clasificadores presupuestarios no eran exactamente iguales a los actuales, pero la diferencia más significativa es que actualmente el Congreso solo asigna el monto a cada casa de estudios con la apertura funcional (salud, cultura y educación y ciencia y técnica), distribuyéndose internamente los fondos según la decisión de cada Consejo Superior.

La distribución del presupuesto nacional para el conjunto de las universidades nacionales muestra que la educación elemental representaba solo entre el 0,2% y el 0,4% del total. Las instituciones que

²⁰ Para el período 1966-1992 se utilizó como valor proxy del gasto universitario en el PBI el gasto en educación superior en el PBI para la función cultura y educación. Si bien el estado nacional tenía erogaciones también en instituciones de educación superior no universitaria, estaban se compensaban casi exactamente con los gastos universitarios en otras funciones no contemplados en la función cultura y educación, como las funciones de salud y ciencia y técnica.

tenían establecimientos de nivel inicial o primario eran las UUNN de La Plata, Sur y Tucumán. Los colegios secundarios concentraban entre el 4,5% y el 6,1% de los fondos y tenían establecimientos de nivel medio las UUNN de Buenos Aires, Córdoba, Cuyo, La Plata, Litoral, Nordeste, Rosario, Sur y Tucumán. Lógicamente, la educación superior se llevaba la mayor parte del presupuesto, entre el 50% y el 70%, variando debido a que algunas partidas estaban discriminadas solo algunos años, como la de ciencia y técnica (que representaba en torno al 10% del total) y, por lo tanto, los saltos entre los años 1971, 1972 y 1973 se deben básicamente a criterios de imputación diferentes de los fondos sin discriminar. Los fondos destinados a cultura, como por ejemplo los aplicados a museos, teatros o centros culturales, solo representaban entre el 0,5% y el 1,0% del total. Algunos gastos comunes no podían ser asignados entre niveles o funciones y figuraban como “sin discriminar”, en una cuenta genérica que incluía también a los hospitales universitarios. Lamentablemente, la exposición de la información no fue la misma en todos los años, lo cual dificulta el análisis de tendencias. Sin embargo, tal como era predecible, el componente más relevante era la educación superior y, dentro de ella, las actividades de enseñanza, siendo los niveles inferiores, la cultura y la ciencia y técnica elementos minoritarios en términos económicos cuya asignación no superaba en conjunto al 15% del total.

Cuadro 6. Distribución del presupuesto de las universidades nacionales por niveles, dependencias o actividades. En porcentajes.

Año	Educa- ción Ele- mental	Edu- cación Media	Edu- cación Superior	Ciencia y Téc- nica	Cultu- ra	Sin dis- criminar	Total
1969	0,3	5,4	71,9	0,0	0,0	22,4	100,0
1970	0,3	6,1	73,9	0,0	0,8	18,9	100,0
1971	0,3	6,1	70,5	0,0	1,0	22,2	100,0
1972	0,2	4,5	50,8	10,7	0,5	33,3	100,0
1973	0,4	5,7	61,4	8,3	0,8	23,5	100,0

*Fuente: Leyes de Presupuesto Nacional de 1969 a 1973.
Aclaración: no hay datos disponibles con esta apertura para los años 1966, 1967 y 1968.*

La asignación del presupuesto del sistema universitario según sus tipos de erogaciones permitía advertir que el gasto en personal representaba, dependiendo del año, entre el 66% y el 78% del total, un rango de porcentajes en torno al estándar nacional e internacional del 75%²¹. El resto de los gastos corrientes oscilaban entre el 7% y el 12% anual y las inversiones representaban entre el 14% y el 25% del total, lo cual significaba una participación relativa muy importante, superior a la amortización y que implicaba un incremento del acervo de capital. Si bien la tendencia entre los años 1968 y 1973 tendió hacia un aumento de los gastos corrientes, incluyendo su componente más importante (el gasto en personal) y una disminución de los gastos de capital, aún en el final del período resulta una distribución muy cercana a los modelos teóricos de razonabilidad.

21 El 75% de gasto en personal y 25% para los restantes rubros fue utilizado como parámetro estándar por Levin, H. y McEwan, P. (2001) para el caso educativo en los Estados Unidos de América, por el modelo de pautas presupuestarias del CIN aprobado por el Acuerdo Plenario 465/2003 y por De Batista y Sánchez (2018) para la educación a distancia en la UN del Sur.

Cuadro 7. Distribución económica del presupuesto de las universidades nacionales. En porcentajes.

Año	Gasto en Personal	Resto de Gasto Corriente	Total Gasto Corriente	Gasto de Capital	Total
1968	66,5	9,4	75,9	24,1	100,0
1969	66,2	11,2	77,4	22,6	100,0
1970	70,8	11,9	82,7	17,3	100,0
1971	77,5	7,1	84,5	15,5	100,0
1972	78,0	7,8	85,8	14,2	100,0
1973	76,2	9,5	85,7	14,3	100,0

Fuente: Leyes de Presupuesto Nacional de 1968 a 1973.

Aclaración: no hay datos disponibles con esta apertura para los años 1966 y 1967.

La distribución entre las universidades nacionales

Al iniciarse la Revolución Argentina solo había nueve universidades nacionales, pero luego se incorporaron algunas nuevas al presupuesto nacional como la UN de Rosario en el año 1969, las UN del Comahue y Río Cuarto en el año 1972 y la UN de Salta en el año 1973. Si bien varias universidades nacionales fueron creadas sobre el final del gobierno de la dictadura de la Revolución Argentina, como las UUNN de Lomas de Zamora, Catamarca, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Luján, Misiones, San Juan, San Luis y Santiago del Estero, no llegaron a tener una imputación presupuestaria y el costo económico recayó en los gobiernos subsiguientes. Asimismo, cabe señalar que si bien existen algunos costos elevados de inicio, especialmente de infraestructura, la mayoría de los componentes del gasto universitario corresponde al personal que no se contrata al inicio de la gestión institucional, sino que se va incorporando paulatinamente al desarrollarse las diversas carreras que progresivamente conforman la oferta académica.

Entre los años 1968 y 1971 hubo una distribución de alrededor de un 30% para la UBA y un 70% para el resto de las universidades nacionales. Luego, al incorporarse las nuevas instituciones, la

participación relativa de la UBA cayó en forma casi proporcional al incremento de las nuevas, ya que las restantes instituciones previas mantuvieron su incidencia en forma casi inalterable.

En el caso de la UBA podría sorprender que una sola institución sobre un total de nueve en 1968 o de trece en 1973 concentrara entre el 23% y el 30% del presupuesto. Sin embargo, esta universidad era la de mayor oferta académica y agrupaba en ese período al 38% de la matrícula. El análisis de la razonabilidad de la participación de esta universidad en el presupuesto total de las casas de altos estudios era complejo porque por un lado contenía varios hospitales que sumaban un costo que no tenían las restantes instituciones pero, en sentido inverso, su masividad le permitía operar con una mayor economía de escala al diluir los costos fijos o semifijos en un mayor número de estudiantes. En consecuencia, resultaría muy difícil determinar la pertinencia de la participación relativa de la UBA, pero es razonable que concentrara una parte significativa de los recursos y que esta fuera inferior al porcentaje de su matrícula en el total del presupuesto.

Cuadro 8. Presupuesto de la UBA y de las universidades nacionales agrupadas por antigüedad y número de universidades. En porcentajes.

Año	Presupuesto UBA / Presupuesto UUNN	Presupuesto Resto Antiguas / Presupuesto UUNN	Presupuesto Nuevas / Presupuesto UUNN	Total Presupuesto UUNN	Número de UUNN
1968	29,6	70,4	-	100,0	9
1969	29,6	70,4	-	100,0	10
1970	29,5	70,5	-	100,0	10
1971	28,8	71,2	-	100,0	10
1972	28,2	68,6	3,1	100,0	12
1973	23,1	69,7	7,2	100,0	13

Fuente: Leyes de Presupuesto Nacional de 1968 a 1973.

Aclaración: no hay datos disponibles con esta apertura para los años 1966 y 1967. Se consideran nuevas a las UN creadas en el marco del Plan Taquini, las posteriores a la creación de la UN de Rosario.

SINTESES DEL CAPÍTULO

La descripción de la actuación del CRUN en el contexto de la dictadura de la llamada Revolución Argentina y el análisis de los presupuestos nacionales tienen algunos puntos de contacto, como por ejemplo el marco de la teoría del desarrollo, que ponía un énfasis en la planificación. Esto se vio reflejado en la existencia de planes para el largo plazo que buscaban guiar el crecimiento económico desde el sector público, como por ejemplo el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975, en la existencia del Consejo Nacional de Educación (CNE) que contenía funciones que luego, a partir de su creación, fueron contenidas en el Ministerio de Cultura y Educación, y pretendía concertar con diferentes actores sociales proyectos y programas con un horizonte temporal extendido. Estos cambios en la estructura del área educativa tuvieron un reflejo en la imputación presupuestaria. Además, la interlocución del CRUN con el CNE más otros organismos similares en áreas de ciencia y técnica y de desarrollo, eran síntomas de un rasgo de época que se distinguía por una confianza elevada en el planeamiento.

El CRUN tuvo durante el período de 1969 a 1973 una partida presupuestaria específica en el presupuesto nacional que le permitía financiar sus actividades, incluyendo su planta de personal para las gestiones administrativas y los gastos de funcionamiento asociados. Esta partida, una línea en la planilla de universidades nacionales destinada a la educación superior, era un reflejo de que el estado nacional daba una entidad al Consejo como un actor social relevante.

Otro aspecto en el cual el estudio de la actuación del CRUN y el análisis de los presupuestos tienen puntos de contacto es el Plan Taquini. Los argumentos utilizados en el Consejo para oponerse a la creación de nuevas instituciones, más allá de la adhesión minoritaria de los rectores de las nuevas universidades, tenían un anclaje en la

realidad económica y no eran simples sospechas conspirativas. En este sentido, en el marco de una matrícula universitaria en expansión, que crecía a una tasa anual superior al 8% desde el año 1969, se observaba un presupuesto que no acompañaba esa tendencia y, en consecuencia, mermaba el financiamiento por alumno²².

En este sentido, las cifras permiten advertir que el presupuesto universitario se redujo en términos de su participación en el presupuesto nacional y que la educación superior mermaba su participación en la función cultura y educación y en el ministerio del área. Asimismo, esta tendencia conducía a una concentración mayor del presupuesto universitario en los gastos corrientes y dentro de estos en el rubro personal. En este contexto, resultaba esperable la oposición de las instituciones tradicionales a dejar entrar nuevas universidades que disputarían recursos decrecientes, tal como luego se confirmó durante los últimos años de este régimen, entre los años 1972 y 1973, en un proceso que previsiblemente se prolongaría en el tiempo. En estos dos años las nuevas universidades empezaron a concentrar recursos del presupuesto universitario, alcanzando un 7% del total, pero su dinámica de crecimiento llevaría a aumentar su participación relativa en forma inevitable a medida que aglutinaban porciones mayores de la matrícula. En el rechazo a la incorporación de nuevas casas de estudios coincidieron tanto la UBA como las restantes universidades antiguas, que pese a su antagonismo histórico por la apropiación del presupuesto universitario se aliaron para tratar de frenar la aparición de nuevos “competidores” por los recursos.

El criterio general del período en términos de dos aspectos centrales para el financiamiento como el arancelamiento de estudios y la admisión de los estudiantes fue crear sistemas intermedios entre la masificación inclusiva y la restricción elitista. Por ello no se establecieron pagos de aranceles por los estudios de grado pero tampoco la gratuidad amplia, al supeditarla a ciertas condiciones de la duración

²² En Guichon et al. (1972) se estima que el presupuesto universitario se expandía a una tasa menor a la mitad que la correspondiente a la matrícula.

de la trayectoria estudiantil como la aprobación de un mínimo de materias anuales y la no repetición de exámenes y trabajos prácticos. Este criterio intermedio también se vinculaba al monto y uso de los pagos estudiantiles, ya que el valor no podía ser demasiado bajo como para desalentar la aprobación de materias y los fondos recaudados solo podían usarse para financiar becas. De este modo se buscaba un equilibrio, un punto medio entre posiciones extremas.

En forma análoga, el sistema de ingreso no estaba administrado centralmente, sino que era una potestad de las universidades a partir de la propuesta de sus facultades. Asimismo, si bien existían exámenes de acceso no había cupos que determinaran vacantes fijas, sino que solo se requería la aprobación para ingresar. De este modo había una restricción, pero nuevamente se buscaba el intermedio entre la política de ingreso irrestricto y la limitación rigurosa.

En consecuencia, este gobierno dictatorial tenía conductas muy negativas en términos generales, como la falta de libertades civiles, la inobservancia de los derechos humanos, la censura, etcétera, y, en términos universitarios, actitudes también condenables como la represión de docentes y estudiantes (con la Noche de los Bastones Largos como símbolo trágico), la falta de democracia interna y la vulneración de la autonomía. Sin embargo, luego del breve gobierno democrático en el que se intentó una política universitaria democratizadora y luego se cambió por una intervención mesiánica de las universidades, sobrevendría una nueva dictadura de otra magnitud, en la cual desde el inicio no se buscaba ningún equilibrio sino un nuevo orden fundado en posturas y acciones antes inimaginables.

CAPÍTULO 2

EL PERÍODO DE 1973-1983

LA SITUACIÓN DEL CONTEXTO Y LOS HITOS DEL PERÍODO

El marco global en el que se desarrolló el sistema universitario durante el período 1973-1983 estaba signado por la guerra fría que dividía en dos grandes bloques a la mayoría de los países: uno liderado por los Estados Unidos de América en el que se ponderaba el sistema capitalista (también llamado de economía de mercado) y el sistema democrático de gobierno; y otro liderado por la Unión Soviética en el que se preconizaba el sistema comunista de organización económica y un sistema de “democracias del pueblo” como sistema de gobierno. Más allá de esta división formal, el primer bloque solo declamaba el “mundo libre” para todos los países porque en la práctica más que democracias se apoyaban dictaduras militares anticomunistas en América Latina y África y, en el bloque soviético, las democracias eran solo nominales, puesto que no existía la libertad de asociación y prensa ni una posible oposición a los gobernantes. Además, ambos espacios funcionaban con un férreo control central de sus países líderes que dejaban poco espacio para las disidencias de las diferentes naciones, especialmente en materia de política exterior.

El movimiento de países no alineados, una iniciativa que intentó terciar entre ambos bloques a partir de una autodeterminación de las naciones y una neutralidad ante el conflicto de las superpotencias, no logró consolidarse como un espacio poscolonial relevante. Más allá de algunos países que tuvieron posiciones más independientes (como China, India o Yugoslavia), la mayoría de los estados se encontraba de hecho alineada a uno de los dos espacios dominantes.

La guerra fría continuaba con una alarmante carrera armamentista, aunque ya comenzaba a insinuarse el resquebrajamiento del bloque comunista por su dificultad para competir económicamente con occidente y por un inconformismo creciente, con elementos de

difícil control como la oposición del sindicato Solidaridad en Polonia, que obtenía una amplia simpatía social.

En América Latina en el año 1976, la mayoría de los países eran gobernados por dictaduras militares, incluyendo todos los países limítrofes de Argentina. En el caso de este país, en el período previo de 1973-1976 se vivió una etapa democrática con un ejercicio del poder muy turbulento porque el Presidente Héctor Cámpora asumió el gobierno en mayo de 1973 pero solo duró 49 días como titular del Poder Ejecutivo, luego de los cuales, tras un breve interinato de Raúl Lastiri, asumió su tercera presidencia Juan Domingo Perón, pero solo por ocho meses al fallecer en julio de 1974. Finalmente asumió la presidencia María Estela Martínez de Perón, quien fue depuesta por el golpe militar de marzo de 1976. Durante estos tres años se vivió una conflictividad muy elevada con pujas violentas entre facciones de un gobierno que era apoyado por sectores muy heterogéneos. Además, los militares condicionaban el accionar gubernamental por su amenaza siempre latente, y finalmente efectivizada, de realizar un golpe de estado similar al de los países vecinos.

Esta interrupción del orden constitucional contó con la anuencia del gobierno de los Estados Unidos de América y entidades afines como el Fondo Monetario Internacional, que veían el acceso al poder de los militares como un elemento favorable en el marco de la Guerra Fría. El apoyo explícito del FMI al nuevo gobierno dictatorial se reflejó desde su inicio, ya que a solo dos días de su asunción este organismo transfirió los desembolsos que le negaba al gobierno constitucional depuesto y que los reclamaba ante el deterioro de la situación macroeconómica (Brenta, 2019).

El advenimiento de la dictadura militar contó también con el apoyo de sectores más amplios que los integrantes de las fuerzas armadas, ya que los estamentos que concentraban el poder económico (por ejemplo la Sociedad Rural, la Unión Industrial y las agrupaciones ligadas al sector financiero) y otras dirigencias como la eclesiástica se manifestaron en favor de la interrupción del orden

constitucional (Verbitzky y Bohoslavsky, 2013). Es por ello que en forma creciente los estudios del período se refieren a la “dictadura cívico-militar” en lugar de la “dictadura militar”.

El día de su asunción, el 24 de marzo de 1976, los integrantes de la Junta Militar, Videla Massera y Agosti, máximos titulares del Ejército, la Armada y la Aeronáutica respectivamente, sancionaron el “Acta para el Proceso de Reorganización Nacional” en la cual se determinaron explícitamente los dos propósitos básicos del nuevo gobierno: *“erradicar la subversión y promover el desarrollo económico de la vida nacional basado en el equilibrio y participación responsable de los distintos sectores”*. Para ello se apelaba a *“los valores de la moral cristiana, de la tradición nacional y de la dignidad del ser argentino”*. Asimismo, se declaraban caducos los mandatos de los gobiernos nacional y subnacionales previos, del poder legislativo y la Corte Suprema de Justicia, prohibiéndose las actividades políticas y gremiales.

Asimismo, se puso en vigencia el Estatuto para el proceso de Reorganización Nacional, que determinaba que la Junta Militar, integrada por los comandantes de las tres fuerzas armadas, era el órgano supremo de la Nación y tendría la facultad de nombrar y remover al presidente de la Nación y los miembros de la Corte Suprema de Justicia. El Poder Ejecutivo debía proponer la sanción de leyes a una Comisión de Asesoramiento Legislativo integrada por nueve miembros, tres designados por cada fuerza armada. Además, el presidente designaba a los gobernadores (con acuerdo de la Junta Militar) y estos a los integrantes de los Tribunales Superiores de cada Provincia. En consecuencia, el esquema de gobierno vulneraba la división de poderes republicana, no tenía ningún origen democrático y concentraba el poder en la Junta Militar, con un “loteo” del gobierno entre las tres fuerzas armadas, si bien el ejército, por su tamaño, tenía una primacía que le permitía ejercer la presidencia.

De los dos propósitos básicos de la dictadura, una evaluación en sus propios términos supondría un logro en la lucha contra la

subversión y un fracaso en el desarrollo económico. Sin embargo, esto omitiría que su supuesto éxito se basó en un plan sistemático de secuestros, torturas y asesinatos no reconocidos a través de la desaparición de personas.

Un análisis menos parcial indica que los resultados generales de los casi ocho años de la última dictadura (1976-1983) fueron completamente negativos. Por un lado, la sociedad vivió bajo un régimen autoritario con privaciones hasta de las mínimas libertades civiles como el derecho al voto, a la asociación, al acceso a la prensa libre, etcétera. Asimismo, el efecto más cruento fue la resultante de un terrorismo de estado que, mediante un plan sistemático de secuestros, torturas y asesinatos derivó en una matanza de miles de compatriotas bajo la figura del “desaparecido”, lo cual además de quitarles la vida prolongó el dolor familiar y social al privar a los seres queridos del conocimiento sobre el destino de las víctimas.

La cifra total de “desaparecidos” asesinados por la dictadura es imposible de determinar porque la propia naturaleza del método represivo impidió un conteo confiable, al omitir un registro de víctimas, negar los hechos y esconder las evidencias mediante fosas comunes y el lanzamiento de cuerpos al mar. Más allá de esto, el análisis de la CONADEP²³ de las víctimas reportadas para su informe indicó que el 21% eran estudiantes, la gran mayoría de los cuales eran universitarios, lo cual daría un piso mínimo de 1.900 alumnos matados en este período trágico. En Rodríguez (2014) se contabilizan 2.019 personas desaparecidas y asesinadas, aunque la cifra no es del todo comparable porque incluye algunos docentes, no docentes y

23 La Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) fue formada en el año 1983, con el retorno de la democracia para investigar las violaciones de derechos humanos en el marco del terrorismo de estado. Esta hizo un primer relevamiento que arrojó una cifra de 8.960 desaparecidos. Luego, con el restablecimiento continuo del estado de derecho, se incorporaron nuevas denuncias que hicieron crecer este número, pero por el mecanismo utilizado por la dictadura y el pacto de silencio permanente de sus miembros no puede determinarse una cantidad precisa, más allá de algunas estimaciones que sitúan en 20 mil o 30 mil la cantidad de decesos. En 1984, la Comisión publicó un informe final titulado “Nunca Más”.

autoridades, además de algunos muertos en los dos años previos en manos de la organización parapolicial Triple A. En cualquier caso, las cantidades dan cuenta de la imposibilidad de aportar un dato exacto y, sobre todo, de la magnitud del horror que vivió el sistema universitario.

Este esquema represivo no fue una peculiaridad argentina, ya que se contó con la colaboración recíproca con los países limítrofes, también gobernados por dictaduras, que secuestraban personas e intercambiaban prisioneros por fuera del encuadre normativo local y de los tratados y convenciones internacionales en el marco del denominado Plan Cóndor que, coordinado desde los Estados Unidos de América, buscaba alinear a los países de América Latina en su lucha contra el comunismo a través de la colaboración entre los gobiernos autoritarios. La Doctrina de la Seguridad Nacional imperante en este período otorgaba a las fuerzas armadas el rol de garante del orden interno ante un enemigo que percibían como contendiente de la “Guerra Fría” global (CONADEP, 1986).

En términos socio-económicos, el gobierno planteó un esquema liberal que buscaba una integración al mundo a través de una apertura al comercio internacional, una retracción de las regulaciones estatales, una liberalización del sector financiero y un plan de estabilización, coloquialmente denominado “la tablita” que consistía en un tipo de cambio pautado con minidevaluaciones diarias programadas como ancla nominal inductora de la variación de los precios. Sin embargo, las consecuencias fueron negativas desde todo punto de vista, especialmente a partir de la crisis del año 1981 cuando se hizo incontenible la devaluación y se espiralizó la inflación, dejando como resultados del período una caída marcada del PBI per cápita, una tendencia al crecimiento de la concentración económica, un proceso creciente de extranjerización del aparato productivo, una destrucción del aparato industrial, una inflación elevadísima, una caída pronunciada del salario real, una distribución regresiva del in-

greso y una deuda externa que sextuplicó la recibida²⁴. Este último elemento condicionó significativamente los márgenes de maniobra de los futuros gobiernos democráticos al imponerles un costo fiscal enorme y someterlos a la necesidad de acuerdos con los acreedores.

El gobierno dictatorial tuvo el apoyo explícito de los países centrales y de los organismos de crédito internacionales, además de contar con el apoyo teórico del pensamiento neoliberal que, a partir de la asunción en el gobierno de M. Thatcher en el Reino Unido en 1979 y de R. Reagan en los Estados Unidos de América en 1980, logra una presencia hegemónica como corriente conceptual dominante. Sin embargo, estos soportes de nada sirvieron ante un cuadro económico objetivamente adverso.

El evento más significativo, porque significó una herida mortal para las aspiraciones continuistas de la dictadura, fue la Guerra de Malvinas, iniciada el 2 de abril de 1982 con la invasión de las islas por parte de la Argentina. Si bien su recuperación era un antiguo y justificado anhelo del país, que pretendía finalizar con ese enclave colonialista, el desafío militar a una potencia abrumadoramente superior en términos bélicos resultó una experiencia improvisada, dolorosa y costosa en términos de vidas. La explicación más plausible de una decisión aparentemente inentendible fue la necesidad de revertir un proceso previo de creciente descontento social, manifestado en protestas cada vez más frecuentes ante una crisis económica aguda. Incluso tres días antes de la toma de las Islas Malvinas, el 30 de marzo de 1982, se produce una marcha contra la dictadura con la consigna “pan, paz y trabajo” que cuenta con una masiva participación en la ciudad de Buenos Aires y réplicas en el interior del país, a la cual el gobierno responde con una represión que indigna a

24 Desde el inicio hasta el final de la dictadura el PBI per cápita se redujo un 22,3%, el salario medio bajó un 17,3%, las 100 empresas más grandes pasaron de representar el 30,4% al 36,8% de la producción fabril (Wainer y Schorr, 2022) y la masa salarial bajó un 4% su participación en el PBI (Lindenboin, Graña y Kennedy). Asimismo, sobre el final de la dictadura se espiralizó la inflación, pasando del 131% anual en 1981 al 434% en 1983 (INDEC).

una sociedad en la que prevalece el descontento. Después, el fervor nacionalista beligerante que despertó la reconquista de las islas fue tan fuerte, en gran medida potenciado por el propio gobierno, que impidió una negociación constructiva posterior, llevando al país a un conflicto insensato.

Luego de la guerra de Malvinas el gobierno cayó en el oprobio y le fue imposible lograr una salida digna y consensuada. La acumulación de factores negativos de gran magnitud era determinante para una evaluación inevitablemente negativa: una crisis económica fuera de control, una matanza hacia sus conciudadanos a través del terrorismo de estado sin respetar los derechos humanos y la derrota en una guerra suicida.

Este panorama desolador del período 1973-1983 tuvo sus lógicas consecuencias negativas para la vida universitaria, tal como se desarrolla en el punto siguiente.

Los Hitos del Período 1973-1983

Los cuatro hitos más significativos del período 1973-1983 fueron la sanción de la ley Taiana, la decisión de establecer una represión por fuera de todos los canales regulares para el mantenimiento del orden público, la eclosión económica del año 1981 y la Guerra de las Malvinas. El primero de ellos, la aprobación de la Ley Taiana, durante el interregno democrático de 1973-1976, tuvo el valor simbólico de cristalizar las transformaciones que proponía el nuevo gobierno peronista con una orientación de izquierda, en la que se explicitaba la búsqueda de la liberación nacional y las universidades al servicio del pueblo. Esto reflejaba, además, un clima de época de 1973-1974 ya que fue aprobada por unanimidad en el Senado y por amplia mayoría en la Cámara de Diputados.

La Ley 20.654 Orgánica de las Universidades Nacionales definía a las universidades como comunidades de trabajo, establecía la incompatibilidad de la docencia con el desempeño de funciones en

empresas multinacionales o extranjeras, la gratuidad de la enseñanza y la eliminación de los exámenes de ingreso. Además, incorporaba a los trabajadores no docentes al gobierno universitario, establecía un régimen de becas y la asistencia social a la comunidad universitaria (Friedemann, 2011).

Sin embargo, la tendencia izquierdista duró muy poco y solo un año y cuatro meses luego del fin de la dictadura previa, en septiembre de 1974 asumió como Ministro de Educación Oscar Ivanissevich, se intervinieron las universidades y se revirtieron los cambios previos, con un giro hacia la derecha y una orientación ligada al nacionalismo católico. Las modificaciones incluyeron la cesantía de docentes, el desfinanciamiento de la investigación, la persecución de estudiantes y la instauración de algunas restricciones al ingreso, con cupos en algunas universidades. Lo más grave fueron las amenazas que llevaron al exilio a docentes y los asesinatos y desapariciones de estudiantes y profesores²⁵, en lo que Friedemann (2016) denominó la “transición a la dictadura”.

El segundo hito, ya durante la última dictadura, no tuvo una explicitación tan directa porque no hubo una normativa respaldatoria ni una explicitación de los medios utilizados, como el secuestro, la tortura, los campos de concentración, el asesinato y el ocultamiento de cadáveres, sino que se operó, de hecho, desde el inicio del nuevo gobierno²⁶. Los otros dos sí tuvieron manifestaciones palmarias con signos incontrastables como el abandono del Plan Económico de la Tablita Cambiaria, la declaración del default de la deuda, el desembarco en las Islas Malvinas o la rendición ante las tropas inglesas.

25 En Friedemann (2016) se estiman 979 muertes y 737 secuestros y desapariciones.

26 Los integrantes de las juntas militares de la dictadura arguyeron, cuando fueron juzgados por los delitos de lesa humanidad, que su accionar estaba amparado en el decreto 2772/75 del anterior gobierno constitucional que ordenaba a las fuerzas armadas “*aniquilar el accionar de los elementos subversivos en todo el territorio del país*”. Sin embargo, esta norma de ningún modo habilitaba al uso de mecanismos alejados de la legalidad como la tortura, el asesinato, el secuestro, la tenencia de prisioneros sin orden judicial o la desaparición de personas.

Pero en los tres casos, las consecuencias para el sistema universitario fueron evidentes.

A partir del golpe de estado de marzo de 1976 las universidades nacionales fueron intervenidas y se inició un período oscuro para el sistema universitario con una política tendiente al redimensionamiento (achicamiento) de las universidades y un control político ideológico que incluía todos los métodos para el logro de sus objetivos, desde la exclusión de docentes y la censura de contenidos hasta la persecución de estudiantes o docentes y, en su expresión más cruenta, la desaparición de alumnos, profesores, no docentes y autoridades.

Esta situación llevó a que algunos espacios de formación e investigación se dieran por fuera de los ámbitos formales, en la “universidad de las catacumbas”, a menudo a través de docentes expulsados de las casas de altos estudios y especialmente en las áreas de ciencias sociales y humanidades que no requerían un equipamiento que solo podían proveer instituciones más formalizadas. Asimismo, en las ciencias duras, también fue desfinanciada la investigación en las universidades, traspasándose los recursos a espacios ajenos como el Conicet²⁷ y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)²⁸.

La actividad universitaria cambió su fisonomía en forma absoluta, ya que de instituciones de participación de la comunidad y debate de ideas se pasó a espacios de decisiones transmitidas verticalmente de arriba hacia abajo, con conducciones decididas en ámbitos externos y con la prohibición expresa de dar lugar al trabajo partidario o gremial e, incluso, a la difusión de ideas en esos rubros. Además, se reincorporó a los docentes que habían dejado sus cargos con el retorno a la democracia de 1973.

27 En el año 1982 la Subsecretaría de Ciencia y Tecnología y el Conicet pasaron a depender de la Secretaría de Planeamiento de Presidencia de la Nación, dejando su ubicación previa en el Ministerio de Cultura y Educación, por lo cual pertenecían a una jurisdicción presupuestaria diferente a las universidades nacionales.

28 Sobre este período puede profundizarse en el reportaje a Carlos Abeledo, ex presidente del Conicet, en Barsky y Del Bello (2021).

Luego del golpe, la estructura orgánica del estado fue dividida entre las tres fuerzas armadas, con ministerios manejados por cada una de ellas y solo dos comandados por civiles (Economía y Cultura y Educación). Los cargos de conducción fueron ocupados por dirigentes de derecha, conviviendo dos sectores básicos: los liberales y los nacionalistas. En el Ministerio de Cultura y Educación la alta dirección fue ocupada por este último grupo, los nacionalistas (Canelo, 2010).

En forma análoga a lo sucedido en otras áreas del estado, en los primeros días posteriores al golpe de estado las fuerzas armadas se dividieron las universidades, otorgándose al Ejército el nombramiento del delegado interventor militar de las Universidades Nacionales de Tucumán, Jujuy, Catamarca, Salta, La Pampa, Luján, Rosario, Comahue, Entre Ríos, Nordeste, Misiones, Centro de la provincia de Buenos Aires y Litoral, a la Armada el interventor de las Universidades Nacionales de Buenos Aires, La Plata, Lomas de Zamora, Mar del Plata, Sur, y Patagonia y, por último, a la Fuerza Aérea el interventor de las Universidades Nacionales de Córdoba, Río Cuarto, Cuyo, San Luis y la Tecnológica (Rodríguez y Soprano, 2009a).

Esta división respondía al “loteo” de las áreas de gobierno entre las fuerzas armadas que, a diferencia de la dictadura de la Revolución Argentina, tenía una instancia superior al Poder Ejecutivo constituida por la Junta Militar, que se reservaba los principales resortes de poder en forma consagrada en la nueva legislación (el Acta para el Proceso de Reorganización Nacional y el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional) y se dividía la conducción de los organismos estatales (ministerios, empresas públicas, gobernaciones, etcétera).

Posteriormente, a partir del mes de agosto de 1976 se designaron interventores civiles. Los rectores nombrados tenían una adscripción irrestricta a las políticas educativas de la dictadura, que implementaban, y en muchos casos colaboraban también con la represión ilegal. Su origen ideológico se correspondía con la derecha conservadora y

tenían una estrecha relación con círculos católicos. Sus profesiones de origen eran muy diversas y, en la mayoría de los casos, eran graduados y docentes en las casas de estudios que dirigían. Varios de ellos luego ejercieron otros cargos dentro del aparato estatal como ministros o intendentes por su adhesión al gobierno. Hubo dos casos de sacerdotes que fueron rectores en el período (en las UUNN de Jujuy y la Patagonia San Juan Bosco) y dos militares que luego del período inicial permanecieron en funciones (en las UUNN de Córdoba y de la Patagonia San Juan Bosco) (Rodríguez, 2014).

El énfasis puesto en el área educativa se debía a que el gobierno quería “interrumpir el eslabonamiento entre generaciones del accionar subversivo” y por ello se persiguió a las agrupaciones estudiantiles y a los docentes considerados opositores y se prohibieron autores con criterios delirantes que incluían a clásicos de la literatura universal como Neruda o García Márquez. Más grave aún, a través de la “Operación Claridad” y la “Directiva sobre la infiltración subversiva en la enseñanza” se incitaba a la delación de alumnos y profesores por parte de autoridades y pares de todos los niveles educativos (Novaro y Palermo, 2003).

A partir del año 1977, al iniciarse las reuniones del CRUN, los encuentros eran presididos por el Ministro de Cultura y Educación y se encontraban presentes delegados de las fuerzas armadas, habiendo reuniones secretas por temas de “seguridad”. Las relaciones entre el gobierno y el CRUN eran cordiales porque las autoridades universitarias eran designadas por el Ministerio de Cultura y Educación y tenían una fuerte adhesión al gobierno. En este sentido, en la quinta reunión del año 1977 el Secretario de Estado de Educación expresó que el gobierno a los rectores *“los apoya y los respeta, pues de un estado de total desorganización y caos se va llegando paulatinamente a la normalización académica de las casas de estudios. Esto es lo que significa el Proceso de Reorganización Nacional...”*.

Las reuniones secretas del CRUN sobre temas de seguridad se realizaban bajo el liderazgo del Coronel Valladares, jefe de gabinete

de asesores del Ministerio de Cultura y Educación, quien además organizaba conferencias obligatorias para los docentes de las universidades en las que mostraba fotos de personas y preguntaba si los reconocían porque debían delatar a los “infiltrados” en las facultades. Además, “instruía” sobre cómo detectar por su vocabulario a docentes o alumnos con formación marxista para luego denunciarlos (Del Bello y Barsky, 2021).

Los discursos de los rectores interventores, además de su bajo nivel académico, se caracterizaban por concepciones ideológicas de un fundamentalismo religioso y una visión autoritaria notable. Como ejemplo puede citarse la exposición del Rector de la UN de Cuyo, Dr. Santos Martínez, en la primera reunión del año 1979 en la que planteó que:

“la necesidad de una real formulación ideológica de lo que se quiere hacer del país y del hombre argentino... La senda por la cual comenzó a andar el hombre en su juventud, esa misma seguirá cuando viejo, dice el Génesis... Hay que evitar el vacío ideológico que hará volver al marxismo, que se demostró que puede estar en buenas familias...”

En esa misma línea se expresó el Ministro de educación Llerena Amadeo al presentar la Ley 22.207 cuando indicó que la universidad se correspondía con “sectores de la vida del país en donde con mayor intensidad actuó la subversión apátrida” y que el objetivo de la nueva norma era “erradicar totalmente del régimen universitario la subversión” y producir la definitiva “normalización” del sistema (Rodríguez y Soprano, 2009a).

La crisis económica que se inició en el año 1981 con el fin de la “Tablita cambiaria”, un plan económico que buscaba dar un ancla cambiaria a través de devaluaciones programadas ante la aceleración inflacionaria, generó una recesión, un aumento del desempleo, una baja del salario real, un incremento de la desocupación, una expan-

sión de la renta financiera a expensas de la actividad productiva con tasas de interés elevadas y una devaluación brusca de la moneda para intentar hacer frente a un contexto externo muy complejo por el sobreendeudamiento y el alza de las tasas de interés internacionales. Lógicamente, esto repercutió en el sistema universitario con mayores restricciones presupuestarias, dificultades para cobrar los aranceles recién implementados y las primeras protestas estudiantiles en las instituciones más grandes a través de los centros de estudiantes que, aunque con muy poca actividad, en algunos casos mantenían cierta vigencia.

Más allá de la gravedad de las situaciones antes descritas, un hito que funcionó como un parteaguas dentro del período fue la Guerra de las Malvinas, que alteró la vida institucional del país y, consecuentemente, del sistema universitario. La adhesión a la causa bélica fue ilimitada, con expresiones que resultan incomprensibles, vistas desde la actualidad, para un ámbito público educativo, como la declaración del Ministro de Educación en la primera reunión del CRUN del año 1982:

“Yo me atrevo a decir lo mismo que he dialogado en las oportunidades que he tenido hasta ahora de visitar universidades del interior del país, lo mismo que he dicho a los jóvenes: Dios a algunos les pide la vida muriendo, es decir los encuentra aptos para transformarles su vida y los saca de esta vida y los lleva a gozar de la plenitud de Su rostro, que en este momento debe ser azul y blanco.”

El CRUN en su primera reunión del año 1982 realiza una declaración de apoyo a la Guerra de las Malvinas en la cual expresa que:

“La recuperación de Las Malvinas y las demás Islas del Atlántico Sur, que pertenecen a la República Argentina de acuerdo a títulos jurídicos, históricos y geográficos in-

controvertibles, constituye una epopeya que ha suscitado la adhesión unánime de docentes, alumnos y personal administrativo de las Universidades Nacionales... Ante la agresión ejecutada por Gran Bretaña con menosprecio de normas elementales observadas por los países civilizados, las universidades nacionales continuarán cooperando con todos los medios disponibles en la lucha ejemplar emprendida por la Nación Argentina”.

Durante el conflicto bélico en el marco del CRUN se llevaron a cabo múltiples actividades universitarias de apoyo a la guerra, como por ejemplo la donación y generación de bancos de sangre, la recaudación de fondos para solventar erogaciones de la gesta patriótica, las campañas de concientización para lograr apoyo civil a través de los medios de comunicación de las universidades, la puesta a disposición de los hospitales universitarios para las necesidades derivadas del conflicto y el relevamiento de voluntarios de la comunidad universitaria para participar como personal militar o de apoyo a la guerra.

Luego del desenlace negativo en términos de la pérdida de los territorios justamente reclamados y trágico en términos de vidas humanas desperdiciadas en una guerra suicida ante la abrumadora asimetría de capacidades bélicas, el CRUN no se refirió más a la temática de la Guerra de las Malvinas, como si un evento de tamaño magnitud no hubiese sucedido. Además, la suma de una recesión económica gravísima, una derrota militar absurda y la creciente conciencia de las violaciones de los derechos humanos con sus consecuentes secuestros, torturas, asesinatos y desapariciones de personas, generó una situación de total descrédito del gobierno saliente que, en el mundo universitario, se trasladaba a los rectores que eran sus representantes directos, puesto que no regía en absoluto la auto-

nomía universitaria²⁹. Por ello, luego del conflicto bélico, el CRUN solo representaba a autoridades en retirada que trataban de manejar instituciones en nombre de un gobierno que no podía negociar, y menos imponer, ninguna medida para el largo plazo.

A raíz de la situación oprobiosa en la cual se produjo el final de la dictadura, los rectores trataron de condicionar a las instituciones en el futuro aprobando nuevos estatutos y llevando a cabo concursos docentes, en un esfuerzo inútil ante un cambio de régimen que de ningún modo toleraría en el largo plazo los condicionantes del último gobierno de facto.

29 Un ejemplo del menor poder dictatorial se ejemplifica en Seia (2015), exponiéndose cómo empiezan a reducirse los controles y la represión en la UBA a partir de la derrota argentina en la Guerra de las Malvinas en 1982.

EL FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO A PARTIR DE LA ACTUACIÓN DEL CONSEJO DE RECTORES DE UNIVERSIDADES NACIONALES

Al asumir la dictadura en 1976 se hallaba vigente la Ley Orgánica de las Universidades N° 20.654, sancionada en 1974, la cual tenía una concepción popular y antiimperialista que privilegiaba los intereses nacionales frente a los extranjeros y planteaba que las universidades nacionales debían hacer aportes “*útiles al proceso de liberación nacional*” (Art. 1), que debía tenderse a la “*independencia tecnológica y económica*” (Art. 2) y la incompatibilidad de la docencia universitaria con “*el desempeño de funciones jerárquicas o de asesoramiento, remuneradas o no, al servicio de empresas multinacionales o extranjeras*” (Art. 11)³⁰. Más allá de que se buscaba compatibilizar esta visión motorizada por las agrupaciones peronistas universitarias con principios reformistas como la autonomía universitaria, en los hechos el giro conservador y autoritario durante el propio gobierno peronista no respetó la autonomía de las casas de estudios que reemplazaron a las autoridades por interventores más afines a la nueva orientación gubernamental (Buchbinder, 2005).

