

## **CAPÍTULO 3**

---

**LA ETAPA DEMOCRÁTICA DE 1983-2023**



## LA SITUACIÓN DEL CONTEXTO Y LOS HITOS DEL PERÍODO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

económica que culminó en un colapso en el año 2001 y un estancamiento de más de una década entre los años 2011 y 2023<sup>69</sup>.

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

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

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

---

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

equidad. Asimismo, esta norma precisaba que el estado debía asegurar el aporte financiero para el normal funcionamiento de las universidades, que cada institución aprobaría su presupuesto y administraría su patrimonio y, para las nuevas universidades estatales debería proveerse el crédito presupuestario correspondiente y ser creadas por el Congreso de la Nación con un informe previo del CIN. Las nuevas instituciones privadas deberían constituirse como entidades sin fines de lucro, ser autorizadas por un decreto del Poder Ejecutivo y tener un informe previo favorable de la Coneau<sup>70</sup>.

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

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

---

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

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

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

## EL FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO

### **El presupuesto anual del sistema universitario**

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

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

El desfinanciamiento educativo, que excedía al nivel superior, fue advertido por el sistema político y en el año 1993, al sancionarse la nueva Ley Federal de Educación 24.195, se definió un plan para aumentar el gasto en todos los niveles del 4% al 6% del PBI en un plan plurianual que culminaría en 1998, pero no llegó cumplirse, si bien el financiamiento universitario tuvo un incremento al pasar del 0,44% al 0,61% del PBI durante el gobierno de Menem entre 1989 y 1999. El presupuesto universitario a valores constantes aumentó un 102,7%, un porcentaje que excedió al aumento de la matrícula del 79,0%, (en gran medida por un proceso de largo plazo de crecimiento de la escolarización del nivel medio<sup>71</sup>), por lo cual el aumento por alumno subió el 13,6%. Esta mejora estuvo cimentada en gran parte por el aumento importante del PBI, del 46,2% en términos acumulados del período.

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

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

---

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

casi ningún año<sup>72</sup> al 6% exigido por la legislación. El aumento del PBI, combinado con el incremento del porcentaje del producto destinado a las universidades y una suba menos intensa de la matrícula, en parte debido a un mercado laboral más dinámico que aumentaba el costo de oportunidad y en parte por el crecimiento del sector privado, llevaron a un aumento muy significativo del presupuesto por alumno, del 150,7% en el acumulado de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (Ver Cuadro 17).

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

---

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

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

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

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

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

rante el gobierno de Menem, en el cual pese al aumento del producto el mercado de trabajo tuvo un cambio drástico como consecuencia de las privatizaciones, desregulaciones y apertura de la economía, por lo cual la suba del desempleo llevó a disminuir el costo de oportunidad de los estudios, en un proceso inverso al observado durante el ciclo del kirchnerismo. Los gobiernos de Alfonsín, De la Rúa – Duhalde y Macri tienen como denominador común la variación negativa en el PBI, la cual en los últimos dos gobiernos potenció el desfinanciamiento universitario al combinarse con una merma en la participación del gasto en educación superior en el producto<sup>73</sup>. Los gobiernos de Menem y el kirchnerismo fueron los que más aumentaron el presupuesto universitario, y este último en mayor medida porque se asoció con un crecimiento de la participación de las universidades en el PBI y un bajo aumento de la matrícula, creciendo un 150,7% el presupuesto por alumno.

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

---

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

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

En síntesis, más allá de los subperíodos heterogéneos, los gobiernos democráticos no han podido, en el agregado del período de funcionamiento regular de las instituciones, aumentar en forma significativa el presupuesto universitario y, en términos del gasto por alumno, este se redujo un 38,9% como consecuencia de un incremento superior de la matrícula al crecimiento de los recursos<sup>74</sup>. Más allá del aumento del porcentaje del PBI destinado a las universidades, el magro desempeño económico hizo que aumentara poco el producto, lo cual impidió acompañar la suba de la escolarización de nivel superior<sup>75</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Los escalafones docente y no docente**

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

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

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

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

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

de tiempo, por lo cual se realizan muy esporádicamente y no suele haber calificaciones negativas<sup>76</sup>.

Un problema histórico de los docentes universitarios fue la falta de concursos, que impidió a muchos de ellos el acceso a su ciudadanía universitaria al impedirles el voto en el claustro docente y los sometió a una mayor inestabilidad. La Ley de educación Superior 24.521 determinó en su artículo 51 que al menos el 70% de los docentes de cada universidad debían ser regulares, pero esto no se cumplió y se observa una mayoría de cargos interinos en todas las instituciones. El convenio colectivo de trabajo fue más lejos y determinó en sus artículos 11 y 73 el ingreso por concurso de todos los docentes y la titularización perentoria de los interinos, pero tampoco tuvo una implementación efectiva en la mayoría de las casas de estudios. Algunos problemas para la realización de concursos relevados fueron la falta de presupuesto para convocar jurados u otorgar las mayores categorías que resultarían de su sustanciación, la complejidad de sus mecanismos con varias instancias de apelación, la voluntad de restringir el número de docentes con derecho a votar en el claustro de profesores y la mayor flexibilidad que otorga al titular contar con una planta de docentes interina (García de Fanelli et al., 2009). En algunas universidades se implementó el mecanismo de los concursos por áreas que agrupan a varias materias para evitar la rigidez en el manejo del cuerpo docente derivada de los concursos por cátedras. Asimismo, en el artículo 36 de la misma norma se planteó que *“Gradualmente se tenderá a que el título máximo (doctorado) sea una condición para acceder a la categoría de profesor universitario”*, algo que tampoco se materializó, ya que los doctores solo constituyen el 12,6% del total de docentes universitarios<sup>77</sup>.

