



Geografías desde el Sur

ISSN: 1853-6026

Nro 11 -agost. 2024

CENTRO DE INVESTIGACIONES GEOGRAFICAS

Director Adriani, Luis
Subdirectora Pintos, Patricia
Secretario Arturi, Diego

Consejo Directivo
Adriani, Héctor Luis
Zappettini, María Cecilia
Pérez Ballari, Andrea
Carut, Claudia
Feliz, Mariano

Comité Editorial

Arturi, Diego, Botana María Inés, Carut Claudia, Del Río, Juan Pablo,
Félix, Mariano, Langard, Federico, Merino, Gabriel, Murgier, Néstor,
Narodowski, Patricio, Nieto, Daniela, Relli Ugartamendía, Mariana,
Silva, MiguelÁngel y Zappettini, Maria Cecilia

Equipo Editorial

Directora

Pohl Schnake, Verónica

Secretario

Báez, Santiago

Coordinación Editorial

Margueliche, Juan Cruz

Dossier:

"Cambios sociopolíticos y sus impactos en el territorio. Una mirada a partir de la coyuntura"

La Universidad argentina bajo asedio Confrontaciones y resistencias para defender el futuro

Martín Roberto Legarralde

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación – Universidad Nacional de La Plata (FaHCE - UNLP)

Resumen

Desde el inicio del gobierno de La Libertad Avanza (LLA), la Universidad ha sido uno de los destinatarios privilegiados del ajuste en el financiamiento. Este recorte de recursos producido por el congelamiento de distintos rubros frente a la escalada inflacionaria fue complementado por una sucesión de ataques discursivos provenientes de funcionarios, voceros oficiosos e incluso del propio presidente.

En este artículo me detengo en la caracterización y análisis de los argumentos esgrimidos por el gobierno y los analizo como una ofensiva contra la universidad. Además, expongo las respuestas que surgieron del propio ámbito de las universidades. Me interesa analizar qué factores explican la persistencia de estos ataques y qué reacciones se produjeron por parte de la sociedad en general.

Argumento en este artículo que el ataque del gobierno de LLA a las universidades es, fundamentalmente, un ataque a una de las instituciones que aún permite a distintos sectores de la sociedad imaginar un futuro que no se encuentre sometido al imperativo del enriquecimiento a corto plazo.

Palabras claves: (5): Universidad, Ataques, Resistencias, Futuro

INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo es analizar los ataques que el gobierno nacional argentino (iniciado el 10 de diciembre de 2023) ha descargado sobre el sistema universitario. Se trata de ataques en múltiples frentes que involucran aspectos tan diversos como el presupuesto, el contenido ideológico de la formación universitaria o la equidad social en su acceso y financiamiento.

¿Qué es lo que explica estos ataques? ¿Cuál es el sentido último de esta ofensiva contra el sistema universitario? El recorte presupuestario llevado a cabo especialmente a través de un deliberado retraso de la actualización del salario de trabajadores docentes y nodocentes con respecto a la inflación, la acusación a las universidades de realizar “adoctrinamiento” en sus clases o de no dejarse auditar, parecen apuntar en el fondo a un fin económico: limitar el financiamiento de las universidades para disminuir su peso en el gasto público.

Sin embargo, como se verá a lo largo de este artículo, el peso real del financiamiento universitario en el PBI es relativamente bajo en comparación con los beneficios que el mismo gobierno otorgó a grandes capitales a través de políticas de promoción o de la exención impositiva. Entonces, ¿a dónde apunta la ofensiva contra la universidad?

En la sección final de este artículo me interesa responder a esta pregunta considerando algunas de las fuentes de legitimidad social de la universidad argentina. Considero el ataque el gobierno de La Libertad Avanza (LLA) a las universidades nacionales tiene que ver con la intención de afectar las expectativas sociales en relación con tres dimensiones: : la democracia, el futuro y la solidaridad.

LOS ATAQUES AL SISTEMA UNIVERSITARIO

El recorte presupuestario

El gobierno iniciado el 10 de diciembre de 2023 ha contado hasta la fecha, con amplia discrecionalidad para el manejo de los recursos financieros del Estado nacional, dado que en 2023 el Congreso no aprobó un presupuesto para 2024. Sobre esta base, a lo largo de 2024 el gobierno de La Libertad Avanza (LLA) decidió efectuar un fuerte recorte en muchos de los gastos del Estado, incluyendo los referidos al sistema universitario.

