



# Reflexiones a 70 años de la gratuidad universitaria

Políticas públicas  
y universidad



Héctor Alassa / Jorge Allaga  
Ana Castellani / Héctor Daer  
Mara Gluzman / Fermín Labaqui  
Germán Lodoja / Rodrigo Martín Iglesias  
Jaime Perczyk / Marcela Pronko  
Adriana Puiggrós / Alberto Sileoni / Claudia Torre







REFLEXIONES  
A 70 AÑOS DE  
LA GRATUIDAD  
UNIVERSITARIA

Políticas públicas  
y universidad



# REFLEXIONES A 70 AÑOS DE LA GRATUIDAD UNIVERSITARIA

Políticas públicas  
y universidad

Héctor Aiassa / Jorge Aliaga / Ana Castellani

Héctor Daer / Mara Glozman

Fermín Labaqui / Germán Lodola

Rodrigo Martín Iglesias / Jaime Perczyk

Marcela Pronko / Adriana Puiggrós

Alberto Sileoni / Claudia Torre

---

Perczyk, Jaime

Reflexiones a 70 años de la gratuidad universitaria : políticas públicas y universidad / Jaime Perczyk... [et al.]. - 1a ed. - Villa Tesei : Libros de UNAHUR, 2019.  
272 p. ; 20 x 14 cm. - (Anuarios)

ISBN 978-987-47285-3-1

1. Historia de la Educación. 2. Políticas Públicas. 3. Educación Superior. I. Perczyk, Jaime.  
CDD 370.982

---

1a. edición, agosto de 2019

© 2019, Universidad Nacional de Hurlingham, Vergara 2222, Villa Tesei, provincia de Buenos Aires, Argentina (B1688GEZ).  
[www.unahur.com.ar](http://www.unahur.com.ar)



UNIVERSIDAD NACIONAL DE

**HURLINGHAM**

**Rector**

Lic. Jaime Perczyk



**Libros de  
UNAHUR**

**Jefa Departamento editorial**

Silvana Daszúk

**Coordinación del volumen**

Mg. Walter Wallach

**Edición**

Flavia Costa, Lucila Schonfeld

**Diseño gráfico**

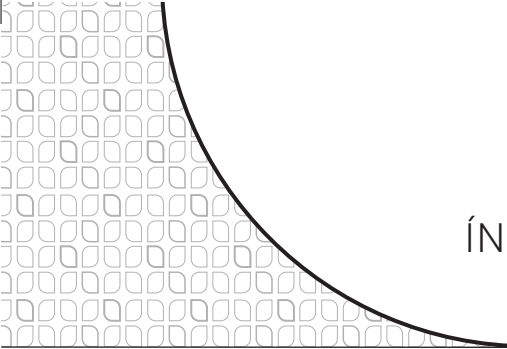
[trineo.com.ar](http://trineo.com.ar)

ISBN: 978-987-47285-3-1

Fotocopiar libros está penado por la ley.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o digital, en forma idéntica, extractada o modificada, en español o en cualquier idioma, sin autorización expresa de la universidad.

Impreso en Argentina. Hecho el depósito que marca la ley 11723.



# ÍNDICE

---

## **Presentación**

Jaime Perczyk ..... 9

## **PARTE I**

### **La Universidad gratuita:**

### **una mirada histórica, política y educativa**

#### **Historia y razones de la gratuidad universitaria**

Adriana Puiggrós ..... 17

#### **Los orígenes de la educación superior como un derecho**

Alberto Sileoni ..... 37

## **PARTE II**

### **La gratuidad en la perspectiva de los trabajadores**

#### **Antecedentes del decreto n.º 29337:**

#### **la Universidad Obrera Nacional**

Héctor Aiassa ..... 67

#### **Educación, movilidad ascendente y justicia social**

Héctor Daer ..... 87



### **PARTE III**

#### **Impactos en la ciencia, la cultura y el desarrollo**

##### **Un paso hacia la democratización de la ciencia y la tecnología**

Jorge Aliaga ..... 97

##### **Una potencialidad distintiva para el desarrollo económico y social**

Ana Castellani ..... 117

##### **Apuntes para una historia silenciada: los aportes del peronismo a la infraestructura universitaria**

Rodrigo Martín Iglesias y Fermín Labaqui ..... 137

##### **La disputa por la cultura letrada: gestos y efectos en la literatura antiperonista**

Claudia Torre ..... 167

### **PARTE IV**

#### **Modelos en pugna: los ataques a la gratuidad**

##### **La tensión entre masividad y terminalidad en el sistema de educación superior**

Germán Lodola ..... 187

##### **Los organismos internacionales y la mercantilización de los estudios universitarios**

Marcela Pronko ..... 213

#### **Anexo documental**

Mara Glozman ..... 241

**Autores** ..... 263

# Presentación

**Jaime Perczyk**

“Por el Ministerio de Educación se procederá a determinar la incidencia que financieramente tenga en cada organismo universitario la medida a que se refiere el artículo anterior, debiendo –en el caso de que los menores ingresos por derechos arancelarios no puedan ser compensados con los recursos específicamente universitarios– proponer al Ministerio de Hacienda el arbitrio que estime corresponder.”

Artículo 2 del decreto n.º 29337

EL SISTEMA UNIVERSITARIO PÚBLICO argentino es, sin dudas, uno de los principales orgullos de la Argentina. No solo porque en la actualidad garantiza el derecho a la educación superior gratuita a más de dos millones de estudiantes en las veinticuatro jurisdicciones del país, sino también porque encarna uno de los consensos sociales y políticos de mayor trascendencia de nuestra historia. Sin embargo, esto no significa que su actual configuración haya estado exenta de pujas, conflictos y sus posteriores conquistas. Si tuviéramos que realizar un repaso por los momentos más signifi-

cativos en la construcción del sistema universitario público nacional, sería preciso tener presentes tres momentos que marcaron un antes y un después en su historia.

Primero, la Reforma Universitaria de 1918. Una movilización de jóvenes estudiantes que comenzó en la Universidad Nacional de Córdoba y se expandió al resto de América Latina. Este movimiento bregó por democratizar la universidad, promoviendo una mayor participación estudiantil y la libertad de cátedra. Fomentó, además, una mayor vinculación de las casas de altos estudios con los problemas argentinos y latinoamericanos.

La segunda transformación que dejó una huella indeleble y que distingue aún hoy al sistema universitario público argentino del que existe en el resto del mundo tiene que ver con la creación de la Universidad Obrera Nacional, la instauración de la gratuidad y el ingreso irrestricto. El desarancelamiento se plasmó el 22 de noviembre de 1949 a través del decreto n.º 29337 firmado por el general Juan Domingo Perón. Su promulgación significó anular los importes que debían abonar los estudiantes de la universidad y convertir a esta última en lo que hoy conocemos como gratuita. Además, en su artículo 2 la normativa señalaba que el Ministerio de Hacienda debía arbitrar los medios correspondientes para hacer frente al financiamiento de la suma que el Estado dejaba de recaudar. Cuatro años más tarde, en 1953, el peronismo impulsó una nueva medida que revolucionó el sistema universitario: la supresión de exámenes de ingreso, que permitió a una gran cantidad de trabajadores y jóvenes que provenían de sectores sociales postergados incorporarse a la universidad.

Los datos así lo reflejan. Entre 1945 y 1955 el número de estudiantes universitarios se triplicó, ya que pasó de 40.000

a 138.000 estudiantes, lo cual produjo una transformación enorme no solo en sus vidas y en las de sus familias, sino también en el propio sistema universitario, que fue atravesado por la perspectiva filosófica, cultural, política y social de los trabajadores argentinos, algo que perdura hasta hoy.

Como puede observarse, en el primer caso se trató de una renovación que tuvo su origen en el propio seno del sistema universitario; es decir, desde la universidad se planteó reformar la universidad. En cambio, el segundo momento fue impulsado desde las más altas esferas de la política, que transformaron al sistema universitario desde afuera.

Años más tarde, la “Noche de los Bastones Largos” –ocurrida el 29 de julio de 1966– sintetizó lo que fue un período marcado por la censura, el desfinanciamiento, la persecución, la llamada “fuga de cerebros” y la pérdida de derechos para estudiantes, docentes y no docentes.

En la década de 1970 la universidad tomó conciencia de que era viable enmarcada en un proyecto nacional de igualdad y de vinculación profunda con el pueblo y sus necesidades.

Con la recuperación democrática, la Argentina reinstauró el ingreso irrestricto, normalizó la vida universitaria y creó nuevas universidades.

El tercer momento (2003-2015) se caracterizó por financiar como nunca antes el sistema universitario, repatriar investigadores, promover un fuerte impulso a las becas para carreras estratégicas y crear nuevas universidades que garantizaran el derecho a la educación superior en todas las provincias de nuestro país: se crearon, así, diecisiete nuevas universidades nacionales. De esta forma, si miramos en re-

trospectiva, veremos que la mitad de las universidades públicas que existen en la actualidad fueron creadas desde 1983 en adelante.

Somos hijos de estas decisiones. La Universidad Nacional de Hurlingham es hija de esas decisiones: de la universidad democrática, autogobernada, desarancelada, latinoamericana, con libertad de cátedra, reflexiva respecto de sus prácticas y de su razón de ser. Somos hijos de la posibilidad de que los trabajadores y los más humildes lleguen a la universidad. Hijos, al fin, de decisiones políticas profundas, como la de crear una Universidad Nacional en el partido de Hurlingham.

Nuestra editorial presenta un libro que intenta problematizar en términos históricos, políticos, culturales, sociales y académicos estas decisiones que nos marcan, nos caracterizan y nos plantean derechos a la vez que nos asignan responsabilidades.

Para ello, en la primera parte de este volumen nos adentraremos en la mirada histórica, política y educativa de la gratuidad universitaria de la mano de Adriana Puiggrós y Alberto Sileoni.

En la segunda parte, Héctor Aiassa analizará la creación de la Universidad Obrera Nacional como un preámbulo de la gratuidad, y Héctor Daer abordará el rol protagónico de la clase trabajadora en el sistema universitario argentino.

Más adelante, Jorge Aliaga, Ana Castellani, Claudia Torre, Rodrigo Martín Iglesias y Fermín Labaqui nos interiorizarán en las implicaciones de la gratuidad en la ciencia, la tecnología, la cultura y el desarrollo.

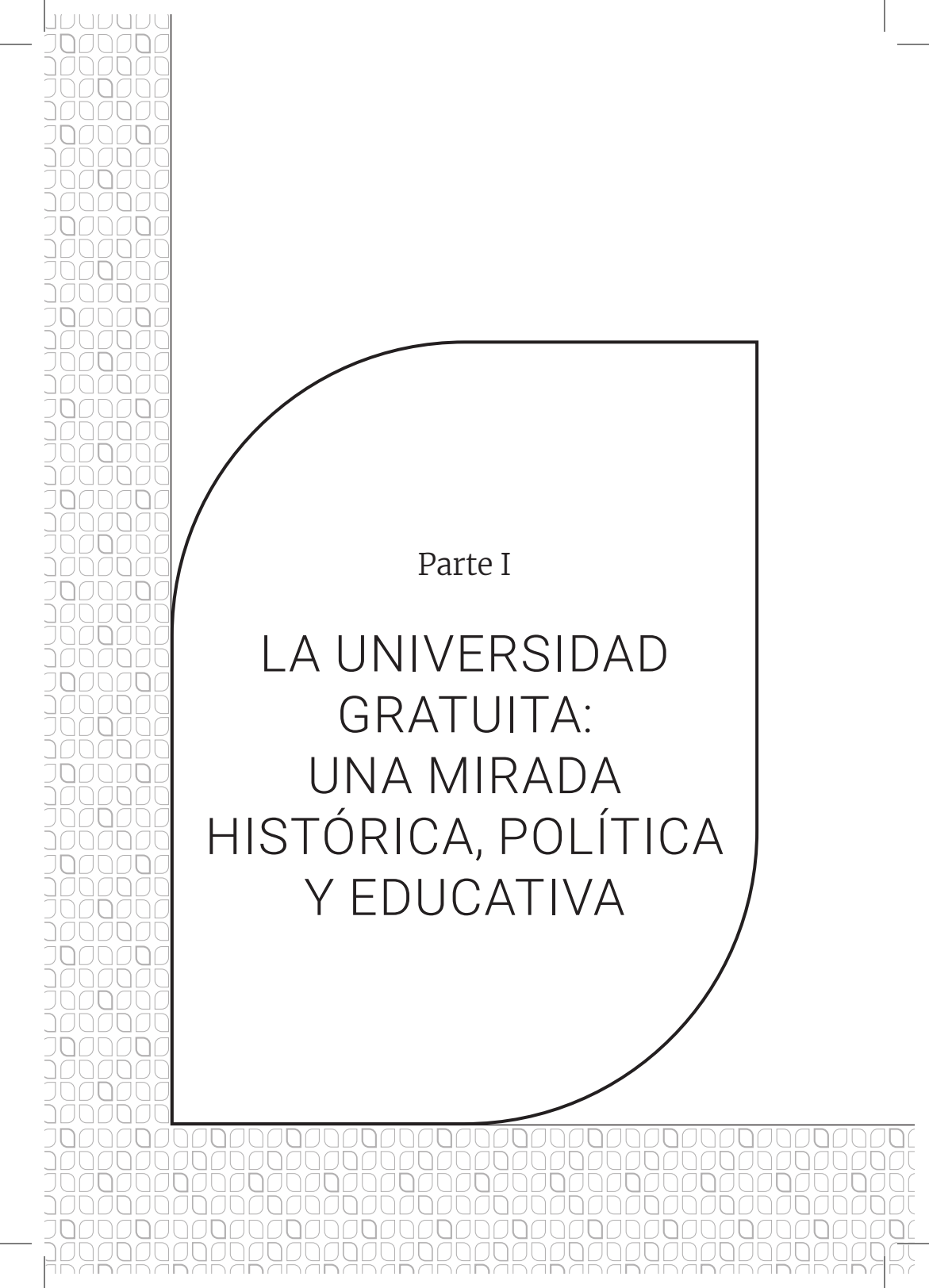
En la cuarta parte, Germán Lodola presentará algunos ejes de trabajo para una discusión acerca del sistema universitario argentino, Marcela Pronko expondrá el rol de

los organismos internacionales en materia de educación superior y Mara Glozman iluminará los hilos que conectan la gratuidad universitaria con la formación técnica y las políticas de formación cultural de la ciudadanía del primer peronismo.

Jaime Perczyk







Parte I

LA UNIVERSIDAD  
GRATUITA:  
UNA MIRADA  
HISTÓRICA, POLÍTICA  
Y EDUCATIVA





# Historia y razones de la gratuidad universitaria

**Adriana Puiggrós**

## **Algunos antecedentes**

En el siglo XIX las reformas napoleónicas encomendaron a la universidad formar los profesionales que requería el nuevo orden social. La diseñaron como un órgano del Estado moderno, financiando la reforma de los antiguos claustros y el sostenimiento de las facultades. La “universidad napoleónica” es por definición un organismo estatal.

La primera fundación de la universidad pública argentina fue en 1821, impulsada por el presbítero Antonio Sáenz y por gestión del unitario Bernardino Rivadavia, ministro del entonces gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Martín Rodríguez. Desde el punto de vista del modelo académico, la influencia decisiva fue la universidad napoleónica. Esta fungía como cabeza de un sistema escolar, era parte del Estado nacional y pública, y uno de sus principales objetivos era formar funcionarios gubernamentales. Sesenta y cuatro años después, la primera ley universitaria argentina, la Ley Avellaneda (n.º 1597), tomó del modelo napoleónico el sentido de universidad pública, la finalidad profesionalística y la estructura facultativa, pero la diseñó como un organismo

independiente de los demás niveles de la educación y sugirió para ella algún grado de autonomía, siempre dentro de los márgenes del Estado, a cuyo cargo quedó la financiación.

En los artículos 4° y 7°, la Ley Avellaneda se refiere a un “fondo universitario” y a “derechos universitarios”, denominación equivalente a “aranceles”. Situémosla en su época: la Ley de Educación Común (n.° 1420/84) acababa de dictarse. La oligarquía agroexportadora representada por el gobierno de Julio A. Roca entendía la necesidad de poblar el país y coincidía con la masa de inmigrantes en la necesidad de garantizar la educación gratuita desde el Estado. Ni para los inmigrantes ni para los gobernantes el financiamiento de la educación universitaria constituía un problema: aunque muchos inmigrantes soñaran con el “hijo doctor”, su problema inmediato era alfabetizarse, que sus hijos terminaran la primaria y los adolescentes estudiaran o trabajaran. La educación primaria recién se generalizó a mediados del siglo XX y la secundaria probablemente alcance al conjunto de la población a mediados del XXI. Pero el conjunto de la educación se concebía como una responsabilidad pública, esto es, estatal.

Tanto Bartolomé Mitre, al fundar los Colegios Nacionales, como Domingo F. Sarmiento, en su tarea de extensión de la educación primaria y la formación docente, apostaron al esfuerzo estatal en la expansión de la educación. Roca avanzó en la consolidación del Estado nacional, fortaleciendo el espacio público y ubicando a la Iglesia Católica en un espacio privado. La ley n.° 1420 expresaba claramente el carácter público como sinónimo de estatal de la educación primaria, a la vez que cedía territorio a la Iglesia “fuera de las horas de clase”, decisión que hemos discutido (Puiggrós, 2017). Pero es contundente respecto al carácter gratuito de la educación pública.