---

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

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

Un problema más grave aún es la escasa dedicación de los docentes, lo cual conspira contra el compromiso con las instituciones, las condiciones laborales dignas y el proyecto personal en el largo plazo. Este fenómeno, a menudo designado con la figura del “profesor-taxi” que deambula de institución en institución en el nivel secundario, también se observa en las universidades. De hecho, solo el 11,1% de los cargos docentes eran de dedicación exclusiva en el año 2020 y el 18,4% de dedicación semiexclusiva, correspondiendo el 70,5% a dedicaciones simples. Tal como se observa en el cuadro 22, este problema es histórico y ya existía al dejar el poder la última dictadura militar, cuando incluso era mayor el porcentaje de cargos de dedicación simple (72,8%). Incluso previamente, las dedicaciones exclusivas eran muy infrecuentes en el sistema universitario<sup>78</sup>. Entre los años 1982 y 2020 siempre predominaron las dedicaciones simples, aunque esto fue levemente morigerado por algunas iniciativas como el Programa de Acrecentamiento de Cargos que en la década de 1990 promovió la unificación de cargos en mayores dedicaciones. El carácter profesionalista de la universidad argentina, como herencia del modelo napoleónico, y sobre todo las limitaciones en el financiamiento llevaron a que la expansión educativa fuera financiada con docentes de dedicación simple, que son más económicos que los de mayor dedicación. Peor aún, incluso existieron (y existen) múltiples casos de docentes que cobran mediante contratos de locaciones de servicios, por lo cual carecen de los mínimos derechos laborales como las vacaciones, la obra social, la estabilidad o los aportes jubilatorios, y docentes que están peor todavía porque no cobran nada y son ad honorem.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## La creación de nuevas universidades

La primera oleada de nuevas instituciones del Plan Taquini permitió la creación de 16 nuevas universidades nacionales, casi todas en el interior del país, lo cual generó un mayor alcance de la educación superior en las distintas provincias. Durante la última dictadura militar del período 1976-1983 solo se creó una universidad nacional (la UN de la Patagonia San Juan Bosco) y cerró otra (la UN de Luján). Durante el gobierno democrático de Raúl Alfonsín del período 1983-1989 se fundó una sola institución, la UN de Formosa, además de reabrirse la UN de Luján. En este período, la masificación universitaria fue enfrentada a través del crecimiento de las universidades existentes mediante la supresión de los exámenes de ingreso y la creación de facultades y carreras. Luego, durante la presidencia de Carlos Menem en el período 1989-1999, se produjo una segunda oleada con la creación de diez universidades nacionales<sup>79</sup>, la mayoría de ellas en el conurbano bonaerense o en Villa María, como un mecanismo para descomprimir el aumento del tamaño de la UBA y la UN de Córdoba y dar respuesta a las demandas de nuevos aspirantes que veían lejanas, geográfica y simbólicamente, a las universidades tradicionales. También tuvieron un rol en estas fundaciones las diferencias políticas entre el partido gobernante (el peronista) con la conducción de las universidades tradicionales, que tenía una adscripción al partido radical (Doberti, 2022). Asimismo, puede agregarse como una motivación adicional a la voluntad de equilibrar los bloques políticos (peronista y radical) en el CIN, donde el radicalismo tenía una presencia relevante, puesto que la desconcentración de la UBA es minimizada como argumento en algunos casos al señalarse que la oferta de carreras de las nuevas instituciones del conurbano bonaerense fue más complementaria que competitiva con respecto a las de la UBA (Pérez Rasetti, 2014).

---

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

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

Posteriormente, durante los gobiernos de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, se dio una tercera oleada con la creación de 20 nuevas universidades nacionales<sup>80</sup>. Esta vez se cerró el proceso iniciado con el Plan Taquini que pasaba de un alcance regional de las universidades, que en algunos casos como los de las UUNN de Cuyo, Litoral y Sur estaba expresado en su denominación, a un alcance provincial, con la presencia de al menos una institución en las 24 jurisdicciones del país, las 23 provincias y la CABA. Las últimas universidades que cerraron este ciclo fueron las de Río Negro, Chaco Austral y Tierra del Fuego entre los años 2007 y 2010. Asimismo, se profundizó el proceso de creación de instituciones de alcance local para las grandes ciudades, tanto con universidades del Conurbano Bonaerense como del “interior del interior”, ya no en las grandes capitales sino en ciudades que no eran cabeceras de las provincias.

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

---

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

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

universidades estatales, se nacionalizó una provincial y se transformó un instituto universitario en universidad. Además, se autorizaron tres nuevas universidades privadas<sup>82</sup>.

Más allá de las diferencias contextuales de los tres procesos de creaciones de universidades, tanto en gobiernos dictatoriales como democráticos y pese a las diferentes orientaciones ideológicas, un factor común observado fue la resistencia de las universidades previas, agrupadas en el CRUN o el CIN, que se opusieron al aumento de casas de estudios<sup>83</sup>. Los argumentos básicos fueron la falta de planificación de las nuevas instituciones, la interferencia de la política ante la lógica estrictamente académica y el miedo a perder financiamiento por el aumento de casas de estudio<sup>84</sup>. Este último punto tiene cierta lógica, al menos desde el punto de vista individual de cada institución, en el sentido de que al llegar nuevos jugadores la partida para universidades se divide entre más casas de estudios. Si bien la Ley 24.521 determinó que las nuevas universidades deben crearse con su crédito presupuestario correspondiente, luego la dinámica de impuestos y gastos públicos al fijar los techos presupuestarios no contempla necesariamente que se necesiten más fondos por haber más instituciones. Sin embargo, un contra-argumento sobre la pérdida de financiamiento indica que la expansión de la oferta es inevitable por la demanda estudiantil y la necesidad de incrementar el capital humano social, de modo que, en antiguas o nuevas insti-

---

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

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

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

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

Sin embargo, en los últimos años, el rechazo a la creación de nuevas instituciones por parte del CIN es un poco más tenue y en algunos casos el Consejo ha sido permeable a la formación de nuevas casas de estudios, posiblemente porque en su conformación actual hay muchas instituciones de reciente creación, las cuales son más propensas a aceptar la incorporación de nuevas universidades<sup>85</sup>. Estas casas de estudios jóvenes se encuadran en mayor medida dentro del bloque peronista, por lo cual este espacio político se tornó en los últimos años, a diferencia del pasado, más propenso a la incorporación de nuevas universidades. No obstante esto, se mantuvo inalterable la oposición a la conformación de cualquier nueva institución sobre la base de dependencias de las anteriores. Este principio básico solo tuvo excepciones cuando existía la conformidad de la institución que perdía dependencias, como en la creación de la UN del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires porque el centro universitario previo no fue defendido por ninguna de las tres instituciones que habían prestado servicios de enseñanza (la UBA y las UUNN de La Plata y Rosario) y en los casos de las UUNN de Tierra del Fuego y Chaco Austral, en los que las universidades previas (las UUNN de la Patagonia San Juan Bosco y del Nordeste) negociaron compensaciones económicas (Pérez Rasetti, 2014).

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

---

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

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

Luego de la sanción de la Ley de Educación Superior 24.521 se siguieron autorizando universidades privadas, previo informe favorable de la Coneau, aunque se aminoró sensiblemente el ritmo<sup>86</sup>, hasta llegar a las actuales 69 instituciones del sector privado. En las últimas fundaciones se observó una presencia importante de instituciones del interior del país y de institutos universitarios, de menor tamaño y ligados a una sola área disciplinaria.