Este recorte abarca de manera general tres grandes rubros: los salarios de trabajadores docentes y nodocentes, los gastos de funcionamiento de las universidades y los programas de fortalecimiento de la educación superior (entre los que se incluyen fondos para infraestructura, becas y programas especiales de distinto tipo). El rubro de salarios insume la mayor proporción de los fondos destinados a las universidades (cerca del 90% del total), mientras que los gastos de funcionamiento de las universidades y los programas de fortalecimiento de la educación superior insumen un porcentaje marginal (Doberti, Gabay y Levy, 2020: 39).

La forma que adoptó este recorte tiene que ver con un congelamiento del presupuesto devengado en 2023 durante el año 2024, con una inflación que acumula más de 150% entre diciembre de 2023 y septiembre de 2024. Es importante retener esta forma de recorte de financiamiento porque se produce en el marco de un deterioro acelerado de las condiciones de vida de amplios sectores de la población, y porque implica un pasaje de hecho de competencias del poder legislativo al poder ejecutivo y compromete la autonomía de las universidades al limitar gravemente su capacidad para planificar el largo plazo (García de Fanelli y Brotto, 2003: 178).

Las actualizaciones presupuestarias y salariales que el gobierno estableció desde enero de 2024 resultaron francamente insuficientes, incumpliendo, de ese modo, lo establecido por el artículo 58º de la Ley de Educación Superior 24.521 de 1995: “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”. A su vez, este artículo fue modificado por la Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior (N.º 27.204) del año 2015: “El aporte del Estado nacional para las instituciones de educación superior universitaria de gestión estatal no puede ser disminuido ni reemplazado en ningún caso mediante recursos adicionales provenientes de otras fuentes no contempladas en el presupuesto anual general de la administración pública nacional”.

Los incrementos nominales definidos por el gobierno desconocieron las instancias de negociación paritaria para el salario y desatendieron los reclamos que realizaron las universidades. El recorte planteado condujo a una serie de

protestas que culminaron el 23 de abril de 2024 con una masiva movilización del movimiento universitario acompañado de una amplia corriente de solidaridad de la sociedad.

En respuesta a estas acciones de protesta, el gobierno otorgó un aumento del financiamiento de los gastos de funcionamiento que ascendió al 270%, atendiendo el atraso que este rubro había experimentado hasta el mes de mayo de 2024. Sin embargo, los programas de fortalecimiento de la educación superior, y especialmente los salarios docentes y nodocentes siguieron acumulando un retraso frente al aumento del costo de vida.

En el mes de junio, el Congreso nacional inició el tratamiento de un proyecto de Ley de Financiamiento Universitario. Los dictámenes elaborados en la comisión de educación de la Cámara de Diputados contenían diversas propuestas para la recuperación de los fondos que las universidades necesitan para sostener su funcionamiento. En el mes de septiembre, tras su aprobación en Diputados, el Senado aprobó finalmente la Ley de Financiamiento Universitario que declaraba la emergencia presupuestaria del sistema universitario durante 2024, establecía una actualización bimestral de todos los rubros según una combinación del índice de precios al consumidor (IPC), la cotización de divisas para importación y la variación de las tarifas de servicios públicos.

Diez días después, el presidente Javier Milei vetó la Ley con el argumento de que violaba el equilibrio fiscal. Una nueva movilización masiva no logró detener el veto y finalmente, el tratamiento en la Cámara de Diputados del rechazo a esta medida no alcanzó los votos necesarios.

El tramo final de este conflicto comenzó a solaparse con el tratamiento del proyecto de presupuesto para el año 2025 presentado por el Poder Ejecutivo Nacional en el que se anticipa una asignación que llega solo al 50% de lo indicado como necesario por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN).