En tanto, la tendencia predominante que se sostuvo desde aquellos años hasta 1958 (cuando se produjo el enfrentamiento entre los defensores de la educación laica o pública y la educación libre o privada durante el gobierno de Arturo Frondizi, frente a la Ley Domingorena que legitimó esta última) era que las universidades fueran estatales y nacionales. El gobierno nacional debía financiarlas. Un ejemplo de las opiniones al respecto de principios del siglo XX está en el debate desarrollado en el Senado de la Nación en ocasión del tratamiento de la ley-convenio n.º 4699 que fundó la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) en 1905. El artículo 2º del proyecto de ley autorizaba al Poder Ejecutivo Nacional a imputar a la partida de rentas generales los gastos que requiriera la instalación y el funcionamiento de la nueva universidad, hasta que se los incluyera en la Ley de Presupuesto. El senador Nicolás Avellaneda objetó el mencionado artículo. El ministro Joaquín V. González le respondió que su supresión sería equivalente a suprimir la Universidad, pues se carecería de medios para “darle vida” y para cumplir con el convenio firmado con la provincia de Buenos Aires para el traspaso de institutos, bienes y el personal de esa jurisdicción, “desde que en ese convenio se establece que la Nación sostendrá la Universidad con sus propios recursos” (González, 1915: 71).

En el mensaje de Joaquín V. González a la Asamblea General de Profesores de la UNLP, celebrada el 18 de diciembre de 1914, el fundador de esa universidad sostiene que la “renta propia”, constituida por magros aranceles, nunca alcanzaría a suplantar los aportes provenientes del Presupuesto Nacional:

la renta propia no puede crecer en la misma proporción (que el aporte estatal), por la dificultad de aumentar las

contribuciones arancelarias que encarecerían desmesuradamente los gastos de estudios, en un país no habilitado a costear la enseñanza, y en el cual, por mucho tiempo aún, será esta una cuestión de orden vital para el Estado (González, 1915: 36).

El Movimiento Reformista de 1918 descontaba que la enseñanza universitaria era una función pública y esbozaba un concepto avanzado de Estado, en el cual tuviera cabida la compleja relación entre derechos políticos y libertad. El financiamiento no constituía un problema, dada la extracción social y la baja cantidad de estudiantes que tenía éxito al subir la empinada gradería de la educación formal. Pero algunos de sus principales exponentes, como fue Gabriel Del Mazo, sostuvieron la legitimidad del carácter gratuito de los estudios universitarios. En el Primer Congreso Nacional de Estudiantes realizado en Córdoba en 1918, Del Mazo y Dante Adigó presentaron un proyecto de resolución cuyos argumentos son de interés. El proyecto consta de dos artículos, el primero se dirige a los poderes públicos propiciando el establecimiento de la gratuidad sostenida por un “impuesto al ausentismo” y el segundo recomienda a las federaciones universitarias que recauden fondos para becas entre particulares.

Pero no se entienda el mencionado impuesto desde la lógica neoliberal pues, por el contrario, se refiere a una contribución inmobiliaria que se aplicaría a propietarios que no residieran en el país y a los residentes que hubieran estado ausentes más de un año al momento de la contribución. En cuanto a las becas, se propone que la Federación (obviamente integrada por estudiantes de buen nivel económico) las gestione y destine a estudiantes pobres. Del Mazo es incisivo en el discurso de presentación del proyecto ante la

Asamblea: insta a aclarar qué se entiende por “universidad democrática” o “popular”, y la vincula con el aumento de la colectividad de estudiantes, en tanto rechaza el argumento que acusa a la gratuidad de atraer una multitud de alumnos:

el país no podrá tener sino una inmensa satisfacción, un grande orgullo, en tener un día una plétora de hombres capaces y socialmente útiles. No es ese mal, entonces. El mal, el inconveniente para la universidad democrática [...] es que una minoría del pueblo usufructúe en ella los derechos que no le deben ser exclusivos (Del Mazo, 1941).

En cuanto al reclamo sobre el beneficio que recibirían estudiantes adinerados en la universidad gratuita, Del Mazo dice que el tema no le interesa, pues habrá otras maneras de intervenir sobre sus ganancias:

lo interesante, lo medular y esencial, es que a los pobres, por simples razones económicas y no de capacidad, no se les dificulte la posesión de la cultura superior que es patrimonio de la humanidad entera (ídem).

### **De universidad gratuita a universidad mercantilizada**

Es en la década de 1940 cuando se empieza a sostener que la universidad pública es un servicio que el Estado debe disponer para toda la sociedad con los impuestos que pagan los ciudadanos. El 22 de noviembre de 1949, el presidente de la Nación, Juan D. Perón, firmó y promulgó el decreto n.º 29337 de gratuidad de la enseñanza universitaria. Desde esa fecha

todas las universidades nacionales suprimieron el arancel. La Ley Taiana (n.º 20654/74), aprobada en el tercer gobierno peronista, reunió por primera vez la *gratuidad* con las banderas reformistas *autonomía*, *libertad de cátedra* y *cogobierno*.

Luego de que fueron interrumpidas la continuidad institucional y la vida universitaria por la dictadura militar entre 1976 y 1983, el gobierno de Raúl Alfonsín (1983–1989) repuso los cuatro principios y restableció la vigencia de la Ley Avelleda. El gobierno de Carlos S. Menem (1989–1995/1995–1999) dictó una Ley de Educación Superior (n.º 24521/95) que abrió la posibilidad a su arancelamiento y mercantilización, acorde con las directivas del Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el marco de la instalación de las políticas monetaristas, la libertad de mercado y la reducción del sector público. La política educativa fue invadida por economistas neoliberales.

En la Convención Constituyente de 1994 hubo una histórica disputa sobre el alcance de los términos “igualdad” y “equidad” en relación con la educación. Con fuerte presión de delegados del BM en el lugar, el bloque oficialista logró que se inscribieran aquellos términos de manera vinculante: la *gratuidad* quedó subordinada a la arbitrariedad de la definición circunstancial de *equidad*. El ministro de Educación del gobierno de Menem, Jorge Rodríguez, argumentó que la gratuidad debía sostenerse para los tres niveles escolares y la formación docente, pero no para la universidad, pues allí concurren los sectores de mayores ingresos (Puiggrós, 1995: 197–204).

La incorporación del término *equidad* junto a *gratuidad* en el artículo 75, inc. 19 del texto constitucional respondió a las presiones del BM –cuyos representantes estuvieron presentes en los entretelones de la Convención–, del FMI y de fun-

daciones como FIEL que cumplieran con las directivas neoliberales. Moderando la *igualdad*, al distribuir la educación *equitativamente* se buscaba resolver con una voltereta discursiva la discusión de fondo acerca de los alcances sociales que debe tener la universidad. La definición de *equidad* está sujeta a opiniones, pero es definida como “moderación en el precio de las cosas que se compran, o en las condiciones que se estipulan en los contratos” por la Real Academia Española. El convencional constituyente justicialista Tulio Abel Del Bono fue claro con respecto a la situación al advertir que había una confusión sobre el alcance de los dos términos en juego incluso en las filas de la mayoría. Dijo:

Pareciera que hemos encontrado una fórmula de compromiso de la gratuidad más la equidad, sobre la que acordamos en el dictamen de mayoría, pero me temo que todos los que firmamos el dictamen no interpretamos lo mismo [...] De todos modos, si llegara a prevalecer el criterio de la gratuidad solo para el que no puede pagar, deberíamos escribirlo con toda claridad para no dar lugar a dudas ni equívocos e interpretaciones futuras (CNC, 1994).

### **Argumentos contra la gratuidad**

Es importante advertir que los principios de política universitaria impuestos por los organismos internacionales encontraron un terreno fértil en la clase alta argentina, los liberales a ultranza, las corporaciones profesionales, la prensa de derecha y sectores de la burocracia universitaria, que eran, y siguen siendo, adversos a la democratización de la educación superior.



Sus razones son económicas, políticas y, en los primeros sectores enumerados, fuertemente ideológicas. Los argumentos de entonces y de ahora son semejantes, y se suman en el escenario actual corporaciones empresariales interesadas en el negocio de la educación, que está en pleno crecimiento como parte del proceso de concentración global del capital. Los considerandos principales del rechazo a la gratuidad son:

- la educación es un bien y no un derecho;
- no es bien social sino privado;
- su carácter es individual y no social;
- los sujetos de la apropiación de los beneficios de la educación universitaria son los individuos, y no se reconocen sus efectos sobre la sociedad;
- la apropiación no puede responder a la lógica de la igualdad sino a la de la equidad;
- la equidad se asegura si los individuos que se apropian de la “renta educativa” pagan un arancel a cambio de los servicios educativos que reciben;
- por lo tanto, deben ser los individuos quienes financien su educación universitaria;
- su distribución debe determinarse por criterios meritocráticos;
- el Estado debe intervenir para seleccionar a los más aptos mediante evaluaciones durante y al término de los niveles de educación obligatoria, en el ingreso a las universidades y en la matriculación profesional;
- la calidad y la cantidad son términos mutuamente excluyentes;
- debe darse prioridad al financiamiento de potenciales talentos, antes que a amplios sectores sociales;

- el principio de libre juego de la oferta y la demanda en la educación, considerada un mercado acorde a los postulados de la economía neoclásica, permitirá formar la cantidad y el tipo de profesionales que demande el mercado, de modo de cumplir una asignación de recursos eficiente;
- la gratuidad de la universidad pública atenta contra la libre elección de los individuos entre la oferta pública y privada;
- la gratuidad atenta contra el principio de libre competencia entre los proveedores públicos y privados de educación;
- la libre competencia asegurará la mejora de la calidad de los docentes;
- los costos sociales disminuyen si los individuos se hacen cargo de las consecuencias de su elección;
- la gestión educativa privada es siempre más eficiente que la pública (se usan como indicadores el cociente entre la cantidad de graduados y la matrícula total o bien el gasto por graduado, comparando entre universidades públicas y privadas y entre países);
- quien elige una universidad privada es objeto de una doble imposición tributaria;
- la desocupación o subocupación de profesionales muestra que hay que limitar el número de universitarios.

En síntesis: el carácter público, gratuito y masivo de la educación pública atenta contra los principios de la teoría neoclásica: *la equidad* queda asegurada si quienes se apropian de la “renta educativa” pagan un arancel a cambio de los servicios educativos que reciben; la asignación óptima de recursos se alcanza cuando, considerando a la inversión educativa

un gasto y no un derecho, se establecen mecanismos de retorno de la dotación inicial y se registran ganancias. La libertad de elección requiere la derogación de todas las normas, reglamentaciones y prácticas de las naciones y las universidades hasta lograr la libre circulación del mercado mundial de la educación superior. Esa postura es fuertemente impulsada por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE) para sus países miembros.

### ¿Por qué la gratuidad?

Los argumentos neoliberales son presentados como evidencias provenientes de un discurso supuesto como científico, que no tiene en cuenta hechos relevantes en países ricos y pobres, donde el arancelamiento universitario acarrea crecientes problemas. En los Estados Unidos, el endeudamiento de las familias que toman préstamos para solventar la educación universitaria de sus hijos aumentó el 70% en tres años, y cientos de estadounidenses emigran hacia universidades alemanas, que son gratuitas. Mientras Alemania abolió el cobro de matrícula tanto para estudiantes nacionales como extranjeros, la deuda estudiantil en los Estados Unidos alcanzó 1,5 billones en 2018 (lo que los estadounidenses llaman *trillions*, equivalentes a 1,27 billones de euros). La generación que nació a mediados de los años noventa está hundida en deudas y el estado de las finanzas familiares es preocupante, según datos de la Reserva Federal (FED) de 2016. El 70% de los estudiantes se gradúa con una deuda cercana a los 30.000 dólares. Son mujeres quie-

nes deben dos terceras partes del total, según cálculos de la FED, pues hay más mujeres que varones matriculados, según la American Association of University Women, que explica también que las mujeres tardan más tiempo en cancelar su deuda universitaria porque sus salarios profesionales son más bajos que los de los varones. En consecuencia, están creciendo organizaciones como el Debt Collective, que se resisten al pago de los préstamos para el financiamiento de los estudios universitarios. Según esta organización, la deuda universitaria encabeza el ranking de deudas y, aunque han logrado éxitos parciales en su reducción, para superar el problema no alcanza una estrategia de renegociación, por lo cual crearon el programa Popular Education Initiative que reclama la gratuidad de la educación pública (BBC, 2015; Institute on Inequality and Democracy, 2018).

Es también interesante observar la experiencia chilena. En 2014 Michelle Bachelet llegó a la presidencia de Chile al derrotar a su predecesor y candidato de la derecha Sebastián Piñera. El triunfo de Bachelet fue impulsado especialmente por el movimiento de una clase media asfixiada por las deudas contraídas con las entidades financieras para pagar el arancel. El entonces derrotado Piñera ganó a su vez las elecciones en marzo de 2018, derrotando a Bachelet, pero comprometiéndose a sostener la gratuidad de las universidades públicas. No obstante, la Universidad de Chile continúa cobrando la matrícula y aranceles anuales, con doble garantía privada y estatal. La Comisión Ingres, un organismo autárquico estatal destinado a la administración del sistema de créditos para estudios superiores, cuenta con 874.000 beneficiarios, de los cuales 397.000 están estudiando; de estos últimos, 151.000 son morosos, es decir el 40% del total. El estado de morosidad los inhibe para acce-

der a una línea de teléfono u obtener la devolución de impuestos en situaciones en las que corresponde (*El diario de la educación*, 2019).

El arancelamiento universitario, lejos de solucionar el financiamiento de la educación superior, produce serios problemas que afectan tanto a la retención y graduación de los alumnos como a la vida de las familias y la comunidad: sus consecuencias no son solamente individuales sino sociales. En el caso argentino también deben tenerse en cuenta una cultura y una tradición por las cuales las universidades públicas se han mantenido gratuitas. El país se ha visto beneficiado por una mayor cantidad de estudiantes y profesionales provenientes de sectores medios y populares. Ello aporta a un clima cultural más democrático en el país. No está de más subrayar que la imposición de un arancel no mejora los bajos porcentajes de graduación. Estos tienen un origen complejo, socioeconómico y pedagógico, que afecta a muchas universidades, no solamente argentinas, y ha sido insuficientemente estudiado.

Ocultando la evidencia de las distintas condiciones socioeconómicas como punto de partida (que incluyen haber tenido un acceso desigual a los niveles de educación obligatoria), se disimula que la suspensión de la gratuidad dejaría en forma automática fuera de los estudios superiores a una proporción de estudiantes cuantitativa y cualitativamente significativa. Ese hecho es una preocupación para quienes aspiramos a que todos los jóvenes que terminan la educación secundaria tengan la posibilidad de ingresar a las universidades. Por el contrario, lo prefieren quienes propugnan que las profesiones sean reguladas por arcaicos colegios profesionales de corte corporativo y aquellos que, comprometidos con las variables de la dependencia, deses-

timan los aportes nacionales al conocimiento científico y tecnológico.

## **El derecho a la educación superior**

Detengámonos en la postura que sostiene que la idea democrática de derecho supone la igualdad entre los hombres (Rinesi, 2015). Otras nociones como la de inclusión y la de mérito, disociadas de aquella noción de derecho, dejan a esta última en un lugar subordinado. Si es evidente que el Estado está obligado a garantizar la gratuidad de la educación que estableció como obligatoria, podría argüirse su desvinculación respecto de la educación superior, que no es obligatoria. Pero en tanto derecho universal, la educación no puede ser limitada ni excluyente en su aplicación al nivel superior. Hacerlo produciría una brecha en la sociedad y eliminaría la posibilidad de la *esfera pública*. Esta, en tanto espacio de múltiples intercambios, es negada si no actúa el Estado “para fortalecer el papel de la democracia en el capitalismo, interviniendo para aminorar las tendencias estructurales de la desigualdad social” (Torres: 1996, 71).

Si el Estado asume ese rol, deberá garantizar el acceso igualitario, siendo la equidad una cualidad subordinada. En este caso no se excluyen programas focalizados, como las becas y la formación de talentos, pero serán secundarios con respecto a los que abarcan al conjunto, en el marco de una adecuada planificación. Es frecuente que se intente justificar el limitado alcance de los programas focalizados señalándolos como un aporte a la equidad. De manera publicitaria se exponen éxitos de fundaciones o sujetos privados en accio-

nes educativas destinadas a grupos vulnerables, confrontándolas con la supuesta “ineficiencia” de políticas públicas de alcance masivo.

Hemos mencionado que la opinión negativa con respecto a la gratuidad reclama contra una supuesta doble imposición tributaria, que marcaría la desigualdad en desmedro de los que deciden, y pueden, pagar un arancel en una universidad privada, a la vez que deben abonar tributos que concurren a financiar la educación pública de otros. Nuevamente actúan las premisas a las que nos hemos referido: se trata de reconocer o invalidar que la educación superior tiene efectos sobre el conjunto de la sociedad, tanto mediante la formación de los profesionales y técnicos, de la investigación, de desarrollos tecnológicos e innovaciones, como en la difusión social de la cultura. Por esa razón deberían certificarse tránsitos universitarios parciales o, dicho en el lenguaje dominante, *poner en valor* cultural y también económico los conocimientos adquiridos por los alumnos en tramos de las carreras, aunque no las hayan concluido, así como la inversión económica y el esfuerzo humano puesto en la enseñanza. Se trata de *valorar* en lugar de *descalificar* los aprendizajes que se han adquirido.

Otra objeción sostiene que la educación superior estatal gratuita limita el derecho a la libre elección por parte de los individuos, pues establece diferentes condiciones de acceso a las universidades públicas y a las privadas limitando de ese modo la libertad de enseñar y aprender. Una interpretación liberal de este último precepto constitucional fue la Ley Domingorena (n.º 14557/58), que autorizó a las universidades privadas a emitir títulos habilitantes. El mismo punto de vista debería reconocer que el campo de la libertad se ensancha si existe la opción gratuita. Por otra

parte, nada impide que una universidad privada decida ser gratuita.

Frente a la opinión que sostiene que el pago de un arancel en un establecimiento privado debería ser reconocido con la liberación de impuestos referidos a educación pública, cabe decir que se trata de una elección de tipo privado, una decisión personal que no puede invalidar las obligaciones del individuo con la sociedad, ni eximirlo de aportar a las prestaciones públicas de las cuales es beneficiario.

Carece de sentido discutir desde abordajes técnicos las estrategias meritocráticas de selección. Cualquiera sea su formato, no van dirigidas a mejorar la “calidad” de los universitarios, sino a asegurar su selección de acuerdo a las demandas del mercado y, en algunos casos, reproducir los privilegios. Estos requieren desigualdades y distinciones sociales que el acceso gratuito a la universidad tiende a disminuir. En ese sentido los medios de comunicación monopólicos realizan una insistente campaña a favor del arancelamiento y otras medidas selectivas de la población universitaria (Guadagni, 2016).