---

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

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

Desde 1983 hasta la actualidad hubo dos oleadas de creaciones de universidades estatales y autorizaciones de universidades privadas con criterios diferentes en términos de la búsqueda de la participación del estado y el sector privado en la educación superior, con un énfasis mayor de este último durante la década de 1990 y del sector público durante los gobiernos kirchneristas. De hecho, a diferencia de la primera oleada de nuevas universidades del Plan Taquini, en la que se iniciaron 16 universidades nacionales y se autorizaron 3 privadas<sup>87</sup>, durante el menemismo se crearon 10 universidades estatales y 24 privadas y durante el último ciclo se inauguraron 20 universidades públicas y 16 privadas. Asimismo, los institutos de educación superior fueron transferidos a las provincias y las carreras de formación docente alargadas a cuatro años de duración. Pese a todos esos cambios estructurales, las variaciones sociales y las decisiones propias de los estudiantes, los rasgos básicos de distribución de la matrícula por sectores de universidades y subsistemas permaneció casi inalterable, más allá de algunos cambios en los períodos intermedios como la menor participación de las universidades privadas al inicio del restablecimiento democrático, con el inicio del ingreso irrestricto en las instituciones públicas. Posiblemente el sistema de financiamiento gratuito y sin limitaciones para el acceso en las ins-

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo, la experiencia comparada muestra que en algunos países predomina la matrícula que estudia en instituciones estatales, por ejemplo en Uruguay, Bolivia o México, en América Latina, y en casi todos los países de Europa, mientras que en otros países prevalece la participación de instituciones del sector privado, como por ejemplo en Brasil, Chile y Perú, en América Latina, y en la mayor parte de Asia (Altbach et al., 2021). Si bien resulta muy difícil predecir los acontecimientos, resulta evidente que el sistema de educación superior se seguirá expandiendo en términos de cantidad de estudiantes. El número de universidades también resulta esperable que crezca, aunque es complejo determinar si lo hará con más instituciones del sector público o del privado, con unidades académicas, subseces o extensiones áulicas de universidades previas o si surgirán otras alternativas de educación a distancia, de otras modalidades de incorporación de adelantos tecnológicos o de centros que articulen carreras de diferentes instituciones sin conformar una universidad, pese a los beneficios que esta institución trae aparejada en términos de desarrollo de enseñanza, investigación, extensión y la densidad institucional involucrada<sup>89</sup>.

---

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

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

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

### **La distribución de recursos entre las casas de altos estudios**

La asignación de recursos entre las universidades nacionales tuvo al CIN como un protagonista relevante. Este Consejo, sucesor actual del CRUN, se creó en el año 1985 por Decreto del presidente Raúl Alfonsín y continuó su vida institucional sin interrupciones hasta el presente, en un correlato de la continuidad democrática del país en un proceso inédito en muchas décadas. En este marco, el CIN ha tenido una actividad continua y creciente, incorporando además de las universidades nacionales a los institutos universitarios y a las universidades públicas provinciales. La cantidad de actividades resulta actualmente muy superior a la de los períodos 1967-1973 y 1976-1983, contando con al menos dos asambleas anuales con representantes de todas las instituciones, un comité ejecutivo que se reúne periódicamente y 12 comisiones más 16 redes<sup>90</sup> que desarro-

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

materias<sup>91</sup>. Para este trabajo se contó con la colaboración de técnicos de universidades nacionales seleccionados a partir de una muestra representativa de diferentes tamaños, regiones y ofertas académicas. Además, se consideró que el costo docente debía representar el 50% del costo total y el otro 50% correspondería a los escalafones de no docentes y autoridades y a los gastos de funcionamiento e infraestructura.

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

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

---

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

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

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

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

última modificación en el año 2020<sup>92</sup>. El avance tecnológico, con mejores relevamientos de información de alumnos en forma nominal, de plantas de personal, de planes de estudios y de infraestructura, en forma más confiable, completa y actualizada, permitió los crecientes refinamientos del modelo de pautas presupuestarias.

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

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

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

---

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

- *La heterogeneidad de las universidades en términos de ofertas académicas, políticos, de tamaño y de ubicación geográfica.* Las grandes diferencias entre las instituciones hacen dificultosa a una modelización que represente al conjunto y que haya acuerdos sobre la metodología a utilizar.
- *La tensión entre la Universidad de Buenos Aires y el resto de las instituciones.* En un país que no ha podido resolver la macrocefalia del Área Metropolitana de Buenos Aires, que concentra a un tercio de su población, existe un histórico conflicto de “unitarios” y “federales”, que perdura en tensiones entre el “interior” y “Buenos Aires”. En términos universitarios, esto se expresa en una universidad (la UBA), que concentra al 19,4% de los estudiantes, al 16,7% de los docentes y al 25,8% de los no docentes<sup>93</sup>, pero solo recibe el 17,2% del presupuesto total, que se reduce al 14,4% si se detrae el costo asistencial de sus hospitales. Esta institución es, además, la más prestigiosa del país, referente para el resto, concentra el mayor número de investigadores y es la mejor ubicada en los rankings internacionales. En un sistema de decenas de instituciones estatales nacionales, esta concentración es altamente problemática. Además, su subrepresentación en el CIN, con un voto igualitario por institución en forma independiente del tamaño, hace que sea discriminada económicamente en los programas que el Consejo distribuye, debiendo compensar sus pérdidas el Ministerio de Educación en forma análoga a lo que ocurría con esta universidad antes del retorno democrático y a lo que ocurre con el estado nacional y la Provincia de Buenos Aires ante su escasa asignación en la coparticipación federal de impuestos. Sin embargo, resulta esperable que las nuevas universidades situadas en el conurbano bonaerense hagan disminuir el peso relativo de la UBA y morigeren el conflicto, aunque también pueden surgir otros cuestionamientos

---

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

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

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

---

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

*disminuido...*”. Sin embargo, la inflación ha generado en algunos años que el aumento nominal de los presupuestos universitarios fuera una merma en términos reales. E incluso, en el año 1999 hubo una baja presupuestaria en términos nominales<sup>95</sup>.