De completarse la tendencia actual al finalizar el año 2024, significará un retroceso abrupto de la participación del presupuesto universitario en el PBI. Esta participación había alcanzado su punto máximo en lo que va del siglo XXI en el año 2015, ascendiendo al 0,85% y experimentando luego una disminución hasta el 0,68% del PBI en 2023 (García de Fanelli y Brotto, 2023: 184).

La descripción pormenorizada del conflicto que realizamos hasta aquí tiene el sentido de mostrar la insistencia del gobierno de no ofrecer soluciones genuinas a la situación de las universidades, aún cuando éstas mostraron la gravedad de sus necesidades, fueron apoyadas por amplios sectores de la sociedad e incluso por gran parte del sistema político a través del Congreso. El gobierno evitó a lo largo de casi un año ofrecer alternativas, mientras alentó medidas que beneficiaron a los sectores más concentrados de la economía.

Podría interpretarse así, que el atraso presupuestario no responde a la necesidad del equilibrio fiscal sino a la intención de atacar las condiciones materiales que requieren las universidades para funcionar adecuadamente.

La acusación de “adoctrinamiento”

Otro aspecto de este ataque del gobierno a las universidades nacionales se expresó bajo la forma de la acusación de que en las universidades se “adoctrina” a los y las estudiantes. Los temas que caen bajo la designación de “adoctrinamiento” son reveladores de la intención de quienes elaboran la acusación: las políticas de género y diversidades, la crisis ambiental, la memoria de la última dictadura militar, el abordaje de la obra de autores que presentan perspectivas críticas sobre la realidad social (Legarralde, 2024). El común denominador de estas temáticas es que el gobierno y sus aliados las ubican en un universo de sentidos asociado al pensamiento de izquierda y progresista.

El problema del adoctrinamiento, entonces, no tiene que ver con una falta de pluralismo, con una forma de autoritarismo pedagógico, como podría suponerse, sino con un cuestionamiento a los contenidos que no se alinean con los fundamentos ideológicos del gobierno.

Cabe señalar que las instituciones universitarias disponen de múltiples mecanismos para garantizar la pluralidad ideológica y académica. En primer lugar, sus marcos normativos fundamentales. Por ejemplo, el Estatuto de la Universidad Nacional de La Plata establece en su artículo 6º:

La enseñanza universitaria tendrá carácter y contenido ético, cultural, social, científico y profesional. Será activa, objetiva, general y sistemática en el sentido de lo interdisciplinario y universal. Estará fundada en la exposición objetiva y desprejuiciada de hechos, en su interpretación, en la discusión y crítica de teorías o doctrinas, en la más completa libertad académica, sin discriminaciones, limitaciones o imposiciones de carácter político, ideológico, religioso, racial, social, económico o de cualquier otro tipo. (UNLP, 2008)

Como puede verse, la enseñanza universitaria en sí misma es definida desde un punto de vista anti-dogmático. Pero además, la selección del personal docente de las universidades nacionales se efectúa por concurso, con jurados conformados por especialistas de cada campo disciplinar, y los programas y planes de estudio atraviesan una multiplicidad de instancias de debate y revisión. A esto se agrega que la expresión del disenso, de la discusión, de la crítica es una de las actividades más recurrentes en las aulas universitarias y es buscada con ahínco por los docentes como un rasgo destacable de su actitud pedagógica. Como ha sido señalado en el contexto del conflicto, quien piense que en las universidades argentinas un profesor está en condiciones de imponer sus ideas a los estudiantes, no ha pisado un aula universitaria.

Este tema, sin embargo, se agotó en su consideración central dado que implicaba potencialmente también un rechazo de toda política universitaria, incluso la que el gobierno quiso comenzar a desplegar en las universidades nacionales a través de la conformación de agrupaciones y organizaciones estudiantiles.

Los argumentos del arancelamiento

A estos temas se agregó la discusión acerca del arancelamiento. Se planteó la cuestión de la gratuidad de los estudios universitarios como un problema general, y se contrastó el modelo de universidad argentina con el de otros países de la región. El arancelamiento fue presentado por algunos voceros oficiosos como una alternativa para el sostenimiento de las universidades frente al desfinanciamiento generado por el gobierno.