## **Los factores de la gratuidad**

Sin duda la eliminación de los aranceles no alcanza para garantizar el acceso universal a la educación superior. Si bien existe una relación entre la mejoría de la situación económica de los sectores medios y populares y el ingreso a las universidades, hasta hace algunos años no había variado significativamente la proporción de hijos de obreros, que se mantuvo cerca del 5% hasta 2014 (Delich, 2014), y de la clase media baja, que cursaban estudios universitarios. El fuerte



cambio se produjo a raíz de la creación de universidades situadas en el conurbano bonaerense en el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Varias de esas universidades se fundaron sobre la base de espacios de cierta ambigüedad institucional, facilitados en muchas ocasiones por los municipios, adonde llegaban universidades como la de La Plata y Buenos Aires, entre otras, ofreciendo ciclos de estudio, como el CBC de la UBA, tramos de carreras o, en menor medida, tecnicaturas y otras modalidades de educación superior. El crecimiento de esos espacios como unidades académicas originales mostró la magnitud de la demanda no atendida en las sedes tradicionales y justificó las fundaciones de universidades en esos lugares. Es una prueba del acierto de esa decisión que entre el estudiantado actual de educación superior del conurbano la mitad trabaja, una proporción menor de un dígito tiene padres con estudios universitarios, y es significativa la incidencia de alumnos provenientes de sectores tradicionalmente marginados de la educación superior.

La creación de las nuevas universidades públicas está encomendada por la Ley de Educación Superior al Congreso de la Nación y demandó un arduo trabajo a los legisladores en torno a los informes de factibilidad, las opiniones de los diversos sectores de cada municipio o relacionados con la futura universidad, así como el análisis de la demanda en relación con otras instituciones de educación superior de la zona. Fue parte importante del trabajo legislativo la argumentación política y pedagógica frente al rechazo inicial por parte de quienes defendían el monopolio de las universidades tradicionales y manifestaban su rechazo a facilitar el ingreso de los sectores populares. Esta última opinión quedaría años después reafirmada con la declaración de la gobernadora de la Provincia de Buenos Aires María Eugenia Vidal, en la que sugirió la inutili-

dad de invertir en educación superior de los “pobres”, durante una reunión del Rotary Club:

¿Es de equidad que durante años hayamos poblado la Provincia de Buenos Aires de universidades públicas cuando todos los que estamos acá sabemos que nadie que nace en la pobreza en la Argentina hoy llega a la universidad?\*

Por el contrario, la aprobación parlamentaria de la creación de las nuevas universidades cumplió con el mandato constitucional de la igualdad: sin caer en la trampa de la equidad, atendió a la demanda de los jóvenes de los sectores populares y fue una apuesta al futuro.

A partir del gobierno de Cambiemos las condiciones económicas del alumnado cambiaron profundamente, con consecuencias que empiezan a notarse en sus posibilidades de sostener los estudios. Además de las medidas urgentes que es necesario reclamar al gobierno nacional, de los apoyos que debería prestar el gobierno de la Provincia de Buenos Aires a sus jóvenes y de aquellos que varios municipios están acercando a los estudiantes, es necesario analizar los factores que deben complementar la gratuidad para garantizar la posibilidad de los estudios.

El asentamiento territorial ha demostrado no ser un factor menor, no solamente por disminuir el costo de los traslados sino porque el territorio, el lenguaje, los rituales y el tipo de herencia cultural familiar de los sectores populares tienen

\* Estas declaraciones se pueden ver en “Polémica frase: María Eugenia Vidal sobre los pobres y la Universidad, 31 de mayo de 2018”, en <https://www.youtube.com>.

escasa presencia en los claustros universitarios tradicionales. En estos reina un clima social, presupuestos culturales, lenguajes academicistas, que los fundamentos de las nuevas universidades han tratado de evitar al generar vínculos con entornos distintos. Universidades como la de Quilmes o la de General Sarmiento han sido pioneras en pensarse inscriptas en su ambiente, vinculándose con actores, necesidades, aspiraciones de las localidades. Esas experiencias, junto con las de la mayoría de las universidades creadas en el gobierno anterior, han superado la tradicional idea de extensión universitaria entendida como colaboración o ayuda de la comunidad universitaria a poblaciones *desposeídas*. No es un logro menor el hecho de definir como posible alumnado universitario a esa misma población. Sin duda es un abordaje que facilitará el ingreso, la permanencia y la graduación de los estudiantes.

De más está recordar el papel que juegan las becas, los comedores universitarios y otras acciones complementarias en la gratuidad de la educación. Actualmente resulta indispensable que las universidades garanticen el acceso a internet y que produzcan materiales digitalizados, evitando la invasión de fotocopias o de contenidos en venta por empresas, fundaciones u ONG que tergiversen las orientaciones de las instituciones públicas con finalidades mercantiles. Finalmente, debe recordarse que la ley n.º 27204 de 2015, denominada Ley Implementación efectiva de la Responsabilidad del Estado en el nivel de la Educación Superior, Modificatoria de la Ley de Educación Superior n.º 24521/95, establece la gratuidad de la educación superior y el ingreso irrestricto, y afirma que las universidades deben ofrecer cursos de nivelación, orientación profesional y vocacional, así como garantizar las condiciones para el acceso, permanencia, graduación y egreso de los estudiantes.

Abordando la educación superior como derecho universal, sostenemos que la instancia creada para atender al bien común es el Estado. Las universidades públicas son organismos autónomos y autárquicos del Estado nacional. Este debe planificar la educación superior y la investigación, en diálogo con la comunidad universitaria y con otras representaciones sociales, fortaleciendo el espacio público. Los avances de la tecnología, los cambios en las formas de comunicación y el aprendizaje temprano de lógicas avanzadas, impactan sobre la organización de la educación mostrando la inconsistencia del antagonismo calidad/cantidad y de los cálculos basados en la relación estudiantes/docentes, o ingresantes/graduados. La sociedad tiene ante sí las llaves para reconfigurar las universidades sobre la base del *derecho a la educación* y el respeto a la dignidad social. La pedagogía tiene una ardua labor que cumplir, si se compromete con ello.



## Bibliografía

- APPEL, Hanna, *The Debt Collective: \$600 million in debt discharge*, University of California, L.A., Debt Collective, Institute on Inequality and Democracy, 2018, en <https://challengeinequality.luskin.ucla.edu/the-debt-collective-600-million-in-debt-discharge/>.
- Convención Nacional Constituyente (CNC), *Actas taquigráficas*, Santa Fe, CNC, 1994.

- BBC, “Los jóvenes que se niegan a pagar sus deudas estudiantiles en Estados Unidos, 31 de marzo de 2015”, en [www.bbc.com/mundo/noticias](http://www.bbc.com/mundo/noticias).
- DELICH, Francisco, *808 Días en la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Eudeba, 2014.
- DEL MAZO, Gabriel, *La Reforma Universitaria. Tomo I, El Movimiento Universitario Argentino (1918-1940)*, La Plata, Centro de Estudiantes de Ingeniería, 1941.
- El diario de la educación*, “La deuda universitaria en Chile asfixia a los estudiantes y beneficia a los bancos”, Santiago de Chile, 2018, en [www.eldiariodelaeducación.com/blog/2018/06/18](http://www.eldiariodelaeducación.com/blog/2018/06/18).
- GONZÁLEZ, Joaquín V., *Política Universitaria*, Buenos Aires, Librería La Facultad, 1915.
- GUADAGNI, Alieto, “Nuestra universidad desperdicia recursos”, Buenos Aires, en *Clarín*, 8 de mayo de 2016.
- POZZI, Sandro, “Los créditos ahogan a los estudiantes de Estados Unidos: sus deudas superan los 1,5 billones de US\$”, Madrid, en *El País*, 8 de junio de 2018.
- PUIGGRÓS, Adriana, *Volver a Educar*, Buenos Aires, Ariel, 1995.
- , *Adiós Sarmiento*, Buenos Aires, Colihue, 2017.
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Espasa Calpe, 1981.
- RINESI, Eduardo, *Filosofía(y)política de la Universidad*, Buenos Aires, UNGS, 2015.
- TANCK DE ESTRADA, Dorothy (coord.), *Historia mínima ilustrada, La Educación en México*, México, El Colegio de México, 2011.
- TORRES, Carlos A., *Las secretas aventuras del orden*, Miño y Dávila, 1996.
- TNT Amortizados, “Contra el arancel. Una discusión crítica sobre los intereses y argumentos que impulsan la privatización de la universidad pública argentina”, en *Realidad Económica*, IADE, Buenos Aires, abril de 2002.
- Voces en el Fénix*, “La Universidad como derecho”, n.º 65, Buenos Aires, septiembre de 2017.

# Los orígenes de la educación superior como un derecho

**Alberto Sileoni**

ESTE ARTÍCULO SE PROPONE REFLEXIONAR en torno a dos medidas de enorme impacto social y político producidas hace 70 años, en 1949, durante el primer gobierno de Juan Domingo Perón: la nueva Constitución de la Nación Argentina y el decreto n.º 29337 que suspendió el cobro de los aranceles universitarios.

Ubicamos ambas decisiones en un contexto social y político de ampliación de derechos, con un Estado solidario que los garantizaba, y trabajadores que podían soñar una vida mejor; eso fue el peronismo histórico, durante la década que transcurre entre los años 1945 y 1955.

La Constitución de 1949, expresión tardía del constitucionalismo social, establece entre otros principios fundamentales que “la educación y la instrucción corresponden a la familia, y a los establecimientos particulares y oficiales que colaboren con ella”. El peronismo adjudicaba a la familia la tarea de ser la primera instancia educadora, ponderación que, en cierto sentido, refuta la interpretación que lo presenta como un gobierno que interviene en el ámbito de las decisiones privadas a través de la insistente propaganda y el culto a la persona del líder.

La segunda decisión es el decreto n.º 29337 del 22 de noviembre de 1949, que determinó la suspensión de los aranceles, inaugurando el tiempo de la gratuidad de los estudios universitarios.

Un concepto que atraviesa aquellas discusiones y está presente en ambas decisiones políticas es el rol y sentido que debe tener el Estado nacional; si ha de estar comprometido con el destino de los que menos tienen o actuar una fingida neutralidad que, en definitiva, reiteradamente favorece a los poderosos.

Reconocemos la enorme importancia de poseer y ejercer efectivamente los derechos, en este caso, el derecho a la educación universitaria pública y gratuita, y creemos imprescindible su defensa, sobre todo en este momento, en que las políticas neoliberales los amenazan seriamente.

Finalmente haremos breve mención a los intereses contrarios a estas conquistas; antes y ahora hubo y hay sectores sociales y políticos contrarios a la progresividad de los derechos, especialmente a que las aulas universitarias se llenen con las hijas y los hijos de las clases trabajadoras.

## **La Constitución Justicialista de 1949**

La Constitución de 1949 fue sancionada por un gobierno nacional y popular surgido, paradójicamente, de la Revolución militar de 1943, en la que destaca el entonces coronel Juan Domingo Perón. Sostiene la presencia de un Estado garante de los derechos de ciudadanos y ciudadanas; la justicia social complementa ese concepto, que trasciende lo social y laboral al incluir normas económicas, sociales y culturales.

La nueva Constitución Nacional incorporaba los debates de la época e incluía los derechos laborales y sociales, denominados de segunda generación, en línea con el constitucionalismo social existente desde hacía unos años en el mundo (entre otras, las constituciones de México, de 1917, y de Weimar, Alemania, de 1919). Ubicaba en el centro al hombre y a su comunidad, con claras resonancias cristianas, humanistas y sociales, que superaban las concepciones liberales que desde el siglo XIX sostenían la propiedad privada y el libre mercado como principios inamovibles.

Su autor intelectual fue Arturo Enrique Sampay, relevante constitucionalista que tuvo una decidida intervención en la redacción del proyecto original, junto con otros juristas peronistas. Era un joven entrerriano de 37 años, yrigoyenista y nacionalista católico de férreas convicciones sociales.

La Constitución valoriza al Estado que asegura los derechos de las mayorías, y específicamente desarrolla la idea de que los servicios de suministro debían ser públicos y bajo ningún concepto podían ser enajenados o concedidos para su explotación (Galasso, 2005: 156).

Es muy interesante repasar el Informe de la Comisión Revisora de la Constitución presentado el 8 de marzo de 1949 por Sampay. Es el despacho de la mayoría, donde se caracteriza el liberalismo de la Constitución de 1853, y uno de sus supuestos básicos, que es la supuesta “prescindencia” del Estado. Discute la tesis liberal de un Estado distante de las necesidades del pueblo, falsamente neutral, en tanto esa abstención es decididamente una postura a favor de los poderosos.

En ese sentido, expresa Alberdi, planteando la interdicción del Estado en materia económica y social, ¿que exige la riqueza por parte de la ley para producirse y crearse? Lo que



Diógenes exigía a Alejandro: que no le hiciera sombra. [...] El orden natural del liberalismo, entonces, recibido de la concepción doctrinaria de los fisiócratas, se asentaba sobre un concepto absoluto de la propiedad y sobre la creencia de que la acción privada, movida por el solo interés personal, sería capaz de generar automáticamente un orden justo.\*

En reiterados pasajes de nuestra historia, el retiro del Estado no tuvo la consecuencia de producir un mercado equilibrado y justo, sino al contrario, desató las peores fuerzas del individualismo y la codicia, siempre en detrimento de los más necesitados. Lo dice con mucha precisión el Informe:

En tales circunstancias, la no intervención implica la intervención a favor del más fuerte, confirmando de nuevo la sencilla verdad contenida en la frase que Talleyrand usó para la política exterior: “la no intervención es un concepto difícil; significa aproximadamente lo mismo que intervención”.

Los conceptos de libertad e igualdad abren otra interesante disputa teórica. El general Perón valoraba el legado del liberalismo respecto del valor “libertad”, pero entendía que la libertad a secas era un concepto abstracto e ilusorio, que necesariamente debía ser complementado con el de justicia e igualdad, que lo complementaban.

Desde tiempo atrás el pensamiento político había comprendido que la libertad sin igualdad y justicia podía convertirse en una trampa para los débiles. Es muy conocido el discurso que

\* Informe de la Comisión Revisora de la Constitución, en *Manifiestos Políticos 1890-1956*, pág. 438.

pronunciara el sacerdote Henri Dominique Lacordaire en 1848 en la catedral de Notre-Dame de París, que con el paso de los años se convirtió en referencia ineludible de esta tensión política. Textualmente afirmaba que “entre el fuerte y el débil, entre el rico y el pobre, entre el amo y el siervo, es la libertad la que oprime y la ley la que redime”. En este caso la ley debe interpretarse como el límite, la necesidad de que existan condiciones que adjetiven esa libertad, ya que en sociedades desiguales, la libertad de la pura teoría nunca acontece, del mismo modo que nunca se llega a la “igualdad de oportunidades”.

Y así lo expresa el presidente Perón en otro discurso, el de la apertura de sesiones de la Asamblea Constituyente convocada para reformar la Constitución el 27 de enero de 1949:

El siglo XIX descubrió la libertad pero no pudo idear que esta tendría que ser ofrecida de un modo general y para ello era absolutamente imprescindible la igualdad de su disfrute. Cada siglo tiene su conquista, y a la altura del actual debemos reconocer que así como el pasado se limitó a obtener la libertad, el nuestro debe proponerse la justicia.

Los cambios que incorpora la nueva Constitución, audaces o modestos según quién interprete, son a nuestro juicio muy significativos. Se incorporan en el Preámbulo las tres banderas de la nación justicialista, socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana, incluye la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer, la autonomía universitaria, la elección directa de presidente y vicepresidente y la posibilidad de reelección. Pero además

se integraron al cuerpo constitucional los nuevos derechos sociales: del trabajador, de la familia, de la anciani-

dad, a la educación y a la cultura. Lo más transformador fueron los cambios establecidos en el régimen económico, que en el marco de una economía social y humanística establecía –mediante los artículos 37 a 40– el carácter social de la propiedad privada y la función social del capital, condiciones para la expropiación legal de bienes privados y el establecimiento como principio indiscutible de la propiedad estatal sobre los servicios públicos y la riqueza del subsuelo (Piñeiro Iñíguez, 2010: 713).

El artículo 40 tiene una relevancia notable. José Pablo Feinmann afirma que por su claridad ideológica fue incorporado –como artículo 10– en la Constitución Política del Estado chileno de 1971, por el gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende. Es el artículo que previene la enajenación del patrimonio nacional, y relaciona la existencia de la Nación con su soberanía:

a que un Estado no se someta a los capitales extranacionales o a los oligopolios que trabajan en complicidad con el empresariado nacional, pues precisamente lo que afirma el artículo 40 es lo que sigue: Los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedades imprescriptibles e inalienables de la Nación (Feinmann, 2010: 118).

La efímera Constitución de 1949 fue derogada el 27 de abril de 1956 a través de un frágil instrumento, “una Proclama” ilegítima emanada del gobierno dictatorial autodenominado Revolución Libertadora, que había asaltado el poder meses antes. Es preciso decir que el modelo econó-

mico que los golpistas querían impulsar tropezaba con su letra y espíritu; la condición semicolonial imponía el inmediato retorno a la ley de 1853.

El giro político iba acompañado por otra orientación respecto de la política social y un retorno a la ortodoxia económica. Alan Rouquié afirma que a través del invocado proceso de redemocratización se operaba “una restauración de los grupos dirigentes hechos a un lado por Perón. Los dueños del país volvían a tomar en sus manos las riendas del Estado” (Cholvis, 2016).

### La Constitución de 1949 y la educación

El capítulo destinado a educación y cultura establece que la familia es la entidad responsable en colaboración con el Estado y las instituciones; la enseñanza primaria obligatoria y gratuita y la creación de escuelas rurales; el servicio de orientación profesional, la autonomía universitaria y la responsabilidad de las universidades de ubicarse en el centro del desarrollo regional; la protección estatal para ciencia, arte e investigación, la distribución de becas para todos los niveles educativos y la protección del patrimonio cultural de la Nación, como responsabilidad del Estado.