El gobierno de María Estela Martínez de Perón se apoyó crecientemente en los sectores más reaccionarios y, en términos educativos, designó como Ministro, en lugar de Jorge Taiana, de tendencia progresista, a Oscar Ivanissevich, un médico que planteaba una depuración ideológica para terminar con la “*infiltración marxista*”. Durante su ejercicio del cargo estuvieron intervenidas las universidades nacionales, se persiguió a numerosos docentes y la Triple A, grupo parapolicial de extrema derecha, generó múltiples acciones violentas incluyendo el asesinato de docentes y estudiantes, tal como rememora el académico Norberto Fernández Lamarra (Voces de Educación

³⁰ Esta incompatibilidad tuvo un efecto básicamente en docentes de carreras profesionalistas como las ingenierías y contador público.

1, 2022). En el mismo sentido se expresa el ex Rector de la UN de Río Cuarto, Alberto Cantero, al señalar que *“Ya en septiembre de 1974 el nivel de violencia paraestatal era alto. La Triple A empezó a incluirnos en sus listas... La triste “misión Ivanissevich” era persecución intelectual y política. Persiguió a estudiantes, no docentes, docentes e investigadores”* (Del Bello, J. C. y Barsky, O, 2021; p. 402).

Apenas cinco días después de asumir el gobierno dictatorial, se sancionó el Decreto Ley 21.276 que derogó parcialmente a la Ley 20.654 (Ley Taiana) y planteó:

- 1) el *“redimensionamiento de las universidades”* un eufemismo para revertir el proceso previo de masificación (Art. 3). En este sentido, el año previo a la asunción del gobierno democrático de 1973, en el año 1972, la matrícula de las universidades nacionales fue de 299.951 estudiantes y el último año completo de esta nueva administración, 1975, los alumnos fueron 431.454 (un aumento del 43,8%). Durante el gobierno militar la fijación del examen de ingreso hizo que la matrícula se fuera reduciendo anual y gradualmente (no por la expulsión de estudiantes sino por menor presencia de nuevos alumnos) hasta totalizar 337.998 estudiantes en 1983 (una reducción del 21,4%);
- 2) la intervención de las universidades a través del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, el cual asumiría las funciones de las asambleas universitarias y designaría interventores, mientras que los rectores-interventores asumirían los roles de rectores y consejos superiores y los decanos interventores (designados por los rectores) tomarían los roles de decanos y consejos directivos, eliminando de este modo los cuerpos colegiados (Art. 3);
- 3) el único requisito para el ejercicio de la docencia universitaria sería la idoneidad científica (Art. 6);
- 4) la prohibición de toda actividad de *“adoctrinamiento, propaganda, proselitismo o agitación de carácter político o gremial docente, estudiantil o no docente”* (Art. 7).

En noviembre de 1976, en la localidad bonaerense de San Fernando, hubo una reunión de rectores de universidades nacionales, previa a la existencia formal del CRUN en esta etapa. Luego, en febrero de 1977, con todas las universidades nacionales intervenidas, el Poder Ejecutivo sancionó el Decreto 391/77 a través del cual se crea el Consejo de Rectores de Universidades Nacionales como organismo asesor del Ministerio de Cultura y Educación, al cual se le otorgaron las siguientes atribuciones:

- 1) acordar las medidas de coordinación entre las universidades;
- 2) asesorar sobre la supresión, modificación o creación de carreras, facultades o departamentos que planteen las instituciones;
- 3) asesorar al ministerio de Cultura y Educación en materia de planificación, presupuesto, normativas, planes de estudios y relaciones institucionales;
- 4) participar en estudios sobre creación o autorización de nuevas universidades.

A diferencia de lo observado en el período 1967-1973, el CRUN en esta etapa tenía atribuciones solo de asesoramiento, sin competencias para la fijación de normas, programación del planeamiento, coordinación del sistema o elaboración de proyectos de presupuestos.

Finalmente, en abril de 1980 se sancionó el Decreto Ley 22.207 que expuso con precisión el marco normativo propuesto por la dictadura. Esta norma, como lo expresaba el documento que lo antecedía, firmado por los Ministros de Economía y de Cultura y Educación José Martínez de Hoz y Juan Llerena Amadeo, buscaba alinear las actividades universitarias con los objetivos del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional.

El Decreto Ley 22.207 determinaba en su Artículo 4 la prohibición en el ámbito universitario de toda actividad política o gremial e incluso la incompatibilidad del ejercicio de cargos de conducción universitaria con cargos directivos político-partidarios o gremiales. Inclusive se impedía la formulación de declaraciones públicas vincu-

ladas a actividades político-partidarias o gremiales de las autoridades universitarias. Además, esta norma estableció en su Artículo 74 que *“Los Rectores de las Universidades Nacionales integran el Consejo de Rectores de las Universidades Nacionales (C.R.U.N.) que asesorará al Ministerio de Cultura y Educación a su requerimiento, con relación a los asuntos mencionados en el artículo 73 (planeamiento) y en todo lo vinculado a la coordinación interuniversitaria”* y en el Artículo 39 la posibilidad del arancelamiento de los estudios.

Tal como remarca Cantini (1997), resulta claro que la Ley 22.207 acentuó las atribuciones del Poder Ejecutivo frente a las de las universidades nacionales y el CRUN, concediendo a este solo un rol de asesor del Ministerio de Cultura y Educación, pero “a requerimiento” de este último, con lo cual hasta la función de asesoramiento se encontraba supeditada a los tiempos, temas y voluntad de las autoridades ministeriales. La eventual asesoría del CRUN a otros organismos oficiales también estaba limitada a decisiones que afectaran a las universidades y debía hacerse a través del Ministerio de Cultura y Educación según lo prescripto por el Decreto 391/77.

Más allá del nuevo marco normativo que otorgaba al CRUN funciones de asesoramiento y no de planificación o ejecución, el alineamiento de las autoridades universitarias con las del Poder Ejecutivo Nacional era tan estrecho que no existieron voces discordantes, con excepción de la UBA en algunos casos, frente a las decisiones adoptadas y se implementaron activamente los lineamientos generales en temas muy controversiales para las instituciones como los exámenes de ingreso, el arancelamiento de estudios, la persecución a docentes y alumnos, el cierre de carreras o la modificación de contenidos.

De hecho, el alineamiento del CRUN a la política del gobierno era tan directo y explícito que el Rector de la UN de La Plata fue el presidente del CRUN durante todo el período de la última dictadura y, según explica Rodríguez (2014) *“actuó como un virtual encargado del área universitaria del Ministerio de Educación”*. En efecto, en la realidad actuaba más como un representante del Ministerio ante las

universidades que como vocero de estas ante el Ministerio, como formalmente se suponía. Además, era teniente primero del Ejército Argentino como profesional médico veterinario, lo cual expone su pertenencia institucional a la organización que había usurpado el poder.

A diferencia del funcionamiento intenso del CRUN en el período 1967-1973, durante la última dictadura el trabajo del Consejo fue mucho menos activo en términos de reuniones, actos administrativos, decisiones, temas tratados, estudios, eventos, manejo económico y relaciones institucionales con otras entidades del sector público, de la sociedad civil y de otros países. Además de su mandato legal más restringido tenía una estructura de personal más débil y era integrado por rectores interventores con menor llegada a los ámbitos de decisión política extra institucional. Como reflejo del ritmo menor de trabajo puede advertirse que entre 1967 y 1973 hubo 68 reuniones del CRUN que en sus actas se plasmaron en 1.552 folios mientras que, entre 1977 y 1983 hubo 23 reuniones que se transcribieron en actas con 846 folios.

El CRUN en la última dictadura tuvo una incidencia menor que en la previa, pero estuvo lejos de ser irrelevante. Su foco de atención y sus definiciones más importantes se ligaron con la redefinición de la oferta académica a través del cierre de carreras (e incluso facultades y una universidad), la reducción del sistema universitario, la instauración de exámenes de ingreso, el arancelamiento de los estudios y la adhesión irrestricta a las políticas gubernamentales.

El presupuesto anual del sistema universitario

El Decreto 391/1977 que crea el CRUN le otorga a este entre sus atribuciones, en el artículo 6 inciso d, la de asesorar al Ministerio de Cultura y Educación en la preparación de los proyectos de presupuesto de las universidades nacionales. Además, esta norma expresa que el Ministerio le prestaría el apoyo administrativo para el desa-

rollo de sus funciones. En consecuencia, por la restricción legal y por sus propias prácticas, el CRUN tenía una incidencia muy escasa en la elaboración y discusión del presupuesto universitario, limitándose a pedidos genéricos, pero sin formulaciones más detalladas y que pudieran tener efectos concretos.

A diferencia de lo que ocurrió en la dictadura previa y en la democracia posterior, tampoco tuvo el CRUN interlocutores variados y jerarquizados que pudieran viabilizar sus demandas. En consecuencia, sus contactos más frecuentes, casi únicos, se daban con el Ministro de Cultura y Educación, el Subsecretario de Asuntos Universitarios, su subordinado a cargo del sector específico y técnicos contables de este ministerio. Por lo tanto, no había un espacio legal ni se habilitaban líneas de contacto con las autoridades económicas del país y, por lo tanto, la gestión económico-financiera estaba mediada por el Ministerio de Cultura y Educación. Más aún, no solo los rectores no tenían llegada a otros estamentos de poder, sino que su organismo coordinador, el CRUN, tenía dentro a los delegados de las fuerzas armadas, de manera que, de hecho, estaba intervenida su propia representación.

La situación presupuestaria de las universidades nacionales fue muy negativa durante todo el período del Proceso de Reorganización Nacional. Desde su primera reunión en febrero de 1977 las autoridades universitarias alertaron sobre sus carencias presupuestarias y el Ministro Bruera les informó que el estado precario de las cuentas públicas llevaba a restricciones inevitables y a la necesidad de imponer un plan de austeridad que redujera el déficit fiscal ante una inflación desbordada. Por ello, cada Ministerio debía reducir en un 10% su presupuesto³¹.

La dinámica de exigencia de medidas austeras, concretas y perentorias, más un declamado horizonte de mejora en un futuro indeterminado se reiteró en las reuniones de los años siguientes. Tam-

31 Posteriormente, el Ministro Bruera renunciaría, entre otras razones, por la asfixia presupuestaria que sufría el sector educativo.

bién se planteó la posibilidad de constituir una comisión de expertos que analizara exhaustivamente el presupuesto universitario en vistas a su fortalecimiento, pero esto no tuvo ningún resultado tangible.

Adicionalmente, las universidades demandaron a las autoridades por una mayor flexibilidad en el uso de los recursos, porque el presupuesto se asignaba por incisos y no podían redistribuirlo, por el financiamiento de las contrataciones para los cursos de ingreso y por el manejo de los recursos propios. En contrario, las autoridades ministeriales señalaban que había planes de aumentos de presupuesto y salarios plurianuales, a veces con metas específicas, como la duplicación en términos reales en el año 1977, que luego no se concretarían. Asimismo, se presumía una merma futura de la inflación al pasar de un financiamiento del déficit fiscal a través de la emisión monetaria a una eliminación de dicho déficit o, en caso de que persistiera, mediante el endeudamiento. Lamentablemente, el déficit fiscal no se redujo, el crecimiento de los créditos tomados terminó en una crisis de deuda y la inflación no solo no se redujo, sino que se incrementó³².

En algunos casos, como el de la UN de Tucumán y la UN de La Plata, se cerraron los comedores universitarios y, en esta última, se aumentaron los aranceles de los trámites administrativos para estudiantes, pero estas y otras medidas puntuales no cambiaron la situación de falta de recursos.

En el año 1978, al debatir su carencia de fondos y la inflexibilidad en su uso, el Rector de la UN de Rosario, Dr. Ricconi, planteó que *“Se necesitan recursos, se está recurriendo a cooperadoras y fundaciones para colaborar con el Proceso Nacional. Si no se hace algo, en diez años, seremos responsables de la subversión”*. Si bien esta adhesión a la política general de la dictadura concitó el apoyo de sus colegas, no morigeró la inflexibilidad del Ministerio de Economía para conceder más presupuesto o facilitar su utilización.

32 Actas de las reuniones 6ta de 1977, 1ra y 2da de 1978, 1ra, 2da y 3ra de 1979, 1ra, 2da y 3ra de 1980, 1ra y 2da de 1981 y 2da y 3ra de 1982.

Para el año 1979 los rectores se vieron forzados a aceptar nuevos recortes de fondos, un 5% del total, y no lograron hacer prosperar su pedido de trabajar con bancos provinciales que otorgaban mayores facilidades frente al Banco Nación. Además, se frenaron las obras de mantenimiento o nuevas construcciones y gastos para viajes, congresos y material bibliográfico. Asimismo, al no poder comprar moneda extranjera, bonos u otro activo indexable, las universidades veían erosionarse sus tenencias financieras. En el año 1980 continuó el declive en el financiamiento universitario.

Sin embargo, la situación se tornó dramática en términos económicos para las universidades a partir del año 1981, con la caída del plan económico de “La Tablita”, y los rectores, pese a su alineamiento incondicional con las políticas globales de la dictadura, expresaron unánimemente en el CRUN sus carencias crecientes con numerosos ejemplos sobre su incapacidad para afrontar los gastos mínimos para el funcionamiento. El financiamiento de la educación sufrió una reducción superior al promedio en el presupuesto nacional y lo mismo ocurrió, en particular, con las universidades nacionales, que debieron concentrar casi todos los fondos en el pago del personal y desatender los rubros de bienes y servicios para el desarrollo de actividades de enseñanza, investigación y extensión, así como todo gasto destinado al equipamiento y las construcciones. A partir del año 1982, luego de la derrota en la Guerra de las Malvinas, la situación presupuestaria fue descrita por los rectores como “crítica” y todos los indicadores exponían un financiamiento mínimo, tanto en términos salariales y plantas de personal como en los restantes rubros. Esta situación era aceptada por los Ministros de Cultura y Educación y afectaba especialmente a las universidades más nuevas, creadas durante el Plan Taquini, porque no podían deteriorar una infraestructura de la cual carecían.

Los escalafones docente y no docente

La Ley 21.276 sancionada apenas cinco días después del golpe de estado modificó el artículo 11 de la Ley 20.654 que indicaba que *“Es incompatible con el ejercicio de la docencia universitaria o funciones académicas que le sean correlativas, el desempeño de funciones jerárquicas o de asesoramiento, remuneradas o no, al servicio de empresas multinacionales o extranjeras, como así también la pertenencia a organizaciones u organismos internacionales cuyos objetivos o accionar se hallen en colisión con los intereses de la Nación”* por el siguiente texto: *“Es incompatible con el ejercicio de la docencia universitaria o funciones académicas que le sean correlativas, todas aquellas actividades que se aparten del propósito y objetivos básicos fijados para el proceso de reorganización nacional”*. De este modo se generaba un marco normativo que otorgaba al gobierno un espacio discrecional para dejar fuera de las universidades a los trabajadores por el mero hecho de oponerse. La formulación de este artículo constituye la quintaesencia de un ejercicio antidemocrático del poder, ya que no se determinan causas para la imposibilidad del ejercicio docente sino simplemente la falta de sujeción a los objetivos gubernamentales.

Además, el Decreto 391/1977 al establecer las atribuciones del CRUN indicó en el artículo 6 que debería *“Asesorar sobre normas comunes a todas las Universidades Nacionales respecto a investigación, sistema de admisión de alumnos, régimen académico, estatuto y escalafón del personal”*. En consecuencia, se otorgó al CRUN un rol de asesoría al Ministerio de Educación, sin ningún poder decisorio.

En términos normativos, por último, la Ley 22.207 no estableció mayores novedades en términos de carrera docente, categorías o dedicaciones, excepto por la incorporación de la dedicación “plena”, con una carga horaria de 45 horas semanales, similar a la exclusiva, pero sin incompatibilidades para el ejercicio de otras tareas por fuera de la docencia.

En términos generales, las estructuras y los salarios del personal docente y no docente no estuvieron en el centro del trabajo del CRUN durante esta dictadura; la realización de concursos, con el ilusorio objetivo de dar continuidad a las políticas instrumentadas, constituyó el elemento más relevante en materia de recursos humanos.

Los aspectos tratados en las reuniones del CRUN sobre el personal docente y no docente fueron los siguientes:

- *Los salarios docentes.* En las reuniones se planteó reiteradamente el problema de los bajos salarios de los docentes, de los investigadores, del personal contratado y de los profesores de los colegios preuniversitarios. La necesidad de una jerarquización de los sueldos era de imposible cumplimiento debido a la caída en los presupuestos de las universidades nacionales, la inestabilidad macroeconómica y el pobre desempeño de las cuentas públicas. Este rezago salarial se planteó en forma recurrente y tanto en términos generales como en señalamientos puntuales como el bajo salario de los docentes con trayectoria en el exterior por la falta de reconocimiento de su antigüedad o la menor retribución de los docentes de dedicación exclusiva frente a los investigadores de otros organismos del Estado Nacional³³. Si bien hubo planes de recomposición salarial del personal (como por ejemplo el de diciembre de 1977), nunca pudieron cumplirse y los sueldos persistieron en niveles reducidos.
- *Las incompatibilidades.* Esta cuestión se suscitó tanto desde una mirada que exigía un control más estricto para disciplinar a los docentes como desde la necesidad de una mayor laxitud para poder contar con profesores para los cursos de ingreso (Actas 2 de 1978 y 1 de 1981).
- *El régimen jubilatorio.* Los rectores debatieron sobre las posibilidades para contratar docentes que se hubieran jubilado y en

33 La problemática de los salarios del personal docente se puede leer en las actas de las reuniones primera y quinta de 1977, la primera reunión de 1978 y las reuniones primera y quinta de 1980.

qué medida lo permitía la ley vigente para aquellos que eran eméritos o consultos. También solicitaron una mejora en los niveles remunerativos de los pasivos para aproximarlos a un 82% del salario de los docentes en actividad y un régimen jubilatorio especial para los rectores (Actas de la primera y la sexta reuniones de 1977, de la primera de 1978, de la segunda de 1981 y de la segunda reunión de 1983).

- *Las plantas de personal.* Desde el inicio de la última dictadura se congelaron las vacantes de personal docente y no docente. En febrero de 1977 se encaró un relevamiento de estructuras tendiente a su análisis. Los rectores demandaban un descongelamiento de las plantas de personal, pero este nunca fue concedido y por ello se debió trabajar con serias limitaciones e, incluso, “usar artificios” presupuestarios (Acta 2 de 1978) para nombrar docentes, lo cual significa que se utilizaron eufemismos en contrataciones o sustituciones para disfrazar designaciones imprescindibles (Actas de las reuniones 1, 2, 3 y 6 de 1977 y 1 y 2 de 1978). Inclusive, en el año 1982, ante la extrema gravedad de la crisis económica, los rectores fueron forzados a realizar recortes de plantas de personal. Según la máxima autoridad de la UN del Sur esta situación fue especialmente cruel, tal como se desprende de sus palabras:

“El tema de las plantas de personal se resolvería probablemente hacia el 31 de diciembre mediante la aprobación de las plantas de las Universidades para el año 1982, que repiten el número de cargos propuestos para 1980 con algunos recortes, porque todas las universidades han sido invitadas a “negociar” con la Secretaría de Hacienda reducciones en sus plantas docentes para poder adecuar las mismas a los niveles de crédito inicialmente fijados y han tenido que hacerlo bajo la presión de un decreto que les imposibilitaba la realización de nombramientos... En el caso de la UN del

Sur la negociación ha sido especialmente lastimosa porque asumió prácticamente características de una negociación de tipo comercial. El tema se resolvió, habiéndose solicitado a la Universidad la cesión de cierto porcentaje. La Universidad del Sur tenía un déficit del 9%, nos pidieron que cedieramos el 2% para arreglar. Se describen los detalles para dar una idea de las situaciones a las que fuimos sometidos” (Acta de la tercera reunión del año 1982).

- *El personal no docente.* Este fue reencasillado dentro del escalafón vigente para toda la administración pública nacional (1428/73) a partir del primero de enero de 1978, generándose la disconformidad del personal hospitalario que fue convertido en escalas de personal administrativo porque no existían los agrupamientos del escalafón específico del personal no docente. Además, se alertó sobre la necesidad de un tratamiento especial para los trabajadores de los centros de cómputos por ser empleados “altamente capacitados y de difícil formación y reposición” (Acta de la sexta reunión de 1977). Si bien los informáticos tenían una participación muy inferior a la actual, ya se suscitaban problemas para su captación y retención.
- *La capacitación docente.* Los rectores del CRUN advirtieron las falencias formativas del personal docente a partir de una encuesta realizada a los profesores en el año 1979 y, en consecuencia, armaron una comisión integrada por los rectores de la UBA y de las UN del Centro de la Provincia de Buenos Aires y de Rosario, por el Subsecretario de Asuntos Universitarios y el Secretario de Ciencia y Tecnología para lidiar con este problema. Esta comisión diseñó un plan plurianual a cinco años con un financiamiento asociado y actividades de capacitación que iban desde cursos de uno a cuatro meses que compartirían los docentes becados en una institución a cargo del dictado de posgrados, hasta las becas para estudios en el exterior y la contratación de

profesores extranjeros para dictar cursos específicos. Además, se contactó a la Fundación Fulbright para el financiamiento de posgrados en los Estados Unidos de América. La restricción presupuestaria impidió que se llevara a cabo este ambicioso proyecto, con la excepción de unos pocos cursos para docentes que se dictaron entre los años 1980 y 1983 y la contratación de docentes extranjeros en casos muy puntuales. Por ejemplo, durante el año 1982, solo habían participado 270 docentes de estos cursos y en 1983 solo 154 profesores. Cabe señalar que en el año 1980 la red de posgrados era mínima y por ende la formación de los profesores estaba mucho más limitada que en la actualidad, lo cual motivó esta iniciativa (Actas de las reuniones 3 de 1979, 1, 2 y 3 de 1980, 1 de 1981, 1, 2 y 3 de 1982 y 1 de 1983).

- *Los concursos docentes.* Este tema tuvo una centralidad para el tratamiento de los recursos humanos de las universidades. En su inicio, en la segunda reunión del año 1977, los rectores debatieron sobre qué hacer ante los concursos ya sustanciados y concluyeron que cada Rector podía determinar si el profesor debía ser confirmado o no. Esto fue homologado por la Ley 21.536 de 1977, que mantenía como causa de exclusión de la docencia universitaria a la oposición a los objetivos del Proceso de Reorganización Nacional. Pero los concursos adquirieron una importancia primordial hacia el final de la dictadura, por el deseo del gobierno autoritario de perpetuarse en el ejercicio del poder. Luego de la sanción de la Ley 22.207, en 1980, se empezó a realizar concursos en forma masiva en vistas a una normalización universitaria con conducciones afines al gobierno. En este sentido, en octubre de 1982, durante la segunda reunión de ese año y durante las dos reuniones del año 1983, los rectores plantearon a las autoridades ministeriales la necesidad de un aumento presupuestario para poder sustanciar los concursos y para las designaciones posteriores de los profesores que ganaran los cargos. En estos concursos los decanos se reservaban la potestad de la

decisión final, lo cual, sumado al marco general de opresión, los convertía en procedimientos muy cuestionables. Por ello fueron impugnados y luego anulados durante el siguiente gobierno democrático (Rodríguez y Soprano, 2009b).

En síntesis, el CRUN en este período no tuvo un rol relevante ni una actuación significativa en relación con los trabajadores universitarios. Si bien su capacidad estaba más restringida que en la dictadura anterior, no tuvo iniciativas importantes y se limitó a administrar el período. En términos normativos no se aprobaron nuevos escalafones, sino que solo se encuadró a los trabajadores no docentes en el régimen general del empleo público, perdiéndose el perfil diferenciado. Los salarios y las plantas de personal no fueron incrementados y, además, perdieron nivel como un efecto de arrastre de la crisis económica. La capacitación docente, quizás la propuesta más loable, tuvo un alcance muy escaso y, por último, los concursos docentes tuvieron un objetivo ajeno a los mismos, la perpetuación de las conducciones y por ello se enmarcaron en mecanismos controvertidos e impugnables.

Sin embargo, la crítica más grave se vincula con el carácter discriminatorio y persecutorio del sistema universitario en el período, que explícitamente establecía que debía adscribirse a los objetivos de la dictadura para el ejercicio docente. En consecuencia, las actuaciones posteriores eran inevitablemente influidas por esa génesis perversa de la relación entre los docentes y no docentes con las autoridades universitarias.

La distribución de recursos entre las casas de altos estudios

La asignación de recursos entre las universidades nacionales, durante todo el período de la última dictadura militar, se realizó sin utilizar un modelo de pautas presupuestarias para el conjunto de los fondos transferidos y, tampoco, para partidas específicas. El criterio

general fue la inercia en las transferencias con ajustes por inflación que nunca compensaban los mayores costos y constituían, de hecho, mermas en el financiamiento de las instituciones.

Sin embargo, el Ministerio de Cultura y Educación había advertido la necesidad de contar con un algoritmo distribuidor a partir de pautas objetivas y por ello envió al CRUN dos pedidos de información para determinar indicadores académicos destinados a la elaboración de presupuestos universitarios y para establecer una metodología de cálculo del costo anual del alumno y del costo medio social del graduado. Esto en su formulación resultaba muy ambicioso porque al incluir el costo “social” debían considerarse no solo los costos erogados por el estudiante y el estado, sino también las externalidades y los precios “sombra” de los bienes y servicios consumidos. Se mencionaba en el pedido que esto apuntaba también a una previsible evolución del presupuesto nacional que pasaría de la técnica tradicional a la de presupuesto por programa.

Estos pedidos fueron tratados en la primera reunión del CRUN del año 1978 y, más allá de algunos cuestionamientos sobre los indicadores que se relevarían y la futura metodología de costeo, no se avanzó en el diseño de un modelo de pautas presupuestarias; solo hubo una reunión en el año 1979 entre el Rector de la UN de Mar del Plata, Dr. Alfredo Navarro, y técnicos del Ministerio de Cultura y Educación en la que se coincidió en la necesidad de establecer criterios racionales para la asignación de recursos que contemplaran una diferencia entre las instituciones de mayor tamaño y antigüedad y las de reciente creación. Además, se coincidió en que debería dejarse un margen para las decisiones políticas en ciertas áreas de la labor universitaria, presumiblemente porque ningún modelo lograría captar toda la complejidad de la educación superior³⁴. Más allá de los ajustes insuficientes por inflación, el mecanismo adicional de asignación de fondos fue la presentación de pedidos de fondos de

34 Acta de la Comisión de Administración y Presupuesto del CRUN sobre la distribución de fondos presupuestarios del año 1979.

las universidades con la consecuente aceptación de algunas pocas solicitudes en un proceso negociado que carecía de criterios basados en indicadores objetivos³⁵.

Si bien la Universidad de Buenos Aires contaba con un diferencial de capacidad de posicionamiento frente a las autoridades ministeriales que le permitió intentar la defensa de algún grado de autonomía, en el marco del CRUN su situación no era privilegiada puesto que se exponía a su clásica subrepresentación en las decisiones, al no contemplarse las diferencias de tamaño entre las instituciones. De hecho, a lo largo del llamado Proceso de Reorganización Nacional, el financiamiento de la UBA no tuvo privilegios frente a las otras instituciones y su presupuesto tuvo una participación en el total de instituciones fluctuante entre el 19,5% y el 22,9%, sin una tendencia clara hacia el crecimiento o el decrecimiento en relación con las otras instituciones, más allá de que todas, en conjunto, tuvieron una fuerte merma de recursos a valores reales a través de los años. Además, el liderazgo en el Consejo lo ejercía el Rector de la UN de La Plata, quien mantuvo el cargo durante toda la dictadura y fue también, simultáneamente, el presidente del CRUN.

En síntesis, el presupuesto universitario tuvo una fuerte pérdida entre el inicio y el final de la dictadura y, asimismo, no se aplicaron criterios objetivos que permitieran que, ante la merma de fondos, se morigeraran las reducciones de aquellas con mayores necesidades de recursos.

El cierre de universidades y carreras

Durante el gobierno democrático de 1973-1976 se crearon dos universidades nacionales, las de Mar del Plata y del Centro de la Provincia de Buenos Aires, como coletazo final del Plan Taquini. Por el contrario, desde su inicio la dictadura tuvo el propósito de achicar al sistema público universitario, al cual percibía como contrario a

35 Acta de la primera reunión del CRUN del año 1980.

sus valores. El ámbito universitario, naturalmente un espacio de debate, cuestionamiento, intercambio de ideas y disputa de sentidos fue sospechado de alentar visiones antagónicas a los intereses del gobierno. En última instancia, las autoridades sospechaban de toda actividad intelectual y la universidad no escapaba a la censura global hacia las esferas culturales que, en forma intrínseca, no se adaptaban a la mentalidad y las prácticas regimentadas que buscaba imponer el llamado Proceso de Reorganización Nacional.

Las experiencias cercanas de resistencias que tuvieron su epicentro en el mundo universitario como las del mayo francés en 1968, la de Tlatelolco en México en el mismo año que derivó en una cruel matanza, las revueltas en los campus universitarios en los Estados Unidos de América e, incluso, en el bloque soviético durante la primavera de Praga ponían en alerta al gobierno sobre el potencial foco de desequilibrios de las casas de altos estudios. Más aún, la experiencia local del Cordobazo que fue determinante para el desgaste de la dictadura previa, en la cual los universitarios tuvieron un rol destacado, motivaba también la animadversión de las autoridades. Pero el elemento central de antagonismo, en esta misma línea, era la percepción de que los claustros universitarios eran proclives a la captación de adherentes por parte de las agrupaciones armadas enfrentadas con el gobierno militar.

En este marco, desde su asunción la dictadura se propuso achicar el tamaño del sistema universitario percibido como hostil. Apenas cinco días después del golpe de estado, el 29 de marzo de 1976, a través del artículo 3° de la Ley 21.276 se estableció que el Ministro de Cultura y Educación “*procederá al redimensionamiento, reordenamiento y no duplicación de carreras en el ámbito regional y establecerá las normas administrativas y presupuestarias generales*”. De este modo, bajo el eufemismo del redimensionamiento, se encomendó el achicamiento del sistema universitario.

Este “redimensionamiento” se produjo a través de varios instrumentos: las restricciones al ingreso de los estudiantes, que achicaba

el tamaño de la matrícula; el ahogo financiero, que limitaba las actividades posibles y eliminaba a las nuevas iniciativas³⁶; el arancelamiento de estudios, que excluía a los sectores sociales de menores ingresos; el cierre de carreras, que disminuía en términos globales las actividades de enseñanza y se focalizaba especialmente en carreras sospechadas de inspirar el desorden, sobre todo ligadas a las ciencias sociales y las humanidades; la detención del proceso de creación de instituciones que se habían multiplicado desde el impulso inicial del Plan Taquini, pero que más tenuemente se había iniciado con anterioridad; y, en el colmo del enfrentamiento con la actividad educativa, con el cierre de la UN de Luján, con la carga efectiva y simbólica de esta decisión.

La reducción del sistema universitario tenía como fundamento un diagnóstico de sobredimensionamiento del sistema universitario con demasiadas instituciones (había 26 universidades nacionales y 24 Universidades Privadas), de exceso de estudiantes y profesionales ante mercados laborales saturados y una incapacidad de las instituciones para hacer frente a la demanda de estudios por sus limitaciones de infraestructura y plantel docente. A esto se sumaba una concepción que alentaba el control social, por la cual una menor cantidad de estudiantes, a los que se percibía como potenciales elementos díscolos que podían subvertir el orden, facilitaba su vigilancia. En el marco de resistencia a las manifestaciones culturales y el desarrollo de las actividades intelectuales, se buscaba explícitamente la “desmasificación” del sistema universitario. En última instancia, los alumnos podrían acudir a universidades privadas (cuando pudieran pagarlas) o a los institutos terciarios.

En términos territoriales, la Resolución 1006 de “Pautas para la Organización Académica de las universidades nacionales” de 1977 establecía una división del país en nueve regiones y de las carreras

36 Sobre el final de la dictadura, como efecto del creciente descontento general y, en particular sobre las restricciones al ingreso de los nuevos estudiantes, como excepciones a esta tendencia global se dieron las creaciones de algunas pocas carreras como la de abogacía en la UN de Lomas de Zamora en 1982.

en cuatro niveles: básico (ciclos comunes), superior (licenciaturas o equivalentes), especialización y académico (maestrías y doctorados). Los dos primeros ciclos se darían en todas las instituciones y los dos restantes solo en las universidades más antiguas de cada región. Además, se planteaba el cierre de carreras que superpusieran la oferta académica en una misma región (Rodríguez y Soprano, 2009a). También se promovían las carreras de las ciencias básicas y tecnológicas, al tiempo que se buscaba desalentar el cursado en carreras de las ciencias sociales y humanas y, especialmente, de las carreras de antropología, sociología y psicología³⁷, que se querían desincentivar y trasladar al posgrado.

Solo en el año 1976 se cerraron 95 carreras universitarias bajo los pretextos de la duplicación de ofertas, la “inutilidad” de los títulos o el bajo nivel académico. El Ministro Bruera se vanagloriaba de la poca resistencia a estas clausuras, sin considerar el marco violento que impedía expresar disensos³⁸. También se señaló un supuesto exceso de profesionales en las carreras tradicionales, pese a lo cual estas no fueron, en general, las titulaciones clausuradas. Entre las carreras cerradas o con inscripciones suspendidas pueden citarse a las de antropología en la UBA, ingeniería electromecánica en la UN de Entre Ríos, canto, cinematografía, guitarra, piano, pintura, pintura mural, psicología, violín y violoncello en la UN de La Plata, abogacía, antropología, ciencias de la educación, ciencias políticas, filosofía, geografía, el profesorado de educación física, psicología y sociología en la UN de Mar del Plata, las de antropología, bibliotecología, periodismo y psicología en la UN de Rosario, sociología en la UN de San Juan, los profesorados en humanidades, matemática, física y química y todas las carreras del departamento de ciencias sociales en la UN del Sur y la de psicología en la UN de Tucumán

37 Ya en la primera reunión del CRUN de febrero de 1977 el Ministro Bruera mencionó que *“El sobredimensionamiento de las humanidades responde siempre a problemas sociales y económicos... Es importante contar con definiciones globales en cuanto a las carreras de antropología, psicología y sociología”*.

38 Esto fue expuesto en la primera reunión del CRUN de 1977.

(Águila, 2015; Algañaraz Soria, 2015; Buchbinder, 2005; Gil y Díaz., 2015; Orbe, 2015; Rodríguez y Soprano, 2009b y Seia, 2018).

En términos generales no solo no hubo rechazo sino una adhesión de los rectores de Universidades Nacionales a las medidas de “redimensionamiento” del sistema universitario. Sin embargo, en el caso de la UN de San Juan el Rector se opuso al cierre de la carrera de ingeniería industrial, que se había decidido como consecuencia de la creación de la misma carrera en Mendoza en la UN de Cuyo en 1979 y, en consecuencia, renunció a su cargo. Una situación similar se produjo en 1980 en la UN de Entre Ríos ante el cierre de la Facultad de Ingeniería y sus carreras asociadas, que fueron absorbidas por la Universidad Tecnológica Nacional. Asimismo, en el caso de la UBA, el Rector Cabral, apoyado por los decanos, confrontó con esta política al negar la potestad del Ministerio de Cultura y Educación para cerrar carreras porque esa decisión debía corresponder a las instituciones por la autonomía universitaria. Este conflicto llevó a la dimisión del Rector y del Ministro en el año 1977, tal como se detalla en el apartado sobre la autonomía. Algo similar ocurrió con el Rector de la UN de Luján. En consecuencia, si bien son excepciones dentro de las 26 universidades nacionales que existían y de todas las autoridades máximas que pasaron durante esos años, hubo casos en que se expresaron disidencias.

El plan de reducción de la oferta académica incluía también a las universidades privadas, las cuales a través del CRUP cuestionaron las medidas oficiales. Desde el año 1977 el Ministro Bruera planteaba que *“Las Universidades Privadas deben también trabajar sobre la realidad del país y contar con el sistema oficial racionalizado”*. En 1980, el Ministerio de Cultura y Educación ordenó el cierre de tres subsedes de la Universidad Católica de La Plata (en La Plata, Bernal y Capital Federal), generando un conflicto que luego fue judicializado. En este proceso, que buscaba eliminar la superposición de instituciones y ofertas académicas, se fusionaron dos instituciones, una estatal y una privada: la Universidad Nacional de la Patagonia,

creada en 1974 dentro del marco del Plan Taquini, y la Universidad de la Patagonia San Juan Bosco, entidad confesional autorizada en 1963. La resultante de esta unión fue la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, iniciada en 1980 como continuidad de las anteriores.

La decisión más controversial fue el cierre de la UN de Luján, anunciado el 20 de diciembre de 1979 en un discurso del Ministro Juan Rafael Llerena Amadeo transmitido por radio y televisión. Las razones esgrimidas en la alocución se vinculaban con el escaso número de estudiantes, la infraestructura deficiente sin bibliotecas y laboratorios adecuados, la inexistencia de profesores calificados y la ausencia de una verdadera vida universitaria. El Ministro también señaló que no podrían enmendarse los problemas con más recursos porque no era solucionable la falta de docentes, siendo en consecuencia necesario cerrar todas las carreras menos la de Tecnología de Alimentos, que sería traspasada a la UBA junto a los bienes e infraestructura de la UN de Luján. Lo alumnos de las distintas carreras debían, si querían continuar sus estudios, dirigirse *“a la UBA o a cualquier otra universidad”*.

Más allá de los motivos esgrimidos por el Ministro para el cierre luego instrumentado por un decreto presidencial del 20 de febrero de 1980, las razones alternativas planteadas por la bibliografía (Cabrera, 2022; Fliess, 2019; Mignone, 1992; y Rodríguez y Soprano, 2009b) son las siguientes:

- 1) la aplicación del plan de redimensionamiento de la dictadura para evitar la duplicación de la oferta académica. Esta hipótesis, quizás parcialmente cierta, niega la especificidad del caso de la UN de Luján y que sea el único cierre de una institución estatal.
- 2) la ausencia de una verdadera institución universitaria y la imposibilidad de desarrollarla por falta de docentes, argumento explicitado por el Ministro.
- 3) un pecado de origen por no provenir de una universidad anterior, como los desprendimientos de la UN del Litoral (UN de

Rosario, UN de Entre Ríos, UN del Nordeste o UN de Misiones), lo cual impidió la transmisión de un saber y una cultura universitaria irremplazables.

- 4) la escasez de estudiantes, menos de mil según la cuenta restrictiva del Ministro, lo cual no justificaría la instalación de una Universidad.
- 5) el ahorro de recursos derivado del cierre y la mayor economía de escala si los estudiantes se trasladaran a instituciones de mayor tamaño.
- 6) el perfil particular de la UN de Luján, con una propuesta innovadora, abierta, inclusiva, que incorporaba a estudiantes mayores de 25 años sin título secundario, ofrecía educación de adultos para la educación básica y carreras que apuntaban a sectores populares no tradicionales como la administración de pequeñas y medianas empresas.
- 7) la oposición de la UBA, espacio en el que el Ministro había ejercido la Secretaría Académica de la Facultad de Derecho, e institución tradicionalmente opuesta a las creaciones que le restaban áreas de influencia.
- 8) la percepción de la UN de Luján como un espacio particularmente propenso al activismo docente o estudiantil y, potencialmente, un foco subversivo, atento a un perfil progresista de docentes designados en el gobierno previo y al perfil innovador de algunas carreras.
- 9) la elección de un caso paradigmático y disciplinador, menos conflictivo que otras instituciones como la UN de Entre Ríos o la UN de La Patagonia, cuyos cierres también se barajaron, pero podían concitar el rechazo de toda una Provincia o región y por ello tener un mayor costo.
- 10) el encono personal del Ministro Llerena Amadeo con el ex Rector Emilio Mignone y, en consecuencia, con la Universidad que este había desarrollado. Esta opción sostiene que al haber sido colegas, amigos y funcionarios de la dictadura anterior, el Minis-

tro consideraba una traición la conversión de Mignone hacia un perfil cercano al progresismo peronista y sus políticas de apertura universitaria a los sectores de menores recursos y medidas innovadoras como la apertura de centros regionales en José C. Paz, Chivilcoy, 9 de Julio y Campana (Mignone, 1992). En este sentido, Llerena Amadeo acusaba a Mignone de un izquierdismo ideológico peligroso, paradójicamente apoyado por organismos internacionales como la OEA, FLACSO y CLACSO.

Estas hipótesis no son en todos los casos incompatibles y es posible que en la definición de varios de los decisores haya intervenido más de una de ellas. Sin embargo, pueden descartarse algunas, al menos como explicaciones principales por cierta incoherencia con la medida adoptada. En este sentido, la explicación económica no se sostiene porque una decisión de tanta importancia no se condice con un ahorro tan escaso, que se hubiera dado en mayor medida en otros casos. De hecho, en el año 1979 el presupuesto de la UN de Luján representaba menos del 1% del presupuesto universitario. Algo similar sucede con el argumento del pecado de origen por no provenir de una universidad previa, ya que lo mismo ocurría en otros casos como la UN de Río Cuarto y no por eso fue cerrada.

Tal como era esperable para una decisión de esta envergadura, aún en tiempos de una dictadura cruel, hubo voces que expresaron su disenso, tanto desde los implicados directos como docentes, estudiantes y allegados a la UN de Luján como de personalidades de la cultura. Escritores como Sábato y Borges, personalidades de la ciencia y la cultura como René Favaloro y León Gieco, intendentes de la zona y el Rector de la UN de Luján, que dimitió anticipándose a la medida cuando estaba en estudio, expusieron su desacuerdo. Estos rechazos llegaron a los medios de comunicación que reflejaron la polémica, a la que se sumó Alberto Taquini, lógicamente opuesto a una medida diametralmente contraria al Plan que impulsara en la dictadura previa. Además, la UN de Luján estaba en el diseño ori-

ginal de su propuesta y su perfil innovador, con algunas carreras no tradicionales y un tamaño menor que las grandes instituciones era un ejemplo de su modelo pregonado, más allá de los problemas que pudieran observarse.