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

Sin embargo, el uso del mecanismo de distribución elaborado para lograr la equidad entre las universidades en la asignación de fondos ha sido solo parcialmente utilizado porque han primado, especialmente en los últimos años<sup>96</sup>, los criterios discrecionales. Esto

---

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

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

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

El esquema básico para la asignación presupuestaria anual para las universidades ha sido la repetición de la valorización de las plantas de personal del año previo según los nuevos niveles salariales, la actualización de los gastos de funcionamiento, en menor medida en los años recesivos, y la asignación de diferentes programas adicionales, en general según criterios discrecionales, a través de la firma de contratos-programas que aseguraran el destino de los recursos hacia las finalidades de cada partida (por ejemplo de desarrollo de instituciones de reciente creación, de internacionalización, de virtualización de actividades, de equipamiento hospitalario, etcétera). En algunos programas, como los de desarrollo de la ciencia y técnica y la extensión, también se observaron criterios igualitarios que determinaron recursos iguales para todas las universidades en forma independiente de sus tamaños y criterios redistributivos, para compensar a aquellas que tuvieran un menor desarrollo anterior. En algunos casos se partió de un plan estratégico de cada universidad para detectar falencias y direccionar el financiamiento para revertir los problemas detectados. En consecuencia, se observó la aplicación de cuatro criterios, con transferencias: proporcionales (en forma subyacente al modo inercial y en la aplicación del modelo de pautas del CIN), discrecionales (con los fondos adicionales decididos por las autoridades de manera negociada), igualitarias (en los componentes similares para todas las universidades) y redistributivas<sup>97</sup> (al

---

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

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

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

## **La admisión de estudiantes**

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

---

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

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

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

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

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

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

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

*gresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior.*” De este modo se prohibía con mayor énfasis cualquier mecanismo restrictivo, si bien este artículo fue impugnado en la justicia por varias universidades<sup>98</sup>, con suerte dispar, debido a que nuevamente se interpretaba que era violatorio de la autonomía universitaria y que, eventualmente, el ingreso irrestricto podría aplicarse al nivel de la educación superior, pero no a una institución o carrera en particular<sup>99</sup>. En la práctica, puesto que la gran mayoría de las universidades no tenían mecanismos restrictivos, el efecto fue muy escaso, más allá de algunos casos puntuales. Sin embargo, se observó que en algunas instituciones los cursos de ingreso, propedéuticos, en general no restrictivos, se incorporaron a los planes de estudios para no entrar en confrontación con la nueva norma.

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

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

---

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

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

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

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

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

- *El ingreso irrestricto eliminó la barrera para los estudios universitarios, pero subsisten otras.* Por ello, la altísima cobertura de la educación superior argentina, con tasas de escolarización comparables con los países más desarrollados<sup>100</sup>, no se condice con las tasas de egreso, que son muy bajas<sup>101</sup>. Evidentemente, el

---

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

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

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

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

---

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

*la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sobre la educación superior, implica: ... b) Proveer equitativamente, en la educación superior de gestión estatal, becas, condiciones adecuadas de infraestructura y recursos tecnológicos apropiados para todas aquellas personas que sufran carencias económicas verificables.” Además, en su artículo 7 esta ley expresa que “Los sistemas de becas, préstamos u otro tipo de ayuda estarán fundamentalmente destinados a aquellos estudiantes que por razones económicas no pudieran acceder o continuar los estudios universitarios, de forma tal que nadie se vea imposibilitado por ese motivo de cursar tales estudios.”*

A partir del año 1996, luego de sancionada la Ley de Educación Superior, hubo diversos programas de becas y créditos universitarios para asistir económicamente a los estudiantes de menores recursos y de grupos sociales vulnerables, como el Programa Nacional de Becas Universitarias y el Programa de Créditos a la Educación Superior. A partir del año 2008 se complementaron estas líneas con la creación del Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB) y el Programa Nacional de Becas de Grado TICs (PNBTICs), dedicados a fomentar el estudio en algunas carreras de disciplinas prioritarias como las ingenierías y las vinculadas con la informática (Chiroleu et al., 2012). Por último, en el año 2014 se creó el Programa Progresar, que dio un salto cuantitativo al masificar las becas para todos los estudiantes universitarios de 18 a 24 años que quisieran terminar la educación obligatoria o continuar estudios superiores cuyas familias tuvieran un ingreso limitado a menos de tres salarios mínimos. La edad podía extenderse en casos de alumnos con hijos o de hogares monoparentales y de grupos vulnerables<sup>102</sup>.

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

---

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

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

Más allá de las dificultades para la retención de estudiantes y los problemas de deserción observados, el ingreso irrestricto se justifica en la necesidad de dar oportunidades a todos los estudiantes y, especialmente, a aquellos con menor bagaje socio-económico y cultural que no podrían pasar el filtro de un examen de admisión por una mala base del nivel medio de la cual no son culpables<sup>103</sup>. Asimismo, la necesidad de masificar la educación superior por los mayores requisitos del mercado laboral contribuye a esta política. La asociación de los exámenes de ingreso con la última dictadura, en la cual hubo cupos estrictos al ingreso, ha conducido a una coincidencia muy mayoritaria de la necesidad de evitar este mecanismo selectivo para el ingreso.

## El arancelamiento de los estudios

La gratuidad de los estudios de grado universitarios fue una tradición de larga data para el caso argentino, con un hito central en el año 1949 durante el primer gobierno de Perón, mediante el Decreto 29.338<sup>104</sup>. Esta norma determinó la suspensión del cobro de los

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

tuados los estudiantes de los sectores más vulnerables<sup>105</sup>. Los montos recaudados fueron muy exigüos y no existen estadísticas porque el organismo coordinador de llevarlas a cabo (el Ministerio de Educación) no quería exponer el fracaso de esta iniciativa. Asimismo, los recursos propios recaudados por las universidades por la venta de servicios, consultorías, cursos de extensión, carreras de posgrado, etc., han fluctuado históricamente en torno al 10% del presupuesto universitario, de modo que los financiamientos alternativos al tesoro nacional nunca se acercaron al estándar propuesto por el Banco Mundial del 30%.

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

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

---

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

Ministro y en la retracción de la medida<sup>106</sup>. Asimismo, la percepción social sobre la necesidad de masificar la educación superior ante un avance tecnológico que sustituye los trabajos no calificados, ha mermado el apoyo hacia propuestas restrictivas como el arancelamiento, incluso en los organismos internacionales de crédito.

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

La mínima aplicación de los aranceles de grado y su consecuente escasa recaudación generó que su impedimento legal en el año 2015 tuviera una repercusión muy reducida. Sin embargo, en algunos casos puntuales esto generó efectos, especialmente en algunas carreras de ciclos de complementación curricular (sobre todo para docentes con títulos terciarios que buscaban acceder a una licenciatura) o carreras a distancia a término, a veces dictadas en convenio entre una universidad y otra institución. En estos casos, estadísticamente poco significativos, la ausencia de aranceles implicó dificultades para su sostenibilidad<sup>107</sup>.

