RAES
Revista Argentina
de Educación Superior

Doberti, J. (2024). Las políticas universitarias y su financiamiento en perspectiva histórica: de las dictaduras a la democracia (Período 1966-2023). Universidad Nacional de La Matanza.

Por Gabriela P. GABAY[1]

En el año 2024, el Dr. Juan Ignacio Doberti publica “Las políticas universitarias y su financiamiento en perspectiva histórica: De las dictaduras a la democracia. (Periodo 1966-2023)”. Se analizan casi seis décadas atravesando las dos últimas dictaduras, el período democrático entre ellas y el retorno democrático a partir de 1983. Su aporte central es cubrir una vacancia histórica: no existían estudios integrales que analizaran de manera sistemática el origen, distribución y uso de los fondos universitarios en contextos autoritarios y democráticos.

El análisis se apoya en tres fuentes principales:

- Las actas publicadas por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) que dan cuenta de la actuación de su antecesor, el Consejo de Rectores de Universidades Nacionales (CRUN),
- Los presupuestos nacionales y estadísticas oficiales
- Testimonios de actores universitarios.

Esta combinación permite iluminar períodos históricamente opacos, especialmente en materia presupuestaria y de gestión universitaria.

El libro se organiza en tres capítulos: la dictadura de la autodenominada Revolución Argentina (1966–1973), el Proceso de Reorganización Nacional (1976–1983) y las políticas universitarias en democracia (1983–2023). Cada etapa muestra cómo las universidades fueron moldeadas por contextos políticos, económicos y sociales profundamente distintos.

CAPÍTULO I: EL PERÍODO DICTATORIAL DE 1966 A 1973:

El golpe de 1966 inaugura un ciclo autoritario encabezado por Onganía, Levingston y Lanusse, en un contexto de proscripción del peronismo, restricción de libertades y represión. Aunque menos violenta que la dictadura posterior, esta etapa tuvo impactos decisivos sobre las universidades.

Contexto internacional y nacional

El período se inscribe en plena Guerra Fría y en un clima global de movilización estudiantil. En Argentina, el gobierno buscaba modernizar la economía y asignaba a las universidades un rol estratégico en la planificación productiva.

[1] Universidad Nacional de La Matanza, Argentina / gabygabay@gmail.com

El sistema estaba compuesto por nueve universidades nacionales y diecinueve privadas, y venía de una "época de oro" (1955–1966) caracterizada por expansión académica, creación de carreras y fortalecimiento científico, con hitos como la creación del CONICET y EUDEBA en 1958.

El 29 de julio de 1966, la represión en la UBA —conocida como "La Noche de los Bastones Largos"— destruyó laboratorios y bibliotecas, dejó heridos y detenidos y provocó la renuncia o expulsión de más de trescientos docentes, muchos de los cuales emigraron. Este episodio marcó el inicio de una fuga de cerebros y un deterioro profundo de la universidad argentina. El CRUN no mencionó el hecho en sus actas, evidenciando su alineamiento con el régimen.

En 1969, el Cordobazo y otras protestas revelaron la pérdida de legitimidad del gobierno y tensionaron la relación entre autoridades universitarias, estudiantes y el CRUN, que adoptó una postura defensiva frente a crecientes conflictos gremiales y debates sobre exámenes de ingreso.

El Plan Taquini buscaba descentralizar la oferta, evitar la masificación de las grandes universidades y promovía modelos departamentalizados y orientados a la investigación. El CRUN se opuso por falta de recursos y planificación, pero la presión social y política llevó a la creación de 15 nuevas universidades nacionales y de la Universidad Provincial de La Rioja, nacionalizada en 1993.

Si bien este Plan se fundamenta en objetivos de eficiencia académica, económica y de gestión, hay académicos que presumen objetivos implícitos de control social. Esta discusión sigue abierta con elementos que permiten sostener posturas a favor y en contra.