En resumen, el Plan de Redimensionamiento pretendía (y logró) reducir la presencia universitaria en la sociedad. Por ello se redujo la oferta de carreras y no se aprobó la creación de ninguna nueva universidad. Adicionalmente, en este sistema reducido y en casos puntuales, se alentaba una mayor participación relativa del sector privado en desmedro del público, por ejemplo a través del financiamiento del plantel docente de instituciones de gestión privada (la Universidad Católica de Salta y la Universidad Santo Tomás de Aquino en Tucumán tuvieron estos subsidios), algo totalmente ajeno a la tradición argentina. Además, se fomentó la generación de algunos acuerdos entre las ofertas académicas de ambos sectores, lo cual significaba una reserva de espacios para instituciones de gestión privada³⁹ y, en el caso de la fusión de la UN de la Patagonia y la Universidad de la Patagonia San Juan Bosco, en realidad esto significaba un rescate decoroso de esta última, que debía cerrar por la merma de su alumnado al crearse la institución pública, y en la universidad resultante se puso al frente como Rector a un cura que había presidido la Universidad Católica de Mar del Plata. En términos cuantitativos, las Universidades privadas pasaron de 11% de la matrícula universitaria en 1974 al 19% en 1983⁴⁰.

Otro efecto colateral fue el aumento de la educación superior no universitaria, que entre 1976 y 1983 aumentó un 200%, pasando de 55 mil a 164 mil estudiantes, con un incremento porcentual mayor en los terciarios privados que en los públicos (262% frente a 152%).

³⁹ La Universidad Nacional de Salta acordó con la Universidad Católica de Salta que esta no abriría la carrera de Letras y la primera no haría lo propio con las de Filosofía y Ciencias de la Comunicación. En Tucumán ocurrió algo similar entre la Universidad Nacional de Tucumán y la Universidad Santo Tomás de Aquino por lo cual se cedió a esta última el dictado de las carreras de Filosofía, Psicología, Teología y Derecho (Rodríguez, 2015).

⁴⁰ Este proceso se desarrolla en Buchbinder (2005).

En consecuencia, gran parte de la pérdida de alumnos de las universidades públicas, aunque no el 100%, no dejó de estudiar sino que se desplazó a las universidades privadas o a los entonces denominados terciarios técnico o de formación docente⁴¹.

Desde el punto de vista presupuestario, la “jibarización” del sistema universitario tenía una correspondencia con la política económica global que pregona la retracción del sector público (cristalizada en el eslogan “achicar el estado es agrandar la nación”) y el aumento del sector privado también contribuía en ese sentido. El achicamiento de la oferta de carreras y la no creación de instituciones, en un país en expansión demográfica y con limitado alcance geográfico de sus instituciones, fueron elementos que iban en ese sentido, amparados en el argumento del ordenamiento del sistema.

Sin embargo, el cierre de la UN de Luján, con su carga simbólica y concreta de desprecio por el quehacer universitario, es un hecho emblemático que trasciende lo esperable aún en ese marco tiránico. Al respecto, Jorge Luis Borges con su habitual ironía sintetizó el absurdo de la medida, impiadosa desde lo educativo y marginal desde lo económico, con siguiente frase: “*Yo pensé que los ministros de educación se dedicaban a abrir universidades, no a cerrarlas*”.

El arancelamiento de los estudios

Al asumir la dictadura en 1976 el arancelamiento de los estudios de grado universitarios no estaba permitido por el ordenamiento legal vigente. Además, en la tradición argentina reciente no era una práctica común, ya que no se había ejercido ni en el reciente gobierno democrático ni en la dictadura previa. Más atrás en el tiempo hubo períodos de gratuidad y de cobro de aranceles en este nivel de estudios. La Ley Taiana de 1974 impedía incluso el cobro de tasas por repeticiones de exámenes o por la falta de aprobación de un número de materias anuales, tal como se hacía durante la dictadura previa.

41 Datos tomados de Bertoni y Cano (1990) y de Cano (1985).

Los primeros pasos hacia el cobro de los estudios se dieron en el marco del CRUN en el año 1978, en su primera reunión anual, cuando se conformó la Comisión de Arancelamiento, aclarándose que sería convocada para su funcionamiento a través de la Secretaría de Asuntos Universitarios del Ministerio de Cultura y Educación. En este encuentro se mencionó la posibilidad de que los alumnos aportaran económicamente para solventar los gastos de sus estudios y se aclaró que el rol de la Comisión sería el de asesorar al Ministerio.

En la segunda reunión del año 1978, en el mes de diciembre, los rectores expresaron su amplio apoyo al arancelamiento de los estudios, indicando que debía implementarse con sumo cuidado por su alta sensibilidad política. Además, plantearon que debía instrumentarse un sistema de becas y créditos a través del INCE (Instituto Nacional de Crédito Educativo), organismo creado en 1968, pero que se puso en funcionamiento en 1970 y en 1972 empezó a tener actividades; luego, a partir de 1973 tuvo tareas nulas y desde 1976 fue muy escaso su accionar. En consecuencia, se puntualizaba que era muy delicada la operatoria, en forma especial si se quería trabajar con créditos por su dificultad para el cobro en contextos inflacionarios. Asimismo, se indicó que era muy difícil de predecir la demanda de becas y créditos por no contar con información sobre las condiciones socio-económicas de los estudiantes, ya que los datos más recientes eran del CONADE de 1968, de 11 años antes.

El 5 de febrero de 1979 la Comisión de Arancelamiento del CRUN emitió un dictamen en el que expresó su conformidad con la instauración del cobro de aranceles, pero alertó sobre la necesidad de que: su aplicación fuera gradual y progresiva; se fijara en forma predeterminada el destino de los fondos para que se beneficiara a los estudiantes en forma prevalente a través de créditos educativos; los recursos recaudados fueran complementarios y no sustitutos de los aportes del Estado; la administración fuera descentralizada en cada universidad de modo de contemplar en su aplicación las características particulares y regionales; y se generara una profunda reforma

en los sistemas económico-financieros de las universidades para una distribución adecuada y flexible de los fondos.

Sin embargo, en términos concretos, el cambio fundamental se dio el 11 de abril de 1980 con la sanción de la Ley 22.207 que, a través de su artículo 39, habilitó el cobro de aranceles y tasas a los estudiantes de grado con la siguiente formulación:

“ARTICULO 39. — Respetando el principio de igualdad de oportunidades, la enseñanza podrá arancelarse conforme a una reglamentación general, dentro de límites razonables y con posibilidades de excepciones o de aranceles diferenciales. Las Universidades podrán disponer la percepción de tasas por la prestación de servicios administrativos.”

En el texto de elevación para la firma del Presidente de la Ley 22.207 los Ministros de Economía y de Cultura y Educación, Martínez de Hoz y Llerena Amadeo, expresaron que el sentido del establecimiento de los aranceles era lograr la igualdad de oportunidades para todos los alumnos a través de un sistema de aranceles, créditos y becas manejado por el INCE, que lo recaudado no solventaría el costo de las universidades nacionales sino que se integraría al Fondo Universitario y no se permitirían las erogaciones del producido en gastos de personal sino en aspectos directamente asociados a los estudiantes. Evidentemente, la norma y su espíritu subyacente recogieron las principales recomendaciones del CRUN.

Los motivos esgrimidos por el gobierno para establecer el nuevo sistema de arancelamiento universitario fueron variados. A continuación, se exponen los principales argumentos que justificaron en forma explícita la decisión:

1. *Solventar becas y créditos educativos.* El financiamiento de becas y créditos para los alumnos de menores recursos fue un elemen-

to omnipresente en los debates en el CRUN y en el texto de elevación de la Ley 22.207 en lo referido a los aranceles.

2. *Lograr que paguen los que pueden.* Este criterio responde a la “equidad vertical”, es decir que paguen aquellos sectores de mayores ingresos y reciban becas los de menores recursos, en una aplicación del principio aristotélico de equidad con tratamiento igual para los iguales y desigual para los desiguales.
3. *Aumentar los recursos.* Esta razón para arancelar los estudios se basaba en la idea de que el aporte de los estudiantes permitiría a las instituciones contar con recursos adicionales para sufragar sus erogaciones. Más allá de no verificarse en la práctica, se percibía que se lograría un financiamiento adicional para las universidades sin depender de los ingresos fiscales y sus crisis recurrentes.
4. *Beneficiar en forma principal a los estudiantes.* Este argumento, expresado en el dictamen de la Comisión de Arancelamiento de 1979, invertía la relación evidente con los alumnos, con la carga y el perjuicio que supone el pago de una cuota, e indicaba que al canalizarse el producido de lo recaudado hacia gastos que favorecieran a los estudiantes, estos serían privilegiados por el nuevo régimen.
5. *Generar una contribución a la formación personal de los alumnos.* En los considerandos del Decreto 279/1981 se puntualizaba “que la solidaridad entre los estudiantes hace al desarrollo armónico de sus personalidades y es un valor que conviene estimular en la comunidad universitaria” y que “el pago de una cuota, aún reducida, del costo total de su enseñanza por parte de los estudiantes es de suyo formativo”. De este modo, en forma paradójica, se buscaba transformar el pago de un arancel en un elemento beneficioso para los alumnos en su formación integral.
6. *Establecer la igualdad de oportunidades.* Ante situaciones de diferencias notables de condiciones iniciales de los estudiantes, con niveles socio-económicos y culturales muy disímiles,

- el pago de aranceles y el otorgamiento de becas y créditos se percibía como un mecanismo de igualación de oportunidades.
7. *Sufragar los costos porque no son gratis.* La gratuidad educativa implica que el usuario, el alumno, no paga una cuota por sus estudios, pero existe un costo por la prestación del servicio que debe ser erogado para que pueda efectivizarse. En consecuencia, se buscaba que el estudiante cofinanciara el valor de su cursada.
 8. *Lograr que se internalice el costo de los estudios.* En este sentido, el dictamen de la reunión de la Comisión de Arancelamiento de 1979 precisó que el sistema de aranceles contribuía “*a que el alumno y su familia tomen conciencia y participen del esfuerzo que significa el sostenimiento de la enseñanza superior, de la cual son directos beneficiarios*”.
 9. *Desalentar la prolongación excesiva de los estudios.* Este motivo, de índole más académica que económica a diferencia de los anteriores, se vinculaba también con el cobro de tasas por los exámenes desaprobados, una cuestión que estaba presente en la dictadura previa de la autodenominada Revolución Argentina. El artículo 39 de la nueva Ley 22.207 también vinculaba al cobro de aranceles con el de tasas por servicios administrativos⁴². El Rector de la UN del Comahue, el Ingeniero Laurent propiciaba enfáticamente el cobro de aranceles como un mecanismo disuasorio para la extensión mayor de la cursada de carreras al proponer aranceles crecientes según la antigüedad del estudiante.
 10. *Lograr que los alumnos valoraran los estudios.* El principio subyacente a este argumento es que al pagar un precio (el arancel) los estudiantes apreciarían más su paso universitario. En palabras del Dr. Landa, Rector de la UN de Tucumán, “*como dicen los psicólogos (sic) el arancel presenta un aspecto positivo, ya que*

42 En 1977 el Dr. Gallo, Rector de la UN de La Plata, quintuplicó el valor de las tasas por trámites administrativos como los certificados de estudio, libretas de estudiantes, diplomas, autenticación de firmas, etc., como un mecanismo para paliar las limitaciones presupuestarias (Rodríguez, 2014).

*en la sociedad de consumo solo se valora aquello por lo cual se paga*⁴³.

Los argumentos en favor del arancelamiento omitían los fundamentos básicos de la gratuidad de los estudios de grado como por ejemplo el beneficio social de la adquisición de conocimientos de los alumnos, el incentivo a la movilidad social, las externalidades para el crecimiento, la necesidad de preservar la educación de las lógicas mercantiles, el carácter de bien meritatorio de la educación o el logro de la equidad vertical a través de medidas alternativas como la política impositiva y el otorgamiento de becas sin desincentivar los estudios mediante el arancelamiento (Doberti, 2008).

La instrumentación de los aranceles generó arduos debates en el marco del CRUN sobre aspectos tales como el monto a cobrar, su uniformidad o variación en función de la carrera, año de estudios, universidad o lugar geográfico, las excepciones al cobro, las medidas punitivas para quienes no pagaran, el funcionamiento del INCE, el destino de los fondos, etcétera. El Decreto 279/1981 determinó una franja para que las universidades fijaran el monto de los aranceles (entre \$ 30.000 y \$ 70.000). Todos los rectores acordaban con el cobro de los aranceles y en general tendían a sugerir un cobro uniforme para todas las universidades y carreras de \$ 50.000. Algunas universidades nacionales como las del Nordeste, Misiones y Catamarca indicaron que determinarían el arancel mínimo por la menor capacidad contributiva de sus regiones y en la UTN se definió un monto creciente por años de estudios, que subiría si el estudiante permanecía cursando más allá de la duración teórica de la carrera. También se plantearon excepciones al pago para los que tenían familia numerosa o estaban realizando el servicio militar obligatorio. Asimismo, la operatoria para el cobro era compleja por la menor disponibilidad tecnológica de la época, debiéndose imprimir chequeras

43 Acta de la primera reunión del CRUN de 1981.

y operar con sistemas bancarios que demoraban la disponibilidad de los recursos.

En síntesis, en la primera reunión del CRUN de 1981 se definió que cada universidad tendría su criterio para el cobro de los aranceles y para definir las penalidades por el impago de cuotas o la falsedad de declaraciones juradas, ya que algunos rectores se inclinaban por sanciones académicas y otros por pecuniarias. El producido por la recaudación se estimaba que sería escaso, no superior al 5% del presupuesto universitario y se canalizaría en parte a través del INCE para becas y en parte para erogaciones de las propias instituciones que, por lo dispuesto por el decreto 279/1981, no podían destinarse a gastos en personal o en servicios no personales, debiendo básicamente canalizarse hacia los bienes de consumo, bienes de capital o transferencias, destinados exclusivamente para servicios a los alumnos. En la práctica, la recaudación fue en general incluso inferior al 5% del presupuesto, representando, por ejemplo, el 4% en las UUNN de La Plata y Mar del Plata y el 3,8% en la UBA en 1981 (Cano, 1985).

Más allá del debate teórico, los aranceles fueron implementados a partir del ciclo lectivo de 1981 bajo el amparo de la Ley 22.207 que los habilitaba y del Decreto 279/1981 que los especificaba en términos operativos. Esta norma estableció que el nuevo sistema de cobro se iniciaría en marzo de 1981 (aunque los rectores decidieron comenzar la percepción dos meses más tarde, en el mes de mayo por cuestiones de tiempos para poner en marcha las gestiones administrativas) y se aplicaría a través de 10 cuotas mensuales. Esto permitió dilucidar algunas consecuencias en términos prácticos. En efecto, el riesgo siempre latente de que la existencia de una alternativa para la recaudación de recursos derivara en una disminución del aporte estatal se verificó al implementarse los aranceles, reduciéndose el presupuesto de las universidades cuya participación en el presupuesto nacional se redujo en más de un tercio, pasando del 4,3% al 2,6%. Por ello los aranceles, pese a la prescripción normativa del artículo 9 del Decreto 279/1981 que indicaba que *“en ningún modo los montos*

que se recauden con la implementación de este sistema deberán incidir en la asignación de las partidas presupuestarias previstas para la atención del mantenimiento y expansión del sistema universitario estatal”, no funcionaron como un complemento sino como un sustituto apenas parcial de los aportes del tesoro Nacional, ya que no alcanzaron para compensar la pérdida de la reducción de fondos.

La recaudación a través del arancelamiento fue menor a la esperada, en parte porque los montos no se actualizaban en forma automática y los valores quedaban desactualizados como efecto de la inflación⁴⁴, en parte por dificultades administrativas y, en buena medida, por la reticencia estudiantil al pago. Durante el año 1982 las universidades nacionales solo aportaron al INCE el 54% de los fondos presupuestados porque solo pagaba el arancel ese porcentaje de alumnos⁴⁵. Por ello, ya durante el año 1982, los rectores predecían que con el restablecimiento democrático el sistema de aranceles seguramente no continuaría, pero que eso no generaría serias consecuencias porque la recaudación era baja y no afectaba el funcionamiento básico de las instituciones.

Durante el año 1983, con la dictadura militar en una retirada oprobiosa post guerra de Malvinas y el debilitamiento de la censura que no podía controlar la difusión de las aberrantes violaciones a los derechos humanos, el movimiento estudiantil se enfrentó abiertamente con el gobierno y, específicamente en el caso de los aranceles, llamó a su boicot a través del impago de las cuotas. Esta medida tuvo un acatamiento dispar, siendo más intensa la resistencia y mayor su efecto en las universidades de mayor tamaño como la UBA, la UN de La Plata, la UN de Córdoba, la UN de Rosario y la UTN, así como en otras de menor dimensión como las UN del Nordeste,

44 El artículo 8 del Decreto 279/1981 facultaba al Ministerio de Cultura y Educación a actualizar anualmente los valores mínimos y máximos de los aranceles según el índice de precios al consumidor del INDEC. Sin embargo, al ser al inicio del ciclo lectivo la actualización y no en forma mensual, los montos perdían valor durante el año y, además, por las altas tasas de inflación, los ajustes finalmente fueron menores a la evolución de los precios.

45 Acta de la segunda reunión del CRUN de 1982.

Misiones, Jujuy, Mar del Plata, Salta, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán. Por el contrario, esta protesta tuvo menor alcance en las UUNN de Catamarca, Centro de la Provincia de Buenos Aires, Comahue, Cuyo, Entre Ríos, La Pampa, La Patagonia, Litoral, Lomas de Zamora, Río Cuarto, San Juan y Sur. El cumplimiento con el pago de aranceles se ubicaba en una franja que iba del 20% al 50% de los estudiantes cuando la resistencia era mayor y en las instituciones con menor incidencia del boicot el pago rondaba al 80% del alumnado⁴⁶.

El uso de los fondos recaudados por la vía del arancelamiento estaba condicionado por el Decreto 279/1981 y se canalizaba en parte hacia el INCE (30% del total) y en parte hacia las propias universidades (70% del total) en partidas que no podían ser las de personal. La parte que correspondía al INCE se utilizaba para otorgar créditos a los cursantes de los últimos años porque al ser la recaudación muy inferior a la esperada, el organismo resolvió asignar los escasos fondos hacia quienes tenían una menor probabilidad de deserción y mayores chances de repago, obviando que probablemente fueran los que menores necesidades relativas tuvieran. Además, existían reclamos de instituciones como la UBA que aportaban al fondo común del INCE un porcentaje mayor del que recibían sus estudiantes. Los fondos de cada institución fueron canalizados en forma diferente porque no existía un elemento unificador que exigiera con precisión su destino, más allá de lo que establecía el artículo 5 del decreto 279/1981 que determinaba que el orden de prioridades de los gastos debía ser:

- 1) subsidios, becas y créditos.
- 2) mejoramiento del material de enseñanza y bibliotecas.
- 3) financiamiento de actividades de extensión cultural, recreativas y deportivas.
- 4) otras actividades que impliquen ventajas concretas para los alumnos.

46 Informe de los rectores según las actas de la segunda reunión del CRUN de 1983.

En la realidad, las becas y subsidios a los alumnos fueron las erogaciones con mayor incidencia, seguidas por una gama de alternativas que incluyeron al equipamiento bibliográfico, los viajes de estudios, el financiamiento de las obras sociales para alumnos, obras menores y equipamiento⁴⁷.

En síntesis, el arancelamiento de los estudios de grado funcionó entre 1981 y 1983 pero nunca logró una implementación adecuada a sus propios propósitos porque las tasas de impagos eran elevadas, la recaudación muy inferior a la esperada, la aceptación estudiantil era muy reducida y el uso de los recursos reunidos no permitía distribuir un número de becas significativo (en la UBA, por ejemplo, solo abarco al 1,3% de la matrícula en 1981 (Cano, 1985)) ni afectar en forma relevante las erogaciones de las universidades. De hecho, los rectores y las autoridades del INCE se quejaban del elevado impago de las cuotas y advertían que el sistema carecía de legitimidad y sería revertido en una futura normalización democrática⁴⁸.

La admisión de estudiantes

Las decisiones sobre el sistema de acceso de los estudiantes a las universidades fue un tema central de la política universitaria de la dictadura, enmarcado en el “redimensionamiento” o achicamiento de las universidades. Luego de la expansión de gran magnitud que habían tenido las instituciones durante el breve gobierno democrático entre ambas dictaduras (se incrementó la matrícula un 47%, pasando de 321 mil a 472 mil estudiantes entre 1973 y 1976) con la eliminación de los sistemas de ingreso irrestricto se buscaba revertir esta experiencia.

Desde el punto de vista normativo, la Ley 21.276 sancionada por la dictadura el 29 de marzo de 1976 otorgaba al Ministro de Cultura y Educación las decisiones de política universitaria en materia

47 Actas de la tercera reunión del CRUN de 1982 y de la segunda de 1983.

48 Actas de las reuniones del CRUN número 3 de 1981, 2 y 3 de 1982 y 2 de 1983.

académica y de redimensionamiento de carreras. Al CRUN, según lo dispuesto en el Artículo 6 inciso g) del Decreto 391/1976 le correspondía “Asesorar sobre normas comunes a todas las Universidades Nacionales respecto a investigación, sistema de admisión de alumnos...” En consecuencia, el Ministerio tenía a su cargo las decisiones sobre el sistema de acceso a las universidades y el CRUN, conformado por rectores puestos y removibles por el Ministro, un rol de mero consejero, siempre de acuerdo con los criterios de las autoridades.

Desde el año 1977 se estableció un sistema de ingreso a través de exámenes que organizaba el Ministerio de Cultura y Educación, el cual tenía a su cargo la partida presupuestaria para salarios y gastos de funcionamiento, fijaba los cupos por carreras a partir de una propuesta previa de parte de las universidades nacionales y contrataba a los docentes a propuesta de las propias universidades y con participación de la Dirección Nacional de Enseñanza Media y Superior. Las instituciones designaban un coordinador del ingreso y se hacían cargo de la gestión de los cursos⁴⁹.

El sistema de acceso comenzaba con un curso de 6 a 8 semanas de duración durante el verano que finalizaba con los exámenes de las distintas materias. Luego de las correcciones se establecía un orden de prelación establecido como consecuencia del promedio de las notas y, en algunas universidades, en forma menor, del promedio de notas del colegio secundario⁵⁰. Este ranking determinaba a partir de un límite quienes estaban aprobados y, a partir de un valor más elevado, quienes estaban dentro del cupo de admitidos.

Los principales motivos subyacentes a esta política educativa fueron los siguientes:

1. *El acercamiento a la verdadera matrícula universitaria.* Este argumento sostenía que el aumento previo de la matrícula universitaria había sido ficticio y que solo llevaba a un incremento

49 Acta de la cuarta reunión del CRUN del año 1977.

50 El uso de las notas del secundario en el ranking de estudiantes se planteó originalmente, pero en general se dejó de lado por su complejidad operativa (Gil y Díaz, 2015).

de la deserción, sin aumentar los estudiantes reales, concebidos como solo aquellos que se graduaban al no reconocer la incorporación del capital humano de quienes tenían un tránsito inconcluso por la educación superior. Sin estadísticas que avalaran sus dichos, en la primera reunión del CRUN de 1979, el Dr. Landa, Rector de la UN de Tucumán sostuvo que la deserción había descendido del 40% al 15% y la Comisión de Planes del Estudio del 14 de mayo de 1979 pidió mantener el sistema de exámenes y cupos por este mismo motivo al exponer que *“La historia ha demostrado que la política de “libre ingreso” solo ha resultado en un “libre fracaso” y los datos con los que se cuenta en el momento actual permiten corroborar la caída del nivel de deserción en forma sustancial luego de implantada la política de cupos y un sistema de selección-admisión”*.

2. *El ingreso de quienes contaban con capacidad para estudiar en la Universidad*. La concepción básica de los rectores era que solo debía cursar los estudios una parte selecta de la población. Esto era esgrimido con claridad meridiana como ejemplificaban los discursos del Rector de la UN de La Plata y Presidente del CRUN Dr. Gallo al indicar *“El propósito de cubrir los cupos de cada carrera con los alumnos más aptos y de más firme vocación”* y que *“no se pueden abrir los cupos sino que cada día se debe ser más severo y tender a que los alumnos más capacitados sean los que ingresen a la universidad”*. En el mismo sentido se expresaba el Rector de la UN de Rosario, Dr. Riccomi, al señalar que *“Se tiene que elegir a los mejores, los más aptos”*⁵¹.
3. *La exclusión de quienes tenían una mala formación de la escuela media*. Los rectores sostenían que la escuela media tenía muchas falencias y, en lugar de intentar reparar estos problemas, propiciaban la eliminación de la presencia en las aulas de esos alumnos. Al respecto, el Dr. Gallo sostenía que *“El acceso a la*

51 Actas de las reuniones del CRUN cuarta de 1977, primera de 1979 y primera de 1980.

*universidad no es para todos los que tienen título secundario sino para los más capaces*⁵².

4. *La falta de conocimientos previos de algunas materias.* En este sentido, se defendía un criterio excluyente no por una debilidad genérica de muchos egresados del secundario sino por una falta de formación puntual de algunas materias o aptitudes asociadas a ciertas carreras. En este sentido, los problemas de base en ciertos casos como las carreras artísticas o los profesorados de idiomas podrían considerarse inhibitorios de un desarrollo profesional posterior.
5. *La igualdad de oportunidades de egreso, no de ingreso.* Este argumento, expuesto en forma contundente en la segunda reunión del CRUN del año 1977, negaba el derecho a continuar los estudios universitarios para todos los alumnos y restringía la igualdad de oportunidades para quienes hubieran superado el proceso de admisión.
6. *La limitación de la capacidad de las unidades académicas en términos de infraestructura, equipamiento y dotaciones de docentes.* Este criterio justificaba las restricciones en la imposibilidad de brindar la enseñanza para todos los aspirantes por la falta de espacios y de profesores. Esta situación se aplicaba en numerosos países, aunque también había ejemplos inversos. Asimismo, podría plantearse que la falta de capacidad exigiría un financiamiento que permitiera la ampliación de las vacantes en lugar de la supresión del derecho al estudio. De hecho, en los niveles educativos inferiores no se establecían restricciones, sino que había un acceso universal.
7. *La adaptación de la matrícula a las necesidades de recursos humanos del país.* Tal como manifestara el Dr. Ricommi, Rector de la UN de Rosario, “*Lo que se está realizando en el país es que el número de ingresantes esté de acuerdo con las necesidades del país. Si no se tiene esto en cuenta los mejores van a resultar mal*”

52 Acta de la primera reunión del CRUN de 1980.

*orientados y van a crear el proletariado nacional. Hay ramas como la abogacía y la medicina en donde es perfectamente bien conocido que, desgraciadamente, hay muchos alumnos con capacidad para ingresar, pero deben ser limitados porque el país no necesita eso*⁵³. De este modo se planteaba un esquema planificado a través del cual el Estado determinaba no solo el número de graduados sino también su composición entre carreras, impidiendo desarrollar su vocación a los estudiantes. Esta decisión resulta paradójica considerando que el plan económico global del país pugnaba explícitamente por una menor injerencia del Estado en la sociedad y la doctrina liberal permeaba fuertemente las decisiones. Puede observarse el error mayúsculo de esta planificación que estimaba que el país necesitaba un menor número de graduados universitarios para su desarrollo. Asimismo, llama la atención que una resolución con tanta importancia para la vida personal y laboral de tanta gente no tuviera detrás estudios que justificaran los cupos establecidos. En el mismo sentido, los cupos no afectaban a las universidades privadas, que de hecho crecieron en el período de la dictadura, por lo cual se reducía parcialmente la efectividad de la medida, en particular para los estratos de menores ingresos⁵⁴.

8. *La saturación de los mercados laborales en las carreras tradicionales.* En forma específica, las limitaciones para la admisión se potenciaban en las carreras tradicionales como medicina, abogacía y contador público, que tenían mayores tasas de no ingresantes. En este sentido, el Presidente del CRUN, Dr. Gallo, manifestaba que si se cerraban esas carreras por cinco años “*en el país no pasaría nada, absolutamente nada*” (Rodríguez y Soprano, 2009a, pág. 5).
9. *El exceso de alumnos en relación con la población.* El proceso de desmasificación tenía, además de un objetivo vinculado con la

53 Actas de las reuniones segunda y quinta de 1977 y primera de 1979.

54 Actas de la segunda reunión del CRUN de 1980.

percepción ideológica del Proceso de Reorganización Nacional, una meta cuantitativa establecida por el Ministro Bruera que indicaba que no debía excederse de un número de tres estudiantes por cada mil habitantes, lo cual exigía reducir el ingreso de nuevos inscriptos porque la masificación previa había llevado a que hubiera 25 alumnos por cada mil personas. Esta desmasificación consideraba que el “exceso” de matrícula universitaria debía revertirse a través de una inversión de la pirámide entre niveles educativos, con la concepción de que el sistema selectivo debía iniciarse en el secundario (que no era obligatorio) y profundizarse en la educación superior (Rodríguez y Soprano, 2009b, pág. 8).

10. *La reducción de la matrícula de universitarios como parte de la disputa ideológica en el marco de la represión.* El achicamiento universitario tenía también el sentido de debilitar un espacio que el gobierno percibía hostil y una fuente de indisciplina para una conducción que vanagloriaba el orden. Al respecto, fue explícito el Ministro de Cultura y Educación, Dr. Bruera, al expresar que “*Se ha logrado con todo lo hecho evaluar y conocer la realidad antes de empezar el curso académico y poner un límite a la masa de ideólogos que no iban a estudiar*”⁵⁵. El debate, la discusión de ideas y la actividad político partidaria, si bien formalmente prohibidas, eran espacios que se buscaba debilitar mediante una reducción de la matrícula universitaria.

En síntesis, hubo un conglomerado de razones (o sinrazones) para el sistema de ingreso elegido por la dictadura que en algunos casos tenía motivos subyacentes ligados a políticas educativas (los primeros seis ítems de la enumeración), en otros casos se asociaban con los mercados laborales (los dos elementos posteriores) y, por

55 Actas de la segunda reunión del CRUN de 1977.

último, en los dos últimos casos, se vinculaban con aspectos ideológicos⁵⁶.

Los cinco primeros motivos mencionados, vinculados con conocimientos de base de los estudiantes, permitirían justificar la presencia de exámenes de ingreso que determinarían su aprobación o desaprobación. Por el contrario, el sexto motivo educativo, las limitaciones de la infraestructura y las dotaciones docentes, más los aspectos relacionados con los mercados laborales y las disputas ideológicas son los elementos vinculados con la instalación de cupos por carreras. En otras palabras, bajo la percepción oficial, por falta de capacidad del estudiante podían desaprobarse los exámenes y por falta de capacidad institucional o de las necesidades del país, podía no accederse al cupo para estudiar una carrera.

En términos cuantitativos, el sistema de acceso con exámenes y cupos generó una disminución muy significativa de la matrícula universitaria, tal como puede advertirse en el Cuadro 9. Los nuevos inscriptos venían creciendo desde fines de la dictadura de la llamada Revolución Argentina como efecto del Plan Taquini y profundizaron su crecimiento en 1974 con la llegada del nuevo gobierno democrático y la supresión de los mecanismos restrictivos que limitaban el ingreso a las universidades nacionales. La nueva administración buscaba un sistema de acceso lo más inclusivo posible, con medidas adicionales como la ampliación a quienes adeudaban materias del último año del secundario⁵⁷ (Friedemann, 2016).

Sin embargo, a partir de 1975, con el giro derivado de la llegada de Ivanisevich al Ministerio de Educación, se introdujeron un examen

56 Incluso en los colegios secundarios de las universidades nacionales se impusieron criterios restrictivos al ingreso, como ejemplificó el Dr. Gallo, Rector de la UN de La Plata, en la primera reunión del CRUN de 1978 “*Se ha hecho una política de reordenamiento, ya que estos colegios estaban masificados como las facultades y se ha disminuido el ingreso este año, que ya no hay 11 divisiones sino 3*”.

57 La Ley 20.654 (Ley Taiana) en su artículo 36 indicaba que para la incorporación de estudiantes a determinadas facultades o carreras se podrían exigir estudios complementarios o cursos de capacitación. Esto ocurría en algunos casos para carreras diferentes a las orientaciones básicas de los títulos secundarios de la época (bachiller, perito mercantil o técnicos).

de ingreso a algunas instituciones como la UN de La Plata y medidas restrictivas en otras instituciones como la UBA y la UN del Sur y se comenzó a revertir la expansión previa. El nuevo ministro se oponía con énfasis al ingreso irrestricto porque lo consideraba “un golpe bajo a la fe de los jóvenes” y se introdujo un tríptico de materias obligatorias para todas las carreras de contenido eminentemente nacionalista: idioma nacional, geografía argentina e historia argentina (Abbattista y Ramírez, 2022; Friedemann, 2016 y Orbe, 2014).

A partir de la llegada de la última dictadura, en el ciclo lectivo de 1977, al instalarse el nuevo sistema de admisión, la cantidad de ingresantes se derrumbó, constituyendo menos de la mitad que el año previo y un tercio de los ingresantes tres años antes, en 1974. Con el correr de los años de la dictadura el número de ingresantes se mantuvo en valores muy bajos frente a los años previos, si bien se observó una tendencia a “aflojar” las restricciones hacia el final, en 1982 y 1983, años en los que el número de nuevos ingresantes aumentó en 5 mil y 10 mil alumnos, como reflejo de un clima de cambio de época en el cual se hacía más difícil a las autoridades, cada vez con mayor repudio social, sostener un sistema tan restrictivo.

La matrícula total de las universidades también se redujo en forma significativa, pasando de 471 mil estudiantes en 1976 a 299 mil en 1983, con una reducción del 37%, un porcentaje inferior al del número de nuevos inscriptos porque los estudiantes históricos que ya estaban en la universidad no se modificaron y las variaciones se fueron dando en un proceso acumulativo a través del menor ingreso de nuevos ingresantes. En otros términos, el stock de alumnos acumulados se modificó en menor proporción y a menor ritmo que el flujo de nuevos ingresantes que varió en forma brusca desde el inicio de la dictadura.

Cuadro 9. Nuevos inscriptos y matrícula de universidades nacionales por año. Período 1972-1983.

Año	Nuevos Inscriptos	Matrícula
1972	79.162	277.481
1973	111.031	320.590
1974	128.543	424.304
1975	101.909	446.611
1976	91.308	471.515
1977	43.692	401.140
1978	48.384	334.872
1979	49.613	312.558
1980	50.377	323.818
1981	50.400	323.635
1982	55.887	287.016
1983	65.074	298.621

Fuente: Mendonça (2020) sobre la base de *Universidades Nacionales. Reseña Estadística*. Dirección Nacional de Asuntos Universitarios. 1986.

Las cifras expuestas en el Cuadro 9 corresponden a una serie larga que va de 1958 a 2015 construida por Mendonça (2020) a partir de estadísticas oficiales y permiten advertir con razonable precisión los datos de matrícula y nuevos inscriptos del período. Rodríguez y Soprano (2009a) presentan cifras y tendencias muy similares, pero no iguales⁵⁸. Sin embargo, no existen datos análogos que den cuenta de la relación entre aspirantes inscriptos para los cursos de ingreso y los ingresantes efectivos a las Universidades. Existen datos fragmentarios, de algunas universidades y no para todos los años mencionados en las actas del CRUN, aunque sin un rigor metodológico porque en algunos casos se incluyen entre los ingresantes a quienes

58 En Rodríguez y Soprano (2009a) se presentan las siguientes cifras de ingresantes a las universidades nacionales por año: 68.742 para 1977, 52.372 para 1978, 50.845 para 1979, se expresa que casi no hubo modificaciones para 1980 y 1981, 50.506 para 1982 y se menciona que aumentó un poco el número para 1983.

tenían acceso directo como los graduados de los colegios secundarios de las universidades nacionales y los oficiales de las fuerzas armadas y en otros casos no se los incluye. Lo mismo ocurre con los estudiantes extranjeros, que no daban examen de ingreso, pero solo cubrían un cupo dispuesto por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Cultura y Educación y las propias casas de altos estudios⁵⁹. Inclusive, en el caso de la UBA, se otorgó el acceso directo en algunos años a estudiantes de algunos colegios privados religiosos, por una preferencia de la educación privada discriminatoria contra los colegios estatales⁶⁰.

Más allá de estas salvedades, la información disponible es compatible con las cifras agregadas antes expuestas que muestran la disminución de la matrícula como efecto de un sistema restrictivo. Para el año 1980, según la información presentada en la primera reunión anual del CRUN, del total de los aspirantes al conjunto de las universidades un 16% no pudo realizar el curso por adeudar materias de quinto año del secundario, un 15% desertó durante el curso, un 27% no aprobó el examen y sólo un 42% pudo acceder a las Universidades. De quienes estaban en condiciones de ingresar a las casas de estudios porque habían concluido el secundario, el cupo permitía el acceso de aproximadamente la mitad.

Los discursos de los rectores y las estadísticas disponibles son coincidentes en que las tasas de ingresos eran mucho menores en las grandes universidades que en las pequeñas, en las cuales a veces no llegaban a cubrirse los cupos disponibles, como por ejemplo en las UUNN de Catamarca, Jujuy, La Pampa, Misiones, Río Cuarto, Santiago del Estero, Sur y de la Patagonia. Por el contrario, en la UBA y las UUNN de Córdoba y La Plata ocurría lo inverso. De hecho, la

59 La política de admisión de estudiantes extranjeros era también muy restrictiva por la concepción xenófoba de las autoridades, expuesta en las declaraciones del Ministro de Cultura y Educación, Dr. Bruera, quien manifestó que con los estudiantes extranjeros, en su mayoría procedentes de los países vecinos e hispanohablantes, había un exceso y muchos se radicaban en el país, restando fuente de trabajo a los profesionales argentinos (Rodríguez y Soprano, 2009a).

60 El caso de la UBA se desarrolla en Seia (2018).

tasa de ingreso era del 57% en el promedio de las UN más pequeñas y del 37% en las de mayor tamaño. En la UBA entraba el 32% de los inscriptos inicialmente, en la UN de La Plata el 47% y en la UN de Rosario el 37%. En la UTN se replicaba esta dinámica y solo ingresaba el 29% de los inscriptos, pero era mucho más difícil ingresar en las regionales de las grandes ciudades que en las de menor tamaño. Asimismo, en el conjunto de las instituciones, los porcentajes de ingresantes eran dispares por carreras, siendo menores los ingresantes en las carreras de medicina, derecho, arquitectura, ingeniería y ciencias económicas.

En el año 1982, durante la segunda reunión del CRUN, los rectores expusieron ante el Ministro de Cultura y Educación la necesidad de flexibilizar el sistema de cupos ante la irritación que generaba la cantidad de aprobados que quedaban fuera de las universidades por la limitación de vacantes. El cambio de clima de época, con una dictadura en retirada frente a una crisis económica muy grave y la percepción general de que el predecible retorno democrático revertiría el sistema de ingreso, tal como expresara el Rector de la UBA en esa reunión, generaron una morigeración de las exclusiones en el ingreso. El criterio de las autoridades era tratar de hacer coincidir los ingresantes con los aprobados a los cursos y concentrar sus esfuerzos en la “normalización universitaria” a través de la aprobación de los estatutos y la realización de concursos que les permitieran perdurar ante los futuros cambios.

Sin embargo, este menor rigor en el sistema excluyente de ningún modo implicó un cambio de parecer de los rectores, que en el año 1983 organizaron un seminario sobre “Transferencia o pase del ciclo secundario al universitario” en conjunto con la Organización Interamericana Universitaria y con apoyo del Ministerio de Cultura y Educación, con la finalidad de validar el sistema de acceso vigente, concluyendo que el sistema utilizado de exámenes de ingreso y cupos era el correcto según la experiencia internacional comparada.

Algunos debates instrumentales ocuparon las reuniones del CRUN, como por ejemplo la posibilidad de un curso de ingreso más largo, como el utilizado en algunas facultades de la UBA. También se criticaba la existencia de academias particulares de apoyo a los ingresantes porque su costo segmentaba socio-económicamente a los admitidos. Esto podía contrarrestarse con un curso de ingreso más largo, pero la mayoría de los rectores indicaban que no era factible por el costo de traslado de los estudiantes de otras ciudades y porque perder un año para los no ingresantes sería gravoso⁶¹.

Desde el punto de vista operativo, los representantes de las fuerzas armadas en el CRUN manifestaban su preocupación por el tema de la seguridad ante la aglomeración de aspirantes y, en un tema anacrónico desde la visión actual, era compleja la logística para el examen de los que realizaban la conscripción. Asimismo, algunas voces extremas se quejaban de que, a diferencia del pasado, los bachilleres, peritos mercantiles y técnicos graduados de secundarios industriales entraban a todas las carreras de grado sin equivalencias y, también, pedían exámenes y cupos para las universidades privadas y los institutos terciarios.

Desde el punto de vista económico la opinión del CRUN era coincidente sobre la conveniencia del sistema de admisión mediante exámenes de ingreso con cupos, proponiéndose siempre su mantenimiento futuro porque los costos se percibían muy inferiores a los beneficios debido a que generaban luego una menor deserción y mejores resultados académicos⁶².

Pese a contar con menos estudiantes, las universidades no pudieron tener una suba de los recursos y una holgura en su presupues-

61 En las actas de la primera reunión del CRUN de 1979 los rectores de la UBA y la UN de Jujuy proponen un curso más largo, pero no concitan la adhesión del resto. Como prueba experimental, en las Facultades de Arquitectura, Derecho e Ingeniería de la UBA se desarrolló desde el año 1980 un curso de ingreso que duraba todo el segundo cuatrimestre y podía cursarse simultáneamente con el último año del secundario.