---

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

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

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

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

## **La autonomía universitaria**

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

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

---

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

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

Un hito clave fue la elevación de la figura de la autonomía universitaria a un rango constitucional con la reforma de la Carta Magna de 1994. De este modo, lo que era un rasgo legal de las instituciones, removible con mayor facilidad a través de una nueva ley, pasó a tener una mayor jerarquía, lo cual las protegió ante diversas iniciativas legislativas que no fueron aplicadas por las casas de estudios porque la justicia consideró que eran contrarias a la autonomía<sup>108</sup>.

En términos operativos, las universidades nacionales, y el CIN como organismo coordinador, han mantenido con constancia una interpretación muy amplia de su autonomía, considerando por ejemplo que están bajo la tutela del Congreso de la Nación y no del Poder Ejecutivo, por lo cual estiman que no se les deben aplicar las normas correspondientes a la administración pública<sup>109</sup> ni tiene

---

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

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

competencia la SIGEN sino la AGN como organismo auditor<sup>110</sup>. En última instancia, el alcance de la autonomía universitaria es un tema controversial, que tuvo múltiples interpretaciones en sede judicial y que mientras las universidades tienden a considerar en su máxima extensión, el poder ejecutivo tiende a interpretarlo con una acepción más restrictiva.

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

A diferencia del resto del sector público en su administración centralizada, las universidades nacionales tienen mayores potestades en materia económico-financiera, conferidas por su particular estatus normativo. Esto implica la capacidad para algunos aspectos particulares como: administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto; fijar su régimen salarial y de administración de personal; dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del tesoro nacional; y constituir personas jurídicas de derecho público o privado<sup>111</sup>. Además, los aportes del tesoro nacional (fuente 11 del clasificador presupuestario) no erogados en un ejercicio no

110 La modificación de la Ley de Educación Superior 24.521 a través de la Ley 27.204 reafirma la postura de las universidades al señalar que *“El control administrativo externo de las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal es competencia directa e indelegable de la Auditoría General de la Nación”*.

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

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

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

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

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

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

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

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

## ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS UNIVERSITARIOS

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

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

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

### **Los mensajes y el articulado de las leyes de Presupuesto**

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

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

Durante el gobierno de Menem, en el período 1989-1999, se producen algunos cambios muy relevantes en términos presupuestarios. En primer término, el presupuesto deja de asignarse por incisos a cada universidad y pasa a otorgarse un monto global que cada institución luego puede distribuir según la decisión de su Consejo Superior. Además, tal como explica el mensaje del presupuesto nacional de 1995, al referirse a los mecanismos de distribución consensuados entre la SPU y el CIN, a diferencia del pasado, una parte del presupuesto universitario no fue asignada por el parlamento a las universidades, sino que se determinaban partidas para programas que luego distribuiría la SPU, en una suerte de “coparticipación secundaria”. En la planilla de universidades nacionales, anexa al articulado, además de figurar el monto para cada institución, pasó a existir una serie de partidas “por debajo de la línea” (según la jerga de los gestores económicos universitarios) sin una asignación directa por universidad, destinadas a gastos de infraestructura, ciencia y técnica, extensión, carreras prioritarias, hospitales y otras finalidades.

En el año 1995 también se determinó a través del artículo 19 de la ley de presupuesto nacional que las universidades unificarían su representación para acordar los salarios del personal a través de negociaciones paritarias, con un límite del 85% como máximo de gasto en personal que podrían tener las casas de estudios (este tope no siempre se cumplió). A partir del año 1995, en el cual se aprobó la nueva (y actual) ley de educación superior, aparecen partidas para becas, el Programa de Incentivos a Docentes investigadores y, a partir del año 1997, comienzan los convenios bilaterales entre la SPU y las universidades para canalizar las partidas de los programas espe-

ciales mediante contratos consensuados que obligaban a las casas de estudios a una posterior rendición de cuentas, en algunos casos con el requisito de acreditación de carreras por parte de la Coneau.

Con la asunción de De la Rúa en el año 1999 se levantó la larga protesta de los docentes de distintos niveles (“la carpa blanca”) y eso condujo a que el Estado Nacional pagara una pequeña parte de sus salarios, pese a ser legalmente trabajadores provinciales. En términos presupuestarios esto repercutió en la aparición de una partida, el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) que contiene alrededor del 10% del presupuesto educativo desde el año el año 2000.

Luego de iniciado el ciclo kirchnerista, a partir de la sanción de la ley de Financiamiento Educativo 26.075 que indicó que debía aumentarse el gasto público educativo del 4% al 6% del PBI, algo luego elevado por la Ley de Educación Nacional 26.206 que excluyó de ese 6% al componente de ciencia y tecnología, los mensajes del presupuesto nacional siempre expresaron la voluntad de cumplir o acercarse al porcentaje señalado, pese a que casi nunca se logró este objetivo. Esto puede conducir a una mirada crítica porque se incumplió el objetivo y no se lograron sus metas (como la obligatoriedad de la educación secundaria o la extensión de la jornada del nivel primario), o a una mirada benévola, porque se incrementaron los recursos de la educación, se masificó el nivel medio y se financiaron programas amplios de becas, computadoras, libros e infraestructura, más allá de no arribarse al nivel deseado (Doberti, 2019).

Una innovación en la asignación universitaria apareció en el presupuesto nacional del año 2008, en el artículo 12, al indicarse que además de la planilla anexa referida a las universidades nacionales existía una Planilla B, con un monto adicional para cada institución, pero cuyo financiamiento se originaba en las *“rebajas y/o compensaciones a efectuarse en los créditos asignados a las demás jurisdicciones”*. De este modo, el Congreso indicaba al Poder Ejecutivo que debía realizar una erogación sin su financiamiento pertinente, sino derivado de la subejecución de otras partidas, en una medida que violaba la

correspondencia entre ingresos y gastos. Esta Planilla B tuvo réplicas en la mayoría de los años posteriores, hasta la actualidad.

En el artículo 12 del presupuesto nacional del 2017 se agregó un párrafo que indicaba que las transferencias para aumentos salariales tendrían en consideración las plantas de personal de noviembre del año previo. Esto aseguraba a las universidades que no se tomaran planteles menores en un contexto de ajuste del gobierno de Macri. Por último, en el año 2019 se incorporó en el artículo 12 del presupuesto nacional para ese año la exigencia a las universidades para que imputaran correctamente sus erogaciones por funciones (salud, educación y cultura y ciencia y técnica).

Cabe señalar que no hubo una sanción de presupuesto para los años 2011, 2020 y 2022, puesto que el Congreso Nacional no arribó a un acuerdo que lo convirtiera en ley, por lo cual correspondió a las casas de estudios el presupuesto prorrogado del año previo, con los ajustes derivados de los nuevos niveles salariales y las obras ya realizadas.