Financiamiento y gestión

Durante este período, el CRUN se concentró en temas presupuestarios, dejando de lado debates académicos. Se aprobó un nuevo escalafón no docente en 1971, se intentó gestionar un crédito con el BID que no se concretó y se establecieron exámenes de ingreso con resistencias, especialmente en Córdoba. La Ley 17.245 mantuvo la gratuidad, pero habilitó aranceles por repetición de exámenes, cursadas y posgrados. Aunque la ley garantizaba autonomía, la intervención estatal la anuló sin reclamos del CRUN.

El gasto educativo cayó del 17,5% al 12,7% del presupuesto nacional; el presupuesto universitario creció apenas 7,8% mientras la matrícula aumentó 33,6%, reduciendo el gasto por alumno en 28%. El gasto en personal representó entre 66% y 78% del total, mientras que el gasto de capital descendió del 25% al 14%.

El CRUN distribuía el presupuesto entre universidades de acuerdo a aquellas que pagaban salarios más bajos (criterio redistributivo), tamaño (proporcional) y monto fijo por universidad (igualitario). La UBA, con el 38% de la matrícula, recibía entre el 23% y el 30% del presupuesto, generando tensiones con las universidades del interior. Las nuevas instituciones recibieron partidas iniciales pequeñas pero crecientes.

En síntesis, entre 1966 y 1973 se consolidaron el deterioro institucional, la pérdida de autonomía, la fuga de docentes, el subfinanciamiento crónico y el predominio de debates administrativos sobre los académicos. El sistema quedó tensionado entre planificación estatal, represión política y necesidad de expansión.

CAPÍTULO 2. EL PERÍODO DE 1973-1983:

Contexto internacional y nacional

La Guerra Fría continúa estructurando el escenario global. En América Latina predominan dictaduras militares, muchas apoyadas por Estados Unidos. En Argentina, el golpe de Estado de marzo de 1976 inaugura la dictadura más violenta de la historia argentina. La Junta Militar disuelve los poderes del Estado y despliega un plan sistemático de persecución, secuestros y desapariciones. Según la CONADEP, el 21% de las víctimas eran estudiantes, en su mayoría universitarios.

Esta dictadura fue apoyada por grupos económicos como la SRA, UIA, Bancos, la Iglesia y otros grupos de poder. Por eso se le dice cívico – militar.

El plan económico tuvo resultados desastrosos, caída del PBI per cápita, destrucción de entramado industrial, altísima inflación, caída del salario real, concentración económica y deuda externa multiplicada por seis. En 1982 tuvo lugar la Guerra de Malvinas, cuya derrota fue el golpe final para la dictadura. La decisión de invadir intentó frenar el creciente descontento social, visibilizado en la marcha del 30 de marzo de 1982 ("Pan, Paz y Trabajo").

Políticas universitarias y represión

La Ley Taiana (1974) garantizaba la gratuidad, el ingreso irrestricto y la participación de los no docentes, pero fue rápidamente revertida por intervenciones, cesantías y censura. Tras el golpe, la Ley 21.276 interviene todas las universidades, elimina la autonomía y reemplaza órganos colegiados por autoridades designadas. Las universidades fueron repartidas entre las tres Fuerzas Armadas y luego administradas por interventores civiles alineados con el régimen.

La dictadura consideraba a las universidades espacios de disidencia y aplicó un modelo autoritario y disciplinador: expulsión de docentes, censura de contenidos, persecución política y desaparición de miembros de la comunidad universitaria. La "Operación Claridad" exigía denunciar docentes y estudiantes sospechados de marxismo.

El "redimensionamiento" fue una política central que implicó la reducción de matrícula, cierre de carreras y facultades y la transferencia de funciones a instituciones privadas o terciarias. En 1976 se cerraron 95 carreras y en 1980 se clausuró la Universidad Nacional de Luján.