62 Acta de la reunión del 14 de mayo de 1979 de la Comisión de Planes de Estudio del CRUN.

to como hubiera sido esperable debido a varios factores. En primer lugar, porque si bien la matrícula total bajó un 33,1% entre 1976 y 1983, el presupuesto también se redujo, lo cual impidió un ahorro. En segundo lugar, cabe mencionar que la baja del 33,1% se corresponde con el pico de estudiantes como consecuencia del masivo ingreso de los años previos, pero la universidad no había expandido su presupuesto proporcionalmente, de modo que la baja de alumnos se dio sobre universidades que no habían regularizado su mayor tamaño. Por último y más importante, en tercer lugar y vinculado con lo anterior, las universidades no trabajaban con una “función de producción” con costos variables en función del número de alumnos, sino que la mayoría de sus erogaciones eran fijas porque sus plantas de personal docente, no docente y de autoridades, la infraestructura, los pagos de servicios públicos, etcétera, tenían pocas modificaciones. Eventualmente, el número de profesores se podía mover por bloques de estudiantes para abrir un curso adicional o cerrarlo, pero no estaba proporcionalmente vinculado con el número de alumnos. En síntesis, pese a disminuir muy significativamente sus ingresos y su matrícula, las instituciones tuvieron crecientes dificultades presupuestarias.

La autonomía universitaria

El verdadero concepto de autonomía universitaria puede ser una entelequia en el marco de una dictadura que no respeta la división de poderes y arrasa con todos los espacios de independencia en el aparato estatal como los gobiernos provinciales y municipales u organismos con autonomía, autarquía o participación de la sociedad civil. Esto se agrava aún más cuando fuera del ámbito público el gobierno nacional ejerce la titularidad de la mayoría de los medios de comunicación, una censura absoluta en los medios privados y no respeta los derechos humanos más básicos.

La autonomía universitaria fue explícitamente desestimada por la dictadura y enmarcada como una demanda peligrosa asociada al terrorismo junto con otros posibles reclamos como *“los comedores estudiantiles, las bibliotecas, las actitudes excesivamente rigurosas o exigentes de algún profesor, el ingreso irrestricto o el gobierno tripartito con participación estudiantil”* (Rodríguez y Soprano, 2009b, citando al documento “El Terrorismo en Argentina” del Poder Ejecutivo Nacional del 30 de noviembre de 1979).

Lógicamente las universidades, que en la experiencia comparada han sido espacios de intercambio de saberes y pareceres con debates libres más una fuente de rebeldía y disidencia ante los abusos gubernamentales, no podían permanecer ajenas al avance dictatorial. Por ello apenas asumió el gobierno intervino todas las universidades nacionales y puso al frente de ellas a interventores militares de las tres fuerzas armadas además de establecer normativamente, a través de la Ley 21.276 artículo 3, que los rectores asumían el rol de los consejos superiores y los decanos los de las Consejos directivos. De este modo, se pasa de instituciones con gobiernos colegiados a regidas por autoridades unipersonales. Además, la misma norma confería al Ministro de Cultura y Educación *“el gobierno y administración de las universidades”*, las funciones de las asambleas universitarias y las normas generales de política universitaria en materia académica. El Ministro podía designar y remover a los rectores y estos a los decanos, conformando en consecuencia un esquema de poder discrecional concentrado en pocas personas y, en última instancia, en el Poder Ejecutivo que tenía un poder ilimitado en las universidades, lo cual configuraba la exacta antítesis de la autonomía universitaria.

Esta misma falta de autonomía observada en las universidades ocurría en el CRUN, donde las reuniones debían ser convocadas por el Ministro de Educación según un rol establecido en el Decreto 391/77, participaban delegados de las tres fuerzas armadas e interactuaban con personal de seguridad y autoridades de otros ministerios que pertenecían al gobierno de facto. La presidencia del propio Con-

sejo fue ejercida durante toda la dictadura por el Rector de la UN de La Plata, el médico veterinario Guillermo Gallo, un personaje totalmente alineado con el gobierno nacional que, por ello, se mantuvo con el cargo máximo de la UN de La Plata y del CRUN pese a los cambios de presidentes de la nación y de ministros ocurridos durante la última dictadura. Sobre la autonomía universitaria, la libertad de cátedra y el gobierno tripartito, Gallo expresaba que constituían un sistema que en teoría eran un sistema ideal, pero en la práctica habían llevado al caos y la paralización a la universidad argentina, exponiendo su concepción autoritaria sobre el funcionamiento de las casas de estudios.

Jurídicamente, el CRUN tenía menos autonomía que en la dictadura de la autodenominada Revolución Argentina por ser solo un órgano asesor del Ministerio de Educación y no tener un rol directo en la planificación del sistema, en la definición de los escalafones del personal y en la elaboración del presupuesto. Además, el Ministerio de Educación se reservaba aspectos fundamentales internos de las instituciones como el número de ingresantes al definir el cupo de acceso o las carreras que se dictarían o serían cerradas. Este rol de mero asesoramiento del CRUN ante un Ministerio de Educación con plenos poderes era aceptado por los rectores y expuesto explícitamente en las reuniones (Ver acta de la sexta reunión de 1977, de la primera reunión de 1978 y de la primera reunión de 1979). Incluso esta adhesión llega hasta un nivel de obsecuencia difícil de entender en casos como el del cierre de la UN de Luján, una medida ministerial que recibió el apoyo de los rectores de las universidades colegas que hasta manifestaron su desagrado por las críticas que había recibido el Ministro (Actas de la tercera reunión de 1979).

En este sentido, el servilismo de los rectores expresado en el CRUN llega a niveles insospechables en la tercera reunión del año 1979, en la cual el Ministro de Cultura y Educación defiende el cierre de la UN de Luján, agradece los cierres de carreras de los rectores, invoca el apoyo de los comandantes de las fuerzas armadas y obtiene

la adhesión feriverosa del Consejo, tal como se puede leer en la siguiente cita de esta reunión:

El Ministro de Cultura y Educación expresa que “Hay rectores que han realizado en silencio los redimensionamientos necesarios. No quiero que se desgasten los rectores. Entendía que era su deber explicar la situación, ahora política, más que académica. Creo que las decisiones se van a entender y cuentan con el apoyo del Presidente de la Nación y los Comandantes de las FF.AA. Es necesario favorecer la gestión, la Universidad y el Proceso de Reorganización Nacional.

El Rector de la UN de Córdoba desea demostrar su profundo reconocimiento –y cree que en nombre de sus pares– por darles a conocer de manera tan clara estos aspectos. Pero considera que el cuerpo no puede permanecer callado asumiendo el Ministro tan solo esa gran responsabilidad. Es necesario que se haga conocer la opinión del Cuerpo y la expresión de desagrado del mismo en cuanto a los agravios y expresiones negativas al Ministerio⁶³. Agradece nuevamente la actitud del señor Ministro” (Actas 125 y 126 de la Tercera reunión de Rectores de 1979).

Cabe señalar que la única institución que se opuso al Ministerio de Cultura y Educación alegando la violación de la autonomía fue la Universidad de Buenos Aires, que por su tradición, su rol social de

63 Una expresión contraria a la medida de cierre de la UN de Luján fue la de Alberto Taquini, quien por su adhesión ideológica al gobierno dictatorial podía expresarla. En este sentido, Taquini se opuso al cierre de la UN de Luján, la cual incluso figuraba en la versión original de su plan que solo preveía la creación de cinco instituciones, señalando que resultaba una contradicción que el gobierno pretendiera redimensionar el sistema universitario sobredimensionando a la UBA con los alumnos derivados de la UN de Luján. También se manifestó en contra de la medida el Rector de la UN de Luján, Gerardo Amado, quien renunció a su cargo (puesto que igual desaparecía conjuntamente con la institución presidida).

referencia en el campo del conocimiento y su capacidad de ocupar espacios en los medios de comunicación nacionales tenía mayores posibilidades de sostener un desencuentro con las autoridades extra universitarias. En el año 1976, el Rector de la UBA, el ingeniero Alberto Constantini, renunció a su cargo exponiendo que el Ministro de Cultura y Educación pretendía avanzar sobre la autonomía universitaria al establecer un sistema centralizado en el que las casas de altos estudios solo serían espacios de ejecución de políticas ministeriales que se arrogaban una competencia sobre aspectos que debían decidir las instituciones como el régimen de ingreso, las carreras a dictar, los planes de estudios y la supervisión académica. En el año 1977 se sucedió un conflicto similar entre el Ministro de Cultura y Educación Juan José Catalán y el Rector de la UBA, doctor Luis Carlos Cabral, puesto que este se negó a aceptar un plan de cierre de facultades y carreras según una regionalización establecida por el Ministerio a través de la Resolución 1006 “Pautas para la Organización Académica de las Universidades Nacionales”. Apoyado por sus decanos, el Rector Cabral determinó a través de un acta que la UBA no estaba alcanzada por el plan ministerial en virtud de la autonomía universitaria. Esta crisis se resolvió con el pedido de renuncia del Presidente de la Nación a ambas autoridades, el Rector y el Ministro (Rodríguez y Soprano, 2009b).

La Ley 22.207 sancionada el 11 de abril de 1980 por el Poder Ejecutivo expresaba en su artículo 5 que “*Las Universidades Nacionales son personas jurídicas de carácter público que gozan de autonomía académica y autarquía administrativa, económica y financiera*”. Sin embargo, el concepto de autonomía académica era solo nominal ya que en el párrafo siguiente se aclara que “*Ese carácter no se entenderá como obstáculo para el ejercicio de las atribuciones y deberes que competen a otras autoridades nacionales o locales*”. Además, esta ley determinaba que los rectores serían designados por el Poder Ejecutivo a propuesta del Ministro de Cultura y Educación y los decanos serían designados por el Ministerio de Cultura y Educación a pro-

puesta de los rectores. En consecuencia, las autoridades superiores de mayor jerarquía eran decididas por fuera de las universidades, quedando totalmente desvirtuada la figura de la autonomía universitaria, que de hecho era sustituida por un sistema dirigido desde el Poder Ejecutivo. Incluso, según esta norma, las universidades no podían crear o suprimir facultades, sino que debían pedir autorización al Ministerio de Cultura y Educación para hacerlo. Tampoco podían decidir sobre el sistema de acceso de los estudiantes y el CRUN mantenía su rol de asesoramiento al Ministerio de Cultura y Educación sin adquirir ninguna potestad propia.

En consecuencia, la nueva norma, la Ley 22.207, continuaba con el cercenamiento de la autonomía universitaria, pero previendo un futuro cambio de época, trataba de regularizar el funcionamiento de las universidades nacionales bajo los parámetros de la dictadura, como la prohibición de actividades partidarias y gremiales. Por ello se planteaba que las universidades elaboraran estatutos y los elevaran al Ministerio de Cultura y Educación para su aprobación. Esta formulación estaría a cargo de autoridades designadas y docentes concursados en el marco de la dictadura, ya que la participación de estudiantes y graduados estaba fuera de la nueva legislación. De este modo se planteaba, en forma ilusoria, una “normalización” de las universidades que finalizara con la elección interna de autoridades que pudieran dar continuidad a las políticas y autoridades universitarias de la dictadura en un eventual gobierno democrático.

No obstante el cambio legal, la realidad fue muy distinta a lo previsto y luego del derrumbe económico, la salida del gobierno militar no sería como la imaginaba el gobierno saliente. En este sentido, en el año 1982 el Ministro de Cultura y Educación urgió a las Universidades a acelerar el período de transición y regularizar las universidades nacionales bajo los criterios de la Ley 22.207, indicando que se deseaba que las instituciones se consideraran autónomas (Actas de la primera reunión del año 1982). Este objetivo de dar continuidad al sistema universitario diseñado por la dictadura no tuvo ningún

éxito porque luego del retorno democrático todas las universidades fueron intervenidas designándose nuevos rectores (y luego normalizadas con la participación de los claustros de estudiantes, docentes y graduados), se revisaron los concursos previos, se reestablecieron los estatutos vigentes en 1966, se realizaron nuevos concursos docentes, se reestableció la actividad gremial y no quedó vigente nada del andamiaje diseñado por la última dictadura.

En términos económico-financieros la autarquía universitaria estaba limitada porque las autoridades (o los consejos superiores en caso de que se hubieran regularizado según los parámetros de la Ley 22.207) no podían disponer libremente de los fondos porque tenían limitaciones para alterar los programas de las transferencias ministeriales y para cambiar las plantas de personal. En el único punto en que los rectores manifestaron una discrepancia en defensa de su autonomía es el caso de la ejecución de gastos sin la previa intervención del Tribunal de Cuentas para realizar concursos docentes, cuando en el año 1983, según las actas de la única reunión de este año, algunas autoridades expresaron que podrían hacerlo en virtud de la autarquía de las universidades.

La investigación universitaria fue seriamente dañada durante la dictadura por la expulsión y las renunciaciones de docentes calificados y por la decisión de trasladar a espacios exteriores sin autonomía la poca investigación del período (Buchbinder; 2005). El CRUN no solo no repudió estas políticas, sino que las apoyó y los rectores fueron ejecutores en los casos de cesantías de docentes.

En síntesis, la autonomía universitaria no pudo establecerse durante el interregno democrático de 1973-1976 al designarse interventores en reemplazo de los rectores nombrados por la dictadura de la Revolución Argentina. Además, en este período turbulento, también fueron removidas las autoridades que asumieron al iniciarse la administración un año y cuatro meses después, al darse el giro hacia la derecha al asumir el Ministerio de Educación Ivanissevich. En consecuencia, no pudieron normalizarse las instituciones.

Luego, la autonomía fue prácticamente nula desde el inicio de la última dictadura ya que a cinco días del golpe de estado se firmó la Ley 21.276 que eliminaba cualquier margen de decisión a las casas de altos estudios. Pero más allá de cumplir el limitado rol que la normativa le asignaba al CRUN como asesor del Ministerio de Educación, este organismo se alineó en todas y cada una de las decisiones ministeriales en materia universitaria, algunas de las cuales iban en contra de los intereses naturales de las instituciones como el cierre de carreras (e incluso de una universidad nacional), los cupos al acceso, las reducciones presupuestarias y las limitaciones a la libertad en la vida de la comunidad académica. Asimismo, el CRUN adhirió con vehemencia a las políticas generales del Proceso de Reorganización Nacional, algunas plenamente injustificables como la represión ilegal o el conflicto bélico con el Reino Unido. Por ello, puede concluirse que el CRUN y las universidades nacionales no solo no defendieron la autonomía universitaria, ni siquiera algún grado de autonomía en el marco que lo permitiera un régimen dictatorial, sino que fueron funcionales para la instrumentación de las decisiones decididas desde el Poder Ejecutivo.

La gestión del propio consejo

La administración interna del CRUN en el período 1976-1983 tuvo muy poca trascendencia porque legalmente era un organismo asesor, sin facultades decisorias, lo cual requería un soporte mucho menor que en la dictadura previa en la cual su gestión requirió un esfuerzo importante, se dedicaron recursos, infraestructura, equipamiento y un espacio en las deliberaciones significativo. Además, al no haber tenido a cargo tramitaciones relevantes en términos de administración del personal universitario ni del presupuesto, y tampoco estudios valiosos sobre temáticas del quehacer de las casas de estudios, la carga laboral interna del CRUN fue muy escasa.

Más allá del Secretario del CRUN, el personal administrativo fue mínimo y tampoco se requirió una sede administrativa. En efecto, el Artículo 4 del Decreto 391/1977 de creación del CRUN, además de asignarle un rol meramente asesor, determinaba que el Ministerio de Cultura y Educación coordinaría y prestaría el apoyo administrativo. De este modo, la autoridad ministerial tomaba a su cargo la gestión administrativa del Consejo (o lo privaba de ella), lo convocaba, decidía el orden del día y presidía sus reuniones.

La presidencia del CRUN fue ejercida durante todo el período de duración de la dictadura por el Rector de la UN de La Plata, el Dr. Guillermo Gallo, por lo cual la elección de autoridades tampoco fue un tema que concitara la atención ni al que se dedicara mucho tiempo en el Consejo. Las comisiones iniciales para el trabajo fueron las cinco siguientes: legislación, planes de estudio, administración y presupuesto, regionalización y régimen académico y planes de investigación. Luego desapareció la comisión de regionalización (al fracasar esta política) y se agregaron transitoriamente las comisiones ad hoc de arancelamiento universitario, equipamiento, planeamiento, organización universitaria interamericana y vivienda y servicios. El trabajo de estas comisiones fue poco ejecutivo, algo que puede vincularse a la falta de un marco legal que determinara competencias para la acción, a la carencia de equipos técnicos y a falencias internas de las universidades, como la incapacidad de proveer información de estructuras, presupuestos y estudiantes para realizar trabajos que consolidaran al sistema universitario.

Por último, no está de más reiterar que el funcionamiento interno estaba condicionado por la conducción a cargo del Ministro de Cultura y Educación, la presencia en todas las reuniones de los tres delegados que representaban a cada una de las fuerzas armadas y del Coronel Valladares, “asesor de gabinete en el Área de Comunicación Social del Ministerio de Cultura y Educación”, un eufemismo para designar a un comisario político dedicado a temas de seguridad ligados a la represión. En este marco, el funcionamiento interno del

CRUN estaba plenamente condicionado por los representantes externos que tenían todas las herramientas para encauzar las actividades según sus criterios y para dirimir en caso de divergencias.

Otros asuntos tratados por el Consejo

Más allá de los temas ya desarrollados, el CRUN trató algunos aspectos adicionales. En este sentido, el deporte universitario ocupó tiempo de debates sobre la organización de eventos y lo propio ocurrió con la admisión de alumnos extranjeros, las emisoras de radio y televisión y la definición de representantes ante otros organismos públicos como el INTA. Estas actividades, evidentemente, tenían muy bajos o nulos efectos económicos.

También hubo algunos debates adicionales menores sobre aspectos puramente académicos como los referidos a los pases de alumnos entre instituciones, los ciclos iniciales de estudios, las estructuras de las carreras, las incumbencias de los planes de estudios, las normas de regularidad y los posgrados.

Otros temas tratados por el Consejo, con una cierta relación con los costos fueron los gastos de equipamiento, los programas de vivienda, los trámites de importaciones y las erogaciones de los hospitales y las obras sociales. Sobre los gastos para equipamiento e infraestructura, estos siempre tuvieron una proporción muy baja en el presupuesto universitario por la delicada situación económica del período. Se mantuvieron reuniones para obtener un crédito del BID desde 1977, pero este nunca llegó a concretarse, y hubo también un trámite frustrado para lograr un crédito del gobierno español destinado a material bibliográfico. Ya en el mes de agosto del año 1980 se planteó el financiamiento de un programa plurianual a cinco años para gastos de funcionamiento, pero la crisis económica en 1981 y la Guerra de las Malvinas en 1982 impidieron cualquier alternativa de incremento real del presupuesto. La misma (mala) suerte corrió el proyecto para equipar con computadoras a los sectores de esta-

dísticas de las universidades nacionales a partir de un relevamiento, en el que participó la experta del Ministerio de Cultura y Educación Graciela Molino, en el que se constató que *“el personal de esas universidades (la UBA y las UUNN de Rosario y Tucumán) es altamente calificado y debe trabajar con elementos muy rudimentarios que podrían evitarse con máquinas de computar... lo que se reclama no son máquinas para estadística sino para uso de las universidades en general...”* En forma análoga, se planteó reiteradamente la posibilidad de diseñar planes de vivienda para el personal docente sin ningún resultado concreto y hubo muy serias dificultades para la compra de material bibliográfico de origen extranjero a partir de la devaluación del año 1981 que encareció los libros y tornó muy compleja la operatoria por la variedad de tipos de cambio⁶⁴.

Por último, el CRUN también trató entre los años 1977 y 1979, cuando el mayor poder político permitía tener proyecciones más ambiciosas, la problemática de las obras sociales y los hospitales universitarios. En el año 1977 se planteó que se buscaría a lo largo del tiempo una mejora en el financiamiento de los establecimientos sanitarios y se formaría una comisión para estudiar la situación. También en 1979 se debatió el encuadramiento legal, alcance de las prestaciones y el funcionamiento de las obras sociales. Sin embargo, tanto los hospitales como las obras sociales propias eran un aspecto que no alcanzaba a todas las instituciones y por ello estos temas tuvieron un tratamiento muy escaso y ninguna resolución concreta en el marco del Consejo⁶⁵.

Como reflejo del espíritu de época que campeaba entre los rectores de las Universidades Nacionales, al debatir sobre la situación de la salud, pueden citarse algunos fragmentos de sus alocuciones que

64 Los problemas para el equipamiento de las universidades nacionales se detallan en las Actas de las reuniones del CRUN primera, tercera y quinta de 1977, segunda de 1978, primera y segunda de 1979, segunda de 1980, tercera de 1981 y segunda de 1982.

65 El tratamiento de estos temas aparece en las actas de las siguientes reuniones del CRUN: primera, segunda, tercera y sexta de 1977 y primera y segunda de 1979.

constan en el acta de la tercera reunión del CRUN de 1977, como la del Dr. Gallo, Rector de la UN de La Plata y presidente del Consejo, quien planteó que *“Destaco los problemas de los estudiantes de mi zona. Se ha comprobado entre los varones un alto porcentaje de enfermedades venéreas y cantidad de jóvenes solteras embarazadas. Creo que cuestiones similares se han detectado en la UBA y en las Universidades de Córdoba y del Litoral. Estos problemas sanitarios y sociales son también consecuencia de los desórdenes y la guerrilla.”* El Dr. González del Pino, rector de la UN de Catamarca, por su parte, expuso que *“Como médico ginecólogo opino que el uso de anticonceptivos también trae problemas y secuelas. Como rector y como argentino, opino que debe hablarse claramente con las autoridades del Ministerio de Educación y, luego, sobre algo concreto, con las de Salud Pública... También es conocido el grave problema de la interrupción de los embarazos, que no solo destruye vidas sino también familias”*. Asimismo, el Dr. Flores, también médico y Rector de la UN de Misiones indicó que *“la falta de práctica deportiva trae como consecuencia problemas de frigidez, impotencia, enfermedades venéreas y demás”*. Estos discursos, inconcebibles desde la mirada actual, permiten advertir los prejuicios y la ideología retrógrada subyacente de quienes estaban a cargo de la educación superior durante la dictadura.

ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS UNIVERSITARIOS

La fuente básica de información de esta parte es la misma que la utilizada para la sección equivalente correspondiente a la dictadura de la Revolución Argentina y está constituida por las leyes de los presupuestos anuales, incluyendo su mensaje de elevación y sus planillas anexas, más las estadísticas de matrícula universitaria. Asimismo, se tomó información de la ejecución presupuestaria de la Oficina Nacional de Presupuesto.

El problema de la inflación existente en la dictadura previa no solo se mantuvo entre 1973 y 1983, sino que se potenció al elevarse su magnitud significativamente. De hecho, durante los años del primer gobierno autoritario la inflación anual fue, en promedio, del 30% y durante el interregno democrático este indicador pasó del 60% en 1973 al 24% en 1974, como consecuencia del Plan Gelbard de “inflación cero” para luego crecer en 1975 al 183% como efecto del Rodrigazo, un plan económico que intentó un ajuste fiscal con una fuerte suba de tarifas y terminó en un desequilibrio de todas las variables económicas. Durante la última dictadura la inflación alcanzó un valor promedio anual del 210%⁶⁶ y los presupuestos se aprobaban durante el ejercicio y no antes de su inicio. En consecuencia, se mantuvo la imposibilidad de transformar las cifras de valores corrientes a valores constantes y se aplicó el criterio de trabajar con la distribución interna anual de los presupuestos entre sus diferentes partidas y analizar las tendencias de estas asignaciones.

La información presentada en esta sección corresponde al período 1973-1983, incluyendo tanto al breve gobierno democrático de 1973-1976 como al gobierno del Proceso. Además, a diferencia de la información de la dictadura de la Revolución Argentina, en este caso se cuenta con información casi completa de todos los años, lo cual

66 Datos de la serie histórica de precios al consumidor del INDEC.

facilita la exhibición de las tablas. En el mismo sentido, los cambios metodológicos y de exposición de la información en el presupuesto nacional no impidieron que se pudieran mostrar las principales tendencias en el financiamiento y uso de los fondos.

Los mensajes y el articulado de las leyes de Presupuesto

El mensaje que acompaña a la ley anual de presupuesto es un instrumento de suma importancia porque define la orientación económica global de un gobierno que luego se concreta a través de diversos actos administrativos específicos, el más importante de ellos, seguramente, es el presupuesto nacional. A diferencia de lo ocurrido durante el gobierno de la autodenominada Revolución Argentina, durante la última dictadura hubo algunas menciones que ayudaron a comprender las medidas adoptadas por el gobierno en términos educativos y, de modo más puntual, sobre política universitaria.

En los mensajes que acompañaron a los presupuestos nacionales de 1974 y 1975, en el interregno del gobierno democrático entre las dos dictaduras, se indicaba que se incrementaban las partidas para servicios sociales y que se incluían fondos para *“dotar a las nuevas universidades de los medios financieros para su funcionamiento, tendiendo de tal forma a evitar el éxodo de jóvenes hacia los centros universitarios tradicionales y permitiendo la formación de técnicos, docentes y alumnos en las provincias, los que contribuirán al desarrollo regional”* (presupuesto nacional de 1974). Al año siguiente, en el mensaje del presupuesto nacional de 1975, se plantea que *“El fuerte incremento de la función educación superior y universitaria obedece al hecho de haberse asignado importantes recursos para la puesta en marcha de las nuevas Universidades... En este nivel se destaca la función a cumplir por las nuevas universidades, que contribuirán a la formación de técnicos, docentes y alumnos en sus áreas de influencia, con vistas al desarrollo regional, equilibrando la distribución de recursos humanos capacitados y evitando el éxodo interprovincial de los mismos”*.

Luego de producido el golpe de estado, recién en el mes de agosto de 1976 se aprueba el presupuesto de ese año, puntualizándose en el mensaje que *“Los Servicios Sociales que comprenden los créditos en Salud, Cultura y Educación, Bienestar Social y Ciencia y Técnica participan en 1976 en un 24,0% del total de las erogaciones, en tanto que en el año 1975 lo hacían en un 28,4%. La menor participación de los referidos servicios se origina por la disminución que se opera en las finalidades Cultura y Educación y Bienestar Social”*. En lo atinente a construcciones educativas, se expone que se procuraría solucionar importantes problemas vinculados con los edificios de todos los niveles, poniendo especial énfasis en los de educación elemental. Esta preeminencia de la educación elemental y una visión competitiva entre los niveles educativos constituía un criterio que permeaba al ideario neoliberal y que, no casualmente, se replicó durante los dos gobiernos de Carlos Menem durante la década de los 90 del siglo pasado.

Un elemento que vale la pena resaltar de los mensajes que acompañaron a los presupuestos de la última dictadura, destacable por su omisión, son los recursos para el desarrollo de las nuevas universidades. La oposición de este gobierno a la creación de nuevas instituciones, e incluso al desarrollo de las previas, se reflejó en la inexistencia de alusiones a nuevas instituciones o a las de reciente creación.

Durante el año 1977 el gobierno militar resolvió la transferencia de servicios educativos, básicamente escuelas de nivel primario, a las provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el territorio nacional de Tierra del Fuego. Además, se traspasaron algunos servicios hospitalarios a la Ciudad de Buenos Aires (37 unidades asistenciales). Esta decisión se concretó a partir del año 1978, con la transferencia de recursos contenida en el artículo séptimo del presupuesto nacional, especificándose en el mensaje adjunto que el traspaso incluía *“6.564 establecimientos primarios que cuentan con 64.619 cargos docentes y auxiliares, con una población escolar de 897.400 alumnos y un costo estimado en \$ 207.000 millones”*.

La preferencia por la educación de gestión privada, coherente con la orientación pro-mercado de la dictadura militar, se expresó en forma muy clara en el mensaje adjunto al presupuesto nacional del año 1981, en el cual en primer término se puntualizó que la transferencia de escuelas a las provincias no implicaba un desfinanciamiento sino solo un cambio de nivel de gobierno del gasto, lo cual es técnicamente correcto aunque omite que una de las razones involucradas es precisamente la voluntad de transferir servicios a los niveles subnacionales que tenían menor capacidad recaudatoria y de gestión y la atomización de las decisiones, lo cual reducía el poder estatal. Asimismo, se debilitaba el poder sindical futuro, otro actor social demonizado al punto de prohibir sus actividades durante el llamado Proceso de Reorganización Nacional. Por el contrario, se justificaban las transferencias mediante la apelación a una mayor eficiencia por la cercanía con los usuarios.

En segundo término, este mensaje anexo al presupuesto nacional de 1981 expresaba que también había un gasto educativo no contabilizado en las cuentas públicas por la participación del sector privado parcialmente subsidiado o no subsidiado, como en el caso de las universidades privadas, ponderando que podía haber más educación con menor gasto público en la medida en que se expandiera la educación privada, haciendo caso omiso de los efectos redistributivos. En términos literales, este mensaje expresaba que:

“La política de transferencia de servicios nacionales a las provincias, lanzada en 1977 e intensificada en los años posteriores, hace especialmente necesario considerar el conjunto de Nación, Provincias y la M.C.B.A. para evitar errores de apreciación. En especial, la transferencia de escuelas y hospitales hace aparecer al Estado, si se considera únicamente la Administración Nacional, como aportando menos en montos absolutos y relativos para estos fines, cuando en realidad se destina más y con mayor eficiencia, producto

ésta de la mayor cercanía del responsable de la administración con la cosa administrada.

En los rubros educación y salud debe tenerse en cuenta que esta función es compartida con la actividad privada, no así la defensa. El Estado proporciona educación a través de establecimientos que sostiene y también por medio de establecimientos privados sin fines de lucro que subsidia, obteniendo en estos casos un costo por alumno de sólo una fracción del que se da en establecimientos oficiales. A esto hay que sumar establecimientos educacionales que no reciben subsidio alguno, en especial las universidades privadas. Siendo la enseñanza privada muy importante, el gasto en educación que figura en los presupuestos nacional, provinciales y de la M.C.B.A. tiene un significado relativo, pudiendo incluso brindarse más educación con menos gasto en la medida que haya una participación mayor de la enseñanza privada”.

La evolución del presupuesto educativo

La participación del gasto educativo en el presupuesto nacional, medido a través de la función cultura y educación o a través del Ministerio del área, cayó en forma abrupta al iniciarse el gobierno militar en 1976, a niveles incluso inferiores a la mitad de lo observado en promedio durante la dictadura previa o durante el interregno democrático. Luego tuvo una progresiva recuperación hasta el año 1980, aunque sin llegar a los niveles promedio de los gobiernos previos y, a partir del año 1981, con la debacle económica, nuevamente se redujo el porcentaje destinado al gasto educativo. Estas participaciones son una muestra de la escasa prioridad otorgada al sector por la dictadura desde su inicio.

Cuadro 10. Gasto de la función cultura y educación y del Ministerio de Cultura y Educación en el presupuesto nacional. En porcentajes.

Año	Función Cultura y Educación / Presupuesto Nacional	Ministerio de Cultura y Educación / Presupuesto Nacional
1973	12,7	11,6
1974	16,2	15,7
1975	15,6	13,8
1976	7,1	6,9
1977	8,5	7,3
1978	8,8	9,0
1979	10,1	10,3
1980	12,4	13,0
1981	11,2	11,6
1982	10,4	10,5
1983	7,8	8,0

Fuente: Leyes de Presupuesto Nacional de 1973 a 1983.

La distribución por niveles educativos tuvo como hito más significativo a la merma el nivel elemental a partir del año 1978 como consecuencia de la transferencia de escuelas a las provincias y la M.C.B.A., lo cual redujo en más del 20% la participación del nivel. A partir de este año, el nivel secundario pasó a concentrar algo más de la mitad de los fondos (entre el 51% y el 54% del total) y la educación superior aglutinaba alrededor de un tercio de los recursos. La cultura, la educación elemental y las partidas sin discriminar representaron, desde el año 1978, porcentajes menores del presupuesto de la función cultura y educación, siempre inferiores al 10% del total.

Cuadro 11. Gasto de la función cultura y educación por niveles en el presupuesto nacional. En porcentajes.

Año	Cultura	Educación Elemental	Educación Media y Técnica	Educación Superior y Universitaria	Educación sin Discriminar	Total Cultura y Educación
1973	1,3	28,3	31,2	18,9	20,4	100,0
1974	1,9	33,6	32,4	22,0	10,2	100,0
1975	2,1	33,7	31,8	29,4	3,1	100,0
1976	1,5	28,9	39,1	27,8	2,7	100,0
1977	1,4	27,9	40,6	27,3	2,8	100,0
1978	2,2	6,6	52,9	32,6	5,7	100,0
1979	2,0	6,7	51,6	32,0	7,6	100,0
1980	1,9	5,9	51,3	34,3	6,7	100,0
1981	1,8	6,1	53,3	33,4	5,3	100,0
1982	3,5	7,0	50,8	32,1	6,7	100,0
1983	2,3	7,0	51,5	33,7	5,5	100,0

Fuente: Leyes de Presupuesto Nacional de 1973 a 1983.

El presupuesto universitario

El presupuesto de las universidades nacionales, tomadas en conjunto, redujo su participación en el presupuesto de la función cultura y educación y en el ministerio homónimo al iniciarse la dictadura, durante los años 1976 y 1977. Luego se observó un ascenso en las partidas de las instituciones de educación superior, no porque se otorgaran más recursos sino como efecto de las transferencias de las escuelas primarias a las provincias, a partir del año 1978, lo cual hizo crecer los porcentajes de los restantes niveles educativos.

La participación de las universidades en el presupuesto nacional es un indicador más adecuado para analizar el financiamiento en el período porque no está afectado por la transferencia de escuelas primarias a las provincias. Nuevamente, como en el caso de los re-

cursos para el conjunto del sistema educativo, se observa una merma de las partidas para las universidades nacionales muy significativa al iniciarse la dictadura, en 1976, que redujo la participación a menos de la mitad de los valores medios observados durante la dictadura previa o durante el interregno democrático, una tendencia ascendente hasta 1980 y, por último, una reducción muy fuerte luego del colapso económico de 1981.

Cuadro 12. Partidas de las universidades nacionales en el presupuesto de la función cultura y educación y del Ministerio de Cultura y Educación. En porcentajes.

Año	Presupuesto UUNN / Presupuesto de la Función Cultura y Educación	Presupuesto UUNN / Presupuesto del Ministerio de Cultura y Educación	Presupuesto de Universidades Nacionales / Presupuesto Nacional
1973	28,3	31,1	3,6
1974	29,1	30,0	4,7
1975	29,7	33,5	4,6
1976	28,0	28,7	2,0
1977	23,7	27,5	2,0
1978	34,3	33,4	3,0
1979	33,3	32,4	3,3
1980	34,7	33,1	4,3
1981	33,8	32,8	3,8
1982	32,2	32,0	3,4
1983	33,7	32,7	2,6

Fuente: Leyes de Presupuesto Nacional de 1973 a 1983.

Durante el interregno constitucional 1973-1976, pese al aumento del presupuesto y del porcentaje del PBI destinado a las universidades, cayó el presupuesto por alumno por el aumento muy intenso de la matrícula. En forma inversa, el presupuesto universitario du-

rante los años extremos de la última dictadura se redujo un 10,4% y la matrícula bajó en mayor medida, un 33,1%. En consecuencia, el presupuesto por alumno subió un 33,2%. Durante este período, el aumento del PBI fue del 11,4% y el porcentaje del PBI destinado a la educación superior se redujo un 19,6%. En forma paradójica, pese a la merma en el monto destinado a la educación superior en términos del PBI y del presupuesto específico para el sector, creció el gasto por estudiante al reducirse el número de cursantes.

Cuadro 13. Variaciones del presupuesto universitario, matrícula, presupuesto por alumno, PBI y gasto universitario en el PBI. En porcentajes.

Período	Variación del Presupuesto	Variación de la Matrícula	Variación del Presupuesto por Alumno	Variación del PBI	Variación del Gasto Universitario en el PBI
1973-1976	20,2%	61,0%	-24,5%	8,5%	10,9%
1976-1983	-10,4%	-33,1%	33,2%	11,4%	-19,6%

Fuentes: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto - Series Estadísticas para el Presupuesto Universitario, Banco Mundial para el PBI y Mendonça (2020) para la matrícula.

El presupuesto de las universidades nacionales durante la última dictadura militar, a diferencia de lo que ocurría previamente, no especificaba los recursos para la educación elemental, sino que sumaba estos fondos con los de la educación media, que durante el Proceso oscilaron entre el 5% y el 7% del total. La educación superior concentró a lo largo de los años entre el 77% y el 86% del presupuesto de las universidades y la ciencia y técnica tuvo participación menor que en los períodos anteriores, con una merma superior a la mitad al asumir la dictadura y un ascenso posterior que nunca llegó al nivel previo al golpe de estado.

La participación de los hospitales universitarios tuvo una incidencia decreciente sobre el final del período porque el establecimiento dependiente presupuestariamente de la UN de Rosario fue transferido a la órbita provincial a partir del año 1982, quedando solo la UBA y la UN de Córdoba como universidades con hospitales. Además, no se especificaron los gastos destinados a actividades culturales ni los de acción social o bienestar de la comunidad universitaria, que fueron reducidos muy fuertemente al cerrarse comedores universitarios y programas de vivienda, dos áreas priorizadas durante el interregno democrático que definía normativamente a la universidad como una “comunidad de trabajo”.

Cuadro 14. Distribución del presupuesto de las universidades nacionales por niveles, dependencias o actividades. En porcentajes.

Año	Educación Elemental	Educación Media y Técnica	Educación Superior	Ciencia y Técnica	Hospitales	Cultura	Acción Social - Bienestar Comunidad Universitaria	Sin discriminar	Total
1973	0,4	5,7	61,4	8,3	0,0	0,8	0,0	23,5	100,0
1974	0,6	6,4	61,9	8,1	0,0	0,9	4,6	17,4	100,0
1975	0,5	5,5	69,8	7,2	7,7	0,0	5,9	3,5	100,0
1976	0,3	5,9	77,1	2,6	9,4	0,0	3,0	1,6	100,0
1977	0,0	5,9	77,8	5,4	8,5	0,0	2,3	0,0	100,0
1978	0,0	6,5	80,9	5,7	6,9	0,0	0,0	0,0	100,0
1979	0,0	6,6	81,0	6,1	6,3	0,0	0,0	0,0	100,0
1980	0,0	6,3	80,7	5,6	7,4	0,0	0,0	0,0	100,0
1981	0,0	6,3	81,3	5,9	6,5	0,0	0,0	0,0	100,0
1982	0,0	6,1	83,2	5,6	5,1	0,0	0,0	0,0	100,0
1983	0,0	5,5	85,2	5,3	4,0	0,0	0,0	0,0	100,0

Fuente: *Leyes de Presupuesto Nacional de 1973 a 1983.*

El deterioro del financiamiento universitario tuvo como consecuencia el aumento en la participación del gasto en personal, más inflexible a la baja que los restantes componentes de los costos. En este sentido, en la dictadura anterior este rubro representaba alrededor del 75% del gasto total, en el interregno democrático fue del 80% y, durante del Proceso, promedió el 84% con una tendencia ascendente que llegó al 90% en el año 1981 para luego descender en los últimos dos años. En contraposición, el resto de los gastos corrientes pasaron de representar el 10% del total, en promedio, durante los dos gobiernos previos, al 6% en la última dictadura y los gastos de capital pasaron de ser el 18%, en promedio, durante la Revolución Argentina al 11% durante el gobierno peronista y, finalmente, al 9% en el último gobierno militar si se excluyera el año 1983 en el cual tuvieron un repunte⁶⁷.

Estas cifras mostraban que la distribución de recursos interna de las universidades se alejó de un estándar razonable para tener un marcado sesgo hacia el componente salarial, pero no por lo elevado de los sueldos sino, por el contrario, por la escasez de fondos. Esto resultaba compatible con un esquema de decisiones que no priorizaba a la educación. Asimismo, resultaba llamativo el reducido porcentaje destinado a los gastos de capital cuando debía proveerse de nuevas instalaciones a un número de universidades que se había duplicado entre 1973 y 1976. Sin embargo, la merma en el financiamiento resultaba coherente con la política de redimensionamiento que procuraba un achicamiento del sistema universitario también en términos presupuestarios.

67 Estos gastos de capital se componían, en un promedio del período, en un 70% en construcciones y en un 30% en otros bienes de capital. Los porcentajes para el año 1983 constituyen valores anómalos que requerirían un estudio específico para su discernimiento.

Cuadro 15. Distribución económica del presupuesto de las universidades nacionales. En porcentajes.

Año	Gasto en Personal	Resto de Gasto Corriente	Total Gasto Corriente	Gasto de Capital	Total
1973	76,2	9,5	85,7	14,3	100,0
1974	82,2	11,7	93,9	6,1	100,0
1975	79,6	8,8	88,4	11,6	100,0
1976	79,5	8,2	87,7	12,3	100,0
1977	81,2	7,8	89,0	11,0	100,0
1978	85,3	4,9	90,2	9,8	100,0
1979	85,1	6,6	91,7	8,3	100,0
1980	86,8	4,4	91,2	8,6	100,0
1981	90,4	2,4	92,8	7,2	100,0
1982	85,1	5,9	91,0	9,0	100,0
1983	75,4	6,4	81,9	18,1	100,0

Fuente: Leyes de Presupuesto Nacional de 1973 a 1983.

