

CAPÍTULO 2

EL PERÍODO DE 1973-1983

LA SITUACIÓN DEL CONTEXTO Y LOS HITOS DEL PERÍODO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los Hitos del Período 1973-1983

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El presupuesto anual del sistema universitario

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los escalafones docente y no docente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La distribución de recursos entre las casas de altos estudios

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

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

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

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

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

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

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

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

El cierre de universidades y carreras

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁰ Este proceso se desarrolla en Buchbinder (2005).

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

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

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

El arancelamiento de los estudios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

43 Acta de la primera reunión del CRUN de 1981.

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

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

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

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

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

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

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

45 Acta de la segunda reunión del CRUN de 1982.

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

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

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

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

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

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

La admisión de estudiantes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

52 Acta de la primera reunión del CRUN de 1980.

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

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

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

54 Actas de la segunda reunión del CRUN de 1980.

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

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

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

55 Actas de la segunda reunión del CRUN de 1977.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La autonomía universitaria

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La gestión del propio consejo

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

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

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

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

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

Otros asuntos tratados por el Consejo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS UNIVERSITARIOS

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

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

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

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

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

Los mensajes y el articulado de las leyes de Presupuesto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La evolución del presupuesto educativo

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

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

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

Fuente: Leyes de Presupuesto Nacional de 1973 a 1983.

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

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

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

Fuente: Leyes de Presupuesto Nacional de 1973 a 1983.

El presupuesto universitario

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

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

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

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

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

Fuente: Leyes de Presupuesto Nacional de 1973 a 1983.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Leyes de Presupuesto Nacional de 1973 a 1983.

La distribución entre las universidades nacionales

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

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

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

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

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

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

Fuente: Leyes de Presupuesto Nacional de 1973 a 1983.

SÍNTESIS DEL PERÍODO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

68 Dato tomado de Rodríguez (2015).