Las discusiones producidas en la Convención tienen una enorme riqueza. Sampay hace referencia a la coincidencia que debe existir entre el espíritu de la Constitución y el del sistema educativo:

El *ethos*, esto es, el sistema de conducta que informa una Constitución, debe constituir a la vez el esquema de conducta que aliente el sistema pedagógico nacional [...] Se

explica [...] que el ideal de formación personal perseguido por la educación, y el ideal de vida colectiva que la Constitución se propone, están determinados por la misma concepción del hombre y de la sociedad, por un mismo esquema de vida personal y colectiva, desde que el bien es idéntico para el individuo y para el Estado (*La Constitución de 1949*, 1975: 254).

El peronismo impactó profundamente la educación argentina, en términos de inclusión, inversión y presencia de un Estado interventor y benefactor preocupado por ampliar el horizonte de derechos.

Hubo una notable expansión de la matrícula en todos los niveles, se mejoraron los salarios de los docentes y se construyeron y equiparon numerosos edificios escolares. La modalidad de enseñanza técnica recibió una atención especial. Se creó la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional y se organizaron escuelas-fábrica, escuelas de aprendizaje, escuelas de capacitación obrera y de capacitación profesional femenina (Somoza Rodríguez, 1997: 116).

Consideramos que aquellas conquistas fueron reverdecidas en los últimos años con las nuevas leyes educativas, la construcción de miles de escuelas, la creación de 17 nuevas universidades públicas y de dos canales educativos, la implementación de un programa tecnológico que llegó a 5,4 millones de alumnos y docentes y la distribución de más de 90 millones de libros. Más derechos, mejor educación, más sueños concretados en las aulas argentinas.

## El peronismo histórico y la Universidad

La controversia sobre la intervención del Estado en el sistema universitario, los límites de la autonomía, la relación entre ciencia y proyecto de país, están en la raíz de la lucha por la soberanía política, la justicia social y la independencia económica. Felizmente, en nuestra patria, una fecunda tradición de autores del pensamiento nacional plantearon esas discusiones con generosidad y valentía.

En países dependientes es prioritario construir un modelo de pensamiento propio, que incluya una interpretación nacional de los procesos sociales, recupere la voz de los excluidos y se independice de la mirada eurocéntrica que desdén lo nacional, por inferior.

Esa ideología es la que –con dificultades y errores– el peronismo –aquel y el de nuestros días– propuso a la sociedad: demostrar la parcialidad de la falsa “neutralidad” científica, garantizar derechos a “todos y todas”, ampliar la democracia de los claustros y ubicar a la universidad en el camino del interés nacional.

En este punto resulta necesario mencionar la concepción de universidad que incorpora la Constitución de 1949. En su carácter de convencional, Enrique Sampay caracteriza la universidad deseada:

El ahondamiento de cada universidad en los estudios de la historia y en la tradición que da fisonomía a la región, que desarrolla el amor por lo pasado en ella y suscita el sentido de la vida en común, y la profundización de los conocimientos técnicos y científicos aplicados a las riquezas en industrias locales, convertirá a cada universidad [...] en el centro activo de una vida intelectual que,

por propia, no podrá ser interiorizada a la metrópoli (*La Constitución de 1949*, 1975: 266).

Se preocupa Sampay en distinguir que la universidad nacional y popular deberá ser equidistante de los modelos contemporáneos que proponían la Alemania nazi y la Unión Soviética colectivista de entonces. E insiste en que más allá de que debe perseguir fines útiles y aplicar técnicamente conocimientos científicos para obtener mejoras materiales, una tarea insoslayable es la vinculación con las necesidades del pueblo y el engrandecimiento espiritual del país.

La universidad [...] debe formar también las clases dirigentes de la sociedad, que indudablemente salen de sus claustros [...] Yo he pensado muchas veces que el universitario sin formación política a quien el pueblo hace su dirigente creyendo que la universidad lo preparó para esa tarea, opera [...] una “estafa de conducción política”. Por eso, la formación política de todos los universitarios, cualesquiera sean sus estudios profesionales, debe constituir el basamento espiritual de la universidad (*La Constitución de 1949*, 1975: 266).

Así, la “universidad peronista” tomaba distancia del agnosticismo liberal, reflejado en la letra de la Constitución de 1853. Esa Constitución y su modelo de universidad formaban individuos sin pueblo, indiferentes al destino de las mayorías, jóvenes sin sensibilidad por la comunidad nacional.

El peronismo critica la universidad liberal porque se empeña en educar y formar elites, sin abrir sus puertas a las grandes mayorías.

se presentaba una visión profundamente negativa y crítica de la universidad reformista que enfatizaba más en el papel social y político que habían desempeñado las casas de estudios durante la primera mitad del siglo que en sus vertientes académicas y científicas. Las universidades eran impugnadas en principio, por su carácter extremadamente elitista y por estar controladas por un pequeño núcleo perteneciente a las clases dirigentes. La universidad, durante los años veinte y treinta, se había convertido, para los líderes peronistas, en un reducto de los “hijos del privilegio” (Buchbinder, 2005: 151).

Algunos opinan que el peronismo tenía un espíritu contrario a la Reforma de 1918; en realidad no fue así y los registros de las discusiones en torno a las nuevas leyes universitarias parecieran demostrarlo. Un gran pensador nacional, Juan José Hernández Arregui, realiza un justo balance de lo que fue la universidad de esos años:

Los postulados de la Reforma del '18, extensión universitaria, agremiación estudiantil, becas, residencias estudiantiles, cooperativas, comedores y asistencia médica gratuita, universidad abierta al pueblo, equivalencia de títulos para estudiantes latinoamericanos, etc, fueron conquistas de la época de Perón. Esas conquistas fueron efectivamente logradas durante el gobierno de Perón. Una espesa red de mentiras sistematizadas ha ocultado este hecho. La universidad de la época de Perón no fue perfecta. Tuvo grandes fallas. Pero fue nacional (Recalde y Recalde, 2007: 27).



Ya hemos hecho referencia a las medidas concretas del peronismo que expandieron y consolidaron el sistema universitario posibilitando el ingreso de miles de argentinos y argentinas. Sin embargo, siempre fue tensa la relación de los estudiantes universitarios (y sus representaciones gremiales) con el gobierno popular. La Federación Universitaria de Buenos Aires (FUBA) se sumó a la Unión Democrática (opositora de Perón) en las elecciones de 1946 y diez años después, en 1955, celebró la “caída del tirano” en una Declaración que aludía al “régimen opresor y falaz” que había sumido al país en un caos y destruido la universidad argentina.

¿Por qué razón, a pesar de incrementar el presupuesto, otorgar mayores derechos, instituir la gratuidad y aumentar considerablemente la matrícula, la universidad siguió siendo el reducto de las fuerzas de la oposición? Una explicación podría ser que las universidades argentinas del siglo pasado tenían fuerte influencia de los ideales europeos ilustrados y, paralelamente, cierto desdén por el destino de la Patria Grande americana. Además, las agrupaciones estudiantiles se habían enfrentado sistemáticamente con los movimientos nacionales (ocurrió en 1930 con Hipólito Yrigoyen); seguramente habrá otros argumentos que también expliquen este desencuentro.

¿Debió haber hecho el peronismo algo que no hizo? ¿Debió transmitir de otro modo su afán democratizador para que lo comprendieran las clases medias universitarias?

Son preguntas a la historia reiteradas en este presente en el que centenares de miles de educadores y educadoras confiaron en que el neoliberalismo implementaría políticas que podrían mejorar el sistema educativo nacional y meses después, sufren por la pérdida del salario, la merma de la inversión y el significativo retroceso.

## La gratuidad universitaria

La otra decisión que democratizó la sociedad y la educación superior en nuestra patria fue el decreto n.º 29337 del 22 de noviembre de 1949, que suspendió el cobro de los aranceles universitarios en forma retroactiva al 20 de junio. La fecha antedatada es un merecido tributo a Manuel Belgrano: “Para honrar a los héroes nada mejor que imitarlos”, dijo Juan Domingo Perón en ocasión de reponer el legado belgraniano de la construcción de escuelas.

Fue una medida que reconocía los antecedentes virtuosos de la Reforma Universitaria de 1918 en lo que se refiere a autonomía universitaria, cogobierno y acceso a concursos, entre otras medidas. Así, 1918 y 1949 representan dos momentos centrales en la construcción de la universidad argentina moderna, democrática, abierta e inclusiva.

Los considerandos del decreto son explícitos y reflejan sus intenciones: el Estado debe cimentar las bases del saber fomentando las ciencias, las artes y la técnica; apoyar a los jóvenes estudiantes que aspiren a contribuir a la prosperidad de la Nación; las universidades son las instituciones encargadas de difundir la cultura y formar a la juventud. Justamente por las razones precedentes, se imponía la gratuidad, para que la mayor cantidad posible de jóvenes accedieran a los estudios superiores.

Tienen estrecha relación las medidas que analizamos en el presente artículo, porque no se puede entender la gratuidad si no se examina la época en que se produce, y no se comprende esa época sin el aporte de la Constitución de 1949. Lo dice así:

Que atendiendo al espíritu y a la letra de la nueva Constitución es función social del Estado amparar la enseñanza

universitaria a fin de que los jóvenes capaces y meritorios encaucen sus actividades siguiendo los impulsos de sus naturales aptitudes, en su propio beneficio y en el de la Nación misma.

Junto con la gratuidad universitaria, el peronismo impulsó el Ministerio de Educación que anteriormente tenía el rango de Secretaría de Estado, elevó la autonomía universitaria a nivel constitucional, introdujo servicios sociales para estudiantes (comedores), se fomentaron las ciencias, se creó la figura de la dedicación exclusiva para los docentes, se duplicaron los salarios universitarios y se creó la Universidad Obrera (actual Universidad Tecnológica Nacional), entre otras medidas. Además, se sancionaron varias leyes universitarias de enorme importancia: la n.º 13031/47 que relaciona por primera vez los objetivos del sistema universitario con la organización y proyecto político de un país y además establece el primer Sistema de Becas, y la n.º 14297/54 que define el objeto y la pertinencia de la investigación científica, desatando una enorme discusión sobre la incumbencia del Estado en esos temas.

La disputa giró en torno a las funciones del Estado. ¿Quién decide el tema a investigar? ¿El Estado o los científicos? ¿La docencia e investigación universitaria se agotan en un fin individual o son tributarias de un objetivo colectivo y social que responda a los intereses nacionales? La oposición afirmaba que el Estado no debía interferir en las decisiones científicas, que formaban parte de la autonomía y la democracia universitaria. Un Estado interventor es un Estado totalitario, exageraban. Julián Dércoli da cuenta de esas tensiones:

si la universidad es dirigida por miembros del sector privado (médicos, abogados de multinacionales, colegios

profesionales o terratenientes) en este caso sería autónoma, democrática y libre [...] lo mismo ocurre con la idea de cultura dirigida [...] cuando el Estado interviene se habla de una cultura dirigida, pero mientras las influencias culturales provengan del extranjero o se definan por medio del mercado, en este caso, se trata entonces de una cultura libre (Dércoli, 2014: 82).

Recordemos nuevamente el momento: la democratización de los claustros ocurría en el contexto de un Estado que nacionalizaba los ferrocarriles, la flota mercante, el comercio exterior, la banca y los servicios públicos, junto con una sociedad que accedía al consumo de mejores alimentos y vestidos, al sueño de la casa propia, a las vacaciones estivales, a las mejoras salariales, incorporaba hábitos que antes eran lujos, y podía llegar –o soñar con llegar– a la universidad pública. La gratuidad universitaria no era, entonces, una medida aislada, sino que formaba parte de “un conjunto democratizador”, el rostro de una época donde imperaba la justicia social.

## **El impacto de la gratuidad**

La medida de eliminar los aranceles tuvo enorme trascendencia, transformó la vida de miles de ciudadanas y ciudadanos y contribuyó a construir una sociedad más horizontal y democrática, menos elitista, donde muchos pudieron ampliar su horizonte de posibilidades y aspirar a realizar estudios superiores. Hay aspectos objetivos, fácilmente visibles, como la enorme cantidad de ingresantes que tuvo la universidad de los años cincuenta.

En los años del primer peronismo, la universidad pública debió comenzar a afrontar problemas cada vez más agudos. Uno de ellos era el explosivo crecimiento de la matrícula. En 1947 había 51.447 estudiantes universitarios, pero en 1955 ya ascendían a casi 140.000. De esta forma mientras en 1945 había tres estudiantes universitarios cada mil habitantes, en 1955 llegaban aproximadamente a ocho. Esta situación expresaba el incremento en las posibilidades de acceso a la educación que se efectivizó durante el peronismo y que se correspondía, por otro lado, con una tendencia mundial. La enseñanza secundaria experimentó también durante aquellos años un crecimiento sustancial y el número de bachilleres en condiciones de iniciar estudios superiores aumentó de manera notable a principios de los cincuenta (Buchbin-der, 2005: 159).

Estos datos son reveladores del impacto de políticas públicas concretas. El general Perón lo decía en marzo de 1970:

La conquista más grande fue que la universidad se llenó de hijos de obreros, donde antes estaba solamente admitido el oligarca. Porque la forma de llevar al oligarca es poner altos aranceles entonces solamente puede ir el que lo paga. Nosotros suprimimos todos los aranceles: para la universidad no había ni derechos de exámenes ni nada, era gratis, el Estado pagaba todo. De manera que tanto el pobre como el rico podían ir. Era un crimen que estuviéramos seleccionando materia gris en círculos de 100.000 personas, cuando lo podíamos seleccionar entre 4.000.000 (Juan D. Perón, marzo de 1970).

La masividad es un dato cuantitativo, quizá frío para algunos, pero detrás existe otra realidad menos evidente e igualmente importante, que consiste en que un gran número de muchachos y muchachas incorporaron la conciencia de poseer nuevos derechos. El proceso se viene dando en nuestra sociedad a partir de la creación de universidades en todas las provincias y en distritos populosos del denominado conurbano bonaerense. La universidad se acerca al pueblo que la empieza a ver posible, accesible. Las explicaciones de esa cercanía son varias: en principio, la proximidad geográfica resulta fundamental; pero además, la amplia oferta de horarios y la existencia de políticas activas de apoyo al aprendizaje estudiantil, sostenimiento de las trayectorias, preocupación por el aprendizaje y responsabilidad por los resultados.

Esa cercanía también es humana y cultural; la universidad ubicada en los barrios más populares pasa a ser un derecho “a mano”, y deja atrás la imagen académica tradicional que la presentaba distante e inalcanzable. Está “cerca”, porque pudimos superar la arcaica discriminación que prescribía que en ciertos “lugares sociales” nunca son bienvenidos los más necesitados (Sileoni, 2018).

El sincero sentimiento de gratitud se escucha con frecuencia en las aulas de las universidades “nuevas”; puntualmente fue expresado por una graduada perteneciente a la primera colación de la Universidad Nacional de Hurlingham, el 19 de junio de 2018 en un pasaje de su discurso: “¿cómo no quererla, si la sentimos propia?”.

El impacto de aquella decisión que cumple setenta años es el acceso de los primeros estudiantes universitarios de tantas familias argentinas. Y se comprueba si se analiza la

asistencia a la universidad de quienes viven en el Gran Buenos Aires según quintiles de ingreso: entre los años 2008 y 2015, los quintiles de menores ingresos aumentaron significativamente más (el 47% quintil 1, el 95% quintil 2), que los de mejor ingreso (el 28% quintil 4, el 21% quintil 5) (Bottinelli y Sleiman, 2017: 5).

## **La Universidad argentina**

El modelo universitario argentino es casi único en el mundo, por sus características de gratuidad, ausencia de cupos, distribución geográfica (en todas las provincias hay, al menos, una universidad pública), equilibrio entre instituciones estatales y privadas, cantidad de estudiantes respecto de la población total del país, calidad de sus servicios y horizontalidad en el trato entre docentes y estudiantes, entre otras.

Como decíamos anteriormente, ese modelo se construyó durante muchos años; la Universidad de Córdoba data de 1621 y la de Buenos Aires fue creada en 1821 y nacionalizada en 1881, por citar las más antiguas. Pero la moderna universidad pública argentina comienza con la Reforma Universitaria de 1918, sigue con el decreto de gratuidad de 1949, continúa con la universidad del tercer peronismo que profundizó la relación entre universidad y proyecto político y culmina, solo por ahora, con la política universitaria expansiva y democrática ocurrida entre los años 2003 y 2015.

Es necesario, por un criterio de justicia, incluir otros dos momentos destacados del desarrollo del sistema universitario argentino: los primeros años de la década de 1970 y el lapso 1989-2002, cuando se crearon numerosas universida-

des en el conurbano e interior de la provincia de Buenos Aires y en otras provincias argentinas.

En un modelo de “universidad de masas” es necesario considerar la constante mejora de las trayectorias educativas de los estudiantes y sus tiempos de egreso, no con el fin de satisfacer el afán de sectores obsesionados por la universidad eficientista (sin reparar en las condiciones sociales de sus estudiantes), sino porque los problemas mencionados son reales y profundos y es necesario resolverlos.

No obstante, a pesar de las voces agoreras, en los últimos años se incrementó tanto el número de los estudiantes como el porcentaje de graduación.

Entre 2003 y 2011 los egresados aumentaron el 68%, pasando de 65.000 a 109.000 egresados anuales. Pero el discurso neoliberal insiste en la cuestión de la ineficiencia de las universidades públicas. Si solo se gradúa el 20 o el 30% de los ingresantes, ¿por qué no ahorramos el dinero y reducimos drásticamente el presupuesto? Primero, sucede que ese millón y medio de jóvenes que están en el sistema público, se reciban o no, pasan por una experiencia universitaria que mejora sus conocimientos y fortalece nuestra sociedad. Segundo, ellos y todos tienen derecho a acceder al conocimiento. Tercero, si se hiciera una selección anterior, es probable que muchos estudiantes de los sectores más humildes que finalmente acceden al título quedarán en el camino. Cuarto, el problema de la graduación no se resuelve regresando al examen de ingreso de la dictadura militar, sino desarrollando políticas y realizando inversiones apropiadas para incrementar el porcentaje y la calidad de graduados (Grimson, 2018: 160).