La distribución entre las universidades nacionales

Al inicio de la última dictadura había culminado la ola de creación de universidades que sucedió y excedió holgadamente al Plan Taquini en su formulación original. Esto generó que en 1968 hubiera 9 instituciones y en 1976 el número creciera a 26. Esta expansión se detuvo con el golpe militar e, incluso, se redujo la cantidad a 25 casas de altos estudios por el cierre de la UN de Luján. El cambio más importante en la distribución de recursos se dio durante el interregno democrático, cuando la participación de las nuevas universidades se incrementó del 7,2% al 21,1%, mientras cedieron porcentajes la UBA al pasar del 23,1% al 22,5% y, especialmente, las restantes universidades previas que pasaron del 70% al 56%. Ya durante la última dictadura la participación relativa de la UBA promedió un 21%, las restantes ocho instituciones antiguas concentraron en promedio el

57% de los fondos y las nuevas universidades aglutinaron el 22% de los recursos, porcentajes similares a los iniciales, en gran medida debido a que durante la dictadura el desfinanciamiento del sistema universitario fue uniforme.

La distribución de la matrícula entre los tres agrupamientos de universidades muestra que la UBA reunía al 38% de la matrícula al finalizar la dictadura de la Revolución Argentina, el 35% al finalizar el interregno democrático y el 32% al culminar la última dictadura. Esta merma de alumnos también se observó en el resto de las universidades antiguas, que agrupaban el 62% de la matrícula antes del Plan Taquini y finalizaron el Proceso con un porcentaje del 53%. Las universidades nuevas partieron de una matrícula muy escasa (solo se computaba la correspondiente a las universidades que surgieron como desprendimientos de instituciones previas) y cuando terminó el Proceso concentraban el 15% de los estudiantes. En consecuencia, se observaba la economía de escala tipificada en la teoría económica que indica un menor costo unitario al crecer el tamaño de producción (en este caso estudiantes) porque la UBA tenía en 1983 el 32% de los alumnos y el 20% del presupuesto público, las universidades antiguas el 53% de estudiantes y el 55% de los recursos y, por último, las instituciones nuevas el 15% de la matrícula y el 25% del presupuesto, invirtiéndose la relación por su deseconomía de escala.

Sin embargo, más allá del lógico mayor financiamiento por alumno de las universidades de menor tamaño, resulta llamativo que las instituciones nuevas no hayan ganado una mayor participación durante los años de la última dictadura, cuando estaban en una etapa de formación y crecimiento, que se consolidaría en los años posteriores.

Cuadro 16. Presupuesto de la UBA y de las universidades nacionales agrupadas por antigüedad y número de universidades. En porcentajes.

Año	Presupuesto UBA / Presupuesto UUNN	Presupuesto Resto Antiguas / Presupuesto UUNN	Presupuesto Nuevas / Presupuesto UUNN	Total Presupuesto UUNN	Número de UUNN
1973	23,1	69,7	7,2	100,0	13
1974	23,9	62,7	13,4	100,0	19
1975	21,7	58,5	19,7	100,0	24
1976	22,5	56,4	21,1	100,0	26
1977	20,4	55,6	24,0	100,0	26
1978	19,5	56,4	24,1	100,0	26
1979	22,9	54,1	23,0	100,0	26
1980	21,3	58,0	20,7	100,0	26
1981	21,7	57,6	20,7	100,0	25
1982	21,4	60,0	18,6	100,0	25
1983	19,9	55,2	24,9	100,0	25

Fuente: Leyes de Presupuesto Nacional de 1973 a 1983.

SÍNTESIS DEL PERÍODO

La evolución del financiamiento universitario expresada a través de la actuación de los rectores en el CRUN tiene un correlato con el análisis de las partidas para la educación del presupuesto nacional. En este sentido, los permanentes pedidos de mayores fondos de los rectores ante sucesivos recortes no eran satisfechos más que con promesas difusas y planes de mejoras salariales y de equipamiento en un futuro impreciso. Esto tenía como contrapartida una baja de la participación de las partidas de educación (entre ellas las referidas a las universidades) en el presupuesto nacional, en un proceso de búsqueda de lograr un ajuste fiscal reduciendo la participación del sector público en la economía con un desfinanciamiento de casi todos los sectores sociales y una exclusión en la poda de los gastos en defensa y seguridad, algo coherente con la feroz represión emprendida durante la última dictadura.

El presupuesto universitario tuvo una merma muy fuerte en el inicio del Proceso, reduciendo su participación en el presupuesto nacional a menos de la mitad que en los años previos, y luego fue aumentando tenuemente hasta el año 1980, sin llegar a los niveles previos. Sin embargo, a partir del colapso del plan económico con la devaluación y la espiralización inflacionaria con el fin de “La Tablita”, de nuevo se produce una baja pronunciada del presupuesto educativo, y dentro de este del universitario, en una caída que se profundiza hasta niveles críticos luego con las restricciones económicas durante el conflicto de Malvinas y continúa hasta el traspaso del poder en 1983. Esta situación impedía el financiamiento de las iniciativas de mejoras planteadas por los rectores como por ejemplo la capacitación masiva de docentes o la mejora del acervo bibliográfico.

En la composición interna del gasto de las universidades se observó la disminución de la participación de los gastos de funciona-

miento, como efecto de una concentración en el componente salarial más inflexible a la baja, y la merma de los gastos de ciencia y técnica, una consecuencia de la escasa prioridad otorgada a esta función por la dictadura, de la hostilidad hacia las investigaciones en ciencias sociales y humanas y la prioridad concedida al Conicet para financiar a las ciencias duras. Asimismo, creció en forma muy tenue la participación de las 16 universidades creadas durante la dictadura previa o en el interregno democrático, las que surgieron a partir del Plan Taquini, porque el ajuste impedía financiar la expansión imprescindible de las nuevas instituciones. Incluso una, la UN de Luján, fue clausurada y consecuentemente su partida desapareció del presupuesto nacional a partir del año 1981.

También se quitó de la esfera del presupuesto universitario al hospital de la UN de Rosario y la inexistencia de una partida para financiar al CRUN en el presupuesto nacional resultaba un síntoma de la poca relevancia otorgada por las normas y las prácticas de la dictadura al Consejo. La tendencia a eliminar el financiamiento de entidades previas y no promover iniciativas nuevas constituyó, en última instancia, una evidencia de la falta de apoyo al sistema universitario en su conjunto.

Las políticas de redimensionamiento a través del cierre de carreras, la no apertura de nuevas ofertas, las restricciones al ingreso y el arancelamiento de estudios fueron un cambio muy significativo no solo con respecto al gobierno peronista que lo precedió sino también frente a la dictadura previa. Si bien puede resultar muy difícil de entender desde una mirada inclusiva, el objetivo de reducir la matrícula universitaria fue logrado, generándose una pirámide en la estructura educativa que reservaba el tránsito universitario para una élite. También se logró la implementación de aranceles en los estudios. Sin embargo, ambas decisiones no lograron una mejora en la universidad ni una validación social que las hiciera perdurables.

En términos presupuestarios, la reducción de estudiantes tuvo poco efecto en el funcionamiento universitario porque la masifica-

ción previa no había llegado a normalizarse con instalaciones y designaciones de nuevos docentes en forma proporcional y tampoco hubo posteriormente reducciones de los planteles de personal, de modo que no existió un sobrante como consecuencia de este “redimensionamiento”, sino por el contrario hubo un faltante por la contracción de las transferencias del tesoro nacional.

El arancelamiento de los estudios tampoco produjo consecuencias relevantes porque el monto del arancel era bajo y al desactualizarse por una inflación galopante, no permitía financiar iniciativas con efectos significativos. Si bien se sufragaron algunos gastos en esos fondos, su magnitud era muy inferior a las reducciones de fondos del tesoro, de modo que el efecto neto era negativo. Es por ello que ni siquiera los sectores sociales más propensos a defender políticas elitistas rescataron esta experiencia como un antecedente favorable.

Dentro del marco de reducción global de la actividad universitaria, la dictadura promovía una mayor participación del sector privado y una disminución estatal, en consonancia con la orientación pro-mercado del gobierno. En esta dirección era coherente la determinación de cerrar carreras, no crear nuevas instituciones públicas, establecer cupos al ingreso, arancelar los estudios y reducir el presupuesto público universitario. De este modo se fomentaba la expansión de las universidades e institutos terciarios privados que no tenían cupos de estudiantes fijados por el gobierno y disminuía el costo relativo de cursar en estas instituciones al aumentarse el costo directo de la educación estatal. Esta situación fue advertida por los rectores del CRUN y resultaba palpable en el aumento de la matrícula de las instituciones del sector privado en el total del sistema universitario, que pasó de un 11% a un 19% y creció de 58.000 a 75.000 estudiantes⁶⁸.

68 Dato tomado de Rodríguez (2015).

CAPÍTULO 3

LA ETAPA DEMOCRÁTICA DE 1983-2023

LA SITUACIÓN DEL CONTEXTO Y LOS HITOS DEL PERÍODO

En este capítulo se expone en forma sucinta la evolución de los temas tratados en las partes previas desde el retorno democrático hasta la actualidad. En este sentido, se plantea la persistencia o el cambio de los aspectos vinculados con el financiamiento universitario. Existen elementos que son herencias de los períodos dictatoriales como las instituciones creadas en esos años en el marco del Plan Taquini, pero también se ha modificado la educación superior en forma muy significativa y, asimismo, también existen numerosos legados que afectan el devenir de las casas de estudios que son muy anteriores a las últimas dos dictaduras, como por ejemplo los elementos democratizadores vinculados a la reforma universitaria de 1918, la Universidad Obrera (actual UTN) aprobada en 1948 que desarrolló con gran expansión territorial la oferta tecnológica de nivel superior o las innovaciones del período 1955-1966 en el cual se creó el Conicet, se abrieron carreras novedosas como las licenciaturas en economía, psicología y ciencias de la educación y, luego del conflicto de “la laica y la libre”, se abrieron universidades privadas.

Desde el punto de vista del contexto general, a partir de la finalización de la dictadura del Proceso de Reorganización Nacional ocurrido el 10 de diciembre de 1983 se produjo el restablecimiento del sistema democrático, esta vez en forma definitiva, quebrando el ciclo de alternancias entre gobiernos militares y civiles que había comenzado en 1930. El primer gobierno, presidido por Raúl Alfonsín, candidato del partido radical, permitió el regreso del estado de derecho, el fin de la censura, el funcionamiento regular de los poderes del estado, partidos políticos y sindicatos, en un clima de libertad que contrastaba con el gobierno previo. El hito más destacable, fue el juicio a las juntas militares de la última dictadura, en el marco de un

conglomerado de juicios más amplio a los responsables de crímenes contra los derechos humanos incluyendo los secuestros, torturas y asesinatos. Más allá de algunos retrocesos como las leyes de obediencia debida y punto final, la exposición de los crímenes atroces a través del libro “Nunca Más” redactado por la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) y el juicio a las Juntas militares constituyeron logros perdurables e irreversibles del primer gobierno democrático.

Sin embargo, esta administración tuvo enormes problemas, empezando por la crisis económica, en un contexto muy adverso para América Latina, con una enorme deuda que se hacía impagable por las elevadas tasas de interés internacionales y los precios de intercambio desfavorables. El gobierno alfonsinista tenía grandes restricciones y nunca pudo encontrar un sendero de crecimiento ni domar la inflación, más allá de un intento inicialmente exitoso con un plan económico heterodoxo (el Plan Austral), que al poco tiempo de iniciarse se tornó ineficaz para lidiar con la inflación. En el marco de alzamientos de militares disconformes con los juicios a sus ex comandantes, de un fallido y absurdo copamiento de un cuartel por parte de un grupo guerrillero con una visión mesiánica y anacrónica (el intento de copamiento de La Tablada) y de un vacío de poder por haber perdido las elecciones generales, el gobierno de Alfonsín debió abandonar el poder varios meses antes del traspaso pautado por un proceso hiperinflacionario que no podía controlar.

Un evento auspicioso fue que la grave situación económica no produjo un golpe militar, sino que el gobierno siguiente fue fruto de elecciones, en las que resultó electo Carlos Menem, representante del partido justicialista (peronista). Pese a una gran ambigüedad en su campaña electoral, el nuevo gobierno se inclinó por una orientación pro-mercado, acorde a un clima de época que campeaba por América Latina. La reforma del estado con privatizaciones, desregulaciones, transferencias a niveles subnacionales y disminución de plantas de personal, más una apertura al comercio internacional y una

política cambiaria que impedían la emisión monetaria y pegaban la moneda local al dólar estadounidense fueron los rasgos salientes del programa económico. Este se mostró muy exitoso en términos de una inédita disminución de la inflación y de un importante crecimiento inicial, pero hubo un endeudamiento creciente a medida que no quedaban activos públicos por privatizar y a partir de 1988 el país entró en una recesión que el gobierno no podía contener o revertir porque el margen fiscal era muy limitado por su endeudamiento y las políticas monetarias y cambiarias estaban coartadas por el esquema de caja de conversión que pegaba el peso argentino al dólar. Además, el desempleo aumentaba en forma constante y llegó a niveles sin antecedentes en las décadas previas.

En el año 1999 ganó las elecciones presidenciales Fernando de La Rúa, representando a una coalición liderada por el partido radical, que aprovechó el descontento derivado de la situación económica recesiva y del hastío social ante las denuncias de corrupción. Sin embargo, los intentos de corregir el rumbo económico fueron inútiles y ante la complejidad de la situación y el vacío de poder de un presidente que había perdido las elecciones legislativas, el apoyo de la oposición, de su coalición e incluso de gran parte de su propio partido, la situación social se hizo insostenible. Las protestas por la recesión, el desempleo y el congelamiento de los depósitos bancarios llevaron a la renuncia anticipada del presidente en medio de un caos generalizado que funcionó de hito para el cambio de orientación socio-económica de los futuros gobiernos, en forma similar a lo ocurrido con la hiperinflación de 1989, aunque con un sentido inverso en la frontera entre los sectores estatal y privado. Luego de una serie de presidencias interinas que duraron unos pocos días, durante los fatídicos días de diciembre de 2001 y enero de 2002, asumió la presidencia el hasta entonces senador Eduardo Duhalde, quien ejerció el gobierno hasta marzo de 2003.

En esa fecha asumió la presidencia Néstor Kirchner, un ex gobernador perteneciente al peronismo, quien fue sucedido en el año 2007

por su esposa Cristina Fernández, reelegida en el año 2011. Estas tres presidencias que fueron del año 2003 al 2015 se caracterizaron por una orientación intervencionista, que estatizó empresas de servicios públicos y puso un énfasis marcado en la redistribución del ingreso. Los primeros años mostraron un notable crecimiento económico, el cual se ralentizó notoriamente en los últimos años, en los cuales los déficits energético y del comercio exterior generaron serias dificultades económicas.

En el año 2015 ganó las elecciones una coalición opositora integrada por el radicalismo, pero liderada por el partido PRO y asumió la presidencia Mauricio Macri, quien lideró un gobierno de orientación pro-mercado que no pudo corregir e incluso profundizó la crisis heredada, en gran medida como consecuencia del creciente endeudamiento. Finalmente, pudo culminar su mandato en un marco de fuertes cuestionamientos por el auxilio prestado por el FMI que concedió al país un mega préstamo ante el inminente default de la deuda.

En el año 2019 asumió el gobierno una coalición liderada nuevamente por el peronismo, que tampoco pudo revertir la crisis económica de larga data, en un marco de severas restricciones económicas por el endeudamiento previo, las condicionalidades del FMI y una serie de infortunios como la pandemia del COVID-19, una sequía histórica y la guerra entre Rusia y Ucrania que complicó aún más el frente externo al elevar los precios de las importaciones. A esto se sumaba una crisis interna de la coalición con una puja política entre sus líderes.

En consecuencia, más allá de dos momentos de crecimiento y holgura, estos últimos durante los primeros años de los gobiernos de Menem y Néstor Kirchner-Cristina Fernández, el desempeño económico desde el restablecimiento democrático no ha sido satisfactorio y el país creció menos que sus países vecinos, con elevadas tasas de pobreza y endeudamiento. Además, tuvo episodios traumáticos como dos procesos hiperinflacionarios en 1989 y 1990, una recesión

económica que culminó en un colapso en el año 2001 y un estancamiento de más de una década entre los años 2011 y 2023⁶⁹.

El marco económico descripto fue un condicionante muy importante para el sistema universitario. Asimismo, otro elemento que afectó a la educación superior fue el encuadre legal. En 1983, con el retorno de la democracia, apenas tres días después de asumir el nuevo gobierno, el 13 de diciembre de 1983 se sancionó el decreto 154/1983 a través del cual se intervinieron las universidades nacionales, se designaron rectores normalizadores, se revisaron los concursos docentes de la dictadura militar y se restableció la vigencia de los estatutos universitarios de 1966. Además, se anularon los aranceles, se eliminaron los cupos y, a partir del año 1985, se puso en vigencia el ingreso irrestricto en casi todas las universidades.

En el año 1988 se aprobó la ley 23.569 del Régimen Económico Financiero de las Universidades Nacionales, que reforzaba la gratuidad de los estudios de grado vigente desde la derogación del año 1983 de la Ley 22.207 de la dictadura, explicitaba la autarquía universitaria y regulaba la operatoria administrativa en materia de recursos y gastos. En el año 1994 la autonomía y la autarquía de las universidades nacionales fueron elevadas a un rango constitucional en la reforma de la Carta Magna de ese año, determinándose también la gratuidad y equidad de la educación pública estatal.

Un cambio notable fue la Ley de Educación Superior 24.521 sancionada en el año 1995 que, entre otras variantes, permitía el cobro de aranceles por los estudios de grado, la fijación de regímenes salariales y de administración de personal diferenciales por institución y determinaba que la distribución de los aportes del sector público a las universidades debía tener en cuenta indicadores de eficiencia y

69 El proceso hiperinflacionario del año 1989 generó un valor de la inflación acumulada anual del 4.924% y el de 1990 del 1.344%. En el año 2001 el PBI se redujo un 10,9% y el desempleo llegó al 21,5%, con un colapso financiero que incluyó la incautación de los depósitos bancarios. Entre los años 2012 y 2022 el país tuvo seis años de crecimiento negativo y cinco de variación positiva, con una resultante agregada neutra y negativa en términos del PBI per cápita (Datos del INDEC).

equidad. Asimismo, esta norma precisaba que el estado debía asegurar el aporte financiero para el normal funcionamiento de las universidades, que cada institución aprobaría su presupuesto y administraría su patrimonio y, para las nuevas universidades estatales debería proveerse el crédito presupuestario correspondiente y ser creadas por el Congreso de la Nación con un informe previo del CIN. Las nuevas instituciones privadas deberían constituirse como entidades sin fines de lucro, ser autorizadas por un decreto del Poder Ejecutivo y tener un informe previo favorable de la Coneau⁷⁰.

La Ley de Educación Superior 24.521 tuvo algunas modificaciones instrumentadas a través de la Ley 27.204 de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior, aprobada en el año 2015, que en términos económicos determinó la gratuidad y el ingreso libre e irrestricto a los estudios de grado. Este último punto tuvo interpretaciones diversas porque en algunos casos se consideró el libre acceso a cada carrera y en otros al nivel de grado. Incluso fue objetado judicialmente porque varias instituciones indicaron que avanzaba por sobre el principio constitucional de la autonomía universitaria.

Finalmente, otra modificación normativa con un importante impacto en las universidades nacionales fue la aprobación de nuevos convenios colectivos para los trabajadores docentes y no docentes. Este último escalafón obtuvo un nuevo encuadre a través del decreto 366/2006, mediante el cual se redujeron las categorías de 11 a 7, se enmarcó a los trabajadores en cuatro agrupamientos (administrativo; mantenimiento, producción y servicios generales; técnico-profesional y asistencial) y, conjuntamente con el reencasillamiento de los agentes se obtuvo un incremento salarial muy significativo para los trabajadores.

70 La Coneau (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria) es un organismo descentralizado que funciona en jurisdicción del Ministerio de Educación de la Nación y su misión es asegurar la calidad de las carreras e instituciones mediante actividades de evaluación y acreditación de la calidad.

El convenio colectivo de los docentes fue aprobado en el año 2015 mediante el decreto 1246/2015 e involucró a los trabajadores de todas las universidades menos la UBA, que en forma particular acordó un convenio similar. Los dos aspectos más significativos de este convenio fueron el fin de la periodicidad de cátedra, que fue reemplazada por una relación estable y permanente como en el caso del resto de los empleados públicos y el encuadramiento único para los profesores de todas las universidades nacionales, en contraposición con la situación previa que permitía que cada universidad, tal como pregonaba la Ley 24.521 de educación superior, estableciera su propio sistema salarial y de administración del personal.

En el marco socio-político y normativo muy sucintamente descrito se desarrollaron los cambios económico-financieros de las universidades nacionales desde el final de la última dictadura hasta el año 2023. A continuación, se presentan los principales movimientos en términos de los diferentes tópicos tratados en los capítulos previos (los presupuestos anuales, los escalafones del personal docente y no docente, la distribución de recursos entre instituciones, la creación de universidades, el arancelamiento, el sistema de acceso y la autonomía).

EL FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO

El presupuesto anual del sistema universitario

La situación presupuestaria de las universidades nacionales era sumamente delicada en el momento del retorno democrático en diciembre de 1983 como consecuencia de la crisis económica del país. A diferencia de otras áreas en las cuales los cambios fueron casi instantáneos, como el restablecimiento de las libertades individuales y de los derechos políticos y sindicales, o demoraron unos pocos años, como la normalización de las casas de estudios y la sustanciación de concursos, el desfinanciamiento universitario tuvo un derrotero mucho más dificultoso. Esto fue agravado por el fin del sistema de restricciones al ingreso, que masificó en forma veloz las casas de estudios, exigiendo más recursos a una economía devastada.

Durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989), en un contexto económico sumamente complicado, signado por la inestabilidad macroeconómica que se manifestaba con altas tasas de inflación y una crisis que, en el agregado del período exponía una variación negativa del PBI, las universidades tuvieron muy serias dificultades para responder a la creciente demanda de fondos, lo cual conspiró especialmente contra los salarios docentes, el componente más importante del presupuesto. Si bien creció levemente el financiamiento universitario, en términos de las necesidades el gasto disminuyó porque la matrícula creció un 97,3%, casi se duplicó. En consecuencia, el gasto por alumno se redujo más del 40% entre los años extremos del período (Ver Cuadro 17). Debe considerarse que durante este período de gobierno el PBI tuvo un magro desempeño e incluso se redujo un 3,6%, por lo cual el incremento del gasto universitario en términos del PBI de ninguna manera permitió compensar el fuerte aumento del alumnado.

El desfinanciamiento educativo, que excedía al nivel superior, fue advertido por el sistema político y en el año 1993, al sancionarse la nueva Ley Federal de Educación 24.195, se definió un plan para aumentar el gasto en todos los niveles del 4% al 6% del PBI en un plan plurianual que culminaría en 1998, pero no llegó cumplirse, si bien el financiamiento universitario tuvo un incremento al pasar del 0,44% al 0,61% del PBI durante el gobierno de Menem entre 1989 y 1999. El presupuesto universitario a valores constantes aumentó un 102,7%, un porcentaje que excedió al aumento de la matrícula del 79,0%, (en gran medida por un proceso de largo plazo de crecimiento de la escolarización del nivel medio⁷¹), por lo cual el aumento por alumno subió el 13,6%. Esta mejora estuvo cimentada en gran parte por el aumento importante del PBI, del 46,2% en términos acumulados del período.

En 1999 asumió el gobierno Fernando de La Rúa, quien renunció en el año 2001 y, luego de unos días de gran inestabilidad, asumió como presidente Eduardo Duhalde, quien gobernó hasta el año 2003. Durante estos años se produjo la implosión económica del año 2001 y, en el agregado del período, el producto se redujo un 15,5%, bajó la participación de las universidades en el PBI y, consecuentemente, en el marco del colapso institucional, el presupuesto por estudiante bajó más del 30%.

Luego del colapso económico del año 2001, otra ley buscó aumentar el gasto educativo (la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo) y elevarlo al 6% del PBI, luego complementada con la Ley de Educación Nacional 26.206 que determinó que ese 6% correspondería exclusivamente a la educación, excluyendo al componente de ciencia y tecnología. Estas normas, sumadas a un proceso de recuperación económica, llevaron a un aumento de los recursos destinados a la educación durante el período 2003-2015, aunque sin llegar en

71 La tasa neta de escolarización del nivel medio (alumnos de la edad teórica que cursan en el nivel, independientemente de que se reciban o no al final de su trayectoria) pasó del 54,0% en 1980 al 63,7% en 1990, al 81,3% en el año 2000, al 86,5% en el año 2010 y, por último, al 92,9% en el año 2020.

casi ningún año⁷² al 6% exigido por la legislación. El aumento del PBI, combinado con el incremento del porcentaje del producto destinado a las universidades y una suba menos intensa de la matrícula, en parte debido a un mercado laboral más dinámico que aumentaba el costo de oportunidad y en parte por el crecimiento del sector privado, llevaron a un aumento muy significativo del presupuesto por alumno, del 150,7% en el acumulado de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (Ver Cuadro 17).

Finalmente, en el gobierno de Mauricio Macri el financiamiento de las universidades tuvo una reducción como consecuencia de la merma de los recursos destinados al sector, de la baja del PBI y del aumento de la matrícula. En el marco de un gobierno con una grave crisis económica a partir del año 2018, que obligó a acudir al FMI como prestamista de última instancia ante la imposibilidad de conseguir el refinanciamiento de la deuda externa, todo el sector público, incluyendo las universidades nacionales, tuvieron una retracción en el uso de los fondos y, en consecuencia, se redujo significativamente el presupuesto por alumno (el 33,7%).

72 La meta del 6% del PBI para el gasto educativo determinada por las leyes de Financiamiento Educativo 26.075 y de Educación Nacional 26.206 solo se cumplió en el 2015 (Claus y Bucciarelli, 2020), aunque cabe señalar que esta obligación no tiene carácter mandatorio porque resulta anualmente derogada de hecho por la ley de presupuesto, que tiene igual valor jurídico y resulta posterior. Asimismo, existió una controversia académica sobre el grado de cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo cuando esta se cumplía según la información de un momento, pero las reestimaciones del PBI determinaron posteriormente que no se había llegado a la meta deseada. Este debate puede leerse en Bezem, Mezzadra y Rivas (2014) y en Narodowsky (2014).

Cuadro 17. Variación de estudiantes, presupuesto universitario y PBI por ciclos políticos. En porcentajes.

Ciclo Político	Variación del Presupuesto	Variación de la Matrícula	Variación del Presupuesto por Alumno	Variación del PBI	Variación del Gasto Universitario en % del PBI
Dictadura 1966-1973	7,8	33,6	-19,3	31,2	-17,9
Interregno Constitucional 1973-1976	20,2	61,0	-25,3	8,5	10,9
Dictadura 1976-1983	-10,4	-33,1	34,0	11,4	-19,6
Presidencia de Alfonsín 1983-1989	3,5	97,3	-47,6	-3,6	7,3
Presidencia de Menem 1989-1999	102,7	79,0	13,2	46,2	38,6
Presidencias De la Rúa - Duhalde	-26,6	18,7	-38,1	-15,5	-13,1
Presidencia de NK y CF 2003-2015	192,4	16,6	150,7	79,1	63,2
Presidencia de Macri 2015-2019	-22,7	16,6	-33,7	-3,9	-19,5

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios de Estadísticas Universitarias del Ministerio de Educación para Estudiantes, Oficina Nacional de Presupuesto para ejecuciones presupuestarias y Banco Mundial para el PBI.

El devenir del financiamiento universitario fue distinto entre los diferentes gobiernos democráticos. En todos creció la matrícula, aunque lo hizo en mayor medida durante el gobierno de Alfonsín como reacción a las restricciones impuestas por la dictadura y du-

rante el gobierno de Menem, en el cual pese al aumento del producto el mercado de trabajo tuvo un cambio drástico como consecuencia de las privatizaciones, desregulaciones y apertura de la economía, por lo cual la suba del desempleo llevó a disminuir el costo de oportunidad de los estudios, en un proceso inverso al observado durante el ciclo del kirchnerismo. Los gobiernos de Alfonsín, De la Rúa – Duhalde y Macri tienen como denominador común la variación negativa en el PBI, la cual en los últimos dos gobiernos potenció el desfinanciamiento universitario al combinarse con una merma en la participación del gasto en educación superior en el producto⁷³. Los gobiernos de Menem y el kirchnerismo fueron los que más aumentaron el presupuesto universitario, y este último en mayor medida porque se asoció con un crecimiento de la participación de las universidades en el PBI y un bajo aumento de la matrícula, creciendo un 150,7% el presupuesto por alumno.

Más allá de las diferencias entre los distintos gobiernos, debe considerarse que hay un elemento exógeno que determina fuertemente el financiamiento universitario y es el crecimiento del producto, que suele estar muy asociado al aumento del gasto público (incluyendo el educativo) porque la recaudación impositiva es procíclica y en el auge permite a los gobiernos ser más laxos en sus erogaciones. Más aún, juega en forma favorable la matrícula universitaria pública, que es contracíclica con respecto al producto, ya que en las épocas de auge disminuyen el alumnado porque éste se vuelca en mayor medida al mercado laboral (al crecer el costo de oportunidad en un efecto ingreso) y a las universidades privadas (en un efecto sustitución). En forma inversa, en las recesiones se acumulan todas las dificultades al bajar el producto y el gasto público y aumentar la matrícula del

73 La Ley de Educación Superior 24.521 en el año 1995 y su modificatoria a través de la Ley 27.204, determinaron en su artículo 58 que el presupuesto universitario no podía ser disminuido con respecto al año previo. Esto obviamente no se cumplió en términos reales en los períodos de merma de recursos como los gobiernos de De La Rúa, Duhalde, Macri y Alberto Fernández, cuando este artículo fue derogado de hecho por las leyes de presupuestos nacionales.

sector público, requiriendo las universidades más fondos en los momentos de mayores dificultades fiscales.

En síntesis, más allá de los subperíodos heterogéneos, los gobiernos democráticos no han podido, en el agregado del período de funcionamiento regular de las instituciones, aumentar en forma significativa el presupuesto universitario y, en términos del gasto por alumno, este se redujo un 38,9% como consecuencia de un incremento superior de la matrícula al crecimiento de los recursos⁷⁴. Más allá del aumento del porcentaje del PBI destinado a las universidades, el magro desempeño económico hizo que aumentara poco el producto, lo cual impidió acompañar la suba de la escolarización de nivel superior⁷⁵.

Cuadro 18. Variación de estudiantes, presupuesto universitario y PBI para el período 1983-2019. En porcentajes.

Ciclo Político	Variación del Presupuesto	Variación de la Matrícula	Variación del Presupuesto por Alumno	Variación del PBI	Variación del Gasto Universitario en % del PBI
Período 1983-2019	247,9	469,8	-38,9	105,0	69,8

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios de Estadísticas Universitarias del Ministerio de Educación para Estudiantes, Oficina Nacional de Presupuesto para ejecuciones presupuestarias y Banco Mundial para el PBI.

74 En Rabossi, Volman y Braga (2021), para el período 1974-2018 y con otra metodología, se llega a la misma conclusión de tendencia declinante del presupuesto por alumno.

75 Aún no existen datos del gobierno de Alberto Fernández (2019-2023), pero resulta predecible por la información parcial un comportamiento poco positivo para el financiamiento universitario por el devenir complicado de un gobierno signado por la inestabilidad macroeconómica, eventos externos negativos como la pandemia del Covid-19, una sequía muy intensa y una guerra entre Rusia y Ucrania que perjudicó los precios de las importaciones, agravando los efectos económicos para un país con extremos problemas fiscales y en el balance de pagos. A estos problemas se sumaba una crisis política en la coalición gobernante que complicaba aún más la gestión económica. En este marco, el financiamiento universitario público tuvo serias dificultades.

El análisis del presupuesto educativo en el período considerado indica que hubo una merma en su incidencia en el presupuesto nacional, tanto medido por el clasificador funcional como por el jurisdiccional, debido básicamente a la transferencia de servicios educativos de nivel medio y superior no universitario a las provincias durante la década de 1990. Más allá de algunas oscilaciones posteriores, el cambio más significativo se debió a que el Estado Nacional se desprendió del componente básico del gasto educativo, el salarial, para los colegios secundarios y los institutos de educación superior, los antes llamados “terciarios”.

En consecuencia, el Ministerio de Educación pasó a ser en forma principal el financiador de las universidades nacionales y, en segundo lugar, la entidad que solventaba un adicional salarial para los docentes de todos los niveles (el Fondo Nacional de Incentivo Docente), las becas para alumnos de contextos vulnerables, el Plan Conectar Igualdad de distribución de computadoras y conectividad para escuelas y una serie de programas menores de políticas socio-educativas.

Cuadro 19. Presupuesto educativo en el presupuesto nacional. En porcentajes.

Año	Función CyE / Presupuesto Nacional	Ministerio de Educación / Presupuesto Nacional
1989	10,9	12,5
1999	5,8	5,6
2003	5,9	4,2
2015	6,9	4,7
2019	4,9	4,8
2023	5,8	5,0

Fuente: elaboración propia en base a los Presupuestos Nacionales 1989, 1999, 2003, 2015, 2019 y 2023.

El gasto específico destinado a las universidades nacionales aumentó en el presupuesto educativo como efecto de la transferencia de servicios a los niveles subnacionales. Por ello la educación superior, que tenía una participación inferior a los niveles elemental y secundario hasta 1978, cuando se transfirieron las escuelas primarias, e inferior al nivel medio hasta 1993, cuando se transfirieron los colegios secundarios, pasó a tener una incidencia mayoritaria en el presupuesto educativo del Estado Nacional, independientemente del gobierno de turno. Sin embargo, la participación de las universidades nacionales en el presupuesto nacional osciló desde la recuperación democrática entre el 2,6% y el 4,5%, porcentajes similares a los observados durante las dictaduras previas, puesto que el presupuesto nacional se desprendió de algunos gastos como los niveles educativos inferiores o los correspondientes a la Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego, pero crecieron otros como el sistema previsional y los planes sociales, de modo que el creciente gasto universitario mantuvo una proporción similar en las erogaciones del estado nacional.

Cuadro 20. Presupuesto de las UUNN en el presupuesto nacional. En porcentajes.

Año	Presupuesto UUNN / Presupuesto CyE	Presupuesto UUNN / Presupuesto ME	Presupuesto UUNN / Presupuesto Nacional
1983	33,7	32,7	2,6
1989	40,9	46,9	4,5
1999	63,1	72,1	3,7
2003	65,2	66,2	3,0
2015	49,6	70,0	3,1
2019	62,6	73,5	3,1
2022	52,4	60,8	3,2

Fuente: elaboración propia en base a los Presupuestos Nacionales 1989, 1999, 2003, 2015, 2019 y 2023.

La distribución interna del presupuesto universitario mostró una tendencia a la concentración en el gasto corriente y, particularmente, en el componente salarial, con la consecuente disminución de las erogaciones de capital. Esta situación se debe a que en las crisis económicas, recurrentes en el caso argentino, los ajustes se enfocaron hacia los gastos de funcionamiento, preservándose el gasto en personal, y en los momentos de auge también se priorizó la recuperación de los sueldos. La puja sindical y las dificultades para expandir el presupuesto en función de las necesidades de una matrícula creciente, llevaron a una expansión del gasto en remuneraciones sin una correspondiente alza de los restantes rubros, alejándose cada vez más del estándar fijado por el Consejo Interuniversitario Nacional del 75% como componente salarial en el presupuesto global. Incluso se incumplió el artículo 19 de la Ley 24.447 incorporada a la Ley Permanente de Presupuesto 11.672, que determina que los gastos no salariales no pueden ser menores al 15% del total. De este modo el equipamiento y los gastos en infraestructura han estado subfinanciados, apelándose para estos últimos a partidas puntuales de financiamiento externo (a través de préstamos del Banco Mundial o de la Corporación Andina de Fomento) o del Ministerio de Economía, Infraestructura, Planificación Federal o denominaciones equivalentes.

Si bien no se contó con la ejecución completa del año 2023 para incluir el último gobierno del ciclo democrático, durante este último la crisis económica no permitió revertir el sesgo hacia el gasto en personal e incluso lo potenció según las informaciones parciales de este año y de los previos, debido a un deterioro de las transferencias por la creciente inflación.

Cuadro 21. Presupuesto de las UUNN por clasificación económica y por objeto del gasto. En porcentajes.

Año	Gasto en Personal	Resto Gastos Corrientes	Total Gasto Corriente	Gasto de Capital	Total
1999	81,2	15,4	96,6	3,4	100,0
2003	80,1	17,3	97,5	2,5	100,0
2015	85,9	11,2	97,1	2,9	100,0
2019	87,5	10,2	97,7	2,3	100,0

Fuente: elaboración propia en base a los Anuarios de Estadísticas Universitarias 1989, 1999, 2003, 2015 y 2019 del Ministerio de Educación.

En resumen, durante el período democrático hubo momentos de mayor crecimiento del financiamiento a las universidades, coincidentes con los de auge económico (1991-1996 o 2003-2011) y otros de fuertes restricciones (1984-1989, 1998-2002 o 2018-2023). Estos períodos son parcialmente coincidentes con períodos de gobierno. Un cambio notable es la mayor importancia del sistema universitario y su presupuesto frente a las autoridades del Ministerio de Educación de la Nación debido a la transferencia hacia las provincias de los establecimientos educativos de los niveles inferiores, que hicieron que aumentara el foco de las conducciones nacionales en el único nivel directamente a cargo del Estado Nacional.

En materia presupuestaria, el CIN tuvo una demanda constante de mayores fondos frente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo y elaboró una solicitud anual de presupuesto para el conjunto de las universidades, que elaboraban los técnicos de la Comisión de Asuntos Económicos. Los interlocutores fueron los Ministerios de Educación y Economía, los legisladores nacionales, eventualmente el Presidente de la Nación y, además, se incorporó un elemento adicional constituido por la Jefatura de Gabinete, una figura que no existía antes de la reforma constitucional de 1994 y sus funciones eran ejercidas

en gran medida por la Secretaría General de la Presidencia. En términos generales, el Ministerio de Economía determinaba el techo presupuestario para los distintos ministerios y el de Educación la distribución entre sus programas y entre las universidades, que ganaron mucho espacio en esta entidad luego de las transferencias de escuelas y colegios. En este Ministerio se creó en el año 1993 la Secretaría de Políticas Universitarias, que fue el interlocutor principal de las universidades.

Los rubros con un financiamiento más débil, tanto en el pasado como en la actualidad, fueron los componentes no salariales, de equipamiento e infraestructura. Sin la apoyatura de organizaciones sindicales que pujaran por estas partidas, estos conceptos constituyeron el eslabón más débil de la cadena del financiamiento, dependiendo a veces de préstamos externos transitorios para infraestructura, de refuerzos presupuestarios puntuales o de la recaudación de recursos propios por parte de las casas de estudios para realizar los gastos mínimos de funcionamiento.

Los escalafones docente y no docente

El gobierno de Alfonsín se orientó desde su inicio a la normalización de las casas de altos estudios. Esto implicó la reincorporación de los docentes y no docentes cesanteados por razones políticas durante la última dictadura, con una recuperación de los principios de autonomía universitaria y libertad de cátedra que se respetarían sin interrupciones hacia el futuro, evitándose las discriminaciones previas. En esta misma línea se realizaron concursos masivos de profesores para dar lugar a la conformación de claustros que eligieran a sus autoridades.

Sin embargo, la necesidad de volcar recursos hacia la infraestructura por el incremento de la matrícula y de nombrar docentes para los nuevos cursos, en un contexto de una severa crisis económica, conspiraron contra el valor real de los salarios. Estos disminuyeron

significativamente, dando lugar a un período de gran conflictividad y huelgas en los años finales del gobierno, durante los años 1987, 1988 y 1989 (Bertoni y Cano, 1990).

La Ley de Educación Superior 24.521, aprobada en el año 1995 durante el gobierno de Menem, en sus artículos 29 y 59 indicaba que a cada universidad le correspondía “*designar y remover al personal*” y “ *fijar su régimen salarial y de administración de personal*”. Sin embargo, a partir de las paritarias de la década de los 2000 se forzó a las instituciones a converger en el régimen común para obtener el financiamiento correspondiente a los aumentos salariales y, posteriormente, el convenio colectivo de trabajo de los docentes universitarios del año 2015, al que adhirieron las universidades nacionales, eliminó esa discrecionalidad institucional. En consecuencia, si bien las universidades ejercieron su rol de empleadoras, lo hicieron en un marco de un régimen común y no de especificaciones particulares como habían sido el espíritu y la letra de la Ley 24.521.

En el año 2015, el CIN acordó con los sindicatos docentes un nuevo convenio colectivo de trabajo, aprobado a través del Decreto N° 1.246/2015, con dos cambios significativos: la fijación central de las características laborales avanzando sobre las decisiones de cada institución y la estabilidad de los docentes solo supeditada a evaluaciones plurianuales, eliminando la periodicidad de cátedra que establecía una duración limitada de la posesión de los cargos. Tradicionalmente los concursos docentes otorgaban una estabilidad en el cargo por un lapso de siete años para los profesores y tres años para los auxiliares. En el nuevo Convenio Colectivo de Trabajo los docentes ingresan a la carrera y promueven a categorías superiores por concurso, pero tienen estabilidad perpetua excepto que tengan dos evaluaciones negativas. Estas evaluaciones se deben realizar con un plazo no menor a cuatro años entre ellas, pero sin un plazo máximo

de tiempo, por lo cual se realizan muy esporádicamente y no suele haber calificaciones negativas⁷⁶.

