

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 suscitaron 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 prorratea 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 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 inmobilizaciones 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.