La discusión sobre alternativas de arancelamiento, sin embargo, implica poner fin al ciclo de gratuidad universitaria que comenzó en el marco del nuevo modelo de Universidad que el primer Peronismo (1946-1955) se propuso generar. La consideración de que había que eliminar los condicionantes materiales que impedían que los jóvenes de sectores populares accedieran a la Universidad, ya formaba parte del proyecto peronista en formación desde 1947 y se iba a acentuar con la Constitución de 1949 y el decreto de supresión de aranceles del 22 de noviembre del mismo año (Pis Diez, 2009).

El decreto 29.337 de supresión de aranceles (que era retroactivo a junio de 1949) tuvo un impacto muy importante porque instaló la idea de gratuidad de los estudios universitarios en el corazón del modelo de Universidad de la Argentina (algo distintivo con relación a otros sistemas universitarios de la región). Hasta entonces, los estudiantes debían abonar tarifas diferenciadas por derechos de inscripción, para cursar trabajos prácticos y rendir exámenes, para usar la biblioteca, por los títulos y los certificados. Como consecuencia de este decreto de gratuidad, la matrícula de las Universidades Nacionales pasó de 52.011 estudiantes en 1946 a 138.249 estudiantes en 1955. Es decir que se triplicó la cantidad de estudiantes.

El 7 de octubre de 1955 un decreto de la Revolución Libertadora derogó toda la legislación del Peronismo. Entre 1955 y 1966 continuó una política de gratuidad “de hecho” que fue definida desde la perspectiva del Reformismo entonces dominante en las Universidades como una política “anti-limitacionista”. Los exámenes de ingreso y la gratuidad condicionada por el rendimiento académico se restablecieron en 1967 bajo la dictadura de Onganía. En 1974 con la Ley Taiana se volvió a un ingreso sin restricciones. En 1980, el decreto-ley de Videla 22.207 habilitaba a las universidades nacionales a financiarse con aranceles.

En el marco de la recuperación democrática, en 1984 se decretó la eliminación de los aranceles y se la enmarcó bajo la consigna del “ingreso irrestricto”, que también implicó la supresión de los exámenes de ingreso restrictivos y la política de cupos que se había implementado en diversas carreras.

Esta síntesis apretada sobre la historia de la gratuidad universitaria resulta ilustrativa de la relación que se produjo históricamente entre la gratuidad y los impulsos expansivos y democratizadores de la universidad argentina. También explica que el ataque a la gratuidad no haya encontrado eco en la sociedad.

Tras el fracaso del argumento que impulsaba el arancelamiento, se sostuvo que una alternativa era el cobro de los

estudios a los estudiantes extranjeros. Se presentó a los estudiantes extranjeros como un grupo que se aprovecha de la educación universitaria gratuita argentina. Sin embargo, debe sostenerse que, por una parte los estudiantes extranjeros no representan más que el 4,5% del total de estudiantes universitarios de nuestro país (SPU, 2022), por lo que el arancelamiento de sus estudios tendría un efecto muy marginal sobre el financiamiento de la educación superior.

En segundo lugar, los estudiantes extranjeros residen en el país al menos durante el período de sus estudios (y en muchos casos, por un período mayor o migran definitivamente al país). En estas condiciones, aportan todas las externalidades económicas que surgen de cualquier estudiante argentino: consumen, pagan sus impuestos e incluso, a través de su trabajo, muchos colaboran con el incremento la productividad de distintas ramas de la economía permaneciendo en el país luego de su graduación.

Ahora bien, más allá de estas consideraciones que conceden el terreno a la argumentación economicista, la educación universitaria argentina se enriquece por la profundización de sus vínculos internacionales, con el intercambio de estudiantes, la transferencia de experiencias formativas, la implementación de proyectos y propuestas con la participación de docentes, investigadores y estudiantes de otros países. La circulación del conocimiento a escala internacional también implica la circulación de estudiantes y docentes.

La cuestión de las auditorías

La multiplicación de argumentos para deslegitimar las universidades no se detuvo allí. También desde el inicio del conflicto fue creciendo en resonancia la idea de que las universidades no se auditan y no se dejan auditar. Es posible detectar aquí otra vía directa de ataque a la legitimidad de las universidades. Se plantea que el gasto de las universidades no tiene control.