Un problema histórico de los docentes universitarios fue la falta de concursos, que impidió a muchos de ellos el acceso a su ciudadanía universitaria al impedirles el voto en el claustro docente y los sometió a una mayor inestabilidad. La Ley de educación Superior 24.521 determinó en su artículo 51 que al menos el 70% de los docentes de cada universidad debían ser regulares, pero esto no se cumplió y se observa una mayoría de cargos interinos en todas las instituciones. El convenio colectivo de trabajo fue más lejos y determinó en sus artículos 11 y 73 el ingreso por concurso de todos los docentes y la titularización perentoria de los interinos, pero tampoco tuvo una implementación efectiva en la mayoría de las casas de estudios. Algunos problemas para la realización de concursos relevados fueron la falta de presupuesto para convocar jurados u otorgar las mayores categorías que resultarían de su sustanciación, la complejidad de sus mecanismos con varias instancias de apelación, la voluntad de restringir el número de docentes con derecho a votar en el claustro de profesores y la mayor flexibilidad que otorga al titular contar con una planta de docentes interina (García de Fanelli et al., 2009). En algunas universidades se implementó el mecanismo de los concursos por áreas que agrupan a varias materias para evitar la rigidez en el manejo del cuerpo docente derivada de los concursos por cátedras. Asimismo, en el artículo 36 de la misma norma se planteó que *“Gradualmente se tenderá a que el título máximo (doctorado) sea una condición para acceder a la categoría de profesor universitario”*, algo que tampoco se materializó, ya que los doctores solo constituyen el 12,6% del total de docentes universitarios⁷⁷.

76 La Universidad de Buenos Aires no adhirió al Convenio Colectivo de Trabajo de los docentes universitarios, pero acordó al nivel de la paritaria particular un convenio colectivo muy similar a excepción de la periodicidad de cátedra, que se mantiene vigente.

77 Dato extraído del Anuario de Estadísticas Universitarias del Ministerio de Educación del año 2021.

Un problema más grave aún es la escasa dedicación de los docentes, lo cual conspira contra el compromiso con las instituciones, las condiciones laborales dignas y el proyecto personal en el largo plazo. Este fenómeno, a menudo designado con la figura del “profesor-taxi” que deambula de institución en institución en el nivel secundario, también se observa en las universidades. De hecho, solo el 11,1% de los cargos docentes eran de dedicación exclusiva en el año 2020 y el 18,4% de dedicación semiexclusiva, correspondiendo el 70,5% a dedicaciones simples. Tal como se observa en el cuadro 22, este problema es histórico y ya existía al dejar el poder la última dictadura militar, cuando incluso era mayor el porcentaje de cargos de dedicación simple (72,8%). Incluso previamente, las dedicaciones exclusivas eran muy infrecuentes en el sistema universitario⁷⁸. Entre los años 1982 y 2020 siempre predominaron las dedicaciones simples, aunque esto fue levemente morigerado por algunas iniciativas como el Programa de Acrecentamiento de Cargos que en la década de 1990 promovió la unificación de cargos en mayores dedicaciones. El carácter profesionalista de la universidad argentina, como herencia del modelo napoleónico, y sobre todo las limitaciones en el financiamiento llevaron a que la expansión educativa fuera financiada con docentes de dedicación simple, que son más económicos que los de mayor dedicación. Peor aún, incluso existieron (y existen) múltiples casos de docentes que cobran mediante contratos de locaciones de servicios, por lo cual carecen de los mínimos derechos laborales como las vacaciones, la obra social, la estabilidad o los aportes jubilatorios, y docentes que están peor todavía porque no cobran nada y son ad honorem.

78 Halperin Dongui (1962) narra en su libro “La Historia de la Universidad de Buenos Aires” que la UBA tuvo históricamente la falla de que sus profesores veían “en la docencia tan solo el complemento de actividades profesionales de muy variado estilo” y que recién en 1947 se incorporó la figura del docente de dedicación exclusiva, pero con escasos nombramientos bajo este régimen. En esta misma línea el ex Rector de la UBA Risieri Frondizi (1971) expuso que en 1957 la UBA solo tenía 10 docentes de dedicación exclusiva, creciendo este número hasta 568 cinco años después.

El predominio de las carreras profesionalistas es un elemento que admitiría la presencia de docentes de escasa dedicación que complementarían su actividad de enseñanza con tareas de aplicación de sus saberes en otros ámbitos (algo típico de ingeniería, abogacía, administración o medicina). Otro aspecto a considerar es la implicancia de las mayores dedicaciones en las obligaciones para la enseñanza. En este sentido, históricamente las dedicaciones exclusivas y semiexclusivas estaban definidas por los estatutos como extensiones horarias dedicadas a la investigación. Sin embargo, en la actualidad, las mayores dedicaciones pueden vincularse también a una mayor carga de enseñanza o a tareas de extensión o gestión académica.

Cuadro 22. Distribución de cargos docentes por dedicación. Años 1982, 2000 y 2020. En porcentajes.

Cargos por Dedicación	1982	2000	2020
Exclusiva	10,0	13,6	11,1
Semiexclusiva	17,2	22,7	18,4
Simple	72,8	63,7	70,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a los Anuarios de Estadísticas Universitarias 2000 y 2000 del Ministerio de Educación y de Cano (1985).

Entre los años 1982 y 2020 la matrícula se expandió en forma notable, pasando de 317 mil alumnos a más de un millón ochocientos mil. Los cargos docentes también crecieron, pasando de 53 mil a 196 mil. Cabe notar que mientras los estudiantes se multiplicaron por 5,7 los docentes lo hicieron por 3,7. En consecuencia, la relación entre alumnos y docentes creció de 1982 al 2020 de 5,9 a 9,2. Si se considera que los docentes pueden tener distintas dedicaciones y se realiza una conversión de los cargos en forma proporcional a sus horas de trabajo de 40, 20 y 10 horas semanales para los de dedicación exclusiva, semiexclusiva y simple, dividiendo por dos a los semis y

por cuatro a los simples, se mantienen las disparidades entre las relaciones entre docentes y alumnos desde el final de la dictadura a los veinte y cuarenta años posteriores.

En consecuencia, cabe señalar que el aumento de la matrícula no vino acompañado con un crecimiento proporcional de los profesores y la masificación universitaria tuvo como efecto el agrandamiento del tamaño de los cursos, especialmente en las universidades de mayor tamaño ubicadas en los grandes centros urbanos y en los cursos iniciales.

Cuadro 23. Cargos docentes por dedicación, alumnos y relaciones entre alumnos y docentes. Años 1982, 2000 y 2020.

Concepto	1982	2000	2020
Cargos de Dedicación Exclusiva	5.348	14.930	21.864
Cargos de Dedicación Semie Exclusiva	9.222	24.827	36.102
Cargos de Dedicación Simple	39.047	69.727	138.585
Cargos Totales	53.617	109.484	196.551
Cargos Totales Ponderados 1-2-4	19.721	44.775	74.561
Alumnos	317.493	1.137.781	1.812.233
Alumnos x Docentes Totales	5,9	10,4	9,2
Alumnos x Docentes Totales Ponderados	16,1	25,4	24,3

Fuente: elaboración propia en base a los Anuarios de Estadísticas Universitarias 2000 y 2000 del Ministerio de Educación y de Cano (1985).

La distribución de los docentes por categorías se mantuvo relativamente estable desde el fin de la última dictadura. En este sentido, persistió la mayoría de auxiliares, alrededor de un 60%, frente a los

profesores, como consecuencia de un sistema extendido de trabajo en equipos con profesores a cargo de los teóricos y auxiliares de los prácticos, más un espacio de formación de docentes y trabajos de enseñanza e investigación colaborativos, algo menos habitual en las universidades privadas y en los terciarios no universitarios. Además, el cargo más frecuente entre los profesores permaneció siendo el adjunto y entre los auxiliares el de ayudante. Esto indica que se mantuvo la estructura piramidal, ensanchada en la base y más pequeña en el vértice. En el año 2020 esto se profundiza más, quizás por una masividad que agrega docentes de menor categoría y aumenta el tamaño de los prácticos.

Cuadro 24. Cargos docentes por categorías. Años 1982, 2000 y 2020. En porcentajes.

Categoría	1982	2000	2020
Titular	15,6	15,7	9,0
Asociado	4,5	5,6	3,5
Adjunto	21,3	24,9	24,7
Jefe de Trabajos Prácticos	26,6	29,4	28,9
Ayudantes	32,0	24,4	33,9
Total	100,0	100,0	100,0
Profesores (Titular + Asociados + Adjuntos)	41,4	46,2	37,3
Auxiliares (JTP + Ayudantes)	58,6	53,8	62,7
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a los Anuarios de Estadísticas Universitarias 2000 y 2000 del Ministerio de Educación y de Cano (1985).

En términos salariales, la evolución desde el retorno democrático no fue lineal, observándose que ante plantas de personal con estabilidad de hecho o de derecho, el valor de los sueldos fue la variable de ajuste principal para los períodos de crisis o auge económico. Por

ello el salario docente sufrió una caída importante durante el gobierno de Alfonsín, fue básicamente estable durante el menemismo, tuvo otra caída durante los gobiernos de De la Rúa y Duhalde, se recuperó en forma significativa durante los dos primeros gobiernos kirchneristas, se mantuvo en forma acompasada con la inflación durante el último mandato de Cristina Fernández y los primeros dos años del gobierno de Macri y cayó en forma notoria durante los dos últimos años de esta presidencia y la de Alberto Fernández (Bertoni y Cano, 1990 y García de Fanelli y Broto, 2019).

Más allá de los cambios operados desde el fin de la última dictadura, algunos rasgos de la profesión docente en la Argentina se han mantenido constantes través de los distintos gobiernos, como la prevalencia de las dedicaciones simples, los salarios bajos y achataados en términos de categorías, la importancia de la antigüedad en el salario, la presencia de tres tipos de dedicaciones (simple, semiexclusiva y exclusiva) y cinco categorías (titular, asociado, adjunto, jefe de trabajos prácticos y ayudantes).

En el nivel de posgrado, con un financiamiento discontinuo vinculado a los aranceles pagados por los estudiantes, predominó la contratación a través de contratos de locaciones de servicios, con remuneraciones muy bajas y temporarias, sin desarrollo de investigaciones, pero con un atractivo para los docentes por contar con alumnos más desafiantes, con más presencia internacional y constituir una suerte de sobresueldo (Pérez Centeno, 2013).

Con respecto al personal no docente, en el año 1987 estos trabajadores lograron escindirse nuevamente del escalafón general de la administración pública y tener un escalafón propio a través del decreto 2213/1987, que determinaba un sistema de 11 categorías y siete agrupamientos (administrativo; mantenimiento y producción; servicios generales; técnico; profesional; asistencial y cadetes). En el año 2006 el CIN acordó con el sindicato un nuevo convenio colectivo de trabajo aprobado por el Decreto N° 366/06 con cuatro agrupamientos (administrativo; asistencial; mantenimiento, producción

y servicios generales; y técnico-profesional) y con menos categorías (siete) como consecuencia de una tendencia hacia relaciones laborales más horizontales, el ingreso por concursos y el énfasis en la capacitación del personal.

Además, el CIN participa como patronal, según lo normado por la Ley 24.447 del año 1994, en las negociaciones paritarias de incrementos salariales para ambos escalafones, aunque quien dirime los incrementos de sueldos es el Poder Ejecutivo a través de la disponibilidad presupuestaria para los aumentos. En el caso de las autoridades superiores, al no haber procesos negociados con una representación sindical y existir en muchos períodos una importante animadversión social hacia quienes ejercían cargos públicos, fue problemática la fijación de los salarios y su evolución temporal. Por ello muchas universidades optaron por “enganchar” las remuneraciones de sus autoridades superiores con los salarios docentes, con un adicional que reconociera su mayor responsabilidad y la criticidad de sus decisiones. En este sentido, en el año 2005 la SPU recomendó a las universidades, mediante la Resolución 328/2005, el pago a las autoridades a través de una relación de los salarios de los cargos de conducción con el sueldo de profesor titular de máxima antigüedad y dedicación exclusiva, un criterio que en general adoptaron las instituciones.

El trabajo del CIN referido a los escalafones docente y no docente fue intenso y los vínculos con los sindicatos, más allá de posiciones en algunos casos divergentes, fueron cordiales, participando los representantes gremiales de los plenarios de rectores. La vigencia del sistema democrático, con una dinámica de negociación continua y mecanismos institucionales para dirimir conflictos, posiblemente contribuyó a morigerar las tensiones.

La creación de nuevas universidades

La primera oleada de nuevas instituciones del Plan Taquini permitió la creación de 16 nuevas universidades nacionales, casi todas en el interior del país, lo cual generó un mayor alcance de la educación superior en las distintas provincias. Durante la última dictadura militar del período 1976-1983 solo se creó una universidad nacional (la UN de la Patagonia San Juan Bosco) y cerró otra (la UN de Luján). Durante el gobierno democrático de Raúl Alfonsín del período 1983-1989 se fundó una sola institución, la UN de Formosa, además de reabrirse la UN de Luján. En este período, la masificación universitaria fue enfrentada a través del crecimiento de las universidades existentes mediante la supresión de los exámenes de ingreso y la creación de facultades y carreras. Luego, durante la presidencia de Carlos Menem en el período 1989-1999, se produjo una segunda oleada con la creación de diez universidades nacionales⁷⁹, la mayoría de ellas en el conurbano bonaerense o en Villa María, como un mecanismo para descomprimir el aumento del tamaño de la UBA y la UN de Córdoba y dar respuesta a las demandas de nuevos aspirantes que veían lejanas, geográfica y simbólicamente, a las universidades tradicionales. También tuvieron un rol en estas fundaciones las diferencias políticas entre el partido gobernante (el peronista) con la conducción de las universidades tradicionales, que tenía una adscripción al partido radical (Doberti, 2022). Asimismo, puede agregarse como una motivación adicional a la voluntad de equilibrar los bloques políticos (peronista y radical) en el CIN, donde el radicalismo tenía una presencia relevante, puesto que la desconcentración de la UBA es minimizada como argumento en algunos casos al señalarse que la oferta de carreras de las nuevas instituciones del conurbano bonaerense fue más complementaria que competitiva con respecto a las de la UBA (Pérez Rasetti, 2014).

79 Estas instituciones son las UUNN de General Sarmiento, Lanús, La Matanza, La Patagonia Austral, La Rioja, Quilmes, San Martín, Tres de Febrero y Villa María. Se agrega a estas universidades el Instituto Universitario Nacional del Arte, convertido en la Universidad Nacional de las Artes en el año 2014.

La creación de las UN de La Rioja y de la Patagonia Austral significó un nuevo avance con el alcance provincial del sistema universitario y las restantes, exceptuando el caso del IUNA (posterior UNA), expusieron la tendencia hacia un alcance municipal de las universidades, en una tendencia de las ciudades de gran tamaño a demandar una institución propia, específica para la urbe.

Posteriormente, durante los gobiernos de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, se dio una tercera oleada con la creación de 20 nuevas universidades nacionales⁸⁰. Esta vez se cerró el proceso iniciado con el Plan Taquini que pasaba de un alcance regional de las universidades, que en algunos casos como los de las UUNN de Cuyo, Litoral y Sur estaba expresado en su denominación, a un alcance provincial, con la presencia de al menos una institución en las 24 jurisdicciones del país, las 23 provincias y la CABA. Las últimas universidades que cerraron este ciclo fueron las de Río Negro, Chaco Austral y Tierra del Fuego entre los años 2007 y 2010. Asimismo, se profundizó el proceso de creación de instituciones de alcance local para las grandes ciudades, tanto con universidades del Conurbano Bonaerense como del “interior del interior”, ya no en las grandes capitales sino en ciudades que no eran cabeceras de las provincias.

Durante el gobierno de Mauricio Macri no se creó ninguna universidad por voluntad propia de la coalición de gobierno, que representaba una tendencia pro-mercado poco propensa a la expansión del sector público, incluso patentizada en la siguiente frase del presidente: “¿qué es eso de universidades por todos lados? Obviamente, muchos más cargos para nombrar. Basta de esta locura”⁸¹. A su vez, durante el gobierno de Alberto Fernández se crearon tres nuevas

80 Las instituciones creadas durante este período son las UN de Alto Uruguay, Arturo Jauretche, Avellaneda, Chaco Austral, Chilecito, Comechingones, Defensa Nacional, Guillermo Brown, Hurlingham, José C. Paz, las Artes, Noroeste de la PBA, Moreno, Oeste, Rafaela, Río Negro, San Antonio de Areco, Scalabrini Ortiz, Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur y Villa Mercedes.

81 Esta frase fue pronunciada por Macri en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires en el macro del Congreso ECON 2014.

universidades estatales, se nacionalizó una provincial y se transformó un instituto universitario en universidad. Además, se autorizaron tres nuevas universidades privadas⁸².

Más allá de las diferencias contextuales de los tres procesos de creaciones de universidades, tanto en gobiernos dictatoriales como democráticos y pese a las diferentes orientaciones ideológicas, un factor común observado fue la resistencia de las universidades previas, agrupadas en el CRUN o el CIN, que se opusieron al aumento de casas de estudios⁸³. Los argumentos básicos fueron la falta de planificación de las nuevas instituciones, la interferencia de la política ante la lógica estrictamente académica y el miedo a perder financiamiento por el aumento de casas de estudio⁸⁴. Este último punto tiene cierta lógica, al menos desde el punto de vista individual de cada institución, en el sentido de que al llegar nuevos jugadores la partida para universidades se divide entre más casas de estudios. Si bien la Ley 24.521 determinó que las nuevas universidades deben crearse con su crédito presupuestario correspondiente, luego la dinámica de impuestos y gastos públicos al fijar los techos presupuestarios no contempla necesariamente que se necesiten más fondos por haber más instituciones. Sin embargo, un contra-argumento sobre la pérdida de financiamiento indica que la expansión de la oferta es inevitable por la demanda estudiantil y la necesidad de incrementar el capital humano social, de modo que, en antiguas o nuevas insti-

82 Las universidades nacionales nuevas son las del Delta (Tigre, Escobar y San Fernando), Pilar y Río Tercero. Además, se nacionalizó la UN de Ezeiza y se transformó en Universidad Nacional el Instituto Universitario Madres de Plaza de Mayo. También se autorizó el funcionamiento de la Universidad Privada del Sur de Buenos Aires, ligada al grupo empresario Perfil de medios de comunicación, la Universidad Evangélica y el Instituto Universitario Isaac Abarbanel, ligados estos últimos a sectores confesionales.

83 Esto quedó plasmado en las actas del Consejo de Rectores de Universidades Nacionales (CRUN) de la reunión 11 del año 1969, de la reunión 11 del año 1970, de las reuniones 3, 10 y 11 del año 1972 y en los Acuerdos Plenarios del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) 23/1991, 648/2007, 649/2007, 788/2011, 847/2013, 960/2015, 989/2016 y 1.004/2016.

84 En los Acuerdos Plenarios del CIN 23/91 y 325/1999 pueden observarse en detalle los argumentos esgrimidos en oposición a la creación de nuevas universidades.

tuciones, se deben volcar más recursos, resultando necesario crear universidades cuando no existen en zonas geográficas o resulta disfuncional aumentar el tamaño de las previas.

Sin embargo, en los últimos años, el rechazo a la creación de nuevas instituciones por parte del CIN es un poco más tenue y en algunos casos el Consejo ha sido permeable a la formación de nuevas casas de estudios, posiblemente porque en su conformación actual hay muchas instituciones de reciente creación, las cuales son más propensas a aceptar la incorporación de nuevas universidades⁸⁵. Estas casas de estudios jóvenes se encuadran en mayor medida dentro del bloque peronista, por lo cual este espacio político se tornó en los últimos años, a diferencia del pasado, más propenso a la incorporación de nuevas universidades. No obstante esto, se mantuvo inalterable la oposición a la conformación de cualquier nueva institución sobre la base de dependencias de las anteriores. Este principio básico solo tuvo excepciones cuando existía la conformidad de la institución que perdía dependencias, como en la creación de la UN del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires porque el centro universitario previo no fue defendido por ninguna de las tres instituciones que habían prestado servicios de enseñanza (la UBA y las UUNN de La Plata y Rosario) y en los casos de las UUNN de Tierra del Fuego y Chaco Austral, en los que las universidades previas (las UUNN de la Patagonia San Juan Bosco y del Nordeste) negociaron compensaciones económicas (Pérez Rasetti, 2014).

En síntesis, se observa un paralelismo bastante claro en las posturas del CRUN y el CIN en relación con la creación de universidades, con la elaboración de documentos con criterios para el análisis de proyectos de nuevas instituciones, la resistencia básica a la llegada de nuevas casas de estudios y una postura menos opositora de parte de las universidades de reciente creación.

85 Esto mismo ocurrió durante la primera oleada del Plan Taquini, cuando las UN de Río Cuarto y Comahue eran propensas a aceptar nuevas instituciones y las de mayor antigüedad se oponían.

Más allá de la voluntad o la capacidad de los distintos gobiernos, un elemento parteaguas en el proceso de creación de universidades públicas fue la sanción de la Ley 24.521 de Educación Superior, que determinó que debía haber a un informe del CIN previo a una ley del Congreso, si bien la opinión vertida en su contenido no era vinculante. Asimismo, para la creación de universidades privadas, que autoriza el Poder Ejecutivo, se debía contar con un informe favorable de la Coneau referido al Proyecto institucional, el nivel académico de los profesores propuestos, la calidad de los planes de enseñanza e investigación, los medios económicos e infraestructura disponible y los posibles vínculos internacionales. De este modo, se restringió en forma notable la expansión de instituciones del sector privado, que no tuvieron ninguna autorización durante el gobierno de Alfonsín pero crecieron de 23 a 47 durante los dos gobiernos de Menem, más que duplicándose, y con casi todas las creaciones (excepto tres) en forma previa a la sanción de la nueva norma que regula a la educación superior. En el marco de un gobierno pro-mercado que buscaba la retracción del sector público y la mayor presencia del sector privado, se fomentó esta expansión como un mecanismo de absorber la demanda de estudios (Pérez Rasetti, 2014). A diferencia del perfil tradicional de instituciones confesionales, durante el menemismo predominaron las nuevas universidades laicas, con especial notoriedad en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Luego de la sanción de la Ley de Educación Superior 24.521 se siguieron autorizando universidades privadas, previo informe favorable de la Coneau, aunque se aminoró sensiblemente el ritmo⁸⁶, hasta llegar a las actuales 69 instituciones del sector privado. En las últimas fundaciones se observó una presencia importante de instituciones del interior del país y de institutos universitarios, de menor tamaño y ligados a una sola área disciplinaria.

86 El ritmo de aprobación de universidades privadas se redujo a un cuarto de lo observado los años anteriores a la sanción de la Ley 24.521 y la Coneau rechazó la mayoría de los proyectos presentados para crear nuevas instituciones (Pérez Rasetti, 2014).

Resulta notable como luego de tantos avatares ocurridos durante la democracia argentina en los últimos 40 años la educación superior tiene una conformación similar a la del fin de la dictadura en términos de distribución de sus estudiantes por sectores de gestión de las universidades y de subsistemas, es decir entre las universidades y los institutos de educación superior, los antes llamados terciarios de formación docente o técnico-profesionales, tal como se observa en los Cuadros 25 y 26.

Desde 1983 hasta la actualidad hubo dos oleadas de creaciones de universidades estatales y autorizaciones de universidades privadas con criterios diferentes en términos de la búsqueda de la participación del estado y el sector privado en la educación superior, con un énfasis mayor de este último durante la década de 1990 y del sector público durante los gobiernos kirchneristas. De hecho, a diferencia de la primera oleada de nuevas universidades del Plan Taquini, en la que se iniciaron 16 universidades nacionales y se autorizaron 3 privadas⁸⁷, durante el menemismo se crearon 10 universidades estatales y 24 privadas y durante el último ciclo se inauguraron 20 universidades públicas y 16 privadas. Asimismo, los institutos de educación superior fueron transferidos a las provincias y las carreras de formación docente alargadas a cuatro años de duración. Pese a todos esos cambios estructurales, las variaciones sociales y las decisiones propias de los estudiantes, los rasgos básicos de distribución de la matrícula por sectores de universidades y subsistemas permaneció casi inalterable, más allá de algunos cambios en los períodos intermedios como la menor participación de las universidades privadas al inicio del restablecimiento democrático, con el inicio del ingreso irrestricto en las instituciones públicas. Posiblemente el sistema de financiamiento gratuito y sin limitaciones para el acceso en las ins-

87 La creación de universidades privadas durante el Plan Taquini estuvo también morigerada porque era reciente la autorización del primer grupo de universidades a partir de que en 1958 cuando, luego del conflicto de “la laica y la libre”, se permitió el funcionamiento de instituciones del sector privado.

tuciones estatales, más la propia inercia de la educación superior sean algunos elementos relevantes de un fenómeno multicausal.

Cuadro 25. Estudiantes universitarios por sector de gestión. En valores absolutos y porcentajes.

Sector de Gestión	1983	2021	1983	2021
Universidades Estatales	335.495	2.065.115	80,5	81,0
Universidades Privadas	81.076	484.674	19,5	19,0
Total de Universidades	416.571	2.549.789	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de Cano (1985) y el Anuario de Estadísticas Universitarias 2021 del Ministerio de Educación.

Cuadro 26. Estudiantes universitarios por subsistema de educación superior. En valores absolutos y porcentajes.

Sector de Gestión	1983	2021	1983	2021
Universidades	416.571	2.549.789	71,7	72,1
Institutos de Educación Superior	164.055	984.397	28,3	27,9
Total de Educación Superior	580.626	3.534.186	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de Cano (1985), el Anuario de Estadísticas Universitarias 2021 y el Relevamiento Anual 2021 de Estadísticas Educativas del Ministerio de Educación.

Más allá de las características de la expansión del sistema de educación, la experiencia comparada es clara en términos del incremento constante de la masificación universitaria por el crecimiento de la escolarización de los niveles previos, los mayores requisitos que impone el mercado laboral ante un avance tecnológico que sustituye a los trabajos menos calificados y el fomento de los estados que per-

ciben en la educación una de las escasas herramientas para aumentar la competitividad económica. El proceso de crecimiento de la absorción de la matrícula por parte de las universidades más recientes resulta notable y creciente. De hecho, actualmente las universidades tradicionales contienen solo al 56,4% de la matrícula, las de la primera ola de creaciones del Plan Taquini de los años 1971 a 1975 el 21,8%, las de la segunda ola de los años 1989 a 1995 el 11,5% y los de la tercera ola de 2002 a 2015 el 10,3%⁸⁸.

Asimismo, la experiencia comparada muestra que en algunos países predomina la matrícula que estudia en instituciones estatales, por ejemplo en Uruguay, Bolivia o México, en América Latina, y en casi todos los países de Europa, mientras que en otros países prevalece la participación de instituciones del sector privado, como por ejemplo en Brasil, Chile y Perú, en América Latina, y en la mayor parte de Asia (Altbach et al., 2021). Si bien resulta muy difícil predecir los acontecimientos, resulta evidente que el sistema de educación superior se seguirá expandiendo en términos de cantidad de estudiantes. El número de universidades también resulta esperable que crezca, aunque es complejo determinar si lo hará con más instituciones del sector público o del privado, con unidades académicas, subseces o extensiones áulicas de universidades previas o si surgirán otras alternativas de educación a distancia, de otras modalidades de incorporación de adelantos tecnológicos o de centros que articulen carreras de diferentes instituciones sin conformar una universidad, pese a los beneficios que esta institución trae aparejada en términos de desarrollo de enseñanza, investigación, extensión y la densidad institucional involucrada⁸⁹.

88 Datos del Anuario de Estadísticas Universitarias 2021 del Ministerio de Educación.

89 En Pérez Rasetti (2007 y 2018) se desarrolla en profundidad la experiencia argentina de diferentes instituciones que ofrecieron educación universitaria, incluyendo los casos de centros regionales de educación superior, colegios universitarios, unidades académicas, sedes, extensiones áulicas, municipios y colegios profesionales a través de convenios. En algunas ocasiones, con diverso resultado, se plantearon formatos con el objetivo subyacente de convertirlos luego en universidades.

La actual conformación de 70 instituciones universitarias estatales y 69 privadas seguramente será alterada en el futuro. El sector privado, en general tiende a concentrarse en mayor medida en las grandes ciudades, donde hay más demanda con la capacidad de pago necesaria para sostener un mínimo crítico de financiamiento y una mayor disponibilidad de docentes para impartir los cursos. Esto lleva al riesgo de reproducir las desigualdades regionales. Por el contrario, las universidades estatales tienen un mecanismo de obtención de recursos que les permite extender la oferta regionalmente y en carreras cuya tasa de retorno puede ser menor. Más allá de la configuración de instituciones que adopte la educación superior en el futuro, resulta claro que se necesitarán más fondos para hacer frente a una demanda en crecimiento.

La distribución de recursos entre las casas de altos estudios

La asignación de recursos entre las universidades nacionales tuvo al CIN como un protagonista relevante. Este Consejo, sucesor actual del CRUN, se creó en el año 1985 por Decreto del presidente Raúl Alfonsín y continuó su vida institucional sin interrupciones hasta el presente, en un correlato de la continuidad democrática del país en un proceso inédito en muchas décadas. En este marco, el CIN ha tenido una actividad continua y creciente, incorporando además de las universidades nacionales a los institutos universitarios y a las universidades públicas provinciales. La cantidad de actividades resulta actualmente muy superior a la de los períodos 1967-1973 y 1976-1983, contando con al menos dos asambleas anuales con representantes de todas las instituciones, un comité ejecutivo que se reúne periódicamente y 12 comisiones más 16 redes⁹⁰ que desarro-

90 Las doce comisiones del CIN son: asuntos académicos; ciencia, técnica y arte; posgrado; asuntos económicos; asuntos internacionales; extensión; bienestar universitario y vinculación territorial; relaciones institucionales; comunicaciones y medios; conectividad y sistemas de información; acreditación; vinculación tecnológica y planeamiento. Las 16 redes son: red universitaria de educación a distancia; comité técnico del deporte universitario; red de cooperación

llan una intensa actividad en diversas áreas vinculadas al quehacer universitario. Además, a diferencia de la política extra-universitaria, la conflictividad política creciente de las últimas décadas no impidió el trabajo colaborativo y mancomunado del Consejo, pese a que sus bloques políticos se referencian en las coaliciones de la denominada “grieta” que imposibilitó numerosos acuerdos sociales.

El CIN, a diferencia de lo ocurrido con el CRUN, fue adquiriendo una capacidad operativa que le permitió contar con personal de gestión altamente capacitado, una infraestructura propia sólida (primero en el edificio del Ministerio de Educación de la Calle Pacheco de Melo y luego también en la Calle Ecuador, ambos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), procedimientos administrativos estandarizados y sistemas de información muy eficientes, sobre todo luego de la incorporación dentro de su esfera del Consorcio SIU que desarrolló programas informáticos para todas las universidades nacionales. Además, contó con el soporte de un número mucho mayor de instituciones que en el pasado y esto le permitió interactuar en mayor medida con su entorno a través de convenios de colaboración, desarrollar más tareas y posicionarse con más fuerza como un actor social relevante.

En términos cuantitativos, se observó el crecimiento de la actividad del CIN en la cantidad de acuerdos plenarios y resoluciones del comité ejecutivo emitidos, que pasaron de un promedio de 50 anuales en la década de 1990 a 83 en la década de los 2000 y a 129 en la década del 2010, con una apertura notable de temáticas tratadas. La cantidad de universidades asociadas, que suman 70 entre nacionales y provinciales, contrasta con las solo 9 que había en el CRUN en 1967 y sus actividades mucho más reducidas, o las 25 que lo conformaban en 1983, antes del retorno de la democracia.

internacional; red de editoriales; red de bibliotecas; red de vinculación tecnológica; red de radiodifusoras; red nacional audiovisual; red de bienestar universitario; red de extensión; red de igualdad de género y contra las violencias; red de discapacidad; red de derechos humanos; consorcio español lengua segunda o extranjera; red de áreas de prensa y comunicación; y red de auditoría interna.

La Ley de Educación Superior 24.521, con sus modificatorias, determinó el marco normativo actualmente vigente. En su formulación original, en el artículo 58, esta norma indicaba que *“Corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines. Para la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad”*. Con la modificación introducida en la Ley 27.204 se suprimió la parte final del uso de indicadores, bajo la concepción de que su aplicación contenía un criterio eficientista que podía vulnerar la autonomía universitaria. Sin embargo, el modelo de pautas presupuestarias del CIN se continuó aplicando pese a no ser un mandato legal.

El origen de este modelo de asignación de recursos se sitúa en el año 1992 cuando el CIN, que en ese momento tenía una mayoría de autoridades que adherían al partido radical mientras gobernaba en el orden nacional el peronismo, buscó un mecanismo para lograr mayores fondos y que estos se distribuyeran en forma equitativa entre las universidades. El modelo desarrollado, plasmado en el Acuerdo Plenario del CIN 195/95 se basaba en tres indicadores básicos: el número de alumnos ponderados por el costo diferencial de las disciplinas, el número de graduados y el número de investigadores. Por último, se hacía un ajuste por economía de escala para reconocer el mayor costo unitario de las instituciones de menor tamaño.

A partir del año 1997 la SPU, en el marco de un Programa financiado por el Banco Mundial, desarrolló un nuevo modelo de pautas presupuestarias con la elaboración de costos estándares que parametrizaban las plantas docentes requeridas para cada universidad en función de una distribución de los alumnos según una cohorte típica, los planes de estudios medios observados por carrera en el sistema y las relaciones entre docentes y alumnos consideradas razonables atendiendo a consideraciones pedagógicas para una tipología de

materias⁹¹. Para este trabajo se contó con la colaboración de técnicos de universidades nacionales seleccionados a partir de una muestra representativa de diferentes tamaños, regiones y ofertas académicas. Además, se consideró que el costo docente debía representar el 50% del costo total y el otro 50% correspondería a los escalafones de no docentes y autoridades y a los gastos de funcionamiento e infraestructura.

En el año 2001 el CIN recobró el protagonismo sobre el modelo de pautas presupuestarias y lo rediseñó con tres elementos básicos:

- El componente de alumnos, que toma como base el desarrollo previo del propio Consejo y consistente en asignar a cada universidad un porcentaje en función de sus alumnos ponderados por el costo diferencial de sus carreras, la economía de escala y el número de materias anuales aprobadas. Este componente se pondera en un 45% del total del algoritmo final.
- El componente de plantas estándares, que parte del antecedente elaborado por la SPU para los docentes y le agrega un desarrollo de las plantas de no docentes estándares en función de

91 El modelo de pautas del CIN definió la siguiente clasificación de materias: *Tipo A* (Asignaturas cuyas prácticas se desarrollan generalmente en ámbitos externos a la unidad académica, y consisten en trabajos de campo, residencias, pasantías u otra modalidad similar que requiere una atención personalizada del docente); *Tipo B* (Asignaturas con prácticas de laboratorio con utilización de instrumental de uso individual en forma preponderante, o con prácticas realizadas en modalidad de taller, por ejemplo, diseños arquitectónicos o trabajos de campo guiados, en los que se constate la necesidad de una supervisión global permanente o frecuentes atenciones individualizadas de los problemas o cuestiones planteadas por cada alumno); *Tipo C* (Asignaturas que desarrollen prácticas basadas en la resolución de modelos teóricos (matemática, física, etc.), o en análisis de casos como simulación de la realidad (administración, legislación, etc.), en las que se realizan presentaciones colectivas de los problemas a analizar y se manejan hipótesis de solución válidas para el conjunto de la clase) y *Tipo D* (Asignaturas eminentemente teóricas que requieren trabajos individuales o grupales fuera del aula con apoyo docente para consultas). Para las materias de tipo A se estableció una relación de 30 alumnos por profesor y de 15 estudiantes por auxiliar docente, para las de tipo B 120 y 25 alumnos respectivamente, para las de tipos C 120 y 35 alumnos respectivamente y para las de tipo D 120 y 120 estudiantes respectivamente. Posteriormente, para las materias de tipo B se bajó de 120 a 60 el número de alumnos por profesor y para las de tipo C de 120 a 90. Asimismo, el número de estudiantes por auxiliar docente se bajó de 120 a 60 para las asignaturas de tipo D.

las variables de alumnos y cantidad de carreras para el personal administrativo, de metros cuadrados para el personal de mantenimiento y servicios, de investigadores para el personal de apoyo a la ciencia y técnica y de prácticos de laboratorio para el personal técnico. Además, se modeliza la planta de autoridades superiores en función de una planta estándar para el rectorado (rector, vicerrector y diez secretarios con un leve ajuste de subsecretarios para las universidades más grandes), facultades (decano, vicedecano y cuatro secretarios con un leve ajuste de subsecretarios para las facultades más grandes), otras unidades equivalentes a facultades (un director dos secretarios y dos subsecretarios) y extensiones áulicas (un director). El personal de los distintos escalafones se valoriza según los salarios vigentes y al monto resultante se le agrega un 25% para gastos de funcionamiento e infraestructura y el monto observado para los establecimientos preuniversitarios y hospitales que no están modelizados. Este componente se pondera en un 50% del total.

- El componente de ciencia y técnica, que distribuye entre las universidades en función de los investigadores ponderados por dedicación y categoría. Este componente se pondera en un 5% del total.

El proceso de diseño del modelo fue realizado por una subcomisión de técnicos representantes de distintas universidades perteneciente a la Comisión de Asuntos Económicos del CIN con el asesoramiento de expertos de otras comisiones sobre pautas pedagógicas, de investigación y de extensión a los efectos de representar más acabadamente en el modelo de costeo los criterios académicos deseables. Esto implicó un trabajo de años, con incorporaciones y refinamientos al modelo, por ejemplo, incorporando las tendencias de cambios de planes de estudios según recomendaciones de la Coneau, en un proceso iniciado en el año 2001 pero que tiene una

última modificación en el año 2020⁹². El avance tecnológico, con mejores relevamientos de información de alumnos en forma nominal, de plantas de personal, de planes de estudios y de infraestructura, en forma más confiable, completa y actualizada, permitió los crecientes refinamientos del modelo de pautas presupuestarias.

En términos concretos el modelo se utilizó para distribuir recursos de fondos incrementales para las universidades de libre disponibilidad, para fondos específicos, para distribuir fondos asociados a paritarias de personal no docente y de autoridades superiores y para establecer la distribución interna en algunas universidades entre sus facultades o departamentos. En el año 2020, se estimaba que un 25% del presupuesto universitario tenía como origen las corridas del modelo de pautas presupuestarias (Doberti, 2023b). Sin embargo, en los últimos años este modelo ha tenido menos aplicaciones, en parte porque las crisis económicas han impedido los aumentos de fondos, con una inercia dominante, y en parte porque han prevalecido los criterios discrecionales.

Más allá del diseño del modelo de pautas presupuestarias por parte del CIN, en un trabajo muy valioso tanto desde el trabajo técnico como desde la capacidad política de instrumentar acuerdos entre universidades con diferentes características e intereses, subsistieron las siguientes tensiones en la asignación de recursos entre las universidades:

- *El modelo de pautas presupuestarias es, por naturaleza, conflictivo.* Como en cualquier mecanismo de prorrateo entre entidades, o de coparticipación entre provincias, es un esquema de suma cero en el cual aumentar la participación relativa de una entidad lleva forzosamente a restar el porcentaje de otra, generando que los ganadores produzcan perdedores.

92 Los Acuerdos Plenarios más importantes que plasmaron el modelo del CIN son los siguientes: 465/03, 508/04, 660/08, 781/11, 978/16, 1069/18 y 1106/2020.

- *La heterogeneidad de las universidades en términos de ofertas académicas, políticos, de tamaño y de ubicación geográfica.* Las grandes diferencias entre las instituciones hacen dificultosa a una modelización que represente al conjunto y que haya acuerdos sobre la metodología a utilizar.
- *La tensión entre la Universidad de Buenos Aires y el resto de las instituciones.* En un país que no ha podido resolver la macrocefalia del Área Metropolitana de Buenos Aires, que concentra a un tercio de su población, existe un histórico conflicto de “unitarios” y “federales”, que perdura en tensiones entre el “interior” y “Buenos Aires”. En términos universitarios, esto se expresa en una universidad (la UBA), que concentra al 19,4% de los estudiantes, al 16,7% de los docentes y al 25,8% de los no docentes⁹³, pero solo recibe el 17,2% del presupuesto total, que se reduce al 14,4% si se detrae el costo asistencial de sus hospitales. Esta institución es, además, la más prestigiosa del país, referente para el resto, concentra el mayor número de investigadores y es la mejor ubicada en los rankings internacionales. En un sistema de decenas de instituciones estatales nacionales, esta concentración es altamente problemática. Además, su subrepresentación en el CIN, con un voto igualitario por institución en forma independiente del tamaño, hace que sea discriminada económicamente en los programas que el Consejo distribuye, debiendo compensar sus pérdidas el Ministerio de Educación en forma análoga a lo que ocurría con esta universidad antes del retorno democrático y a lo que ocurre con el estado nacional y la Provincia de Buenos Aires ante su escasa asignación en la coparticipación federal de impuestos. Sin embargo, resulta esperable que las nuevas universidades situadas en el conurbano bonaerense hagan disminuir el peso relativo de la UBA y morigeren el conflicto, aunque también pueden surgir otros cuestionamientos

93 El porcentaje de personal no docente está fuertemente influido por el personal hospitalario.

derivados de nuevos actores como las universidades ubicadas en “el interior del interior”⁹⁴, que probablemente tengan demandas diferentes.