El Decreto 371/77 otorgó al CRUN funciones de asesoría del Ministerio de Cultura y Educación, sin capacidad de planificación. Presidido por Guillermo Gallo, rector de la Universidad Nacional de La Plata, el CRUN funcionó como correa de transmisión del gobierno militar. Sus temas centrales fueron los cierres de carreras, los exámenes de ingreso con cupos, el arancelamiento y la reducción de personal. La UBA fue la única universidad que resistió parcialmente: sus rectores Constantini (1976) y Cabral (1978) renunciaron por desacuerdos con las políticas de cierre y regionalización.

La implementación de exámenes con cupos redujo la matrícula un 37% entre 1976 y 1983. Las universidades privadas, sin restricciones de ingreso, aumentaron su matrícula en 29% entre 1974 y 1983.

Financiamiento

Desde 1976 el presupuesto universitario cae de manera sostenida. En 1977 se ordena reducir 10% los presupuestos y la crisis económica profundiza el ajuste. Las universidades suspenden obras, cierran comedores y recurren a cooperadoras para gastos básicos. La distribución entre universidades se hace básicamente por inercia y negociaciones políticas.

En 1981 se habilitan aranceles mediante la Ley 22.701 y el Decreto 179/1981. Aunque la recaudación no superó el 5% del presupuesto, sirvió como argumento para reducir aún más las partidas estatales: el presupuesto universitario cayó del 4,3% al 2,6% del presupuesto nacional.

En síntesis, entre 1976 y 1983 las universidades nacionales sufrieron el desfinanciamiento estructural, la pérdida total de autonomía, la reducción de la matrícula, el cierre de carreras, el arancelamiento regresivo, la persecución y desaparición de estudiantes y docentes y la subordinación del CRUN al gobierno militar. El sistema universitario quedó debilitado, achicado y condicionado a decisiones políticas y no académicas. La dictadura moldeó a las universidades como espacios disciplinados, controlados y funcionales al Proceso.

CAPÍTULO 3. LA ETAPA DEMOCRÁTICA DE 1983-2023:

Con el retorno democrático se restablecen el estado de derecho, la autonomía universitaria y la gratuidad. Las universidades se diversifican con instituciones tradicionales, con las universidades del Plan Taquini y con un sector

privado en expansión. El período democrático se caracteriza por volatilidad económica y ciclos de expansión y ajuste.

Durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989) como rasgos salientes se observa que se anulan aranceles, se nombran rectores normalizadores y se restablecen los estatutos de 1966. Se eliminan los cupos al ingreso y en 1985 se establece ingreso irrestricto que provoca un aumento de matrícula del 97%. Sin embargo, la crisis económica y la inflación reducen el presupuesto universitario y el gasto por alumno.

El ciclo del menemismo de 1989 a 1999 se caracteriza por las reformas promercado y la estabilidad inicial del programa económico genera, iniciándose un período de expansión institucional. El presupuesto universitario aumenta un 107%, la matrícula 79% y el presupuesto por alumno 13,2%. El desempleo creciente reduce el costo de oportunidad de estudiar y contribuye al aumento de matrícula.

Se crean diez universidades nacionales, especialmente en el conurbano bonaerense, lo que genera tensiones con instituciones tradicionales. En 1995 se sanciona la Ley de Educación Superior, que reconoce la autonomía y la autarquía, habilita aranceles, establece criterios para crear universidades y crea la CONEAU, institucionalizando la evaluación y la acreditación. Además, se implementan contratos-programa, fondos competitivos y el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores. Las universidades dejaron de recibir presupuestos por incisos para pasar a montos globales y se implementaron contratos–programa, un instrumento de financiamiento condicionado mediante el cual el Estado Nacional asigna recursos adicionales y específicos a una universidad a cambio de que esta se comprometa a cumplir metas, objetivos y resultados previamente definidos. La Ley autoriza la creación de instituciones privadas con informe previo de la CONEAU.

Los breves gobiernos de De La Rúa y Duhalde (1999 -2003) culminaron con la recesión y el colapso institucional, reduciendo en más del 30% el presupuesto por alumno. La infraestructura, la investigación y los salarios se deterioran fuertemente.