Debe señalarse que con las medidas de ajuste presupuestario (disminución de Becas Progresar, alto desempleo juvenil) será cada vez más difícil resolver estas problemáticas. La ausencia de políticas activas a favor de la inclusión de los estudiantes ya muestra sus dolorosas consecuencias de desánimo y abandono de estudios.

### **Preservar la memoria**

La ley n.º 26320/07 del Congreso de la Nación instituyó el 22 de noviembre como el “Día de la Gratuidad de la Enseñanza Universitaria” en conmemoración a la promulgación del decreto n.º 29337. Los argumentos del proyecto de ley son muy claros: que los libros de historia y tratados sobre el desarrollo y la problemática universitaria argentina no han recogido este antecedente, sea por olvido, por razones ideológicas o políticas; que la supresión de los aranceles posibilitó que millones de argentinos hijos de trabajadores pudieran acceder a la educación superior y a la formación profesional universitaria; que esta medida permitió que no quedaran inteligencias perdidas por exclusión económica, sentando las bases para el ascenso social como fruto digno del esfuerzo, del estudio y del trabajo para todos, especialmente los más humildes y que se trata de una de las políticas de Estado de mayor importancia social, cultural, científica y económica del país.

El Decreto de 1949 fue socialmente olvidado al ser omitido por la historia oficial; se perdió su memoria porque lo escondieron, porque voluntariamente se impidió transmitir esa conquista a los jóvenes de las nuevas generaciones, muchos de

los cuales creen que la universidad es gratuita por casualidad, como parte de un hecho natural, sobre el cual no reflexionan, sin saber qué decisiones políticas concretas provocaron esa realidad. Se hurtó de los libros, del mismo modo que hicieron con el bombardeo asesino a la Plaza de Mayo del 16 de junio de 1955, como también condenaron al olvido de la historia a tantas y tantos autores “malditos”, porque sus ideas contradecían lo que “se debía pensar y divulgar.”

Asimismo, al peronismo histórico la historia oficial lo ubicó más cerca de las alpargatas que de los libros, y son muchos los que repiten esa mentira, sin esforzarse en el análisis. Fue un gobierno que produjo con sus leyes y decisiones un significativo incremento de la matrícula universitaria, decuplicó el presupuesto educativo, construyó miles de escuelas en todo el territorio nacional, incrementó el salario y, además, consolidó la educación técnica al servicio del desarrollo nacional.

La escuela pública y la gratuidad universitaria pertenecen al patrimonio del conjunto, y se han convertido en acuerdos sociales inalterables que no fueron revertidos ni siquiera por las dictaduras. No obstante, en tiempos de gobiernos regresivos como el actual, enemigos de la educación pública, es preciso mantener alerta la lucha en defensa de esas conquistas. Destacamos en ese camino, la ley n.º 27204 del año 2015, iniciativa de la entonces diputada Adriana Puiggrós, cuya sanción ratificó los principios de ingreso irrestricto, gratuidad de estudios de grado y prohibición de realizar acuerdos para mercantilizar la educación universitaria. En los próximos años, debemos trabajar en una nueva ley de Educación Superior que incluya estos principios y reoriente el rumbo de la universidad pública argentina.

## Palabras finales

En aquellos días de mediados del siglo pasado y en estos, existieron y existen numerosos sectores contrarios a la gratuidad universitaria, que no pierden ocasión de reclamar por instituciones “más eficientes”, con mayores índices de graduación y acceso restringido para las grandes mayorías. A las elites les asusta el conocimiento de los pueblos; a la sociedad excluyente no le agradan las masividades, por eso insisten en alertar sobre el “excesivo gasto” que representan tantos estudiantes poco esforzados, indolentes, que demoran su egreso.

Infelizmente para ellos, esta realidad muestra una dinámica de crecimiento que no reconoce vuelta atrás; por ejemplo, la Universidad Nacional de Hurlingham comenzó en marzo de 2019 su cuarto ciclo lectivo como universidad “mediana”, ya que tiene una matrícula de más de 10.000 estudiantes.

Comenzamos reflexionando sobre universidad y gratuidad y desembocamos en el modelo de sociedad que queremos: ¿los derechos deben ser efectivamente para todos, o solo para algunos (que siempre son los mismos)? ¿Es justo que el conocimiento se encuentre al alcance de los que menos tienen, así pueden romper el destino de privaciones y exclusión que pareciera les corresponde? ¿Es posible una universidad masiva con aprendizajes de la más alta calidad? Nuestra respuesta es afirmativa, decididamente afirmativa. Sí. Fue posible en el pasado, y debe ser posible seguir abriendo brecha, seguir concretando sueños, seguir reparando lo que la injusticia social fragmenta.

Desde fines de 2015 en la Argentina se redujo el presupuesto en educación, ciencia y tecnología, se disminuyeron las becas en número y monto, se reprimió a los docentes

como nunca en democracia, se abandonó la construcción de escuelas, no se distribuye equipamiento, tecnología ni libros, y los servicios del pago de la deuda externa vuelven a ser mayores que la inversión educativa. Lo que parecía parte de un pasado lejano, retornó con fuerza excepcional.

Y los mismos sectores que implementaron estas políticas desafortunadas y endeudaron al país en cifras formidables, exigen universidades *eficientes*, cupo de admisión y fin de la gratuidad, para terminar con los gastos inútiles. Aunque conocido, no deja de sorprender.

En un artículo denominado “El viejo y falso mito de la gratuidad”, aparecido en el diario *La Nación* el 27 de octubre de 2014, se afirma:

Los muy preocupantes índices de deserción universitaria confirman que las políticas supuestamente diseñadas para promover un acceso igualitario a los claustros profundizan en realidad la inequidad y malgastan para ello el dinero de los contribuyentes.

Insistentemente los grandes medios de comunicación vuelven sobre el tema. De nuevo *La Nación* se pregunta a principios de 2016: ¿por qué no se puede discutir el arancelamiento de las universidades? Poco tiempo después –pareciera concertado–, el 13 de mayo del mismo año, el editorial del diario *Clarín* confirma, con alarma, que la Argentina es el único país pobre del mundo con ingreso universitario libre y gratuito.

En democracia, es sabido y debe reiterarse, son bienvenidas las diferencias y es legítimo que se expresen; no objetamos la libertad de expresar opiniones. Lo que destacamos es la naturaleza profundamente política de la discusión, ya que

se refiere al tipo de sociedad que queremos construir, a sus condiciones de igualdad y justicia, y a las posibilidades de movilidad social que tienen sus ciudadanos y ciudadanas.

Una voz necesaria, por autoridad y trayectoria, es la de Eugenio Raúl Zaffaroni, quien en un artículo denominado “Universidades”, del 5 de noviembre de 2015 en el diario *Página/12*, afirma:

Nunca fue tan claro como en este siglo XXI que saber es poder, algo que las elites siempre supieron. [...] Cuanto más habitantes sepan y aprendan algo, más instrumentos tendrán para obtener sus derechos. [...] Al modelo de sociedad excluyente se le impone contener la expansión del saber, para frenar la reproducción de potenciales propulsores de la inclusión social. Siempre les molestó la gratuidad de la enseñanza universitaria. [...] Herbert Spencer, el ideólogo racista del liberalismo económico del imperialismo británico del siglo XIX, decía lo mismo: la enseñanza no debe ser gratuita, porque no se valora. [...] Aducen que hay un despilfarro porque hay desertión universitaria. Mienten mucho al respecto, pero además, si la hubiera, tampoco sería un gasto inútil. Quienes desertan, de alguna manera llegaron a la universidad y, aunque no egresen como profesionales, serán mañana trabajadores o también dirigentes, sindicalistas, políticos o empresarios. ¿Será acaso un gasto inútil que hayan pasado por alguna universidad? ¿No será útil que en la actividad que emprendan sepan algo más? ¿No será que en vez de discutir una cuestión de nivel académico, están discutiendo un modelo de universidad? La universidad de una sociedad incluyente debe ser pública, realmente gratuita y, por ende, democrática.

Las preguntas y las reflexiones se repiten, porque se renuevan los actores y las discusiones permanecen irresueltas. Continúan dos argentinas combatiendo y “empatando” hace decenas de años: la agroexportadora y financiera diseñada para pocos, y la industrial, de mercado interno y derechos laborales, la de las grandes mayorías populares.

A pocos meses de una nueva elección presidencial, vale la pena ratificar convicciones y renovar nuestras esperanzas de que la sociedad argentina decida tomar un rumbo diferente, el de la igualdad, la justicia social y la construcción de un nosotros más ético que aliente el respeto y la empatía.

Será necesario, una vez más, recordar nuestra condición de herederos de otras luchas que reverdecen las nuestras y nos impulsan a no bajar los brazos. En 2019 se cumplen 70 años de las dos extraordinarias medidas que fueron objeto de este artículo y 50 años del “Cordobazo”, gesta en que marcharon “obreros y estudiantes unidos y adelante”, mostrándonos el rumbo.

También celebramos el centenario del nacimiento de Eva Perón, ejemplo de mujer argentina y militante, que nos enseñó para siempre a los educadores que “el amor alarga la mirada de la inteligencia”, mandato inquebrantable que recordamos cada día en nuestras aulas, enseñando y aprendiendo, construyendo una educación de mayor calidad, con más inclusión e igualdad para todos y todas.



## Bibliografía

- BOTTINELLI, Leandro y SLEIMAN, Cecilia, “El sistema universitario argentino. Un mapa en expansión”, en *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, agosto de 2017.
- BUCHBINDER, Pablo, *Historia de las universidades argentinas*, Buenos Aires, Sudamericana, 2005.
- CHOLVIS, Jorge Francisco, “Consecuencias del Bando militar que derogó la Constitución Nacional de 1949”, en *Realidad económica*, IADE, Buenos Aires, abril de 2016.
- DÉRCOLI, Julián Andrés, *La política Universitaria del primer peronismo*, Buenos Aires, Punto de Encuentro, 2014.
- FEINMANN, José Pablo, *Peronismo. Filosofía política de una persistencia argentina*, Tomo 1, Buenos Aires, Planeta, 2010.
- GALASSO, Norberto, *Los malditos*, vol. 1, Buenos Aires, Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2005.
- GRIMSON, Alejandro, “El derecho al conocimiento y el aniversario de la reforma”, en Perczyk, Jaime et al., *A 100 años de la Reforma Universitaria. Conferencias en la Universidad Nacional de Hurlingham*, Villa Tesei, Universidad Nacional de Hurlingham, 2018.
- La Constitución de 1949. Comentada por sus autores*, Buenos Aires, Editorial El Coloquio, 1975.
- PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos, *Perón: la construcción de un ideario*, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI, 2010.
- RECALDE, Aritz, *Pensamiento nacional y Cultura*, Buenos Aires, Nuevos Tiempos, 2012.
- RECALDE, Aritz y RECALDE, Iciar, *Universidad y liberación nacional*, Lanús, Nuevos Tiempos, 2007.
- ROCA, Deodoro, *Manifiesto Liminar. La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de Sud América*, Manifiesto de la Federación Universitaria de Córdoba, 1918.

SILEONI, Alberto, “Honrar aquellos sueños”, en Perczyk, Jaime *et al.*, *A 100 años de la Reforma Universitaria. Conferencias en la Universidad Nacional de Hurlingham*, Villa Tesei, Universidad Nacional de Hurlingham, 2018.

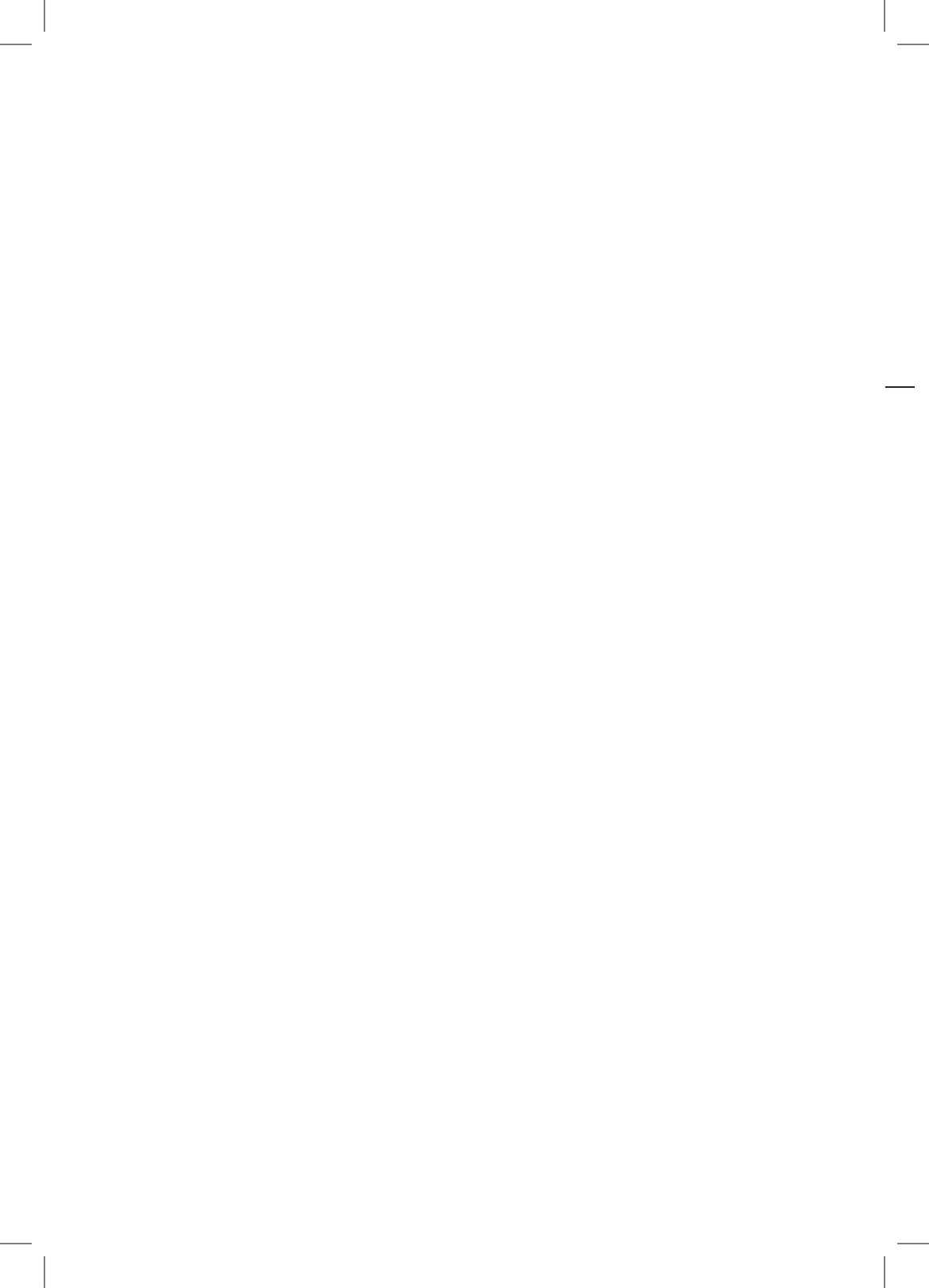
SOMOZA RODRÍGUEZ, Miguel, “Una mirada vigilante. Educación del ciudadano y hegemonía en Argentina (1946-1955)”, en CUCUZZA, Héctor Rubén, *Estudios de Historia de la Educación durante el primer peronismo. 1943-1955*, Luján, Editorial Los libros del riel, 1997.





Parte II

LA GRATUIDAD  
EN LA  
PERSPECTIVA  
DE LOS  
TRABAJADORES



# Antecedentes del decreto n.° 29337: la Universidad Obrera Nacional

**Héctor Aiassa**

## **Introducción**

Tras el durísimo impacto provocado por la crisis mundial de 1929, tanto los Estados Unidos como Europa y una parte significativa de Nuestra América inician una etapa de crecimiento y expansión de la economía, sustentada en políticas industrialistas y proteccionistas, y caracterizada por los controles y regulaciones estatales. La recuperación de las economías devastadas por la Gran Guerra, primero, y la crisis, después, alcanzó niveles tales que muchos historiadores suelen designar a aquellos años como “dorados” o “gloriosos”. Emergían, de este modo, los denominados Estados de Bienestar, que no solo insinuaban un giro decisivo respecto de las consabidas recetas liberales y/o libremercadistas sino que, al mismo tiempo, representaban una alternativa promisoría frente al comunismo del Este. Así, las principales economías del mundo adoptaban medidas intervencionistas, alentaban la producción industrial y, por consiguiente, generaban empleo, impulsaban la sindicalización de los trabajadores y estimulaban el consumo interno.

En nuestro país, al derrocamiento del gobierno radical de Hipólito Yrigoyen en 1930 (en virtud de un golpe militar que

marcó el inicio de una etapa signada por frecuentes interrupciones de la institucionalidad democrática y por sistemáticas violencias genocidas), le sucedió una década atravesada por el fraude, la corrupción y la entrega del patrimonio nacional (especialmente, al Imperio Británico). Y precisamente por ello ha sido designada como “década infame”. Hacia mediados de la década de 1930, las crecientes dificultades “externas” ocasionadas por el cierre de los mercados obligaron al gobierno de Agustín P. Justo a iniciar, tímidamente, un proceso de sustitución de importaciones, muy principalmente en los rubros textil y metalúrgico. Estas nuevas reglas de juego económico ocasionaron una considerable migración interna de desocupados y subocupados desde las provincias pobres hacia los nuevos emprendimientos que, en gran medida, se ubicaban en los alrededores de Buenos Aires. Por un lado, se iba constituyendo una incipiente burguesía industrial (integrada fundamentalmente por inmigrantes e hijos de inmigrantes) en franca colisión con el modelo agrario-exportador; por otro, se asistía a la emergencia de los nuevos obreros fabriles y al preanuncio de una intensa vida sindical; y en tercer lugar, se iba conformando un mercado interno protegido de la competencia externa.