- *La demanda de recursos por parte de las universidades provinciales.* En los últimos años se observó una solicitud de fondos al Estado Nacional por parte de las instituciones universitarias provinciales, que reclamaron su participación en los programas nacionales. Si bien se observó en los años recientes que se otorgaron algunos fondos para temas específicos, resulta poco probable que se asignen montos significativos porque los recursos son demasiados escasos para derivarlos en instituciones que no fueron creadas en función de decisiones del nivel estatal financiador y su funcionamiento se dirige en otros ámbitos jurisdiccionales. Un último argumento contrario a la iniciativa propuesta es que aun si se distribuyeran fondos para estas universidades, no quedaría claro que lograrán incrementar sus recursos, puesto que esto podría ser compensado con una disminución de las partidas provinciales debido a que las instituciones tendrían un financiador alternativo.
- *Las crisis agudizan los conflictos.* Un factor que modera los problemas es el crecimiento económico y del presupuesto público. Por el contrario, en el ciclo inverso, de contracción económica y fiscal, las divergencias se potencian porque es mucho más fácil aceptar menores ganancias que mayores pérdidas. En este sentido, las universidades siempre acordaron en el CIN que podrían redistribuirse incrementos, pero no los presupuestos ya asignados a cada institución, en forma concordante con lo que indica la Ley de Educación Superior 24.521 en su artículo 58 cuando expresa que “*El aporte del Estado nacional para las instituciones de educación superior universitaria de gestión estatal no puede ser*

94 Algunos ejemplos de estas nuevas universidades son la UN de Chilecito, la UN de los Comechingones (Merlo, San Luis), la UN de Rafaela (Santa Fe), la UN de Villa Mercedes (San Luis) y la UN Alto Uruguay (Misiones).

disminuido...”. Sin embargo, la inflación ha generado en algunos años que el aumento nominal de los presupuestos universitarios fuera una merma en términos reales. E incluso, en el año 1999 hubo una baja presupuestaria en términos nominales⁹⁵.

En síntesis, a los efectos de lograr criterios de distribución de recursos entre las universidades debido a que su creciente número impedía una asignación artesanal basada en el conocimiento directo de las autoridades, el CIN desarrolló, en consenso entre sus distintas instituciones, un modelo de pautas presupuestarias para determinar un presupuesto estándar. Estas fórmulas de costos estándares tienen una sofisticación muy superior a las estimaciones realizadas 50 años antes en el marco del CRUN, porque la mejor disponibilidad de información, el avance de los sistemas de procesamiento de datos y la continuidad en el diseño de los algoritmos permitieron desarrollar plantas estándares para los escalafones docente, no docente y de autoridades superiores y obtener pautas de asignación que fueron utilizadas por la Secretaría de Políticas Universitarias para la asignación de recursos, por las propias universidades para su distribución interna de fondos y por la Coneau en sus informes de evaluación.

Sin embargo, el uso del mecanismo de distribución elaborado para lograr la equidad entre las universidades en la asignación de fondos ha sido solo parcialmente utilizado porque han primado, especialmente en los últimos años⁹⁶, los criterios discrecionales. Esto

95 A través del Acuerdo Plenario 334/1999 el CIN se opuso con énfasis a la baja de presupuesto de las universidades dispuesta por el Decreto 455/99.

96 En Doberti (2023b) se especifica la aplicación del modelo de pautas presupuestarias por año, programa y monto asociado. Los valores consistieron esencialmente en \$ 20 millones en el año 1997, \$ 7 millones en 1998, \$ 34 millones en el 2002, \$ 57 millones en el 2003, \$ 190 millones en el 2008, \$ 210 millones en el 2009, \$ 240 millones en el año 2010 y \$ 400 millones en los años 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016. Asimismo, en el año 2014 se incorporó en la planilla de presupuesto, sin una distribución previa por institución, una partida de \$10 millones para ciencia y técnica, que con los años se elevó hasta los \$ 2.902 millones en el año 2023 que utilizó parcialmente el modelo de pautas del CIN. Las cifras expresadas pierden comparabilidad por la inflación, pero sumadas y consolidadas en el presupuesto universitario representaron un 25% del total.

se debe a que existe una dicotomía entre “reglas versus discreción”. En este sentido, el modelo de pautas establece una asignación fija, o con pocas variaciones, que las autoridades legislativas y ministeriales suelen considerar un parámetro posible pero no único, en la medida en que se sienten depositarias de una voluntad popular que les permite tomar decisiones de asignaciones de recursos más allá de lo que determinen las pautas del CIN.

El esquema básico para la asignación presupuestaria anual para las universidades ha sido la repetición de la valorización de las plantas de personal del año previo según los nuevos niveles salariales, la actualización de los gastos de funcionamiento, en menor medida en los años recesivos, y la asignación de diferentes programas adicionales, en general según criterios discrecionales, a través de la firma de contratos-programas que aseguraran el destino de los recursos hacia las finalidades de cada partida (por ejemplo de desarrollo de instituciones de reciente creación, de internacionalización, de virtualización de actividades, de equipamiento hospitalario, etcétera). En algunos programas, como los de desarrollo de la ciencia y técnica y la extensión, también se observaron criterios igualitarios que determinaron recursos iguales para todas las universidades en forma independiente de sus tamaños y criterios redistributivos, para compensar a aquellas que tuvieran un menor desarrollo anterior. En algunos casos se partió de un plan estratégico de cada universidad para detectar falencias y direccionar el financiamiento para revertir los problemas detectados. En consecuencia, se observó la aplicación de cuatro criterios, con transferencias: proporcionales (en forma subyacente al modo inercial y en la aplicación del modelo de pautas del CIN), discrecionales (con los fondos adicionales decididos por las autoridades de manera negociada), igualitarias (en los componentes similares para todas las universidades) y redistributivas⁹⁷ (al

97 A través del Acuerdo Plenario N° 781/11, en el año 2011 se resolvió un cambio parcial en la aplicación del modelo de pautas, si bien no se modifica su metodología de cálculo. Esta modificación consistió en que una vez que se llega al porcentaje final correspondiente a cada institución en función de las fórmulas de costeo, esta

compensar a las de situación inicial más desventajosa (por ejemplo a las nuevas que necesitaban desarrollarse o a las de condiciones más débiles).

El desafío de la distribución de recursos entre las universidades nacionales para el futuro luce muy complejo debido a que el sistema contiene cada vez más instituciones que son crecientemente heterogéneas. Por ello, en la medida en que el sector público tenga restricciones fiscales importantes, es esperable que crezca la conflictividad y, en caso contrario, también resultará necesario el mayor uso de parámetros objetivos como el modelo de pautas del CIN para morigerar eventuales cuestionamientos.

La admisión de estudiantes

En diciembre del año 1983 quedó restablecido el funcionamiento del sistema democrático con la asunción de Alfonsín como presidente. En materia universitaria, y respondiendo a una demanda estudiantil de revertir las condiciones excluyentes de la última dictadura, a través del decreto 228/1983 se determinó que correspondía suprimir el régimen restrictivo de exámenes de ingreso y cupos de admisión por tratarse de criterios políticos elitistas. Sin embargo, y atento a la premura para establecer un sistema para el acceso a las universidades para el ciclo lectivo de inminente comienzo durante el año 1984, se continuó con el curso de ingreso a las universidades organizado por el gobierno previo, aunque con algunos cambios. En este sentido, el Ministerio de Cultura y Educación sancionó la Resolución 5/1984 mediante la cual se estableció que los aspirantes que obtuvieran siete o más puntos ingresaran a las distintas carreras, eliminando de este

participación relativa se considera solo para el 60% del monto a distribuir. El restante 40% se asigna sólo a aquellas instituciones con mayor desfinanciamiento (“brecha” entre el porcentaje que el modelo otorga a cada universidad y el porcentaje real de cada institución). El argumento explícito era la necesidad de una redistribución más veloz del presupuesto universitario y, en forma subyacente, estaba la decisión de las instituciones más pequeñas y nuevas de obtener fondos históricamente transferidos a las universidades tradicionales de mayor tamaño.

modo el sistema de cupos con vacantes prefijadas. Además, las instituciones que pudieran brindar una enseñanza adecuada a un número mayor de alumnos, podían reducir la exigencia de siete puntos para comenzar los estudios y se determinó el ingreso directo de los aspirantes que hubieran aprobado los exámenes durante la dictadura, pero no hubieran podido entrar a las carreras por no estar dentro del cupo de admitidos.

De este modo se resolvió, mediante una política más inclusiva, la situación apremiante del año 1984. Pero a partir del año 1985 se dio el cambio más significativo, con la eliminación definitiva del examen de ingreso coordinado desde el Ministerio de Cultura y Educación, quedando a cargo de cada institución la decisión de su sistema de ingreso. La Universidad de Buenos Aires, que tuvo históricamente un liderazgo en el sistema, estableció a partir del año 1985 su sistema de admisión con la eliminación de los exámenes de ingreso y los cupos a las carreras, más la creación de un ciclo básico común de un año de duración, en el cual se dictaban seis materias para cada carrera, algunas comunes a toda la institución, otras por áreas disciplinarias y, por último, algunas específicas por título. De este modo, se operó un cambio radical en el ingreso de los alumnos, pasando de un sistema selectivo con exámenes y cupos a uno abierto, de ingreso irrestricto.

En el caso de la UBA, el ciclo básico común puede ser visto como un curso de ingreso anual o como el primer año de cada carrera, tal como lo es formalmente. Sin embargo, al ser un ciclo diferenciado, en general en una sede distinta a la facultad elegida y con compañeros y docentes que no pertenecen a la unidad académica, con contenidos genéricos que en buena medida suplen las falencias del nivel medio, también puede ser percibido como un período de transición a la carrera. Con diferentes modalidades en términos de materias y de duración, prácticamente todas las universidades nacionales establecieron sistemas de ingreso consistentes en ciclos iniciales abiertos, sin cupos, cuya aprobación habilita el acceso a las carreras de grado. En algunos casos la duración es de unas pocas semanas, en

otros de unos pocos meses y en otros semestral o anual. A veces se exige la aprobación de materias y en otras simplemente la asistencia a clases, existiendo una variación muy grande en las materias cursadas, pero en muchos casos se incluyen elementos de refuerzo de contenidos del secundario, de inducción a la vida universitaria, de orientación vocacional y de técnicas de estudios, además de temas vinculados a las carreras elegidas.

La Ley de Educación Superior 24.521 del año 1995 determinó en su artículo 29 que correspondía a cada universidad establecer el régimen de admisión. De hecho, se observó una gran heterogeneidad de modalidades, aunque siempre predominaron las que no eran restrictivas, excepto en algunos casos puntuales como en carreras del área de medicina o de artes aplicadas (Chiroleu et al., 2012). Más allá de que se reafirmara el carácter individual de las instituciones para organizar el acceso a los estudios, desde el Ministerio de Educación durante la década de 1990 había una preferencia por los sistemas que incluyeran exámenes de ingreso como un mecanismo para seleccionar a los más capaces y voluntariosos y generar una mayor eficiencia en el uso de los recursos. Con esta finalidad se difundieron iniciativas que diferían del sistema de ingreso irrestricto y se promovió con éxito la inclusión en la ley de un artículo, el número 50, que expresaba que *“En las universidades con más de cincuenta mil (50.000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada facultad o unidad académica equivalente”*. Esta norma estaba vinculada a una situación puntual de la UBA, porque el decano de la Facultad de Medicina propiciaba un examen de ingreso con cupo y el Rector de esta universidad se oponía. En última instancia, este artículo no tuvo aplicación porque la justicia interpretó que violaba la autonomía universitaria, que tiene carácter constitucional, y luego fue derogado.

La Ley 27.204 modificó parcialmente a la Ley de Educación Superior 24.521 en el año 2015. Esta norma en su artículo 7 indica que *“Todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden in-*

gresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior.” De este modo se prohibía con mayor énfasis cualquier mecanismo restrictivo, si bien este artículo fue impugnado en la justicia por varias universidades⁹⁸, con suerte dispar, debido a que nuevamente se interpretaba que era violatorio de la autonomía universitaria y que, eventualmente, el ingreso irrestricto podría aplicarse al nivel de la educación superior, pero no a una institución o carrera en particular⁹⁹. En la práctica, puesto que la gran mayoría de las universidades no tenían mecanismos restrictivos, el efecto fue muy escaso, más allá de algunos casos puntuales. Sin embargo, se observó que en algunas instituciones los cursos de ingreso, propéuticos, en general no restrictivos, se incorporaron a los planes de estudios para no entrar en confrontación con la nueva norma.

Las últimas dos dictaduras, más allá de sus diferencias en materia universitaria, tuvieron sistemas de admisión con exámenes de ingreso, aunque la posterior agregaba cupos y era más restrictiva. Las razones esgrimidas iban desde limitaciones para impartir la enseñanza en forma adecuada hasta los efectos en el mercado laboral, incluyendo también razones ideológicas para limitar la educación de algunas disciplinas. A partir del retorno democrático, el sistema de ingreso irrestricto fue el imperante en la mayoría de los casos e implicó varios efectos simultáneos desde el punto de vista económico:

- *La masificación universitaria trajo aparejada la demanda de mayores recursos.* Esto no siempre pudo satisfacerse en forma razonable y llevó a situaciones muy conflictivas como las de los años

98 La Ley 27.204 ha sido impugnada en ámbitos judiciales por algunas universidades nacionales como las UN de La Matanza y Río Negro por considerarse que avanzaba contra la autonomía universitaria consagrada constitucionalmente. En general los cuestionamientos se basaban en que el ingreso irrestricto debía otorgarse al nivel universitario en términos generales, pero no a cada carrera en particular, a la imposibilidad de financiar algunas carreras para todos los aspirantes, especialmente cuando requirieran instrumental o atención docente individualizada y en la necesidad de proveer estudios con una calidad adecuada que la masividad impediría.

99 En Pérez Rasetti (2023) se desarrolla el tema del ingreso irrestricto por instituciones y carreras. Asimismo, en Sánchez Martínez (2019) se describen los sistemas de admisión en forma comparada entre países.

finales de la década de 1980 y a episodios puntuales complejos, por ejemplo, en los años 2001 y 2016, con importantes protestas de la comunidad universitaria.

- *Los mecanismos de ajuste fueron alterados ante un financiamiento poco flexible.* En algunos sistemas educativos, como en Brasil, las universidades estatales tienen un determinado financiamiento y ajustan sus vacantes al monto recibido. En el caso de Chile el porcentaje de alumnos que no pagan aranceles se ajusta en función del presupuesto público universitario. Por el contrario, en el caso argentino, el financiamiento de las casas de estudios depende del ciclo económico y las prioridades de las autoridades, pero las vacantes ocupadas dependen de las decisiones de los estudiantes de inscribirse en las instituciones, por lo cual estas no son una variable de ajuste. En consecuencia, el sistema ajusta por algunas condiciones de la “función de producción” como la cantidad de alumnos por comisión, la cantidad de docentes designados, las horas de trabajo de los docentes o el salario de los trabajadores. En los niveles inferiores del sistema educativo también hay un sistema irrestricto de acceso, e incluso una obligatoriedad legal de cursado, pero algunas variables son menos flexibles como el tamaño de los cursos o las horas de trabajo de los docentes. En cambio, en el sistema universitario se observa que ante aumentos de la matrícula, cuando el presupuesto no acompaña, las clases pueden tener un exceso de alumnos, se exigen más horas de trabajo a los docentes, se los nombra con categorías inferiores a las ejercidas o, inclusive, como contratados o ad honorem. Asimismo, la principal variable de ajuste, como en los niveles previos, suele ser el salario.
- *La matrícula de la educación superior decreció fuera de las universidades estatales.* Las universidades privadas, que habían aumentado su participación en el sistema universitario durante la última dictadura, pasando del 10% al 19% del total, redujeron rápidamente su participación luego del retorno democrático al

10% y, cuarenta años después, siguen siendo una porción minoritaria, del 19% del total, en gran medida por su expansión durante la década del 90. El sistema de gratuidad e ingreso irrestricto ha conducido a una primacía del sector público en las casas de altos estudios. Análogamente, el sector de los institutos de educación superior (los terciarios), que habían crecido durante la última dictadura, continúan siendo una fracción menor del total del sistema. En resumen, las universidades privadas y la educación superior no universitaria continúan operando básicamente como un mecanismo que funciona a partir de los segmentos no cubiertos por las universidades públicas, ya sea por características de ofertas especializadas en el elitismo, la presencia de perfiles religiosos, de culturas que valoran al sector privado, de percepción de menor exigencia, de ubicaciones geográficas de cercanía donde no hay universidades estatales, etcétera.

- *El ingreso irrestricto eliminó la barrera para los estudios universitarios, pero subsisten otras.* Por ello, la altísima cobertura de la educación superior argentina, con tasas de escolarización comparables con los países más desarrollados¹⁰⁰, no se condice con las tasas de egreso, que son muy bajas¹⁰¹. Evidentemente, el

100 La tasa de escolarización neta universitaria de Argentina para el año 2021 era del 27,4%, la tasa bruta del 72,8% y la tasa bruta de la educación superior del 101,4%. Estos porcentajes se reducen al 23,4%, 48,3% y 67,3% respectivamente si en lugar de considerar la población de 20 a 24 años se considera a la de 18 a 24 años. La tasa neta es el cociente entre los alumnos de la edad teórica y la población de esa edad, la bruta el cociente entre todos los alumnos y la población de la edad teórica y la tasa bruta de educación superior incluye a todos los estudiantes de los institutos de educación superior sobre la población de la edad teórica (Datos elaborados a partir del Anuario 2021 de Estadísticas Universitarias del Ministerio de Educación).

101 Las tasas de egreso de las universidades son difíciles de estimar por varios factores. En este sentido, cuando un alumno se cambia de una carrera a otra, al egresar, figurará en el sistema estadístico un graduado y un desertor (o un graduado y dos desertores si pasó por tres carreras) porque el sistema informático considera como unidad al “alumno-carrera” y no a la persona. Asimismo, al no haber en general un acto administrativo de deserción, no está claro si se deserta o se pospone la graduación. Por otro lado, el sistema no integra los datos entre las universidades públicas ni de estas con las privadas y los institutos de educación superior, de modo que al pasarse de un sector a otro se sobreestima la deserción. También la tardanza

sistema de ingreso irrestricto evita que muchos estudiantes sean excluidos de sus estudios y se frustren vocaciones, pero el acceso no implica de ninguna manera la culminación de los estudios, que depende de múltiples factores, algunos propios de los estudiantes y otros más estructurales. En este sentido, la literatura es concluyente sobre la importancia de factores que facilitan o que dificultan el egreso como el nivel económico familiar, el nivel educativo de los padres, la ubicación de la vivienda en lugares urbanos o rurales, el género, el sector de gestión del colegio secundario y la pertenencia a grupos minoritarios desaventajados (García de Fanelli y Adrogué, 2015 y Oficina de Aseguramiento de la Calidad, 2023). En consecuencia, además de las características y actitudes personales, también inciden factores del funcionamiento educativo (como los horarios de cursada, las condiciones de enseñanza, la presencia de tutorías, etcétera) y de condiciones estructurales ajenas a la capacidad del estudiante.

El problema de la deserción y la falta de graduados fue advertido por las autoridades universitarias que desarrollaron diferentes programas de becas para enfrentarlo. Además, existe un mandato legal establecido en la Ley de Educación Superior 24.521 al establecer en el artículo 61 que *“El Congreso Nacional debe disponer de la partida presupuestaria anual correspondiente al nivel de educación superior, de un porcentaje que será destinado a becas y subsidios en ese nivel...”* La modificación de esta norma operada por la Ley 27.204 refuerza la necesidad de becas al indicar en su artículo 2 que *“La responsabilidad principal e indelegable del Estado nacional, las provincias y*

en la graduación, por la longitud de las carreras y porque los alumnos trabajan, hace que se subestimen las tasas de egreso. Más allá de estas salvedades, resulta claro que la graduación es muy baja, y que la relación entre graduados y estudiantes, de aproximadamente el 20% en una situación ideal bajo los supuestos de carreras de cinco años de duración media y cohortes estables, es de apenas el 5% en las universidades estatales y se eleva al 10% en las privadas, un porcentaje mejor pero también alejado de un estándar óptimo (Datos elaborados a partir del Anuario 2021 de Estadísticas Universitarias del Ministerio de Educación).

la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sobre la educación superior, implica: ... 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.” Además, en su artículo 7 esta ley expresa que “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.”

A partir del año 1996, luego de sancionada la Ley de Educación Superior, hubo diversos programas de becas y créditos universitarios para asistir económicamente a los estudiantes de menores recursos y de grupos sociales vulnerables, como el Programa Nacional de Becas Universitarias y el Programa de Créditos a la Educación Superior. A partir del año 2008 se complementaron estas líneas con la creación del Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) y el Programa Nacional de Becas de Grado TICs (PNBTICs), dedicados a fomentar el estudio en algunas carreras de disciplinas prioritarias como las ingenierías y las vinculadas con la informática (Chiroleu et al., 2012). Por último, en el año 2014 se creó el Programa Progresar, que dio un salto cuantitativo al masificar las becas para todos los estudiantes universitarios de 18 a 24 años que quisieran terminar la educación obligatoria o continuar estudios superiores cuyas familias tuvieran un ingreso limitado a menos de tres salarios mínimos. La edad podía extenderse en casos de alumnos con hijos o de hogares monoparentales y de grupos vulnerables¹⁰².

Sin dudar sobre la pertinencia de estos programas de becas, una limitación observada se refiere a que parte de los problemas de acceso, permanencia y graduación de los estudiantes no se corrigen

102 Las becas constituyen el principal elemento de subsidio a la demanda del sistema universitario. Sobre este tema puede profundizarse el análisis en Calligaro, Cetrángolo y Curcio (2023).

con becas, sino que responden a déficits previos de formación, situaciones sociales extra-educativas y condiciones educativas poco inclusivas como cursos masivos, ausencia de tutorías, horarios complicados de cursada, cargas horarias excesivas, etcétera. Por ello, sin desmerecer los efectos positivos que puedan tener estos programas, la evidencia empírica de las bajas tasas de graduación muestra que su capacidad de reversión del problema de la deserción es reducida, al menos como estrategia única.

Más allá de las dificultades para la retención de estudiantes y los problemas de deserción observados, el ingreso irrestricto se justifica en la necesidad de dar oportunidades a todos los estudiantes y, especialmente, a aquellos con menor bagaje socio-económico y cultural que no podrían pasar el filtro de un examen de admisión por una mala base del nivel medio de la cual no son culpables¹⁰³. Asimismo, la necesidad de masificar la educación superior por los mayores requisitos del mercado laboral contribuye a esta política. La asociación de los exámenes de ingreso con la última dictadura, en la cual hubo cupos estrictos al ingreso, ha conducido a una coincidencia muy mayoritaria de la necesidad de evitar este mecanismo selectivo para el ingreso.

El arancelamiento de los estudios

La gratuidad de los estudios de grado universitarios fue una tradición de larga data para el caso argentino, con un hito central en el año 1949 durante el primer gobierno de Perón, mediante el Decreto 29.338¹⁰⁴. Esta norma determinó la suspensión del cobro de los

103 Como muestra de las falencias del nivel secundario puede indicarse que en las pruebas nacionales Aprender del año 2022 en lengua el 38,3% de los estudiantes se ubicaban en el grupo de menor desempeño (Básico y debajo del básico) y en matemática el 71,4% de los estudiantes se ubicaban en el grupo de menor desempeño (Básico y debajo del básico).

104 Cantini (1997) clasifica en las siguientes categorías a las normas en lo referido a la gratuidad o el arancelamiento universitario desde el año 1966: a) en favor de la gratuidad de la enseñanza universitaria (leyes 20.654 de 1974 y 23.151 de 1984); b) en favor de la gratuidad de la enseñanza universitaria de grado exclusivamente (leyes

aranceles y la compensación de los montos perdidos por las instituciones a través del Ministerio de Hacienda. Asimismo, esta política fue valorada por los sectores que adhieren a la gesta reformista por considerar que forma parte de un proceso de expansión previo hacia nuevos sectores sociales de las casas de estudios.

La dictadura de la Revolución Argentina no alteró el esquema básico de gratuidad, aunque impuso tasas para la repetición de exámenes y la duración excesiva del cursado de carreras. Por el contrario, la última dictadura marcó un quiebre en la tradición al poner en funcionamiento el arancelamiento de los estudios de grado entre los años 1981 y 1983. Esta situación fue revertida con el advenimiento de la democracia apenas asumió el gobierno de Alfonsín desde el ciclo lectivo del año 1984 y se mantuvo inalterada durante más de una década. La reforma constitucional del año 1994 determinó en su artículo 75 inciso 19 que correspondía al Congreso sancionar leyes de organización y de base de la educación bajo los principios de la *“gratuidad y equidad de la educación pública estatal”*, en una medida que no dirimió la cuestión del posible arancelamiento de los estudios de grado universitario porque al adicionarse el concepto de equidad a la gratuidad no resultó claro si se habilitaba o no el cobro por los estudios. La referencia a la equidad supone un sistema diferencial que privilegia a los sectores desaventajados. Esto podría interpretarse como un permiso para cobrar aranceles solo a aquellos que estuvieran a una condición privilegiada para ayudar a los de menores recursos o, también, la imposibilidad del cobro de aranceles, pero con una asistencia adicional a los más vulnerables, por ejemplo, mediante becas. Las lecturas del texto constitucional fueron diversas y la cuestión no fue saldada.

Más allá del debate normativo, por demás complejo (Nagata, 1996), en la práctica la Ley de Educación Superior 24.521 permitió el cobro de aranceles por los estudios de grado en el año 1995 al determinar en el artículo 59 que las universidades nacionales podían

17.245 de 1967 y 23.569 de 1988, y se podría agregar la Ley 27.204 de 2015); y c) en favor del arancelamiento explícito (leyes 22.207 de 1980 y 24.521 de 1995).

cobrar “...tasas por los estudios de grado, (las cuales) deberán destinarse prioritariamente a becas, prestamos, subsidios o créditos u otro tipo ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes.” Esta decisión legal se dio por iniciativa de un gobierno, el menemista, con una orientación pro-mercado que buscaba limitar la participación del estado en general, y en el financiamiento universitario en particular, y tenía la apoyatura teórica del Banco Mundial que promovía “la recuperación de costos” mediante el cobro de aranceles que cofinanciaran el presupuesto universitario. Este organismo internacional estimaba que el producido de los aranceles más otros ingresos no provenientes del estado podrían generar un 30% de los recursos de las casas de altos estudios (Banco Mundial, 1994). La Ley de Educación Superior 24.521, y en forma especial el artículo que permitía el arancelamiento de los estudios de grado, tuvo un amplio repudio de la comunidad universitaria, sobre todo en el movimiento estudiantil y en el bloque reformista. El proceso de sanción de esta ley incluyó marchas multitudinarias en contra de la futura norma con medidas extremas como piquetes para impedir el ingreso de los legisladores.

Pero la resistencia mayor al arancelamiento universitario a partir de la nueva ley del año 1995 no se dio en ámbitos legislativos sino en los universitarios mediante su falta de aplicación. De hecho, la gran mayoría de las universidades nacionales, incluyendo a la mayoría de las más grandes y emblemáticas como por ejemplo la UBA o la UN de La Plata, tuvieron una actitud monolítica de “oposición pasiva” a través de no instrumentar ningún mecanismo que hiciera posible el pago, lo cual tornaba abstracto al nuevo elemento de financiamiento. Sin embargo, el arancelamiento de estudios, amparado en la nueva norma existió en algunas universidades nuevas (para ese período) como las UUNN de Lanús, Tres de Febrero y Villa María, que implementaron tasas por los estudios de grado de \$ 25 pesos (o dólares, porque había una equivalencia de 1 a 1) de las cuales estaban excep-

tuados los estudiantes de los sectores más vulnerables¹⁰⁵. Los montos recaudados fueron muy exigüos y no existen estadísticas porque el organismo coordinador de llevarlas a cabo (el Ministerio de Educación) no quería exponer el fracaso de esta iniciativa. Asimismo, los recursos propios recaudados por las universidades por la venta de servicios, consultorías, cursos de extensión, carreras de posgrado, etc., han fluctuado históricamente en torno al 10% del presupuesto universitario, de modo que los financiamientos alternativos al tesoro nacional nunca se acercaron al estándar propuesto por el Banco Mundial del 30%.

Con el cambio de época post colapso del plan de convertibilidad en el año 2001, los nuevos gobiernos de orientación intervencionista de parte del estado desalentaron el cobro de aranceles de grado, que desaparecieron completamente del sistema universitario para, en última instancia, modificar la Ley de Educación Superior mediante la Ley 27.204 que impidió taxativamente los pagos e instauró la gratuidad de la educación superior estatal en el año 2015. Los gobiernos posteriores de Mauricio Macri y Alberto Fernández no alteraron la situación en términos normativos ni fácticos.

El sistema público universitario ha tenido una postura casi unánime y continua de rechazo a cualquier iniciativa que incluyera el arancelamiento de los estudios de grado. Esto se vio con mucha claridad en el intento de arancelamiento que se dio sobre el final del gobierno de De la Rúa, en el año 2001, cuando el Ministro de Economía, Ricardo López Murphy, anunció un recorte presupuestario para las universidades que las obligaba, de hecho, a recurrir a un arancelamiento. Esto provocó un rechazo del CIN, de las propias instituciones y del movimiento estudiantil que tomó las sedes de las diferentes facultades, lo cual en definitiva derivó en la dimisión del

105 La UN de Córdoba tuvo en ese período una postura intermedia, ya que estableció una contribución de los estudiantes en forma similar a los aportes a las cooperadoras en los niveles educativos inferiores.

Ministro y en la retracción de la medida¹⁰⁶. Asimismo, la percepción social sobre la necesidad de masificar la educación superior ante un avance tecnológico que sustituye los trabajos no calificados, ha mermado el apoyo hacia propuestas restrictivas como el arancelamiento, incluso en los organismos internacionales de crédito.

El episodio del año 2001 constituyó un hito que confirmó al sistema universitario sobre su sospecha referida a que las propuestas aranceladoras no buscaban complementar los recursos totales de las casas de estudios al sumar los ingresos adicionales a las transferencias del tesoro, sino que implicaban la sustitución de una fuente de financiamiento por otra, incluso con una resultante negativa en los recursos finales. El mandato legal de la Ley de Educación Superior 24.521 en su artículo 58 consistente en que *“En ningún caso podrá disminuirse el aporte del tesoro nacional como contrapartida de la generación de recursos complementarios por parte de las instituciones universitarias nacionales”* no constituyó un reaseguro para el sistema universitario porque se deroga de hecho con la ley anual de presupuesto y, por el contrario, las experiencias de la última dictadura militar y del episodio del año 2001 fueron elocuentes sobre las consecuencias de la instauración de aranceles.

La mínima aplicación de los aranceles de grado y su consecuente escasa recaudación generó que su impedimento legal en el año 2015 tuviera una repercusión muy reducida. Sin embargo, en algunos casos puntuales esto generó efectos, especialmente en algunas carreras de ciclos de complementación curricular (sobre todo para docentes con títulos terciarios que buscaban acceder a una licenciatura) o carreras a distancia a término, a veces dictadas en convenio entre una universidad y otra institución. En estos casos, estadísticamente poco significativos, la ausencia de aranceles implicó dificultades para su sostenibilidad¹⁰⁷.

106 El Acuerdo Plenario del CIN 407/2001 expresa claramente la gravedad de la situación y la oposición del Consejo a las medidas tomadas.

107 Algunas carreras objetaron que la norma no les era aplicable porque el artículo 3 de la Ley 27.204 se refiere a la gratuidad de las carreras de grado, lo cual podría

La situación es diferente con respecto a las carreras de posgrado, que son aranceladas en su mayoría en las universidades estatales y no existen mayores cuestionamientos. La percepción de que constituyen especializaciones profesionales con mayor apropiación individual por parte del estudiante, sumada a la dificultad que constituiría para el financiamiento estatal, llevó a una validación de los aranceles para estas carreras, que en muchos casos tienen problemas de sustentabilidad por su financiamiento discontinuo.

En síntesis, de hecho o de derecho, desde el retorno de la democracia se mantuvo la característica genérica del sistema universitario público de la gratuidad de los estudios de grado, a diferencia de lo ocurrido durante la última dictadura del período 1976-1983, hacia el final del período, cuando se implementó un arancelamiento de los estudios universitarios, rompiendo una tradición histórica del país.

La autonomía universitaria

El restablecimiento del sistema democrático puede considerarse una condición necesaria, aunque no necesariamente suficiente, para la autonomía universitaria. En un marco dictatorial, con autoridades designadas y removibles por autócratas, cualquier elemento de autonomía constituye una ilusión ficcional sin correlato con la realidad. Por el contrario, la vigencia plena de las instituciones en conformidad con la legislación, tal como sucedió a partir del año 1983, constituye un marco para el avance de las potestades de las casas de altos estudios. Desde el traspaso del gobierno en ese año, el respeto por la autonomía universitaria ha sido amplio y ninguna institución ha sido intervenida por el Poder Ejecutivo.

Durante el mes de septiembre de 1984 se sancionó la Ley 23.151 referida al régimen económico-financiero de las universidades nacionales, dotándolas de autarquía y regulando aspectos patrimonia-

no incluir a las tecnicaturas, a las carreras de complementación curricular y a las dictadas a distancia, si bien el argumento luce como una interpretación forzada de la norma.

les, de recursos, del fondo universitario y del presupuesto. Además, se dispuso que la intervención del Tribunal de Cuentas de la Nación (predecesor de la SIGEN) fuera posterior a la realización de los gastos. Luego, en junio de 1988, se sancionó la Ley 23.569, la cual en línea con la norma previa buscó otorgarle autarquía al manejo económico-financiero de las universidades nacionales y dotarlas de mayor margen de maniobra que la administración centralizada, aunque con ciertas limitaciones referidas a las plantas de personal permanente (para que no se sesgara el presupuesto hacia este componente), como por ejemplo la imposibilidad de utilizar el fondo universitario para este destino (Chiroleu et al., 2012).

Un hito clave fue la elevación de la figura de la autonomía universitaria a un rango constitucional con la reforma de la Carta Magna de 1994. De este modo, lo que era un rasgo legal de las instituciones, removible con mayor facilidad a través de una nueva ley, pasó a tener una mayor jerarquía, lo cual las protegió ante diversas iniciativas legislativas que no fueron aplicadas por las casas de estudios porque la justicia consideró que eran contrarias a la autonomía¹⁰⁸.

En términos operativos, las universidades nacionales, y el CIN como organismo coordinador, han mantenido con constancia una interpretación muy amplia de su autonomía, considerando por ejemplo que están bajo la tutela del Congreso de la Nación y no del Poder Ejecutivo, por lo cual estiman que no se les deben aplicar las normas correspondientes a la administración pública¹⁰⁹ ni tiene

108 Es un ejemplo de las normas no aplicadas porque colisionaban con la autonomía universitaria el artículo 50 de la Ley de Educación Superior 24.521 que determinaba aspectos del ingreso a las universidades y de la regularidad de los alumnos. También fueron objetados aspectos de la acreditación de carreras por parte de la Coneau y la aplicación de la Ley 24.156 de Administración Financiera a las universidades.

109 En la Resolución CE N° 1237/17 del CIN se incorpora un dictamen jurídico que fundamenta con precisión la tradicional postura del Consejo sobre la inaplicabilidad de las normas de la administración pública para las universidades nacionales. En los casos en que las universidades acudieron a la justicia para hacer valer sus criterios referidos a la autonomía universitaria los fallos judiciales han sido diversos sobre el alcance de esta figura legal.

competencia la SIGEN sino la AGN como organismo auditor¹¹⁰. En última instancia, el alcance de la autonomía universitaria es un tema controversial, que tuvo múltiples interpretaciones en sede judicial y que mientras las universidades tienden a considerar en su máxima extensión, el poder ejecutivo tiende a interpretarlo con una acepción más restrictiva.

La autonomía universitaria implica, en forma genérica, la capacidad de las casas de estudios para gobernarse a sí mismas, emitir sus normas, elegir sus autoridades y forma de gobierno, además de decidir sus políticas académicas, de ciencia y técnica y de extensión. La Constitución Nacional reformada en 1994 agregó a la autonomía el concepto de autarquía para las universidades nacionales. Este término implica *“el tipo de descentralización administrativa que otorga a un ente estatal personalidad jurídica propia, con capacidad para adquirir derechos, contraer obligaciones y administrarse a sí mismo, y con competencia específica para gestionar un determinado fin público estatal, dentro del marco normativo básico de su creación”* (Cantini, 1997).

A diferencia del resto del sector público en su administración centralizada, las universidades nacionales tienen mayores potestades en materia económico-financiera, conferidas por su particular estatus normativo. Esto implica la capacidad para algunos aspectos particulares como: administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto; fijar su régimen salarial y de administración de personal; dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del tesoro nacional; y constituir personas jurídicas de derecho público o privado¹¹¹. Además, los aportes del tesoro nacional (fuente 11 del clasificador presupuestario) no erogados en un ejercicio no

110 La modificación de la Ley de Educación Superior 24.521 a través de la Ley 27.204 reafirma la postura de las universidades al señalar que *“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”*.

111 Estos aspectos están tipificados en el artículo 59 de la Ley de Educación Superior 24.521.

se pierden, sino que conforman el fondo universitario y pueden ser utilizados por la institución el año siguiente (conformando la fuente 16 de remanente de ejercicios anteriores).

Más allá de los términos legales que, en líneas generales, confieren a las universidades nacionales un amplio manejo de sus aspectos internos, incluyendo los económico-financieros, la dependencia de los recursos del tesoro nacional limita esta discrecionalidad porque al resultar muy minoritarios los fondos propios, existe una negociación con el poder central (tanto con el ejecutivo como con el poder legislativo) que resulta insoslayable, ya que la obtención de partidas adicionales depende en buena medida de este vínculo.

Asimismo, en línea con las tendencias de gestión de otros sectores económicos y sociales, en buena medida motorizadas por el avance tecnológico, se ha observado que las organizaciones en red han permeado el accionar universitario. En este sentido, todas las instituciones comparten el uso de sistemas diseñados por el Consorcio SIU en diferentes aspectos del quehacer universitario, como la gestión presupuestaria, de personal, alumnos, compras y contrataciones, patrimonio, bibliotecas, documentos, etcétera. Además, funcionan distintas redes universitarias comandadas por el CIN como las de asuntos económicos, auditoría, ciencia y técnica, extensión, asuntos académicos, vinculación tecnológica, etcétera, que inciden en la administración de las casas de estudios. En consecuencia, y sin ir en desmedro de la autonomía universitaria, las casas de estudios están en buena medida ligadas en forma cooperativa e integradas, evitando el riesgo de que la autonomía se transforme en una suerte de autismo o aislamiento.

La relación entre la planificación del sistema universitario y la autonomía institucional siempre ha sido compleja. Estos dos elementos en principio son contradictorios. Durante la última dictadura se intentó a través de la Resolución 1006 de “Pautas para la Organización Académica de las Universidades Nacionales” un plan de reorganización, regionalización y redimensionamiento con la creación de

nueve regiones. En cada una de ellas se armaría un Consejo Regional Universitario conformado por las autoridades de las universidades nacionales y privadas de la zona, presididos por el rector de la universidad nacional más antigua que aconsejaría al Ministerio de Educación sobre la apertura de carreras y los proyectos de presupuesto de las universidades nacionales (Rodríguez, 2015). Sin embargo, esta regionalización fracasó y cada institución se manejó en forma individual.

En el período democrático, la Ley 24.521 de Educación Superior del año 1995 determinó en su artículo 10 que la articulación a nivel regional estaría a cargo de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES), integrados por representantes de las instituciones universitarias y de los gobiernos provinciales de cada región. Estos CPRES que dividieron al país en siete regiones tuvieron la misión de planificar y coordinar la oferta académica y las actividades de investigación entre las universidades estatales y privadas, así como con las ofertas provinciales de educación superior. Sin embargo, la propia dinámica autonómica de las universidades tornó poco efectivo a su funcionamiento.

En resumen, más allá de los conflictos sobre aspectos legales por posibles avances que limitarían las competencias de las universidades y de las tensiones inevitables por las demandas de fondos hacia los poderes ejecutivo y legislativo, las universidades nacionales han transitado las cuatro décadas desde el restablecimiento de la democracia con un respeto muy extendido hacia su autonomía y autarquía, que no se quebró pese a las grandes dificultades económicas del país que incluyeron severas crisis económicas, en una situación muy infrecuente en los restantes sectores sociales y muy valorada por las propias instituciones.

ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS UNIVERSITARIOS

En esta parte se exponen algunos aspectos salientes del presupuesto universitario. Si bien este se describió en buena medida en los puntos anteriores, se realizan algunos señalamientos necesarios para comprender su evolución durante el período democrático.

Las cuatro décadas que van de del año 1983 al 2023 tienen cambios en términos presupuestarios asociados con los fenómenos políticos más relevantes, cuyos cortes más significativos se dan en 1983 con el retorno democrático, en 1989 con el desborde hiperinflacionario y la asunción del gobierno de Menem, en 1999 con el final de esta administración y la asunción de De la Rúa, en el año 2003 con el inicio del ciclo kirchnerista que abarcó las tres presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, en el año 2015 con la asunción del gobierno de Macri y, por último, en el año 2019 con el inicio del gobierno de Alberto Fernández.

Un aspecto central de este período es que los presupuestos, a diferencia de los períodos dictatoriales, fueron aprobados por el Congreso de la Nación, de modo que surgen de la voluntad popular expresada en las urnas. Asimismo, su ejecución, en la faz universitaria, estuvo a cargo de autoridades legítimas de las propias instituciones en un proceso que no tuvo interrupciones desde el año 1983.

Los mensajes y el articulado de las leyes de Presupuesto

Los mensajes anexos a las leyes de presupuesto de los primeros años desde el retorno democrático exponían la prioridad del gasto social como consecuencia de la crisis económica heredada de la última dictadura militar. En términos universitarios, se señalaba el esfuerzo económico que exigía la masificación derivada del fin de los exámenes de admisión y la puesta en vigencia del ingreso irrestricto. A par-

tir del año 1987, con las dificultades derivadas de un inicio que pecó de exceso de optimismo y ante el desborde inflacionario, el gobierno de Alfonsín dispuso un congelamiento de plantas de personal, del cual eximió a los docentes y se puntualizó que el sistema universitario demandaba más recursos públicos, en relación con su matrícula, que los niveles previos porque la participación estatal era superior.