El ciclo político que enmarca a los gobiernos de Cristina Fernández y Néstor Kirchnerse desarrolla en un contexto de crecimiento económico y políticas redistributivas, y es el período de mayor aumento del presupuesto universitario desde 1983. El PBI crece 79,1%, el presupuesto universitario 192,4% y el presupuesto por alumno 150,7%. Sin embargo, la matrícula aumenta solo un 16,6% porque el crecimiento económico genera un alto costo de oportunidad.

Se crean nuevas instituciones, incluidas las “Universidades del Bicentenario”, que amplían la oferta pública en regiones con crecimiento demográfico, ampliándose la oferta en 17 instituciones estatales y 8 privadas. Asimismo, se sancionan leyes clave: Financiamiento Educativo (26.075), Educación Nacional (26.206) y la Ley 27.204 que garantiza la gratuidad y el libre acceso al grado. También se firman convenios colectivos que fortalecen la estabilidad laboral.

El aumento de recursos permitió mejorar salarios, ampliar infraestructura, fortalecer programas de investigación y sostener la expansión territorial. La ralentización del crecimiento de los últimos años de gestión, aunque achata el incremento presupuestario, no muestra una caída abrupta como en crisis anteriores.

Mauricio Macri (2015-2019) y Alberto Fernández (2019-2023):

Luego de la asunción de Macri, la crisis económica y el acuerdo con el FMI provocan una caída del PBI del 3,9% y una reducción del presupuesto universitario del 22,7%. Como la matrícula crece, el presupuesto por alumno cae un 33,7%. La crisis genera un cambio de gobierno al imponerse en las elecciones Alberto Fernández, quien, ante el endeudamiento heredado, la pandemia, la sequía y shocks internacionales que generan restricciones presupuestarias, no logra evitar un aumento inflacionario que erosiona el gasto universitario y limita salarios, infraestructura y programas académicos. Se crean tres nuevas universidades públicas y se nacionaliza otra.

Conclusiones

La comparación histórica muestra diferencias profundas entre dictaduras y democracia. Las dictaduras eliminaron la autonomía, aplicaron un arancelamiento, restringieron el ingreso y, en el caso del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, redujeron deliberadamente la matrícula y cerraron instituciones. La violencia política alcanzó niveles inéditos, afectando grave y fatídicamente a estudiantes y docentes.

Sin embargo, las dictaduras se diferenciaron en la creación de universidades: mientras la Revolución Argentina impulsó el Plan Taquini con 16 nuevas instituciones, el Proceso no creó ninguna y llegó incluso a cerrar la Universidad Nacional de Luján. La primera dictadura analizada, la de la Revolución Argentina, amplió la matrícula y no instauró aranceles por los estudios de grado, a diferencia de la última, conformando un marco muy distinto.

En democracia, se mantuvo la continuidad institucional, la autonomía y la gratuidad (más allá de un cambio normativo transitorio que permitía cobrar aranceles pero que casi no tuvo aplicación). Las crisis económicas afectaron el financiamiento, pero nunca la estructura democrática del sistema. La expansión universitaria se dio por mayor egreso del nivel medio, por el ingreso irrestricto y por la creación de nuevas instituciones.

Algunos rasgos estructurales persisten en la educación superior, como el predominio del sector público, la concentración de matrícula en universidades frente al terciario, la prevalencia de dedicaciones simples y el mayor o menor financiamiento ligado al contexto macroeconómico, con aumentos en los períodos con crecimiento del PBI, mientras que el desempeño económico general limitó la capacidad del sistema para acompañar el aumento de matrícula.

El texto permite realizar un seguimiento a través del tiempo de las políticas universitarias vinculadas con el financiamiento universitario, con un análisis exhaustivo de los procesos de arancelamiento de estudios, políticas de acceso, creación de universidades y desarrollo de mecanismos de distribución del presupuesto. Asimismo, permite examinar en forma comparativa al sistema universitario durante las últimas dos dictaduras y durante los distintos gobiernos desde el restablecimiento democrático.