Tras la asonada del 4 de junio de 1943 protagonizada por el Grupo de Oficiales Unidos (GOU), el entonces coronel Juan Domingo Perón inició un acercamiento con el movimiento obrero en plena conformación. El 27 de octubre fue designado como presidente del Departamento Nacional de Trabajo (que un mes después se convertirá en Secretaría de Trabajo y Previsión), un organismo que no había concitado el interés de la oficialidad militar. Perón estaba convencido de que en tiempos de crecimiento industrial y regulaciones estatales de la economía, los trabajadores serían los grandes protagonistas

de la escena; y precisamente por ello, se constituirán, muy pronto, como la “columna vertebral” de ese movimiento embrionario que luego será designado como “peronista”. Tal como poco después proclamó Perón desde un micrófono radial: “Se inicia la era de la política social argentina”.

Este nuevo tiempo estuvo signado por una tan contundente como inédita movilización popular y, consiguientemente, por la irrenunciable exigencia de igualdad económica, justicia social y soberanía nacional. Desde la Secretaría de Trabajo y Previsión, Juan Domingo Perón inició la compleja tarea de transformar las condiciones laborales, elevar los ingresos y la calidad de vida de los trabajadores, y promover altos índices de sindicalización. Por primera vez en toda nuestra historia, desde el Estado nacional se inclinaba la balanza a favor de los sectores marginados o excluidos de cualquier beneficio y se alentaba la organización y participación de obreros, peones y empleados. En virtud de esta propuesta, comenzaba a sobrevolar tempranamente en la cabeza de Perón la idea de que los obreros tuvieran la posibilidad de formarse en todos los niveles educativos, incluido el universitario.

## **De la infamia a la justicia social**

Durante la década comprendida entre los años 1945 y 1955, nuestro país experimentó una notable transformación social, económica y cultural que vino a contrarrestar y a reemplazar un modelo jerárquico diseñado por la oligarquía conservadora a lo largo del siglo XIX, caracterizado –tal como hemos señalado– por la exclusión de las mayorías y

por insostenibles niveles de desigualdad social. Los principales resultados de este giro inédito fueron la instauración de las negociaciones colectivas, la extensión del régimen previsional, el estatuto del peón rural, el efectivo derecho al aguinaldo, la indemnización ante un despido arbitrario y las vacaciones pagas, la licencia por maternidad, la protección frente a los accidentes de trabajo y el estricto cumplimiento del descanso dominical.

Teniendo en cuenta las innumerables tergiversaciones malintencionadas por parte de algunos escritores e historiadores “liberales” respecto de las conquistas sociales del primer peronismo creemos conveniente, en el párrafo siguiente, detenernos en algunos detalles y pormenores de suma importancia para evaluar el impacto de aquella transformación social.

El aguinaldo, sancionado por ley n.º 619 de 1924, solo alcanzaba al personal de servicio y ordenanzas de la administración. Hubo que esperar al decreto n.º 33302/45 para que el pago del aguinaldo fuera generalizado y convalidado luego mediante la ley n.º 12921 de 1946. En 1933 se sancionó la ley n.º 11729 que establecía la estabilidad del trabajo, la indemnización ante un despido arbitrario y las vacaciones pagas para los empleados de comercio. Pero los patrones nunca estuvieron dispuestos a cumplirla y lograron judicializarla: la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucionales varios de sus artículos. Recién en 1945, mediante el decreto n.º 33312 y con el impulso del entonces Secretario de Trabajo, fue posible ampliar dicha cobertura a todas las actividades, salvo a aquellas con regímenes especiales. En 1947, el decreto fue convalidado por la ley n.º 12921. En cuanto al descanso dominical, si bien se convirtió en ley a propuesta de Alfredo Palacios en 1905, los sectores patronales no se sintieron obligados a

cumplir con dicha legislación. Fue recién durante el primer peronismo que este derecho, como todos los que beneficiaban a los trabajadores (en especial, la jornada de ocho horas y la licencia por maternidad), comenzó a ser respetado. En el año 1923, durante el gobierno radical de Marcelo T. de Alvear, se dictó la ley de Pensión Social, verdadero antecedente de nuestro sistema previsional. Pero fue tal la presión de la Unión Industrial Argentina (UIA), negándose a pagar los aportes patronales, que dicha ley fue derogada en 1925. Hubo que esperar hasta el año 1944 para la instauración del primer sistema jubilatorio que, por entonces, incluyó a 300.000 afiliados. Hacia 1949 esa cifra alcanzaba a 3,5 millones de adherentes. Además, se otorgaron pensiones a los mayores de sesenta años que no alcanzaban los requisitos para jubilarse. La ley de Accidentes de Trabajo (n.º 9688 de 1915) se sancionó durante el gobierno de Roque Sáenz Peña a propuesta de dos diputados socialistas. Pero ante la ausencia de tribunales que protegieran la actividad, solo se hizo efectiva durante el primer peronismo. De este modo, además de poner en vigencia irrestricta el derecho al aguinaldo, a las vacaciones pagas, a la jubilación digna, a la indemnización por despido, a la jornada de 8 horas, a la licencia por maternidad, a la protección frente a accidentes de trabajo, etcétera, la administración peronista habilitó las negociaciones colectivas de trabajo con arbitraje estatal, e instauró el Estatuto del Peón Rural (salario mínimo, obligatoriedad del descanso, asistencia médica a cargo del patrón, vacaciones pagas).

Desde sus primeras experiencias en la gestión pública, el general Perón estuvo obsesionado por la ampliación de derechos políticos, sociales y sindicales, por la construcción de viviendas, barrios obreros, hospitales y escuelas, y por la promoción del turismo social, el deporte y la cultura. Pero



además, y en las antípodas de las estigmatizaciones pergeñadas por la pacatería clasemediera, su gobierno se ocupó, con especial énfasis, de sentar las bases para la instauración de una educación inclusiva en todos sus niveles.

En 1948 se creó la Secretaría de Educación que, al igual que la de Salud (de la mano del Dr. Ramón Carrillo), adquirió el rango de Ministerio al año siguiente. En el período comprendido entre 1946 y 1949 se construyeron unas 7000 escuelas (una cifra que supera a todas las inauguradas hasta entonces) y más de 1000 jardines de infantes. En dicho intervalo histórico se quintuplicó el presupuesto educativo y se redujo el analfabetismo hasta el 3% en todo el territorio argentino. La matrícula se incrementó en todos los niveles.

### **La Universidad Obrera Nacional (UON)**

En virtud de sus proyecciones estratégicas, de la planificación de desarrollo y de las exigencias de la soberanía nacional, el Estado peronista renovó el sistema de Educación Técnica oficial. Resultaba pertinente diseñar un modelo que partiera del nivel primario (cursos introductorios, aproximaciones técnicas) al cual le sucediera un nivel medio (escuelas-fábricas, escuelas industriales) y que se completara con una educación universitaria (Universidad Obrera Nacional). A tal efecto, era necesaria una legislación destinada a la creación de los primeros niveles de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP), a la constitución de la Dirección General de Enseñanza Técnica (DGET), a la implementación del segundo ciclo de la CNAOP y, finalmente, a la creación de la UON.

El 19 de agosto de 1948, mediante la ley n.º 13229, se creó la UON con el objetivo de que los obreros de las fábricas en constante crecimiento pudieran capacitarse y, de ese modo, cualificar la mano de obra y acelerar el rendimiento y la productividad: por primera vez en toda nuestra historia, los trabajadores accedían a la educación universitaria. El capítulo I de esta ley sancionó la creación del segundo ciclo de las escuelas-fábricas que correspondía a los últimos cuatro años del nivel medio (de 4to. a 7mo. año) y mediante el cual, los egresados obtenían el título de “técnico de fábrica”. En tanto, el capítulo II sancionaba la creación de la UON que permitía completar el tercer ciclo, universitario, del proyecto educativo integral ideado por el Estado peronista.

Poco después, en virtud del flamante Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICyT), creado el 17 de mayo de 1951 mediante el Decreto Nacional n.º 9695 (precursor del Conicet inaugurado en febrero de 1958), el peronismo reconciliaba las políticas de investigación con las necesidades del desarrollo nacional e inauguraba una nueva concepción de la autonomía universitaria –diferente de aquella que, en otro tiempo histórico, había conquistado la Reforma del '18– que establecía un vínculo muy estrecho entre las prioridades de la Nación –con la mirada atenta en la inclusión, la justicia social y la soberanía nacional– y la producción de saberes científicos y técnicos.

En realidad, el proyecto intelectual de la Universidad Obrera debería remontarse hasta los primeros meses de la Revolución de 1943 en que Perón ocupa el Departamento de Trabajo. En la sesión de la Cámara de Diputados de la Nación que tuvo lugar el 29 de julio de 1948, el Dr. Raúl Bustos Fierro fue el encargado de defender la necesidad de crear el Ciclo Técnico y la Universidad Obrera Nacional. En esa

oportunidad, con un discurso encendido, el diputado recordaba que ya en julio de 1944, el coronel Perón había afirmado que la formación intelectual de la juventud era uno de los problemas básicos de la Argentina y también había reclamado la apertura de la universidad para las profesiones industriales cuyo horizonte era tan amplio como el del derecho o la medicina.

Teniendo en cuenta la necesidad de complementar el segundo ciclo estipulado por el capítulo I de la Ley, recién el 17 de marzo de 1953 pudo inaugurarse el tercer ciclo universitario en las aulas de Medrano 951. Y para que no queden dudas sobre la importancia concedida por el gobierno peronista a la educación universitaria, preferimos citar algunos párrafos del discurso pronunciado por el general Juan Domingo Perón en su carácter de Presidente de la Nación, durante aquel acto inaugural de la Universidad Obrera Nacional:

No escapará a la comprensión de los compañeros que me escuchan cuál es la emoción que me embarga al iniciar los cursos de la primera Universidad Obrera de nuestra patria. Probablemente podrá haber muchos que sientan una inmensa satisfacción al disponer de esta nueva casa de estudios en esta Nueva Argentina, pero no habrá ninguno que la sienta con más sinceridad y con mayor profundidad que yo mismo, que en 1945 entreví la posibilidad de desarrollar en esta forma una mayor elevación cultural de nuestro pueblo. Cuando hablamos de la justicia social no dijimos que había que llevar solamente un poco más de dinero a los hogares del pueblo argentino o un poco más de comida a sus hijos; hablamos también de nutrir más abundantemente el alma y la inteligencia de nuestro pueblo.

### Continúa Perón, sobre las privaciones y la justicia social:

Siempre el pueblo ha sido una víctima privada de felicidad, de alimento y también de cultura y de ciencia. Por eso la justicia social, como nosotros la entendemos, no consiste solamente en dar a nuestro pueblo lo material, sino también en prepararlo intelectual y espiritualmente. La formación de universidades de carácter técnico en el país presupone no solamente la formación de un técnico, sino también la conformación de un ciudadano de la Nueva Argentina [...] Las consecuencias de no haber practicado la virtud en las esferas de la cultura y de la ciencia, las estamos observando hoy en los resultados palpables que el mundo nos ofrece. La ciencia y la cultura deben servir a las virtudes de los hombres y de los pueblos, si no serán siempre mal empleadas. Dar cultura a un hombre, darle la posesión de la ciencia y no conformarle un alma para bien emplearla, es como estar proveyendo armas a una mala persona.

### Y sobre la ciencia y la cultura en manos del pueblo:

Cuando la política interna de los países en vez de servir para la felicidad del pueblo y la grandeza de la Nación, se desvía hacia el servicio de una clase dirigente, mediante la explotación del pueblo, su miseria o de su desgracia, estamos viendo que la política interna está en manos de malvados. Cuando la ciencia se dedica a los progresos para exterminar a la humanidad y no para servir a su felicidad y a su grandeza, estamos viendo que la ciencia está en manos de malvados. Lo que nosotros queremos en esta Nueva Argentina, es que la ciencia y la cultura sean del

pueblo, y que el pueblo esté formado por hombres que amen a los hombres y no que preparen su destrucción o su desgracia [...] Por esa razón, nosotros, en nuestros planes de gobierno, luchamos por una ciencia y una cultura popular. No podemos decir que un país sea culto ni tenga gran adelanto en su ciencia porque cuente con tres, cuatro o diez sabios y hombres cultos, mientras que el resto es mudo y torpe rebaño de ignorantes. La cultura del pueblo está en que aun cuando no poseamos ningún sabio ni ningún hombre extraordinariamente culto, tengamos una masa popular de una cultura aceptable. Por eso hemos establecido entre nuestros objetivos, que tanto la cultura como la ciencia son elementos al servicio del pueblo y esgrimidos por las manos del pueblo, queremos una cultura popular, queremos que cada uno de nuestros hombres disfrute y haga ejercicio de ella, porque entonces tendremos un pueblo culto, y tendremos una ciencia argentina al servicio del pueblo argentino, que es lo único que justifica la cultura y justifica la ciencia. Esta Universidad Obrera pone un jalón de avance en la cultura social del pueblo argentino. Pone, quizá, uno de sus más importantes jalones, porque da amplitud y extensión a la cultura popular, y porque sus puertas están abiertas a todos los hombres del pueblo que sientan la necesidad de elevar su cultura, están abiertas a todos los hombres y mujeres del pueblo que tengan inquietudes intelectuales y quieran realizarlas. Las universidades argentinas, por otra parte, son todas de esta característica, pueden los hombres humildes del pueblo ir a cualquiera de las universidades argentinas, donde recibirán el mismo tratamiento, sean ricos, sean pobres, sean hijos de poderosos o sean hijos de humildes hombres del pueblo.

También destaca la importancia de no limitar las aspiraciones de los trabajadores:

Y la etapa industrial no se puede encarar sin la capacitación técnica y profesional. Fue entonces, en 1944, cuando lanzamos la primera disposición estableciendo la organización de la mano de obra y de la capacidad técnica para la industria argentina. Fue entonces, que pensamos en que nuestros obreros no habían de formarse más en el dolor del taller o en el abuso patronal de los aprendices de otros tiempos, explotados y escarnecidos, en los lugares mismos de trabajo que ellos debían amar y enaltecer. Fue entonces cuando dijimos: ¿cómo es posible que un médico, un abogado, un militar, se formen en una escuela donde el Estado les paga sus estudios y un pobre obrero que no tenga medios, que vive en la miseria, tenga que ir a aprender en el dolor del taller o en el maltrato que recibe de sus patrones? [...] No es posible que un operario estudie para ser y para morir operario. Es necesario abrir el horizonte a la juventud que trabaja, porque ella es la que constituye la grandeza y afirma la dignidad de la República Argentina; es necesario abrir el horizonte a la juventud, poniendo en cada mochila un bastón de mariscal. Pero eso no se realiza por arte de magia. Es necesario impulsarla y encaminarla con el esfuerzo del Estado, como se impulsan y encaminan todas las demás profesiones que se ejercen lícitamente en la sociedad argentina. Entonces pensamos que era necesario hacer posible que esos muchachos tuvieran sus escuelas de aplicación donde fueran cumpliendo etapas técnicas de progreso. [...] El caldo de cultivo más extraordinario para que proliferen

clases de pensamientos y de doctrinas extremistas y otras ideas extrañas, está justamente en la limitación del horizonte de aspiraciones de la clase trabajadora. Los hombres del pueblo –todos los hombres– deben tener ampliamente abierto el horizonte de aspiraciones para los que sean capaces.

Para finalizar con el objetivo primordial que tiene la Universidad Obrera:

Esta Universidad que cuenta con un ciclo elemental y con un ciclo medio, debía tener un ciclo superior. El ciclo superior lo iniciamos hoy con esta magnífica Universidad Obrera que ponemos en marcha [...] Queremos técnicos de fábrica que se pongan su “overol” y convivan con sus obreros en el trabajo, que sean ellos dirigentes, pero que dirijan, no charlatanes que no sirven ni para un lavado ni para un barrido. Y para esto hay que tener manos de trabajador y vivir con olor a aceite de las máquinas y con las manchas de la grasa, que son indelebles cuando se trabaja [...] La gran Argentina con que nosotros soñamos se va a construir con manos de trabajadores, con brazos de trabajadores y con corazones de trabajadores. Y esto estoy seguro que la Nueva Argentina será de esos trabajadores, de esos que sepan capacitarse mental y físicamente, como manualmente, en la ejecución de todos los trabajos [...] tenemos que formar, primero, hombres buenos y del pueblo. En segundo lugar, formar trabajadores, sobre todas las demás cosas y, en tercer lugar, formar hombres patriotas que sueñan con una Nueva Argentina en manos del pueblo para labrar

la grandeza de la Patria y la felicidad de ese mismo pueblo.

### **De la Reforma a la gratuidad**

Para que todos estos emprendimientos fueran posibles y las políticas democratizadoras e inclusivas se hicieran realidad, en 1949 se sancionó la gratuidad de la enseñanza universitaria que, hasta entonces, se hallaba arancelada. Las inobjetables conquistas reformistas no habían contemplado la efectiva ampliación del derecho a la educación superior en beneficio de los sectores populares. El 22 de noviembre de 1949 el general Perón firmó el decreto n.º 29337 de Supresión de los Aranceles Universitarios. Esta medida coronaba el impulso educativo y cultural de un gobierno muy preocupado por instaurar un nuevo reparto tanto de los bienes materiales como de los simbólicos; una administración cuya marca más significativa fue el inédito e indetenible ascenso social que resultó insoportable para ciertos sectores que lo asumieron como una amenaza para su estatus y su orgullo clasista. Desde entonces, la educación superior dejaba de ser un privilegio para pocos y se constituía en un derecho universal. Argentina se erigía, de este modo, en el principal referente educativo de toda la región.