Durante el gobierno de Menem, en el período 1989-1999, se producen algunos cambios muy relevantes en términos presupuestarios. En primer término, el presupuesto deja de asignarse por incisos a cada universidad y pasa a otorgarse un monto global que cada institución luego puede distribuir según la decisión de su Consejo Superior. Además, tal como explica el mensaje del presupuesto nacional de 1995, al referirse a los mecanismos de distribución consensuados entre la SPU y el CIN, a diferencia del pasado, una parte del presupuesto universitario no fue asignada por el parlamento a las universidades, sino que se determinaban partidas para programas que luego distribuiría la SPU, en una suerte de “coparticipación secundaria”. En la planilla de universidades nacionales, anexa al articulado, además de figurar el monto para cada institución, pasó a existir una serie de partidas “por debajo de la línea” (según la jerga de los gestores económicos universitarios) sin una asignación directa por universidad, destinadas a gastos de infraestructura, ciencia y técnica, extensión, carreras prioritarias, hospitales y otras finalidades.

En el año 1995 también se determinó a través del artículo 19 de la ley de presupuesto nacional que las universidades unificarían su representación para acordar los salarios del personal a través de negociaciones paritarias, con un límite del 85% como máximo de gasto en personal que podrían tener las casas de estudios (este tope no siempre se cumplió). A partir del año 1995, en el cual se aprobó la nueva (y actual) ley de educación superior, aparecen partidas para becas, el Programa de Incentivos a Docentes investigadores y, a partir del año 1997, comienzan los convenios bilaterales entre la SPU y las universidades para canalizar las partidas de los programas espe-

ciales mediante contratos consensuados que obligaban a las casas de estudios a una posterior rendición de cuentas, en algunos casos con el requisito de acreditación de carreras por parte de la Coneau.

Con la asunción de De la Rúa en el año 1999 se levantó la larga protesta de los docentes de distintos niveles (“la carpa blanca”) y eso condujo a que el Estado Nacional pagara una pequeña parte de sus salarios, pese a ser legalmente trabajadores provinciales. En términos presupuestarios esto repercutió en la aparición de una partida, el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) que contiene alrededor del 10% del presupuesto educativo desde el año el año 2000.

Luego de iniciado el ciclo kirchnerista, a partir de la sanción de la ley de Financiamiento Educativo 26.075 que indicó que debía aumentarse el gasto público educativo del 4% al 6% del PBI, algo luego elevado por la Ley de Educación Nacional 26.206 que excluyó de ese 6% al componente de ciencia y tecnología, los mensajes del presupuesto nacional siempre expresaron la voluntad de cumplir o acercarse al porcentaje señalado, pese a que casi nunca se logró este objetivo. Esto puede conducir a una mirada crítica porque se incumplió el objetivo y no se lograron sus metas (como la obligatoriedad de la educación secundaria o la extensión de la jornada del nivel primario), o a una mirada benévola, porque se incrementaron los recursos de la educación, se masificó el nivel medio y se financiaron programas amplios de becas, computadoras, libros e infraestructura, más allá de no arribarse al nivel deseado (Doberti, 2019).

Una innovación en la asignación universitaria apareció en el presupuesto nacional del año 2008, en el artículo 12, al indicarse que además de la planilla anexa referida a las universidades nacionales existía una Planilla B, con un monto adicional para cada institución, pero cuyo financiamiento se originaba en las *“rebajas y/o compensaciones a efectuarse en los créditos asignados a las demás jurisdicciones”*. De este modo, el Congreso indicaba al Poder Ejecutivo que debía realizar una erogación sin su financiamiento pertinente, sino derivado de la subejecución de otras partidas, en una medida que violaba la

correspondencia entre ingresos y gastos. Esta Planilla B tuvo réplicas en la mayoría de los años posteriores, hasta la actualidad.

En el artículo 12 del presupuesto nacional del 2017 se agregó un párrafo que indicaba que las transferencias para aumentos salariales tendrían en consideración las plantas de personal de noviembre del año previo. Esto aseguraba a las universidades que no se tomaran planteles menores en un contexto de ajuste del gobierno de Macri. Por último, en el año 2019 se incorporó en el artículo 12 del presupuesto nacional para ese año la exigencia a las universidades para que imputaran correctamente sus erogaciones por funciones (salud, educación y cultura y ciencia y técnica).

Cabe señalar que no hubo una sanción de presupuesto para los años 2011, 2020 y 2022, puesto que el Congreso Nacional no arribó a un acuerdo que lo convirtiera en ley, por lo cual correspondió a las casas de estudios el presupuesto prorrogado del año previo, con los ajustes derivados de los nuevos niveles salariales y las obras ya realizadas.

El presupuesto universitario

En términos generales puede sintetizarse la evolución del presupuesto universitario durante el período democrático como una mezcla paradójica de mayor simplicidad y complejidad. Esto se debe a que al pasarse de una asignación por incisos que determinaba en detalle las erogaciones de las universidades a una asignación global que las casas de estudios deciden como distribuir, se ha simplificado el presupuesto aprobado por el Congreso.

Sin embargo, existen otros elementos que fueron en sentido contrario. En primer lugar, al existir más universidades, existe una mayor apertura del presupuesto global. En segundo lugar, se sofisticaron los mecanismos de transferencias de fondos, incluyendo numerosos programas que incluyeron contratos-programas para la ejecución de partidas a través de convenios bilaterales entre la SPU y las universi-

dades, fondos competitivos que exigían presentaciones de las casas de estudios y la corrida de un modelo de pautas presupuestarias para asignar recursos específicos entre las instituciones. De este modo, a diferencia del pasado en el cual se observaba en el presupuesto nacional un monto para cada universidad con múltiples aperturas por incisos de objeto del gasto, función y nivel educativo, actualmente hay menos desagregaciones en la distribución para cada casa de estudios, pero múltiples programas sin asignación a priori por universidad, que la SPU debe priorizar en un proceso complejo que a veces incluye negociaciones individuales con las instituciones, a veces acuerdos con el CIN y a veces decisiones discrecionales.

Un elemento que agrega complejidad al presupuesto universitario es la inflación. No frente al pasado porque este flagelo ya existía antes del advenimiento de la democracia, pero sí en relación con la mayoría de los países. Las dificultades de la convivencia con la inflación son variadas, destacándose el mayor margen de error de las planificaciones y las complicaciones de las operatorias de pagos salariales, compras y contrataciones al modificarse los montos. Asimismo, el presupuesto aprobado en el Congreso para el año siguiente se desactualiza, en buena medida por los aumentos salariales, exigiendo ajustes que en general no alcanzan a los gastos de funcionamiento que no poseen la defensa corporativa que tienen los trabajadores mediante la organización sindical.

En este sentido, la mayor flexibilidad que otorgó a las universidades la asignación a través de un monto global en lugar de una distribución por incisos generó una mayor responsabilidad en las decisiones para dirimir conflictos entre facultades y para hacer frente a demandas gremiales, sobre todo de los no docentes, en general con una representación unificada y más potente que los docentes.

Las universidades nacionales han adoptado algunos mecanismos para evitar una dilución mayor de sus gastos de funcionamiento. En este sentido, la Planilla B del presupuesto nacional, mencionada en el punto previo, fue una innovación, algo desprolija, por no contar

con un financiamiento genuino, para hacer frente hacia fin de año a la erosión de las partidas no salariales. En el mismo sentido, el pago de una cuota diferencial menor de aportes patronales, como consecuencia de una interpretación de las universidades que se sintieron discriminadas al bajarse los aportes patronales para las universidades privadas, que no fue aceptado jurídicamente y originó una deuda con la AFIP, fue otro elemento que ayudó a solventar los rubros por fuera de los sueldos. Por último, la canalización hacia los gastos de funcionamiento de los márgenes de ganancia de los recursos propios fue un tercer concepto que ayudó a solventarlos, si bien esto fue muy heterogéneo entre las instituciones situadas en los grandes centros urbanos y en las zonas periféricas, así como entre las facultades profesionalistas y las de perfil más académico.

En síntesis, más allá de las cifras expuestas en los puntos precedentes, el presupuesto universitario tuvo modificaciones importantes desde el restablecimiento democrático, en algunos casos como consecuencia de decisiones sobre alternativas de financiamiento, en otros casos por el aumento de su tamaño y, finalmente, como efecto de los avatares económicos del contexto.

La distribución entre las universidades nacionales

La cantidad de instituciones universitarias nacionales creció desde la 9 que existían en 1966 hasta las 57 del año 2023¹¹². A la primera oleada del Plan Taquini que llevó el número a 25 casas de estudios, se sumó una segunda ola durante el menemismo que elevó la cifra a 37 y, por último, a 57 incluyendo la tercera oleada del kirchnerismo. Este aumento tuvo como consecuencia lógica la pérdida en la participación relativa de la UBA, cuyo porcentaje decreció del 21,4% al 17,3% y de las restantes universidades tradicionales, que redujeron su presupuesto del 60,0% al 40,6%. En sentido inverso, las casas de

¹¹² No se incluyeron las creadas en el segundo semestre del año 2023 y que en ese ejercicio no tenían imputación presupuestaria.

estudios de las tres oleadas, agrupadas, pasaron del 18,6% al 42,1% de participación relativa.

El cambio en los porcentajes de los tres sectores de universidades, según el agrupamiento adoptado, respondió en forma bastante lineal al trasvasamiento de estudiantes, que de hecho para el año 2021 se distribuyeron en un 18,9% en la UBA, un 37,5% en las restantes instituciones tradicionales y un 43,6% en las más nuevas. De este modo hay una correspondencia bastante precisa entre la matrícula y el presupuesto, al menos en términos agrupados. El análisis por universidad exigiría un estudio de las ofertas académicas diferenciales de gran magnitud, pero a priori resulta lógico que los porcentajes se aproximen con un valor algo menor de presupuesto para las instituciones más grandes y tradicionales por su mayor economía de escala.

Cuadro 27. Presupuesto de la UBA y de las universidades nacionales agrupadas por antigüedad y número de universidades. En porcentajes.

Año	Presupuesto UBA / Presupuesto UUNN	Presupuesto Resto UUNN Antiguas / Presupuesto UUNN	Presupuesto Nuevas UUNN / Presupuesto UUNN	Total Presupuesto UUNN	Número de UUNN
1983	21,4	60,0	18,6	100,0	25
1989	21,6	49,6	28,8	100,0	28
1999	18,3	44,4	37,3	100,0	37
2003	17,8	43,9	38,3	100,0	37
2015	17,4	42,6	40,0	100,0	48
2019	17,9	41,1	40,9	100,0	57
2023	17,3	40,6	42,1	100,0	57

Fuente: Leyes de Presupuesto Nacional de 1983, 1989, 1999, 2003, 2015, 2019 y 2023.

SÍNTESIS DEL PERÍODO

El período democrático que va del año 1983 al 2023 se destacó por la plena vigencia de las instituciones y el respeto a las garantías individuales, en una situación que alteró el ciclo de más de 50 años de alternancia entre gobiernos civiles y militares. Pese a las serias dificultades políticas y económicas, el país pudo encontrar salidas sin un quiebre del sistema republicano. En materia universitaria, hubo un correlato de esta situación porque una vez que se normalizaron las casas de estudios se respetó su autonomía y no hubo intervenciones ni persecuciones de docentes o alumnos por razones políticas o de otra índole.

Algunos aspectos centrales de la educación superior se mantuvieron casi inalterables durante todo el período. En este sentido, la centralidad del sistema universitario frente a los institutos de educación superior y la preeminencia de las universidades públicas frente a las privadas (las primeras concentran el 80% de la matrícula) constituyen una muestra de esto. Asimismo, el carácter inclusivo de las casas de estudios estatales, gratuitas y sin exámenes de ingreso, también es un rasgo que ha tenido muy escasas excepciones.

El aumento del número de universidades es otro elemento que caracteriza al período, en un proceso que tuvo momentos diferentes, pero que cumplió con la necesidad de dotar de nuevas instituciones que canalizaran las demandas para cursar estudios superiores. Durante el gobierno de Menem se dio la mayor autorización de universidades privadas y se crearon diez universidades estatales. Asimismo, durante el período kirchnerista se dio una creación mayor de instituciones del sector público, culminando con la presencia de universidades en todas las provincias y avanzando en las ciudades de mayor tamaño que no fueran capitales provinciales, especialmente en el Gran Buenos Aires.

En materia presupuestaria, el sistema universitario pasó a tener la participación relativa mayoritaria en el presupuesto educativo nacional a partir de la transferencia de los colegios secundarios y los institutos terciarios a las provincias, en un proceso que se dio en la década de 1990 y que complementó al traspaso de las escuelas primarias que había sucedido en la década de 1970. Además, la autonomía y la autarquía universitarias fueron elevadas al rango constitucional, confiriéndose a las instituciones una mayor flexibilidad en el uso de sus recursos. Asimismo, el presupuesto nacional pasó a contener programas adicionales a los fondos transferidos directamente a las universidades, utilizándose contratos-programas entre la SPU y las instituciones para financiar iniciativas consideradas prioritarias y asegurarse su cumplimiento mediante la obligación de rendiciones de cuentas.

Por último, debe destacarse que, en el agregado del período democrático, la masificación universitaria no fue acompañada con un aumento proporcional de recursos, por lo cual se redujo el presupuesto por alumno. Este deterioro fue especialmente agudo durante los gobiernos de Alfonsín, De La Rúa, Duhalde y Macri¹¹³ porque su desempeño económico fue muy negativo, lo cual impidió aumentar el PBI y, luego, transferir una parte a las universidades. Además, la matrícula universitaria crece en los períodos recesivos por la menor demanda del mercado laboral. Por el contrario, durante el período menemista y, especialmente, durante el kirchnerismo, creció el financiamiento universitario por la combinación inversa de aumento del PBI más un menor crecimiento de la matrícula. Esta merma de recursos sesgó el gasto en exceso hacia el componente salarial.

En resumen, el sistema universitario ha tenido aspectos positivos durante el período democrático como el acceso masivo de estudiantes, el respeto a la autonomía universitaria, la distribución en más espacios geográficos, el uso de herramientas presupuestarias

113 Si bien no hay cifras definitivas sobre el gobierno de Alberto Fernández, todo indica que el presupuesto universitario se ubicará en este grupo de subfinanciamiento.

sofisticadas (como el modelo de pautas presupuestarias y los contratos-programas), pero no ha tenido un financiamiento acorde a su crecimiento, en forma preponderante por el desempeño deficiente de la economía del país.

A MODO DE CIERRE

El análisis del financiamiento universitario en el período 1966-2023 muestra situaciones muy distintas en el marco de contextos cambiantes. La diferenciación más significativa, sin dudas, se da entre los períodos dictatoriales y democráticos porque en los primeros, en ausencia del estado de derecho, resulta imposible la vigencia de la autonomía universitaria y, además, se produjeron persecuciones a los docentes con cesantías de los considerados opositores y también a estudiantes. En el caso de la última dictadura, la del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, la virulencia represiva alcanzó niveles extremos, con una matanza de alumnos, profesores, no docentes y autoridades inimaginable previamente, no porque no hubiera habido casos puntuales de violencia inaceptable, sino porque la magnitud fue inusitada, en un correlato con lo que ese gobierno produjo en la sociedad y la locura de una administración que, incluso, embarcó al país en una guerra insensata con Gran Bretaña, más allá del justo reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas.

También se diferenciaron ambas dictaduras entre sí en elementos centrales del financiamiento universitario como el arancelamiento, el sistema de admisión y la creación de universidades. En este sentido, mientras la dictadura predecesora mantuvo la gratuidad (solo se cobraba la repetición de exámenes, el cursado sin aprobación de un mínimo de materias y los posgrados), la última instrumentó un sis-

tema de aranceles que perjudicó a los alumnos e incluso a las universidades, ya que no compensaron la baja de ingresos efectuada en los aportes del tesoro, puesto que las cuotas representaron menos del 5% del presupuesto universitario y el presupuesto público se redujo más del 10%. En cuanto al sistema de admisión, en ambas administraciones hubo exámenes de ingreso, pero en la última dictadura esto se combinó con cupos a las carreras que restringieron la matrícula en forma significativa. Por último, la mayor diferencia se dio en términos de la creación de universidades, ya que durante la Revolución Argentina se puso en marcha el Plan Taquini que amplió la oferta en 16 instituciones, mientras que el Proceso no creó ninguna e incluso cerró la UN de Luján. En la combinación de los tres aspectos, la primera dictadura amplió la matrícula un 33,6 % y la última la redujo un 33,1%, en una deliberada política de “redimensionamiento” del sistema universitario que buscaba simultáneamente disminuir las actividades intelectuales y culturales a las que sospechaba de incitar al desorden y ampliar la participación del sector privado en la educación. Las autoridades ministeriales y de las universidades que llevaron a cabo estas políticas se caracterizaron por un nacionalismo católico y un macartismo anacrónico que generaron enormes daños al sistema universitario y, lamentablemente, a muchas personas que perdieron la vida.

Durante los 40 años que van desde el retorno democrático en 1983 hasta el año 2023 se han sucedido gobiernos con diferentes orientaciones, pero un rasgo común fue el respeto por el funcionamiento de las instituciones, pudiendo mantenerse su vigencia sin interrupciones pese a situaciones de extrema gravedad como los episodios hiperinflacionarios de 1989-1990 y el colapso económico del 2001. Como correlato de esta situación, en el sistema universitario luego de su normalización post-dictadura también se respetó siempre a las autoridades elegidas, se vivió un clima general de libertad y se respetó a la autonomía institucional. Más aún, algunos elementos centrales del sistema argentino como la gratuidad de los estudios y

el ingreso irrestricto siguieron caracterizándolo durante todo el período, por imperio legal o por prácticas institucionales, más allá de casos puntuales divergentes.

Las relaciones entre los bloques políticos que se disputaron el liderazgo de las universidades públicas, el reformista (referenciado en el partido radical) y el peronista, han sido colaborativas y un ejemplo de tolerancia, a diferencia de lo ocurrido en el contexto social. Asimismo, tampoco hubo conflictos entre las instituciones estatales y privadas.

El crecimiento del sistema universitario se produjo por la conjunción de una serie de factores. La masificación de la matrícula estuvo relacionada con el mayor egreso del nivel secundario, la gratuidad de los estudios, el acceso irrestricto y el aumento de instituciones. Por ello, cambiando el sentido, también podría hablarse de un “redimensionamiento del sistema” como lo hacía la última dictadura, pero para su engrandecimiento en lugar de su achicamiento. El último elemento mencionado, la suba en el número de universidades, se dio sobre todo a través de dos oleadas que continuaron el sendero iniciado con el Plan Taquini, la primera de ellas durante las presidencias de Carlos Menem con 10 nuevas casas de estudios estatales y la siguiente durante el kirchnerismo con 20 nuevas instituciones. Durante los meses finales del gobierno de Alberto Fernández se crearon tres nuevas universidades públicas, se nacionalizó otra y se convirtió un instituto universitario en universidad. Resulta prematuro aventurar si esto constituye el inicio de una cuarta ola de nuevas universidades, si forma parte de la ola kirchnerista o si constituye un elemento aislado. En cualquier caso, el sistema universitario fue expandiendo su oferta académica a través de nuevas instituciones públicas y también privadas, que se autorizaron en forma masiva durante el período menemista y, luego, con menor ritmo, durante las posteriores administraciones. El sistema actual es muy diverso, con 70 instituciones universitarias estatales y 69 privadas y con cada vez menos concentración de alumnos en las universidades tradicionales

de los grandes centros urbanos como la UBA o las UUNN de Córdoba y La Plata.

Algunos rasgos de la educación superior argentina se han mantenido pese a todos los avatares de gobierno dictatoriales o democráticos. La concentración de la matrícula en el sistema universitario frente a los institutos terciarios (70% del total) y en las universidades públicas frente a las privadas (80% del total), así como la prevalencia de los cargos docentes de dedicación simple son ejemplos de elementos que persistieron con escasas variaciones.

En términos presupuestarios, por el contrario, se observaron períodos diferenciados, con mayor holgura o con mayores restricciones. En las etapas de mayor o menor financiamiento incidieron las prioridades de las autoridades, las variaciones de la matrícula y, principalmente, el contexto macroeconómico general que permitió a los gobiernos contar con más o menos recursos fiscales para destinarlos a la educación superior. En este sentido, las presidencias de los períodos menemista y kirchnerista, más allá de sus orientaciones socio-económicas inversas, se destacaron de las restantes, dictatoriales o democráticas, porque tuvieron un mayor crecimiento del PBI y, consecuentemente, pudieron transferir más recursos a las universidades. Lamentablemente, en el agregado del período democrático, el magro desempeño económico no permitió que el ritmo de incremento presupuestario fuera al menos similar al de expansión de la matrícula.

El crecimiento del sistema universitario, con más instituciones, docentes, investigadores, alumnos, carreras, etcétera, impidió el mantenimiento de un sistema de transferencias públicas casi artesanal y se pasó a esquemas más elaborados, con algoritmos de necesidades, planes de desarrollo estratégico, partidas para diferentes finalidades y convenios bilaterales entre la SPU y las instituciones. Además, a través del tiempo, el Consorcio SIU fue desarrollando sistemas de información para la gestión universitaria (de presupuesto, recursos humanos, académico, de patrimonio, compras, seguimien-

to de graduados, documentos, etcétera) que se aplicaron en todas las universidades estatales y en muchas privadas. Tanto el sistema de transferencias presupuestarias como los sistemas de información son ejemplos valiosos de políticas públicas mantenidas a través de décadas que constituyen elementos infrecuentes para el caso argentino y no son reconocidos en su justa dimensión por fuera del sistema universitario.

Sin embargo, más allá de los méritos objetivos del sistema universitario argentino como la plena vigencia de su autonomía, las elevadas tasas de cobertura, la amplia distribución geográfica o la gestión profesionalizada, también existen problemas innegables como las bajas tasas de graduación o la falta de docentes de dedicación exclusiva. A estos desafíos históricos se suman algunos nuevos como la adaptación a los avances tecnológicos que inciden en las universidades, por ejemplo, con las nuevas modalidades de educación a distancia y la necesidad de incorporarse a las redes internacionales de intercambios de docentes y alumnos. En este sentido, un mundo cada vez más globalizado hace difícil abstraerse de tendencias globales como el acortamiento de las carreras de grado, y esto impone retos novedosos e inevitables.

Por último, cabe señalar que el análisis del gasto público en la educación superior, tanto en las fuentes de financiamiento como en los componentes de las erogaciones, constituye una necesidad porque la masificación universitaria obliga a extremar la equidad y la eficiencia en el uso de los fondos. No existe una alternativa que pueda excluir a la educación pública. La tendencia hacia la universalización del nivel secundario y la sustitución de los trabajos que involucran menor capital humano son factores que coadyuvan en este sentido. De hecho, no hay ningún país del mundo que no tenga universidades estatales y no utilice fondos públicos, en mayor o en menor medida, para su sostenimiento (Altbach et al., 2021). En consecuencia, resulta imprescindible estudiar las experiencias del pasado, así como las de otros países, para aprender de la experiencia

comparada ante el dilema (más bien trilema) de cómo financiar un sistema de amplia cobertura, gratuito y de calidad.

Es por ello que debe resaltarse el valor enorme de la iniciativa del CIN de poner a disposición de todos los investigadores (y de la comunidad en general), las actas del CRUN en los períodos 1966-1973 y 1976-1983. Este trabajo es una consecuencia de esa decisión y resultará valioso en la medida en que sea de utilidad para despertar el interés suficiente como para ser complementado con futuras investigaciones dentro del campo del financiamiento o de los numerosos temas asociados a la actividad universitaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Abal Medina, J. M. (2023). *Conocer a Perón*. Editorial Planeta.
- Abbattista, M. y Ramírez, A. (2022). De la gestión Taiana a la “misión Ivanissevich”: Las universidades nacionales entre la renovación y la reacción (1973-1976), en F.J.M. Talento Cutrin (Comp.). *100 años de Reforma Universitaria: principales apelaciones a la universidad argentina*. Tomo 2. CONEAU. pp. 253-267. En Memoria Académica.
- Águila, Gabriela (2015). La Universidad Nacional de Rosario en dictadura (1976-1983): depuración, ‘normalización’ y reestructuración institucional, en *PolHis*, año 7, núm. 14, Mar del Plata.
- Algañaraz Soria, V. (2015). Reestructuración universitaria en clave autoritaria: política y accionar de los rectores de la Universidad Nacional de San Juan durante la última dictadura militar (1976-1983), en *PolHis*, año 7, núm. 14, Mar del Plata.
- Altbach, P.; Hans De Wit, H: and Woldegiyorgis, A. (2021). *Public vs. private participation in higher education: Realities and debates*. Unesco.
- Banco Mundial (1994). *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Publicación del Banco Mundial.
- Bertoni, M. y Cano D. (1990). La educación superior en la Argentina en los últimos veinte años: tendencias y políticas, en *Revista Propuesta Educativa*, núm. 2, año 2, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

- Bezem, P., Mezzadra, F. y Rivas, A. (2014). *¿Se cumplió la Ley de Financiamiento Educativo?* Documento de Políticas Públicas / Análisis N° 135. CIPPEC.
- Borda, G. y Gelly y Obes, C. (1967). *Documento de elevación del Proyecto de Ley Orgánica de las Universidades Nacionales.*
- Buchbinder, P. (2005). *Historia de las Universidades Argentinas.* Editorial Sudamericana.
- Bour, E.; Piffano, H. y Saldivia, A. (1973). *Organización de la planificación interuniversitaria en Argentina - Una propuesta.* Consejo de Rectores de las Universidades Nacionales.
- Brenta, N. (2019). *Historia de la deuda externa argentina. De Martínez de Hoz a Macri.* Capital Intelectual.
- Breslin, R. D. (2021). Aportes de las universidades argentinas a la ciencia y la tecnología en la “Era Dorada” de la educación universitaria (1955-1966). *Debate Universitario*, (18), 25–62.
- Cabrera, I. (2022). El cierre de la Universidad Nacional de Luján. Algunas hipótesis. *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, 9(5), 36-78.
- Calligaro, F.; Centrángolo, O. y Curcio, J. (2023). Análisis del financiamiento de la educación superior a través de la demanda. *Serie Documentos de Trabajo del IIEP*, 80, 1-28.
- Canelo, P. (2010). Las dos “almas” del Proceso. Nacionalistas y liberales durante la última dictadura militar Argentina (1976-1981). *Revista Páginas*, 1(1), pp. 69–85.
- Cano, D. (1985). *La educación superior en Argentina.* Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. UNESCO.
- Cantini, J.L. (1997). *La autonomía y autarquía de las universidades nacionales.* Academia Nacional de Educación.
- Chiroleu, A.; Suasnábar, C.; Rovelli, L. (2012). *Política universitaria en la Argentina. Revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes.* Colección Educación Serie Universidad N° 04. Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Claus, A. y Bucciarelli, M. (2020). *El financiamiento educativo en Argentina: el desafío de la equidad bajo un esquema federal*. Documento de Trabajo N°194. CIPPEC.
- CONADEP (1986). *Nunca Más, Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*. EUDEBA.
- De Batista, M. y Sánchez, M. (2018). *Costos en educación a distancia entendidos desde la Teoría General del Costo*. Instituto Argentino de Profesores Universitarios de Costos.
- Del Bello, J. C. y Barsky, O. (2021). *Historia del sistema universitario argentino*. Editorial de la Universidad Nacional de Río Negro.
- De Riz, L. (2000). *La política en suspenso 1966/76*. Editorial Paidós.
- Doberti, J. (2007). *La asignación de recursos entre universidades nacionales. Una mirada desde la coparticipación federal de impuestos*. Publicación de Ponencias del V Encuentro Nacional y II Latinoamericano “La Universidad como Objeto de Investigación?”. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Doberti, J. (2008). *Administración y financiamiento de la educación. Estudios empíricos para el caso argentino*. Ediciones Cooperativas.
- Doberti, J. (2019). Presupuesto educativo y deuda externa. Una relación tormentosa. En *El Atlas de la Educación*. Le Monde Diplomatique - Universidad Pedagógica Nacional (UNIPE).
- Doberti, J. (2022). El desarrollo del sistema público universitario: dilemas para su financiamiento. Publicado en *Una Agenda de Política Educativa*. Universidad Nacional de Hurlingham.
- Doberti, J. (2023a). Consejo de rectores en el período 1967-1973. Continuidades y rupturas desde la mirada actual. En *La Agenda Universitaria VII. Impactos de la aceleración del conocimiento en el sistema universitario*. Carlos Marquis Editor. Colección de Educación Superior. Universidad de Palermo.
- Doberti, J. (2023b). Los modelos de asignación presupuestaria entre las universidades nacionales en el período 1992-2020: Origen,

- desarrollo y perspectivas, en *La construcción del campo de la economía de la educación en Argentina*. Graciela Riquelme editora. Editorial Eudeba
- Erreguerena, F. (2018). La coordinación universitaria en contextos autoritarios. El Consejo de Rectores (1967-1973) y el Consejo de Rectores de Universidades Nacionales (1977-1983). *Sociohistórica*, 42, e064.
- Fliess, E. (2019). *Universidad Nacional de Luján. Memorias de su cierre y su refundación*. Dirección de Publicaciones e Imprenta de la Universidad Nacional de Luján.
- Friedemann, Sergio (2011). Liberación o dependencia en el debate parlamentario de la Ley Taiana. Un acercamiento al enfoque etnográfico para el estudio de la cuestión universitaria en el pasado reciente, *Historia de la Educación - Anuario*, vol. 12, núm. 2, pp. 157-185
- Friedemann, Sergio (2016). Transición a la dictadura durante el gobierno de Isabel Perón. El ocaso de la Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires, *Entramados y Perspectivas*, vol. 6, núm. 6, pp. 1-34.
- Fronzoni, R. (1971). *La universidad en un mundo de tensiones: misión de las universidades en América Latina*. Editorial Paidós.
- García de Fanelli, A. M. et al. (2009). *Profesión académica en la Argentina: Carrera e incentivos a los docentes en las Universidades Nacionales*. CEDES.
- García de Fanelli, A. y Adrogué, C. (2015). Abandono de los estudios universitarios: dimensión, factores asociados y desafíos para la política pública. *Revista Fuentes*, 16, Junio, pp. 85-106.
- García de Fanelli, A. y Broto, A. (2019). Financiamiento de las universidades nacionales en la Argentina: principales indicadores y tendencias, *FACE- Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata*, Año 25, N.º 53, pp. 51-70.

- Gil, G. y Díaz, M.F. (2015). *Continuidades, 'orden' y 'despolitización'. La Universidad Nacional de Mar del Plata en los años de dictadura (1976-1983)*, en PolHis, año 7, núm. 14, Mar del Plata.
- Guichon, G.; Saldivia, A. y Bour, E. (1972). *Estructura Financiera de las Universidades Nacionales*. Consejo de Rectores de las Universidades Nacionales.
- Halperin Dongui, T. (1962). *Historia de la Universidad de Buenos Aires*. Eudeba.
- Igarza, R. (2022). Crónicas de una disrupción: el plan de nuevas universidades. En *universidad y cambio social. Plan Taquini: pasado, presente y futuro*. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Iramain, L. (2020). *Caracterización de la estructura del Estado argentino*. Informe trimestral de la estructura del Estado Nacional. Año 1 N°. 2. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Levin, H. y McEwan, P. (2001). *Cost-effectiveness analysis: Methods and applications* (2nd ed.). Sage Publications.
- Lindenboim, J.; Graña, J. M. y Kennedy, D. (2005). *Distribución funcional del ingreso en Argentina. Ayer y hoy*. Documento de Trabajo N° 4 CEPED-IIE-UBA.
- Marquina, M. y Mendonça, M. (2022). El Plan Taquini: momento clave de la historia universitaria argentina. En *universidad y cambio social. Plan Taquini: pasado, presente y futuro*. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Mendonça, M. (2016). *Entre botas y votos. Las políticas universitarias durante la "Revolución Argentina"*. *Del golpe de Estado de 1966 a las elecciones de 1973*. Tesis de doctorado. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Mendonça, M. (2020). Apuntes sobre estadísticas de la universidad pública argentina: construcción de series de matrícula, ingresos y egresos, y observaciones sobre su evolución en las últimas cinco décadas, *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, v. 5, e2014656, 1-36.

- Mignone, E. (1992). *Universidad Nacional de Luján. Origen y evolución*. Dirección de Publicaciones e Imprenta de la Universidad Nacional de Luján.
- Nagata, J. (1996). *El principio de gratuidad y equidad en la Universidad Estatal*. Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias.
- Narodowski, M. (2014). *En Argentina, la Educación no alcanzó el 6% del PBI*. Foco Económico. Un blog latinoamericano de economía y política.
- Novaro, M. y Palermo, V. (2003). *La dictadura militar (1976-1983): del golpe de estado a la restauración de la democracia*. Editorial Paidós.
- Oficina de Aseguramiento de la Calidad (2023). *Trayectorias educativas en la escuela secundaria y deserción universitaria: el caso de la provincia de Río Negro y la UNRN*. Universidad Nacional de Río Negro.
- Olivera, J. (1965). *La Universidad como Unidad de Producción*. En *La Educación Avanzada y el Desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Orbe, Patricia (2015). *El 'proceso de reorganización' de los claustros: el impacto político-educativo de la última dictadura en la Universidad Nacional del Sur*, en *PolHis*, año 7, núm. 14, Mar del Plata.
- Pérez Centeno, C. (2013). El ejercicio de la profesión académica universitaria argentina en el nivel de posgrados y la educación a distancia, en el contexto nacional e internacional. *Revista Integración y Conocimiento*, N°2, 179-195.
- Pérez Rasetti, C. (2007). Ocupación y conquista: La dimensión geográfica del sistema universitario argentino. *Atos de Pesquisa em Educação*. V. 2, N° 3, p. 383-413.
- Pérez Rasetti, C. (2014). La expansión de la educación universitaria en Argentina: políticas y actores. *Revista Integración y Conocimiento*.

- Pérez Rasetti, C. (2018). La cuestión del territorio y la creación de nuevas universidades. En Marquís, C. (ed.) *La Agenda Universitaria IV*. Universidad de Palermo.
- Pérez Rasetti, C. (2023). Planificación del ingreso en el marco del derecho a la universidad. En Soledad Vercellino y Paula Pogré (Compiladoras). *Transiciones. Instituciones y subjetividades en los inicios de los estudios universitarios*. Universidad Nacional de Río Negro.
- Rabossi, M., Volman, V y Braga, F. (2021). *Financiamiento universitario. Estudio sobre la evolución histórica del presupuesto universitario nacional en la Argentina*. Argentinos por la Educación.
- Rodríguez, L. (2014). La universidad argentina durante la última dictadura: actitudes y trayectorias de los rectores civiles (1976-1983). *Revista Binacional Brasil-Argentina*, 3 (1), 135-161. En Memoria Académica.
- Rodríguez, L. (2015). *Las políticas de fusión y cierre aplicadas en la Universidad (1976-1981)*. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Rodríguez, L. y Soprano, G. (2009a), La política universitaria de la dictadura militar en la Argentina: proyectos de reestructuración del sistema de educación superior (1976-1983), en *Revista Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, París.
- Rodríguez, L. G. y Soprano, G. (2009b). Las políticas de acceso a la universidad durante el Proceso de Reorganización Nacional, 1976-1983. El Caso De La Universidad Nacional De La Plata. *Question/Cuestión*, 1(24).
- Sabatto, D. (2021). Los mecanismos de distribución de recursos federales: criterios, parámetros y desafíos. Estado abierto. *Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5 (3), abril-julio, 95-143.
- Sánchez Martínez, E. (2019). La gratuidad y el ingreso irrestricto en la construcción de un sistema universitario inclusivo y de mayor calidad. En Carlos Marquis (editor) *La Agenda Universitaria IV*.

- Viejos y nuevos desafíos en la educación superior argentina*. Universidad de Palermo.
- Seia, G. (2015). Reconfiguraciones de la vida estudiantil durante la última dictadura. Apuntes sobre los casos de las Facultades de Filosofía y Letras y Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires (1976-1981). *Revista Binacional Brasil-Argentina* (4-1).
- Seia, G. (2018). La aplicación de la política de “re-dimensionamiento” en la Universidad de Buenos Aires durante la última dictadura (1976-1983). *Revista Iberoamericana De Educación Superior*, 9(25), 96-116.
- Verbitzky, H. y Bohoslavsky, J. P. et al. (2013). *Cuentas Pendientes*. Siglo XXI.
- Voces de la Educación 1 (2022). *La investigación para el planeamiento educativo en el Ministerio de Educación de la Nación. Entrevista a Norberto Fernández Lamarra*. Ministerio de Educación.
- Wainer, A., & Schorr, M. (2022). La desindustrialización argentina en el largo ciclo neoliberal (1976-2001): una aproximación a la trayectoria de las clases y fracciones de clase en América Latina. En *La Historia Económica*, 29 (2), 1-22.
- Zuleta Puceiro, E. (2022). El impacto sociopolítico de la dinámica expansiva del sistema universitario. En *Universidad y Cambio Social. Plan Taquini: Pasado, Presente y Futuro*. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Fuentes Documentales

- Acta para el Proceso de Reorganización Nacional
Actas del Consejo de Rectores de Universidades Nacionales. Años 1967 a 1972 y 1977 a 1983.
- Acuerdo Plenario del CIN 195/1995 de aprobación del modelo de pautas presupuestarias

Acuerdo Plenario 465/2003 del Consejo Interuniversitario Nacional de aprobación del modelo de pautas presupuestarias

Acuerdo Plenario 508/2004 del Consejo Interuniversitario Nacional de modificación del modelo de pautas presupuestarias

Acuerdo Plenario 660/2004 del Consejo Interuniversitario Nacional de modificación del modelo de pautas presupuestarias

Acuerdo Plenario 781/2004 del Consejo Interuniversitario Nacional de modificación del modelo de pautas presupuestarias

Acuerdo Plenario 978/2004 del Consejo Interuniversitario Nacional de modificación del modelo de pautas presupuestarias

Acuerdo Plenario 1.069/2004 del Consejo Interuniversitario Nacional de modificación del modelo de pautas presupuestarias

Acuerdo Plenario 1.106/2004 del Consejo Interuniversitario Nacional de modificación del modelo de pautas presupuestarias

Acuerdo Plenario del Consejo Interuniversitario Nacional 23/1991 sobre la creación de nuevas universidades

Acuerdo Plenario del Consejo Interuniversitario Nacional 334/1999 de rechazo al recorte presupuestario

Acuerdo Plenario del Consejo Interuniversitario Nacional 648/2007 sobre la creación de nuevas universidades

Acuerdo Plenario del Consejo Interuniversitario Nacional 649/2007 sobre la creación de nuevas universidades

Acuerdo Plenario del Consejo Interuniversitario Nacional 788/2011 sobre la creación de nuevas universidades

Acuerdo Plenario del Consejo Interuniversitario Nacional 847/2013 sobre la creación de nuevas universidades

Acuerdo Plenario del Consejo Interuniversitario Nacional 960/2015 sobre la creación de nuevas universidades

Acuerdo Plenario del Consejo Interuniversitario Nacional 989/2016 sobre la creación de nuevas universidades

Acuerdo Plenario del Consejo Interuniversitario Nacional 1.004/2016 sobre la creación de nuevas universidades

Acuerdo Plenario del Consejo Interuniversitario Nacional 325/1999
sobre la creación de nuevas universidades

Constitución Nacional

Decreto 29.338/1949 de gratuidad de los estudios de grado universitarios

Decreto 8367/1962 del convenio entre el BID y el gobierno argentino

Decreto 19.039/1971. Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975.

Decreto 2772/1975. Fuerzas Armadas - Ejecución de las operaciones militares y de seguridad necesarias para eliminar la subversión

Decreto 391/1977. Creación del Consejo de Rectores de Universidades Nacionales

Decreto 279/1981. Arancelamiento de los servicios educativos de nivel superior que prestan las universidades nacionales

Decreto 154/1983. Reorganización de las Universidades Nacionales

Decreto 228/1983. Supresión de exámenes de ingreso

Decreto 2213/1987. Escalafón para el personal no docente de las universidades nacionales

Decreto 455/99. Recorte presupuestario.

Decreto 366/2006. Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector No Docente de las Universidades Nacionales

Decreto 1246/2015. Convenio Colectivo para Docentes de las Instituciones Universitarias Nacionales

Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional

Ley 11.672 Permanente de Presupuesto

Ley 16.912 de Universidades Nacionales

Ley 17.245 Orgánica de las Universidades

Ley 18.416 de creación del Ministerio de Cultura y Educación

Ley 20.654 Orgánica de las Universidades Nacionales

ley 21.276 de modificación del régimen de designaciones y remociones de rectores y decanos

Ley 21.536 de Entidades Financieras

Ley 23.151 Régimen económico-financiero de las universidades nacionales

Ley 23.569 Régimen económico-financiero de las universidades nacionales

Ley 24.156 de Administración Financiera a las universidades

Ley 24.521 de Educación Superior

Ley 26.075 de Financiamiento Educativo

Ley 26.206 de Educación Nacional

Ley 27.204 de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior Ley 22.207

Ley Federal de Educación 24.195

Ley 26.075 de Financiamiento Educativo

Ley 26.206 de Educación Nacional

Leyes de Presupuesto Nacional de 1966 a 2023

Resolución 20/72 del CRUN sobre la creación de nuevas universidades

Resolución 1006/1977 de Pautas para la Organización Académica de las universidades nacionales

Resolución 5/1984 del Ministerio de Cultura y Educación sobre el ingreso a las universidades nacionales

Resolución 328/2005 de la Secretaría de Políticas Universitarias para el pago de autoridades superiores

Resolución del Comité Ejecutivo del CIN 1237/17 sobre la autonomía universitaria



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
LA MATANZA