## **El presupuesto universitario**

En términos generales puede sintetizarse la evolución del presupuesto universitario durante el período democrático como una mezcla paradójica de mayor simplicidad y complejidad. Esto se debe a que al pasarse de una asignación por incisos que determinaba en detalle las erogaciones de las universidades a una asignación global que las casas de estudios deciden como distribuir, se ha simplificado el presupuesto aprobado por el Congreso.

Sin embargo, existen otros elementos que fueron en sentido contrario. En primer lugar, al existir más universidades, existe una mayor apertura del presupuesto global. En segundo lugar, se sofisticaron los mecanismos de transferencias de fondos, incluyendo numerosos programas que incluyeron contratos-programas para la ejecución de partidas a través de convenios bilaterales entre la SPU y las universi-

dades, fondos competitivos que exigían presentaciones de las casas de estudios y la corrida de un modelo de pautas presupuestarias para asignar recursos específicos entre las instituciones. De este modo, a diferencia del pasado en el cual se observaba en el presupuesto nacional un monto para cada universidad con múltiples aperturas por incisos de objeto del gasto, función y nivel educativo, actualmente hay menos desagregaciones en la distribución para cada casa de estudios, pero múltiples programas sin asignación a priori por universidad, que la SPU debe priorizar en un proceso complejo que a veces incluye negociaciones individuales con las instituciones, a veces acuerdos con el CIN y a veces decisiones discrecionales.

Un elemento que agrega complejidad al presupuesto universitario es la inflación. No frente al pasado porque este flagelo ya existía antes del advenimiento de la democracia, pero sí en relación con la mayoría de los países. Las dificultades de la convivencia con la inflación son variadas, destacándose el mayor margen de error de las planificaciones y las complicaciones de las operatorias de pagos salariales, compras y contrataciones al modificarse los montos. Asimismo, el presupuesto aprobado en el Congreso para el año siguiente se desactualiza, en buena medida por los aumentos salariales, exigiendo ajustes que en general no alcanzan a los gastos de funcionamiento que no poseen la defensa corporativa que tienen los trabajadores mediante la organización sindical.

En este sentido, la mayor flexibilidad que otorgó a las universidades la asignación a través de un monto global en lugar de una distribución por incisos generó una mayor responsabilidad en las decisiones para dirimir conflictos entre facultades y para hacer frente a demandas gremiales, sobre todo de los no docentes, en general con una representación unificada y más potente que los docentes.

Las universidades nacionales han adoptado algunos mecanismos para evitar una dilución mayor de sus gastos de funcionamiento. En este sentido, la Planilla B del presupuesto nacional, mencionada en el punto previo, fue una innovación, algo desprolija, por no contar

con un financiamiento genuino, para hacer frente hacia fin de año a la erosión de las partidas no salariales. En el mismo sentido, el pago de una cuota diferencial menor de aportes patronales, como consecuencia de una interpretación de las universidades que se sintieron discriminadas al bajarse los aportes patronales para las universidades privadas, que no fue aceptado jurídicamente y originó una deuda con la AFIP, fue otro elemento que ayudó a solventar los rubros por fuera de los sueldos. Por último, la canalización hacia los gastos de funcionamiento de los márgenes de ganancia de los recursos propios fue un tercer concepto que ayudó a solventarlos, si bien esto fue muy heterogéneo entre las instituciones situadas en los grandes centros urbanos y en las zonas periféricas, así como entre las facultades profesionalistas y las de perfil más académico.

En síntesis, más allá de las cifras expuestas en los puntos precedentes, el presupuesto universitario tuvo modificaciones importantes desde el restablecimiento democrático, en algunos casos como consecuencia de decisiones sobre alternativas de financiamiento, en otros casos por el aumento de su tamaño y, finalmente, como efecto de los avatares económicos del contexto.

## **La distribución entre las universidades nacionales**

La cantidad de instituciones universitarias nacionales creció desde la 9 que existían en 1966 hasta las 57 del año 2023<sup>112</sup>. A la primera oleada del Plan Taquini que llevó el número a 25 casas de estudios, se sumó una segunda ola durante el menemismo que elevó la cifra a 37 y, por último, a 57 incluyendo la tercera oleada del kirchnerismo. Este aumento tuvo como consecuencia lógica la pérdida en la participación relativa de la UBA, cuyo porcentaje decreció del 21,4% al 17,3% y de las restantes universidades tradicionales, que redujeron su presupuesto del 60,0% al 40,6%. En sentido inverso, las casas de

---

<sup>112</sup> No se incluyeron las creadas en el segundo semestre del año 2023 y que en ese ejercicio no tenían imputación presupuestaria.

estudios de las tres oleadas, agrupadas, pasaron del 18,6% al 42,1% de participación relativa.

El cambio en los porcentajes de los tres sectores de universidades, según el agrupamiento adoptado, respondió en forma bastante lineal al trasvasamiento de estudiantes, que de hecho para el año 2021 se distribuyeron en un 18,9% en la UBA, un 37,5% en las restantes instituciones tradicionales y un 43,6% en las más nuevas. De este modo hay una correspondencia bastante precisa entre la matrícula y el presupuesto, al menos en términos agrupados. El análisis por universidad exigiría un estudio de las ofertas académicas diferenciales de gran magnitud, pero a priori resulta lógico que los porcentajes se aproximen con un valor algo menor de presupuesto para las instituciones más grandes y tradicionales por su mayor economía de escala.

**Cuadro 27. Presupuesto de la UBA y de las universidades nacionales agrupadas por antigüedad y número de universidades. En porcentajes.**

Año	Presupuesto UBA / Presupuesto UUNN	Presupuesto Resto UUNN Antiguas / Presupuesto UUNN	Presupuesto Nuevas UUNN / Presupuesto UUNN	Total Presupuesto UUNN	Número de UUNN
1983	21,4	60,0	18,6	100,0	25
1989	21,6	49,6	28,8	100,0	28
1999	18,3	44,4	37,3	100,0	37
2003	17,8	43,9	38,3	100,0	37
2015	17,4	42,6	40,0	100,0	48
2019	17,9	41,1	40,9	100,0	57
2023	17,3	40,6	42,1	100,0	57

*Fuente: Leyes de Presupuesto Nacional de 1983, 1989, 1999, 2003, 2015, 2019 y 2023.*

## SÍNTESIS DEL PERÍODO

El período democrático que va del año 1983 al 2023 se destacó por la plena vigencia de las instituciones y el respeto a las garantías individuales, en una situación que alteró el ciclo de más de 50 años de alternancia entre gobiernos civiles y militares. Pese a las serias dificultades políticas y económicas, el país pudo encontrar salidas sin un quiebre del sistema republicano. En materia universitaria, hubo un correlato de esta situación porque una vez que se normalizaron las casas de estudios se respetó su autonomía y no hubo intervenciones ni persecuciones de docentes o alumnos por razones políticas o de otra índole.