Sin embargo, este argumento también tuvo una pronta desmentida. Las universidades nacionales son auditadas por la Auditoría General de la Nación (AGN) que depende del Congreso de la nación. Este mecanismo supone el control del poder legislativo sobre las universidades, como correlato de la autonomía de las mismas. El control no recae sobre el poder ejecutivo porque podría ser interpretado como una limitación a la autonomía universitaria, aunque hasta hace dos años la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) dependiente del ejecutivo, tenía atribuciones para realizar auditorías a las universidades.

Asimismo, y tratándose de instituciones complejas y conformadas por una diversidad de actores, las universidades poseen mecanismos técnicos y políticos de control interno. En general, las universidades cuentan con sistemas de auditoría interna o firman convenios con agencias estatales para la organización de auditorías específicas (ya que la realización de una auditoría a una universidad puede insumir una cantidad muy grande de trabajo y de tiempo). Además, las universidades nacionales cuentan con instancias de control político que provienen de sus propios órganos de gobierno en el que los distintos actores de la vida universitaria ejercen controles cruzados sobre los demás.

¿Quiénes concurren a la Universidad?

El más reciente de los ataques que el gobierno formuló contra las universidades repite un argumento que también se hizo público durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019), y es que la universidad en la Argentina solo beneficia a las clases altas. Se sostiene que solo llegan a la educación superior los jóvenes que provienen de los sectores de la sociedad que cuentan con mayores ingresos, ya que hay una proporción muy alta de jóvenes de sectores medios y bajos que no completan la educación obligatoria o que demoran mucho tiempo en culminar la escuela secundaria.

Si bien es cierto que la educación secundaria muestra las dificultades del sistema educativo argentino para garantizar la terminalidad de los niveles obligatorios, no es menos cierto que la educación en general, y la educación superior en particular, muestran una distribución mucho menos inequitativa que otros indicadores sociodemográficos. Esto indica que, aún en el contexto de una sociedad que se muestra cada vez más desigual, la educación sigue siendo un factor que recompone cierta tendencia igualadora. Esto es particularmente evidente en la educación universitaria argentina cuando se atiende a la proporción de estudiantes que son parte de la primera

generación de sus familias en llegar a la universidad.

A esto se agrega que la educación superior universitaria en la Argentina canaliza una creciente demanda social. La tasa de crecimiento anual de la matrícula universitaria entre 2003 y 2021 ascendió al 3%, lo que resulta un aumento mucho más acelerado que el de la población de 18 a 24 años de edad, que llegó a una tasa del 0,5% anual (García de Fanelli y Brotto, 2023: 180).

Una serie histórica de la distribución de la matrícula universitaria por quintil de ingresos muestra que la expansión que la universidad argentina ha experimentado desde finales del siglo XX, se ha producido generando mayor inclusión de los sectores de menores ingresos:

en el año 1993, el quintil de menores ingresos participaba con un 10% y el quintil de mayores ingresos con un 38% de los estudiantes universitarios, mientras que en el año 2010 esos porcentajes eran del 22% y 67% respectivamente y en el año 2017 (...) del 28% y del 67% respectivamente. (Doberti, Gabay y Levy, 2020: 24-25)

Como puede verse, tendencialmente el sistema universitario argentino se vuelve más igualitario en el acceso de los distintos sectores sociales.

LAS FUENTES DE LEGITIMIDAD DE LA UNIVERSIDAD EN LA ARGENTINA

Como hemos visto hasta aquí, a lo largo de los primeros meses de gobierno de La Libertad Avanza (LLA) se multiplicaron las expresiones que contienen ataques a las universidades. ¿Cómo interpretar esta especie de obsesión persistente contra las universidades en unos meses en los que la crisis económica y social se ha profundizado, alcanzando niveles inéditos? ¿Qué es lo que está en juego?

Desde el punto de vista institucional, las políticas desplegadas por el poder ejecutivo nacional suponen una violación práctica de la autonomía de las universidades. La inseguridad económica y la irregularidad en relación con el financiamiento limita la capacidad de las gestiones universitarias para planificar y desarrollar normalmente las acciones comprometidas. Pero además implica una intromisión en el ámbito de un tipo de instituciones cuya creación se produce por leyes del Congreso, que son controladas por la AGN que depende del poder legislativo y que deberían contar con los recursos que acuerda cada año el parlamento a través del presupuesto nacional.