Aunque ciertos sectores se han empeñado sistemáticamente en negarlo, existe un hilo conductor entre los reclamos democratizadores del '18 cordobés, la creación de la Universidad Obrera en 1948, y el decreto inclusivo de 1949. El célebre Manifiesto Liminar de la Federación Universitaria de Córdoba había sentado los principios reformistas:



cogobierno, autonomía, libertad de cátedra, concursos docentes, entre otros, pero hubo que esperar hasta la llegada de un nuevo gobierno popular para que las mayorías plebeyas pudieran estudiar en nuestras universidades públicas.

Decreto n.º 29337 - 22 de noviembre de 1949 - Suspende el cobro de aranceles universitarios.

#### CONSIDERANDO

Que el engrandecimiento y auténtico progreso de un Pueblo estriba en gran parte en el grado de cultura que alcanza cada uno de los miembros que lo componen;

Que por ello debe ser primordial preocupación del Estado disponer de todos los medios a su alcance para cimentar las bases del saber, fomentando las ciencias, las artes y la técnica en todas sus manifestaciones;

Que atendiendo al espíritu y a la letra de la nueva Constitución es función social del Estado amparar la enseñanza universitaria a fin de que los jóvenes capaces y meritorios encaucen sus actividades siguiendo los impulsos de sus naturales aptitudes, en su propio beneficio y en el de la Nación misma;

Que como medida de buen gobierno, el Estado debe prestar todo su apoyo a los jóvenes estudiantes que aspiren a contribuir al bienestar y prosperidad de la Nación, suprimiendo todo obstáculo que les impida o trabe el cumplimiento de tan notable como legítima vocación;

Que dentro de la Nación y de acuerdo con la misión específica que la ley les impone, son las universidades especialmente, las encargadas de difundir la cultura y formar la juventud;

Que una forma racional de propender al alcance de los fines expresados en el establecimiento de la enseñanza universitaria gratuita para todos los jóvenes que anhelan instruirse para el bien del país; Por ello y de acuerdo a lo aconsejado por el Sr. Ministro de Educación, EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

#### DECRETA

Artículo 1º: Suspéndese con anterioridad al 20 de junio de 1949, el cobro de los aranceles universitarios actualmente en vigor. El Ministerio de Educación, propondrá a la consideración del Poder Ejecutivo, dentro de los 30 días de la fecha del presente decreto, con intervención del Ministerio de Hacienda, las normas a que se ajustará la aplicación del presente decreto.

Artículo 2º: Por el Ministerio de Educación se procederá a determinar la incidencia que financieramente tenga en cada organismo universitario la medida a que se refiere el artículo anterior, debiendo –en el caso de que los menores ingresos por derechos arancelarios no puedan ser compensados con los recursos específicamente universitarios– proponer al Ministerio de Hacienda el arbitrio que estime corresponder.

Artículo 3º: El presente decreto será refrendado por los señores Ministros Secretarios de Estado en los Departamentos de Educación y de Hacienda de la Nación.

Artículo. 4º: Comuníquese, etcétera.

- PERÓN - Ramón A. Cereijo - Roberto A. Ares - Oscar Ivanissevich - Alfredo Gómez Morales - José C. Barro

## El retorno de la batalla cultural

La gratuidad de la educación superior impulsada por Perón propició la inclusión de los sectores eternamente marginados del “capital cultural”, el notable incremento de la matrícula universitaria y el consiguiente ascenso social que todo ello suponía. Para decirlo de otro modo: los sectores populares no solo podían acceder por primera vez en toda nuestra historia a la educación universitaria, sino que además se hallaron por fin frente a un Estado que les habilitó las herramientas necesarias para que pudieran, efectivamente, hacer realidad su derecho. No obstante, desde entonces –aunque con mayor énfasis, a partir del golpe de 1955–, la “cultura peronista” prohibida, denostada, sofocada, ridiculizada fue sistemáticamente asociada con la barbarie plebeya (el *aluvión zoológico*, las “patas en la fuente”, las alpargatas *contra* los libros) y erigida como símbolo de la incultura, las pasiones irracionales, las conductas irreflexivas. Lo que en realidad perturbaba a la oligarquía y a cierta clase media no era la instauración de la barbarie generalizada o de una incultura salvaje de las alpargatas, sino la posibilidad de que esos “cabecitas negras” que acababan de ascender socialmente invadieran las escuelas y universidades reservadas, hasta entonces, para los sectores pudientes.

Recién medio siglo después de los bombardeos, las persecuciones y las proscripciones fue posible desenterrar los blasones pisoteados de una cultura inclusiva y justiciera y recuperar algunos jirones de aquel universo simbólico jalonado por la construcción de miles de escuelas, la ampliación de derechos, la prioridad de la investigación científica orientada al desarrollo nacional, la universidad obrera y la

gratuidad de la enseñanza. El único modo de evitar que las desigualdades sociales se profundicen es propiciando la inclusión educativa e incrementando la inversión científica y tecnológica. Consecuentemente con esta tarea, y con el objeto de instaurar un gesto simbólico tendiente a apuntalarla, en el año 2007, el Congreso de la Nación decidió que el 22 de noviembre fuera declarado como el Día Nacional de la Gratuidad Universitaria. Uno de los autores del Proyecto de Ley, el diputado nacional Alberto Cantero Gutiérrez, esgrimió los siguientes fundamentos para solicitar su aprobación:

Que en su parte resolutiva, el mencionado decreto 29337 del año 1949 suspendió, con anterioridad al 20 de junio de 1949, el cobro de los aranceles universitarios vigentes hasta ese momento.

Que los libros de historia y tratados sobre el desarrollo y la problemática universitaria argentina no han recogido este antecedente, sea por olvido, por razones ideológicas o políticas.

Que a partir de dicha fecha, las Universidades Nacionales suprimieron un arancel lo que posibilitó que millones de argentinos hijos de trabajadores, pudieran acceder a la cultura, a la educación superior y a la formación profesional universitaria.

Que esta medida permitió que no quedaran inteligencias perdidas por exclusión económica, dando las bases para el ascenso social como fruto digno del esfuerzo, del estudio y del trabajo a toda la población argentina, especialmente a los más humildes.

Que esta medida es una de las Políticas de Estado de mayor importancia social, cultural, científica y económica del País, junto a otras que posibilitaron la creación de

empleo, riqueza y su justa distribución, haciendo real el acceso a la educación, la salud y la vivienda para todos.

Que el decreto 29337 del año 1949 ha sido olvidado, como lo han sido muchos otros hitos históricos que marcaron una clara vocación de colocar al Estado en el rumbo de asumir su misión social, de crear y redistribuir la riqueza material y espiritual de la Nación para todo el pueblo argentino.

Que el camino que marcó ese decreto el 22 de noviembre de 1949, a pesar de los golpes de Estado y de las dictaduras sangrientas que asolaron a nuestro país y denostaron a los hacedores de la Patria, no pudo ser revertido durante los cincuenta y siete años que han pasado desde su promulgación.

Que la gratuidad de la enseñanza universitaria pública sigue siendo hoy una realidad, patrimonio de toda la sociedad argentina.

### **Algunas reflexiones (personales) finales**

Desde que Jaime Perczyk me invitó a reflexionar sobre el aniversario n.º 70 de la supresión arancelaria en las universidades públicas no pude dejar de relacionar aquella política de Estado con la emergencia de nuestra universidad obrera, hoy Universidad Tecnológica Nacional.

Quizá como consecuencia de los vaivenes de mi historia personal, siempre tuve la firme convicción de que el conocimiento era la herramienta más poderosa de la que podíamos disponer los seres humanos. Por lo tanto, solo un acceso igualitario a la educación universitaria podría garantizar

tanto la llave del desarrollo comunitario como el crecimiento personal y profesional de cada uno de nosotros en un contexto de equidad. Si nuestra universidad permitía el pasaje del operario al ingeniero, esta posibilidad de ascenso social y de formación individual se hacía extensiva a todas las disciplinas en virtud de la supresión arancelaria. Tal vez por estas razones, ya no me resulte posible disociar los orígenes de la UTN con la decisión política de instaurar la gratuidad de la educación superior.

Ninguna crisis coyuntural puede justificar el abandono de estas políticas de Estado, ya que una decisión de esas características no haría más que agravar la situación crítica. No obstante, sí resulta imprescindible asumir, desde nuestros lugares, la responsabilidad por la transparencia, la eficiencia, el compromiso y el cumplimiento de las obligaciones relativas a la función que nos toca asumir. He aquí la única garantía de que la igualdad de oportunidades y la justicia social sean algo más que la letra muerta de una legislación olvidada. La gratuidad de la enseñanza universitaria no constituye un fin en sí mismo sino el punto de partida de una trabajosa construcción que, en virtud de la equidad, conduce a mejorar la vida y la calidad de las personas y, con ello, al justo desarrollo de toda la sociedad. Así, si la Reforma Universitaria puede leerse como el corolario de un sentido reclamo social y educativo del estudiantado, la supresión de aranceles debe concebirse como una política de Estado con el doble objetivo de lograr la formación individual y el desarrollo nacional, tendiente a garantizar la justicia social, la ampliación de derechos y la igualdad de oportunidades.

Tampoco debemos olvidar que la gratuidad implica un financiamiento colectivo y solidario tanto por parte de quienes participan de la educación superior como de quienes no

disfrutaran (al menos de un modo directo) de sus bondades y beneficios. Estos últimos debieran ser los principales destinatarios de las ventajas que otorga el sistema universitario, el blanco hacia el cual debieran dirigirse los descubrimientos tecnológicos, el bienestar social, los desarrollos técnicos y las investigaciones científicas.



# Educación, movilidad ascendente y justicia social

**Héctor Daer**

DURANTE BUENA PARTE DEL SIGLO XX, nuestro país fue el abanderado de la movilidad social ascendente. En una región caracterizada por la estratificación social y la desigualdad, la Argentina fue el verdadero motor de un desarrollo equilibrado y socialmente justo. Supimos ocupar un lugar ejemplar en el concierto de las naciones americanas de todas las latitudes y nos constituimos en el faro de los trabajadores del mundo.

Desde la perspectiva del mundo del trabajo, la movilidad social ascendente se cimentó en tres pilares fundamentales: los derechos laborales, la seguridad social y la educación. Si bien cada uno de ellos tuvo su propio desarrollo histórico y social, tenemos la certeza que, durante los años de los dos primeros gobiernos del general Juan Domingo Perón, el Estado los vinculó, los fortaleció y los incorporó definitivamente en el acervo de los trabajadores para modelar de manera concluyente la justicia social.

El trabajador organizado, con derechos sociales normados y protegidos, fue vector de una sociedad justa e igualitaria. La organización de los trabajadores en sindicatos por actividad productiva con representación nacional fue im-



pulsada y alentada por el gobierno, con la declarada intención de equiparar las fuerzas de los obreros con las de los empresarios y dotar a los primeros de una herramienta poderosa e insustituible en la pelea entre el capital y el trabajo.

Surgió así la consagración protegida de una verdadera ciudadanía social, que posibilitó el ascenso económico de los asalariados. La consolidación social y cultural de estos vastos sectores de trabajadores protegidos forjó la nueva clase “media”: la nueva clase de trabajadores dependientes, socialmente incluidos y plenamente integrados. La negociación colectiva y la huelga aseguraron cada derecho conquistado y pronto los trabajadores y sus familias empezaron a construir un futuro con desarrollo colectivo e inclusivo.

Los trabajadores imaginaron que ellos y sus hijos podrían incorporarse a las universidades para formar parte de la nueva sociedad del conocimiento y mejorar así su calidad de vida. La utopía era posible y los trabajadores iban a transformar la sociedad. Por primera vez, los asalariados alcanzaban en nuestro país el sueño de un futuro mejor para ellos y para sus hijos, y comenzaron a abandonar por fin aquel presente continuo de miseria y desigualdad al que habían sido condenados durante décadas por las clases dirigentes y las élites dominantes.

El viejo anhelo de los inmigrantes y las clases populares, retratado por la obra de teatro *M'hijo el doctor* (1903), del dramaturgo Florencio Sánchez, empezó a formar parte del derecho de los trabajadores.

El primer paso estaba dado: la denominada Reforma Universitaria de 1918 había democratizado la vida interna de las casas de altos estudios y facilitado, de manera general, el acceso de las clases medias a la universidad.

Aquel había sido resultado y obra de un movimiento estudiantil que se consolidó con el apoyo dado por intelectuales progresistas, como Deodoro Roca, y por el Partido Radical en el gobierno, en particular durante la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen, quien en 1916 había asumido como el primer presidente representativo de los sectores medios.

Nacido en Córdoba, el movimiento iniciado por la Reforma Universitaria se extendió rápidamente a las demás universidades del país, y tuvo una proyección muy importante en la mayoría de los países de América Latina, produciendo transformaciones en estatutos y leyes universitarias, que a partir de su inspiración consagraron la autonomía, el cogobierno, la extensión a la comunidad, entre otras medidas. En nuestro país fue esencialmente un movimiento estudiantil universitario en contra de una casta reaccionaria, de una oligarquía docente-universitaria, y tuvo un apoyo simbólico de los trabajadores medianamente organizados de entonces, principalmente trabajadores de servicios y empleados públicos, pero claro está, en un nivel mínimo, ligados en casi todos los casos a movimientos o partidos situados a la izquierda del espectro político del momento: anarquistas, comunistas, socialistas.

El segundo elemento esencial en el camino de los trabajadores hacia la posibilidad de acceder a llamada *alta cultura* lo constituyó, como ya lo hemos mencionado, la verdadera revolución sociocultural que permitió el ingreso de los sectores populares, los trabajadores asalariados, a la universidad. Vino derivado de un cambio profundo en la regulación de las relaciones productivas, producida por el peronismo desde los años 1943-1945 hasta 1955, que jerarquizó en términos materiales y sociales al asalariado industrial y de servicios, y posibilitó a las generaciones de los hijos de trabajadores llegar

primero en forma masiva a la enseñanza primaria y secundaria y, más tarde, a partir de 1950, a la universidad, en un camino que se consolidó de manera continua hasta el presente.

Las condiciones sociales estaban dadas, pero –una vez más– fue necesaria la determinación del gobierno popular para garantizar el acceso gratuito de los trabajadores a las casas de altos estudios. El decreto n.º 29337 del 22 de noviembre de 1949 estableció la amalgama necesaria entre los derechos sociales conquistados y el derecho al conocimiento, lo cual abrió de manera paulatina, creciente y definitiva las puertas de la universidad a los trabajadores.

Una nueva clase de profesionales se estaba alumbrando: profesionales con una conciencia social vivida y no meramente aprendida. Los hijos de los trabajadores que tenían internalizado el esfuerzo y el trabajo como motor del progreso, llegaban por fin a las aulas de la universidad. Profesionales de todas las ramas, concientes de que el encadenamiento sucesivo de derechos era necesario para forjar un país con oportunidades para todos, egresaban y se incorporaban a la actividad productiva o a la docencia.

La universidad pública se transformó de manera decisiva; los trabajadores la dotaron de una esencia social y popular, que le dio el carácter identitario que todavía hoy mantiene.

En los fundamentos del decreto n.º 29337 encontramos la matriz social de la decisión, el valor trascendente que lo inspiró y la indiscutible certeza que estaba destinado a perdurar. Para comprenderlo, solo destacaremos unos párrafos:

el engrandecimiento y auténtico progreso de un Pueblo estriba en gran parte en el grado de cultura que alcanza cada uno de los miembros que lo componen [...] debe ser primordial preocupación del Estado disponer de todos

los medios a su alcance para cimentar las bases del saber. [...] es función social del Estado amparar la enseñanza universitaria. [...] el Estado debe prestar todo su apoyo a los jóvenes estudiantes que aspiren a contribuir al bienestar y la prosperidad de la Nación, suprimiendo todo obstáculo que les impida o trabe el cumplimiento de tan notable como legítima vocación.

Esta decisión que cambió para siempre el acceso a las universidades públicas de todos los ciudadanos ha tenido escasos reconocimiento y visibilidad por parte de los historiadores que tradicionalmente se ocuparon de los gobiernos peronistas.

En este mismo sentido, no podemos dejar de mencionar la creación de la Universidad Obrera Nacional (UON) el 19 de agosto de 1948, que más tarde, en 1959, tomó la denominación de Universidad Tecnológica Nacional (UTN) por impulso del entonces presidente Arturo Frondizi. Universidad pública, libre y laica, con carreras de grado gratuitas, fue ideada con el propósito de preparar profesionales en las diversas ramas de la tecnología, sin descuidar asimismo la formación humanística, para profundizar un modelo de país productivo. Los trabajadores no ignoramos lo que significó ese acontecimiento y lo vivimos como uno de los hitos fundamentales del desarrollo social, cultural y educativo de la clase trabajadora.

Solo reconociendo la transformación social vivida en aquellos años, la fortaleza impar de cada una de las decisiones adoptadas y los avances definitivos alcanzados por los trabajadores, podemos entender por qué tantos años de proscripción, persecución, desapariciones y muertes no han podido dañar el vínculo indisoluble que existe entre los trabajadores y el peronismo. En efecto, la clase trabajadora argentina y el peronismo son una misma cosa, no es posible comprender a una sin el otro.

La universidad nunca más fue igual; los profesores pasaron a ser hijos de trabajadores y las cátedras, libres y democráticas. Poco a poco, la alianza entre estudiantes y trabajadores dejó de ser circunstancial o estratégica, y se transformó en la argamasa necesaria para construir una sociedad con justicia social.

Si bien el objeto de esta publicación es evocar aquella decisión fundante y valorarla en perspectiva sobre la base del desarrollo de los trabajadores, resulta imposible no contextualizarla en la grave situación social que vive nuestro país en estos días.

A los lectores del mañana les decimos que nuestro país atraviesa al cumplirse los 70 años de la promulgación del decreto n.º 29337/49 una crisis económica y social de una gravedad inusitada. Los índices de pobreza, indigencia, precariedad laboral, desocupación y desigualdad que padece nuestro pueblo en estos días [2019] son un obstáculo no solo para el ingreso de los trabajadores y sus hijos a la universidad, sino para el desarrollo de una vida en comunidad.