Algunos aspectos centrales de la educación superior se mantuvieron casi inalterables durante todo el período. En este sentido, la centralidad del sistema universitario frente a los institutos de educación superior y la preeminencia de las universidades públicas frente a las privadas (las primeras concentran el 80% de la matrícula) constituyen una muestra de esto. Asimismo, el carácter inclusivo de las casas de estudios estatales, gratuitas y sin exámenes de ingreso, también es un rasgo que ha tenido muy escasas excepciones.

El aumento del número de universidades es otro elemento que caracteriza al período, en un proceso que tuvo momentos diferentes, pero que cumplió con la necesidad de dotar de nuevas instituciones que canalizaran las demandas para cursar estudios superiores. Durante el gobierno de Menem se dio la mayor autorización de universidades privadas y se crearon diez universidades estatales. Asimismo, durante el período kirchnerista se dio una creación mayor de instituciones del sector público, culminando con la presencia de universidades en todas las provincias y avanzando en las ciudades de mayor tamaño que no fueran capitales provinciales, especialmente en el Gran Buenos Aires.

En materia presupuestaria, el sistema universitario pasó a tener la participación relativa mayoritaria en el presupuesto educativo nacional a partir de la transferencia de los colegios secundarios y los institutos terciarios a las provincias, en un proceso que se dio en la década de 1990 y que complementó al traspaso de las escuelas primarias que había sucedido en la década de 1970. Además, la autonomía y la autarquía universitarias fueron elevadas al rango constitucional, confiriéndose a las instituciones una mayor flexibilidad en el uso de sus recursos. Asimismo, el presupuesto nacional pasó a contener programas adicionales a los fondos transferidos directamente a las universidades, utilizándose contratos-programas entre la SPU y las instituciones para financiar iniciativas consideradas prioritarias y asegurarse su cumplimiento mediante la obligación de rendiciones de cuentas.

Por último, debe destacarse que, en el agregado del período democrático, la masificación universitaria no fue acompañada con un aumento proporcional de recursos, por lo cual se redujo el presupuesto por alumno. Este deterioro fue especialmente agudo durante los gobiernos de Alfonsín, De La Rúa, Duhalde y Macri<sup>113</sup> porque su desempeño económico fue muy negativo, lo cual impidió aumentar el PBI y, luego, transferir una parte a las universidades. Además, la matrícula universitaria crece en los períodos recesivos por la menor demanda del mercado laboral. Por el contrario, durante el período menemista y, especialmente, durante el kirchnerismo, creció el financiamiento universitario por la combinación inversa de aumento del PBI más un menor crecimiento de la matrícula. Esta merma de recursos sesgó el gasto en exceso hacia el componente salarial.

En resumen, el sistema universitario ha tenido aspectos positivos durante el período democrático como el acceso masivo de estudiantes, el respeto a la autonomía universitaria, la distribución en más espacios geográficos, el uso de herramientas presupuestarias

---

113 Si bien no hay cifras definitivas sobre el gobierno de Alberto Fernández, todo indica que el presupuesto universitario se ubicará en este grupo de subfinanciamiento.

sofisticadas (como el modelo de pautas presupuestarias y los contratos-programas), pero no ha tenido un financiamiento acorde a su crecimiento, en forma preponderante por el desempeño deficiente de la economía del país.

## A MODO DE CIERRE

---

El análisis del financiamiento universitario en el período 1966-2023 muestra situaciones muy distintas en el marco de contextos cambiantes. La diferenciación más significativa, sin dudas, se da entre los períodos dictatoriales y democráticos porque en los primeros, en ausencia del estado de derecho, resulta imposible la vigencia de la autonomía universitaria y, además, se produjeron persecuciones a los docentes con cesantías de los considerados opositores y también a estudiantes. En el caso de la última dictadura, la del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, la virulencia represiva alcanzó niveles extremos, con una matanza de alumnos, profesores, no docentes y autoridades inimaginable previamente, no porque no hubiera habido casos puntuales de violencia inaceptable, sino porque la magnitud fue inusitada, en un correlato con lo que ese gobierno produjo en la sociedad y la locura de una administración que, incluso, embarcó al país en una guerra insensata con Gran Bretaña, más allá del justo reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas.

También se diferenciaron ambas dictaduras entre sí en elementos centrales del financiamiento universitario como el arancelamiento, el sistema de admisión y la creación de universidades. En este sentido, mientras la dictadura predecesora mantuvo la gratuidad (solo se cobraba la repetición de exámenes, el cursado sin aprobación de un mínimo de materias y los posgrados), la última instrumentó un sis-

tema de aranceles que perjudicó a los alumnos e incluso a las universidades, ya que no compensaron la baja de ingresos efectuada en los aportes del tesoro, puesto que las cuotas representaron menos del 5% del presupuesto universitario y el presupuesto público se redujo más del 10%. En cuanto al sistema de admisión, en ambas administraciones hubo exámenes de ingreso, pero en la última dictadura esto se combinó con cupos a las carreras que restringieron la matrícula en forma significativa. Por último, la mayor diferencia se dio en términos de la creación de universidades, ya que durante la Revolución Argentina se puso en marcha el Plan Taquini que amplió la oferta en 16 instituciones, mientras que el Proceso no creó ninguna e incluso cerró la UN de Luján. En la combinación de los tres aspectos, la primera dictadura amplió la matrícula un 33,6 % y la última la redujo un 33,1%, en una deliberada política de “redimensionamiento” del sistema universitario que buscaba simultáneamente disminuir las actividades intelectuales y culturales a las que sospechaba de incitar al desorden y ampliar la participación del sector privado en la educación. Las autoridades ministeriales y de las universidades que llevaron a cabo estas políticas se caracterizaron por un nacionalismo católico y un macartismo anacrónico que generaron enormes daños al sistema universitario y, lamentablemente, a muchas personas que perdieron la vida.