Un aspecto relevante a considerar es que las respuestas institucionales del sistema universitario argentino se mantuvieron unificadas en este período. Esto resulta relevante si se tiene en cuenta que en los períodos de restricciones presupuestarias ha sido complejo para las universidades arribar a acuerdos, especialmente en materia de financiamiento (Doberti, 2023).

La universidad en la Argentina mantiene altos niveles de legitimidad que pueden ser atribuidos a distintos rasgos. En primer lugar, el papel que cumplieron las universidades y los actores universitarios tras el final de la última dictadura militar (1976-1983) como uno de los actores más firmes en la defensa de la democracia recuperada. En las distintas crisis institucionales que pusieron en jaque la democracia en nuestro país, las universidades cumplieron un papel clave en su sostenimiento. Hay en la Argentina una fuerte vinculación simbólica entre Universidad y democracia.

En segundo lugar, la expansión del nivel de educación superior se ha acelerado desde fines del siglo pasado, alcanzando una tasa de crecimiento anual de 3,5% entre 2012 y 2022 (la población total del país creció 14,8% entre el censo 2010 y el censo 2022 mientras que la matrícula de las universidades públicas aumentó el 40% entre 2012 y 2022). Esta expansión incrementa la proporción de la sociedad que ha tenido contacto directo con las universidades: los más de 2 millones de estudiantes universitarios del año 2022 significan también una gran cantidad de familias que ven en la universidad una vía de ascenso social para sus hijos. En este sentido, puede decirse que en la Argentina existe una vinculación simbólica entre Universidad y futuro.

En tercer lugar, las universidades nacionales han desarrollado desde la recuperación democrática un creciente vínculo con el territorio y con las necesidades sociales de los sectores más postergados. En distintos momentos en los que las crisis profundizaron las carencias sociales, las universidades participaron en la organización de los actores sociales, en la sistematización de las demandas, en la canalización de políticas estatales, en la producción y densificación de redes de solidaridad, en la transferencia de conocimiento. Experiencias críticas, como la pandemia de COVID-19, contaron con el fuerte protagonismo de los actores universitarios. También puede decirse que en la

Argentina existe una vinculación simbólica entre Universidad y solidaridad.

En definitiva, la consideración de los persistentes ataques a la universidad, aún constatando que ésta cuenta con amplios apoyos en la sociedad, indica que no se trata solamente de la universidad, sino del ataque a aquellas esferas de la vida social en las que aún es posible proyectar un futuro que no esté sometido a la lógica unilateral de la valorización económica.

BIBLIOGRAFÍA

Doberti, J. I.; Gabay, G. y Levy, M. (2020) *el presupuesto universitario en la Argentina: ¿cuánto, cómo, dónde y a quiénes?* Buenos Aires: INAP

Doberti, J. I. (2023) "Los modelos de Pautas Presupuestarias para las Universidades Nacionales en el período 1992 – 2020", en: Riquelme, G. C. (dir.) *La construcción del campo de la economía de la educación en Argentina*, Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur

García de Fanelli, A. y Brotto, A. (2023) "Financiamiento estatal y expansión de las universidades nacionales argentinas: primeras décadas del siglo XXI. *Revista RAES*, XV(27) pp. 176-194

Legarralde, M. (2024) "Negacionismo y adoctrinamiento. Confrontaciones educativas a 40 años de la recuperación de la democracia", en: *Revista Archivos de Ciencias de la Educación*, 17(24)

Pis Diez, N. (2019) "La supresión del cobro de aranceles universitarios en Argentina (1949 / 1952 / 1954): posiciones y oposiciones en torno a una pieza clave del 'modelo peronista de universidad'", en: Benente, M. (comp.) *"Donde antes estaba solamente admitido el oligarca": la gratuidad de la educación superior a 70 años*, José C. Paz: EDUNPAZ

Secretaría de Políticas Universitarias (2022) *Anuario de estadísticas universitarias argentinas 2022*

Universidad Nacional de La Plata (2008) *Estatuto*