Durante los 40 años que van desde el retorno democrático en 1983 hasta el año 2023 se han sucedido gobiernos con diferentes orientaciones, pero un rasgo común fue el respeto por el funcionamiento de las instituciones, pudiendo mantenerse su vigencia sin interrupciones pese a situaciones de extrema gravedad como los episodios hiperinflacionarios de 1989-1990 y el colapso económico del 2001. Como correlato de esta situación, en el sistema universitario luego de su normalización post-dictadura también se respetó siempre a las autoridades elegidas, se vivió un clima general de libertad y se respetó a la autonomía institucional. Más aún, algunos elementos centrales del sistema argentino como la gratuidad de los estudios y

el ingreso irrestricto siguieron caracterizándolo durante todo el período, por imperio legal o por prácticas institucionales, más allá de casos puntuales divergentes.

Las relaciones entre los bloques políticos que se disputaron el liderazgo de las universidades públicas, el reformista (referenciado en el partido radical) y el peronista, han sido colaborativas y un ejemplo de tolerancia, a diferencia de lo ocurrido en el contexto social. Asimismo, tampoco hubo conflictos entre las instituciones estatales y privadas.

El crecimiento del sistema universitario se produjo por la conjunción de una serie de factores. La masificación de la matrícula estuvo relacionada con el mayor egreso del nivel secundario, la gratuidad de los estudios, el acceso irrestricto y el aumento de instituciones. Por ello, cambiando el sentido, también podría hablarse de un “redimensionamiento del sistema” como lo hacía la última dictadura, pero para su engrandecimiento en lugar de su achicamiento. El último elemento mencionado, la suba en el número de universidades, se dio sobre todo a través de dos oleadas que continuaron el sendero iniciado con el Plan Taquini, la primera de ellas durante las presidencias de Carlos Menem con 10 nuevas casas de estudios estatales y la siguiente durante el kirchnerismo con 20 nuevas instituciones. Durante los meses finales del gobierno de Alberto Fernández se crearon tres nuevas universidades públicas, se nacionalizó otra y se convirtió un instituto universitario en universidad. Resulta prematuro aventurar si esto constituye el inicio de una cuarta ola de nuevas universidades, si forma parte de la ola kirchnerista o si constituye un elemento aislado. En cualquier caso, el sistema universitario fue expandiendo su oferta académica a través de nuevas instituciones públicas y también privadas, que se autorizaron en forma masiva durante el período menemista y, luego, con menor ritmo, durante las posteriores administraciones. El sistema actual es muy diverso, con 70 instituciones universitarias estatales y 69 privadas y con cada vez menos concentración de alumnos en las universidades tradicionales

de los grandes centros urbanos como la UBA o las UUNN de Córdoba y La Plata.

Algunos rasgos de la educación superior argentina se han mantenido pese a todos los avatares de gobierno dictatoriales o democráticos. La concentración de la matrícula en el sistema universitario frente a los institutos terciarios (70% del total) y en las universidades públicas frente a las privadas (80% del total), así como la prevalencia de los cargos docentes de dedicación simple son ejemplos de elementos que persistieron con escasas variaciones.

En términos presupuestarios, por el contrario, se observaron períodos diferenciados, con mayor holgura o con mayores restricciones. En las etapas de mayor o menor financiamiento incidieron las prioridades de las autoridades, las variaciones de la matrícula y, principalmente, el contexto macroeconómico general que permitió a los gobiernos contar con más o menos recursos fiscales para destinarlos a la educación superior. En este sentido, las presidencias de los períodos menemista y kirchnerista, más allá de sus orientaciones socio-económicas inversas, se destacaron de las restantes, dictatoriales o democráticas, porque tuvieron un mayor crecimiento del PBI y, consecuentemente, pudieron transferir más recursos a las universidades. Lamentablemente, en el agregado del período democrático, el magro desempeño económico no permitió que el ritmo de incremento presupuestario fuera al menos similar al de expansión de la matrícula.

El crecimiento del sistema universitario, con más instituciones, docentes, investigadores, alumnos, carreras, etcétera, impidió el mantenimiento de un sistema de transferencias públicas casi artesanal y se pasó a esquemas más elaborados, con algoritmos de necesidades, planes de desarrollo estratégico, partidas para diferentes finalidades y convenios bilaterales entre la SPU y las instituciones. Además, a través del tiempo, el Consorcio SIU fue desarrollando sistemas de información para la gestión universitaria (de presupuesto, recursos humanos, académico, de patrimonio, compras, seguimien-

to de graduados, documentos, etcétera) que se aplicaron en todas las universidades estatales y en muchas privadas. Tanto el sistema de transferencias presupuestarias como los sistemas de información son ejemplos valiosos de políticas públicas mantenidas a través de décadas que constituyen elementos infrecuentes para el caso argentino y no son reconocidos en su justa dimensión por fuera del sistema universitario.

Sin embargo, más allá de los méritos objetivos del sistema universitario argentino como la plena vigencia de su autonomía, las elevadas tasas de cobertura, la amplia distribución geográfica o la gestión profesionalizada, también existen problemas innegables como las bajas tasas de graduación o la falta de docentes de dedicación exclusiva. A estos desafíos históricos se suman algunos nuevos como la adaptación a los avances tecnológicos que inciden en las universidades, por ejemplo, con las nuevas modalidades de educación a distancia y la necesidad de incorporarse a las redes internacionales de intercambios de docentes y alumnos. En este sentido, un mundo cada vez más globalizado hace difícil abstraerse de tendencias globales como el acortamiento de las carreras de grado, y esto impone retos novedosos e inevitables.

Por último, cabe señalar que el análisis del gasto público en la educación superior, tanto en las fuentes de financiamiento como en los componentes de las erogaciones, constituye una necesidad porque la masificación universitaria obliga a extremar la equidad y la eficiencia en el uso de los fondos. No existe una alternativa que pueda excluir a la educación pública. La tendencia hacia la universalización del nivel secundario y la sustitución de los trabajos que involucran menor capital humano son factores que coadyuvan en este sentido. De hecho, no hay ningún país del mundo que no tenga universidades estatales y no utilice fondos públicos, en mayor o en menor medida, para su sostenimiento (Altbach et al., 2021). En consecuencia, resulta imprescindible estudiar las experiencias del pasado, así como las de otros países, para aprender de la experiencia

comparada ante el dilema (más bien trilema) de cómo financiar un sistema de amplia cobertura, gratuito y de calidad.

Es por ello que debe resaltarse el valor enorme de la iniciativa del CIN de poner a disposición de todos los investigadores (y de la comunidad en general), las actas del CRUN en los períodos 1966-1973 y 1976-1983. Este trabajo es una consecuencia de esa decisión y resultará valioso en la medida en que sea de utilidad para despertar el interés suficiente como para ser complementado con futuras investigaciones dentro del campo del financiamiento o de los numerosos temas asociados a la actividad universitaria.