En un contexto social y político adverso e inmersos en una crisis económica sin precedentes, debemos alentar e impulsar nuevas medidas que vuelvan a motorizar la accesibilidad de los jóvenes a las aulas universitarias. La ausencia de aranceles universitarios hoy, en el contexto descrito, no parece suficiente y los estudiantes debieran recibir la gratuidad real del acceso a los claustros. Para ello deben contar con servicios de transporte público gratuitos, becas de estudios y programas de inserción laboral al finalizar sus carreras.

En un mundo integrado e interdependiente, con procesos productivos que se complejizan y cambian año a año al compás de la cuarta revolución industrial, no podremos garantizar el trabajo del futuro sin una formación adecuada e inclusiva.

Desde hace años expertos de todas las latitudes debaten en distintos foros cómo será el trabajo del futuro, qué pasará con nuestros actuales trabajadores, cómo debemos capacitarnos para mantener nuestras competencias, qué pasará con aquellos que no sean capaces de adaptarse a los cambios y cómo desarrollaremos los nuevos sistemas de seguridad social que den respuestas a esos cambios. El futuro del trabajo contiene necesariamente el futuro de nuestros trabajadores, de sus familias y de nuestro país.

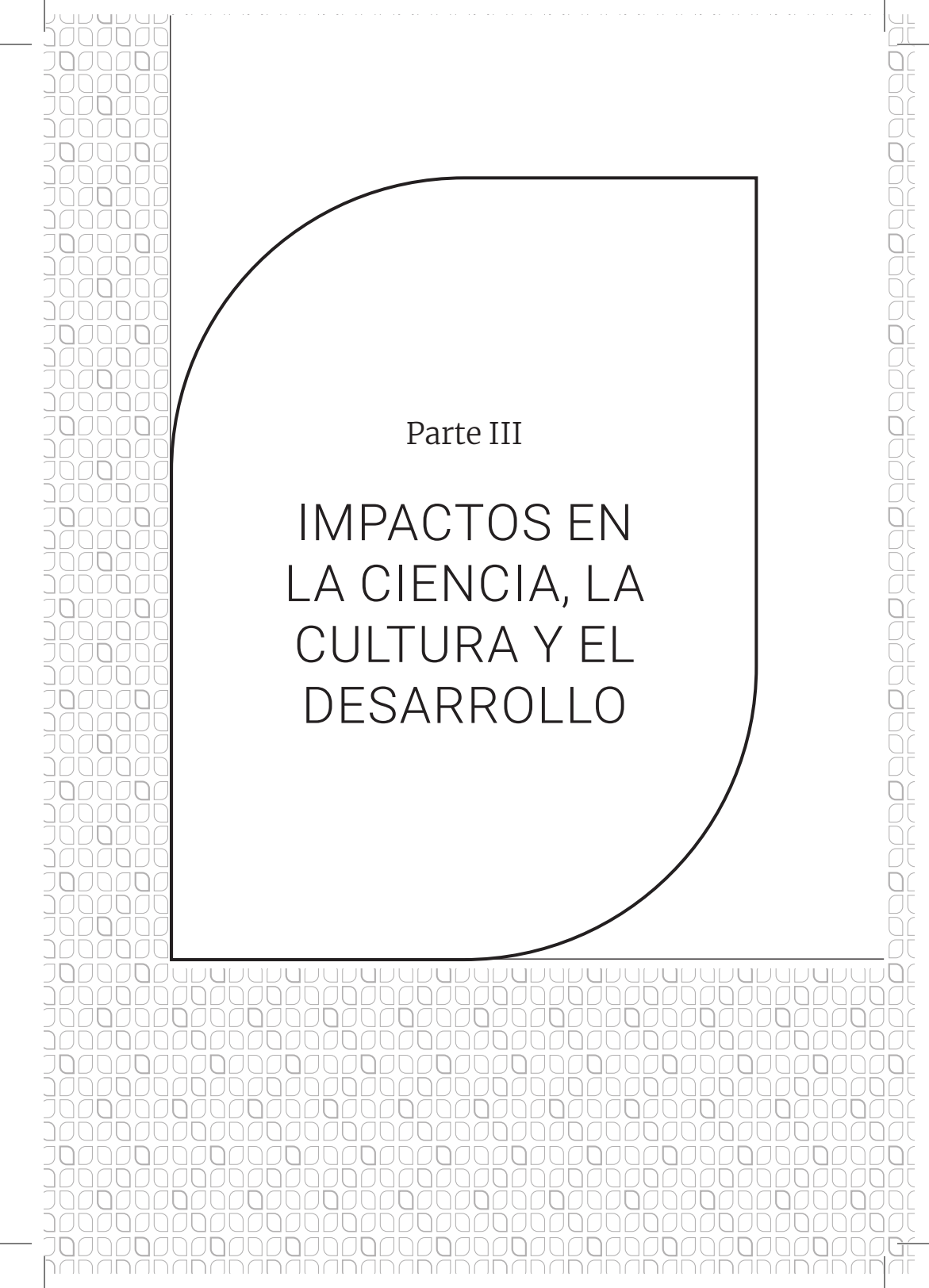
De algo estamos seguros: no hay futuro sin conocimiento, y no habrá universidades si los trabajadores y sus hijos no pueden llegar a ellas. Por ello, y como decían los viejos reformistas de principios del siglo pasado en uno de sus lemas: “Cuando el pueblo no pudiese llegar a la universidad, fuese la universidad la que llegara al pueblo”.

Quiero concluir diciendo que los que creemos en la educación superior y en la democracia nos tenemos que comprometer para superar las problemáticas de la desigualdad económica y la fragmentación social, así como para desplegar una formación social que se oriente a desarrollar y proteger la democracia y a defender el bien público.

Debemos tomarnos con seriedad la naturaleza educativa de la política. Esto significa que la educación debe ser entendida como una práctica de libertad, en la cual la justicia social se constituye como el desafío central que debe impulsar la misión y el significado de la educación superior, al enseñar a los jóvenes lo que significa no solamente ser educado, sino también cómo ser social y éticamente responsables.







Parte III

IMPACTOS EN  
LA CIENCIA, LA  
CULTURA Y EL  
DESARROLLO





# Un paso hacia la democratización de la ciencia y la tecnología

**Jorge Aliaga**

EL PRESENTE ARTÍCULO ANALIZA la relación entre el desarrollo de la ciencia y la tecnología nacionales y el contexto histórico en que se impulsó la gratuidad de la enseñanza universitaria.

Durante 2018 se celebró el primer centenario de la Reforma Universitaria y, como parte de la conmemoración, se realizó la III Conferencia Regional de Educación Superior (CRES 2018) en la ciudad de Córdoba, epicentro de los hechos recordados. La Reforma impulsó cambios importantes en la universidad argentina, como la autonomía, el cogobierno, la periodicidad de la cátedra y la extensión universitaria. Su influencia fue tan relevante que partidos políticos como la Unión Cívica Radical y el Partido Socialista organizaron agrupaciones universitarias denominadas reformistas que reivindicaban como propias las banderas de los estudiantes de 1918. Y en ciudades como Buenos Aires, Santa Fe y Rosario estas estructuras alcanzaron a tener ascendente y hasta control en las conducciones de los partidos.

La gratuidad de los estudios universitarios no fue, en cambio, una bandera central de la Reforma. Recién fue implementada treinta y un años después con el decreto del gobierno de Juan Domingo Perón que desaranceló los estudios de nivel su-

perior, en un contexto en el que los reformistas eran fuertes opositores. Este enfrentamiento tuvo su origen durante la Revolución de 1943, cuando el entonces presidente Pedro Pablo Ramírez entregó el área educativa a los sectores ligados al nacionalismo católico de derecha. Estos, contrarios a la autonomía y el cogobierno, dispusieron la intervención de las universidades y la cesantía de docentes, entre los que se encontraba Bernardo Houssay, ganador del premio Nobel de Medicina en 1947. Ese enfrentamiento se profundizó luego durante el gobierno constitucional de Juan Domingo Perón. Seguramente eso explica que la instauración de la gratuidad haya sido poco recordada o reivindicada por los sectores reformistas.

Desde el último regreso de la democracia, en 1983, la universidad pública atraviesa el período más largo de autonomía y cogobierno de la historia. En estos años se han constituido varios grupos de investigación que han tomado como objeto de estudio a la propia universidad. Estos han analizado en particular la relación que el peronismo entabló con ella y con los docentes, estudiantes y graduados universitarios (Pis Diez, 2012: 41). Intentaremos en este trabajo analizar las políticas del peronismo en relación con las universidades, poniendo el acento en las particularidades de sus políticas de ciencia y tecnología, teniendo en cuenta como contexto su modelo de desarrollo.

La primera universidad que funcionó en el actual territorio argentino fue la Universidad Nacional de Córdoba. Entre el año de su fundación, 1613, y el de la Revolución de Mayo, 1810, tuvo 2278 egresados de las carreras de arte, teología y jurisprudencia, menos de doce egresados por año en promedio. Este carácter cerrado y elitista de la oferta universitaria no se modificó con la creación de la Universidad de Buenos Aires (UBA), en 1821. Después de las batallas de Caseros y

Pavón, y consolidado el proceso de institucionalización del país, las universidades tomaron definitivamente el rol de formadoras de las elites gobernantes, de los abogados y médicos que la sociedad demandaba, así como de los ingenieros necesarios para construir la infraestructura que requería el modelo agroexportador que se había impuesto.

A nivel internacional, los diferentes modelos de universidad moderna se consolidaron durante el siglo XIX. Por un lado, el modelo napoleónico francés, cuyo fundamento era un estricto control estatal, se centraba en la formación profesional en desmedro de la investigación. Por otro, el modelo alemán humboldtiano postulaba que la investigación y la docencia debían desarrollarse de manera unificada, desde el inicio de la formación del estudiante. Finalmente, el modelo anglosajón, que comenzó en Inglaterra y se consolidó luego en los Estados Unidos, impulsaba una educación liberal organizada en estructuras departamentales, centrada en la elección de asignaturas y que exigía que para graduarse los estudiantes acumularan créditos. En este último caso, los títulos de grado no otorgaban habilitación para ejercer profesiones.

El modelo universitario argentino, a medida que fue creciendo durante las últimas décadas del siglo XIX, fue asumiendo el formato napoleónico. Si bien Domingo Faustino Sarmiento impulsó la llegada al país de investigadores europeos para que se incorporaran a la docencia universitaria, su actividad terminó limitada a instituciones específicas creadas durante esa época. Algunos ejemplos son la Academia Nacional de Ciencias y el Observatorio Astronómico Argentino, ubicados en Córdoba; el Museo Público de Buenos Aires, luego renombrado como Museo Argentino de Ciencias Naturales Bernardino Rivadavia; el Observatorio Astronómico y el Museo de Ciencias Naturales de La Plata, que fueron anexa-

dos a la Universidad en 1905, cuando dejó de ser una universidad provincial y fue nacionalizada.

El intento de crear, con la fundación de la Universidad Nacional de La Plata, una universidad al estilo humboldtiano duró pocos años, y el proyecto institucional viró al formato tradicional. En la Universidad de Buenos Aires, si bien se recuerda la cesantía de Houssay en 1943, y luego nuevamente en 1947, su laboratorio de fisiología fue un caso aislado dentro de esa casa de estudios, junto con el Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras.

Tal como describe Pablo Buchbinder en *Historia de las universidades argentinas* (Buchbinder, 2010: 62), las últimas décadas del siglo XIX se caracterizaron por grandes cambios sociales, en buena medida producto de las caudalosas corrientes de inmigrantes que llegaron al país, provenientes principalmente de Europa. Este nuevo escenario social tuvo una influencia decisiva en la creación de la Unión Cívica Radical y, una vez aprobada la ley Sáenz Peña (n.º 8871), en 1912, que sancionó el voto universal para los ciudadanos varones, en la llegada a la presidencia de Hipólito Irigoyen en 1916.

Las estructuras de gobierno de las universidades estaban constituidas por consejos académicos que nombraban a sus propios miembros, quienes en general eran personalidades prominentes de la política nacional. Los consejos eran de carácter vitalicio y decidían sobre los planes de estudio y las condiciones de ingreso y promoción de los estudiantes. Las nuevas clases medias, hijos de inmigrantes, cuestionaban esa estructura por su carácter elitista y oligárquico, y en casos como el de Córdoba, por su fuerte impronta clerical.

En medio de este escenario se produjeron cambios en la Universidad de Buenos Aires. Se modificaron los estatutos, lo que implicó la eliminación de la participación de las acade-

mías con cargos vitalicios en los órganos de gobierno. Esto generó un ambiente más receptivo, por ejemplo, al cambio de planes de estudios. Las resistencias a aceptar reformas generaron las protestas en Córdoba, que dieron lugar a la toma de la universidad y al *Manifiesto Liminar* de 1918. No es un hecho menor que los estudiantes que impulsaron la Reforma Universitaria contaban con el apoyo del gobierno nacional de Irigoyen, quien intervino dos veces la Universidad de Córdoba en apoyo de los reclamos estudiantiles.

En ese momento las universidades nacionales tenían menos de 10.000 alumnos, lo que representaba aproximadamente el 0,1% de la población del país. Es durante esos años que se crearon las universidades nacionales de Tucumán –que desarrolló sedes en Tucumán, Salta, Jujuy, Catamarca y Santiago del Estero– y del Litoral, con distintas carreras en sus sedes de Santa Fe, Rosario, Corrientes y Paraná.

Por entonces la situación política mundial se veía sacudida por la Primera Guerra Mundial y la Revolución Rusa. La crisis económica de 1929 generó una baja en la renta de las naciones, los ingresos fiscales y el comercio internacional que duró más de diez años. Este aislamiento forzado impulsó en la Argentina el desarrollo de sectores industriales estratégicos, como los relacionados con el petróleo y la industria petroquímica, el acero y la elaboración de productos de consumo cotidiano como textiles, alimentos y bebidas. En 1922 se creó la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, a cargo del ingeniero militar general Enrique Mosconi, y en 1930 la Escuela Superior Técnica del Ejército, a cargo del ingeniero militar general Manuel Savio, quien en 1941 fue asignado a cargo de la Dirección General de Fabricaciones Militares.

En relación con este modelo de desarrollo industrial, cabe advertir que en los Estados Unidos, durante la Guerra

de Secesión librada entre 1861 y 1865, se dio una disputa entre modelos de desarrollo contrapuestos, similar a la que ocurrió en la Argentina desde 1810. En el norte de los Estados Unidos floreció la industria, y la necesidad de que la mano de obra asalariada fuera al mismo tiempo consumidora de los productos manufacturados. Sus dirigentes impulsaban, por lo tanto, la implantación de políticas proteccionistas para la incipiente industria. El Sur tenía, en cambio, un modelo económico basado en la producción y exportación de materias primas, lo que desde su punto de vista requería la continuidad del sistema esclavista y el librecombio. La victoria del Norte hizo que se consolidara un modelo de desarrollo basado en la industria local y el mercado interno.

En la Argentina, en cambio, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones no se originó como consecuencia de la derrota de los sectores beneficiados por una política exportadora de productos primarios y libre-cambista, sino –como describimos antes– por conflictos internacionales. El gobierno de Juan Domingo Perón es el primero que intenta la instauración orgánica de un modelo de desarrollo industrial mediante el primer Plan Quinquenal de 1946, que contiene aspectos relativos con la educación íntimamente vinculados con el modelo de desarrollo que se quiere impulsar.

El nuevo sistema educativo creado ese mismo año consta de tres niveles: un nivel pre-escolar optativo de dos años; un nivel primario, obligatorio, separado en un primer nivel general de cinco años y un segundo nivel de dos años que incluía el aprendizaje de oficios; y un nivel secundario que incluía a los bachilleratos y escuelas normales preexistentes, pero que incorpora a las escuelas técnicas. Estas escuelas técnicas, fuertemente impulsadas en el marco de la ley n.º 12921, cum-

plían tanto el objetivo de sumar a las clases populares a la educación, como el de formar personal técnico calificado para la nueva industria que se estaba consolidando. Los estudios secundarios eran arancelados, pero las escuelas técnicas eran gratuitas para obreros, artesanos o empleados que vivieran de su trabajo. Estas iniciativas han sido analizadas en profundidad por Tedesco (1993) y por Dussel y Pineau (1995).

En ese marco, el 22 de noviembre de 1949 se establece la gratuidad de la educación universitaria mediante el decreto n.º 29337. Los considerandos de la norma mencionan la nueva Constitución, que fue aprobada en 1949 y se inscribe en la corriente del constitucionalismo social. En efecto, en su artículo 37, apartado IV –titulado “De la educación y la cultura”–, en el punto 4, la Carta Magna establece como “derechos especiales” que el Estado

encomienda a las universidades la enseñanza en el grado superior, que prepare a la juventud para el cultivo de las ciencias al servicio de los fines espirituales y del engrandecimiento de la Nación y para el ejercicio de las profesiones y de las artes técnicas en función del bien de la colectividad. Las universidades tienen el derecho de gobernarse con autonomía, dentro de los límites establecidos por una ley especial que reglamentara su organización y funcionamiento. Una ley dividirá el territorio nacional en regiones universitarias, dentro de cada una de las cuales ejercerá sus funciones la respectiva universidad. Cada una de las universidades, además de organizar los conocimientos universales cuya enseñanza le incumbe, tenderá a profundizar el estudio de la literatura, historia y folklore de su zona de influencia cultural, así como a promover las artes técnicas y las ciencias



aplicadas, con vistas a la explotación de las riquezas y al incremento de las actividades económicas regionales. Las universidades establecerán cursos obligatorios y comunes destinados a los estudiantes de todas las facultades para su formación política, con el propósito de que cada alumno conozca la esencia de lo argentino, la realidad espiritual, económica, social y política de su país, la evolución y la misión histórica de la República Argentina, y para que adquiera conciencia de la responsabilidad que debe asumir en la empresa de lograr y afianzar los fines reconocidos y fijados en esta Constitución (Const. 1949, art. 37).

Inmediatamente después, en el punto 5, afirma que:

El Estado protege y fomenta el desarrollo de las ciencias y de las bellas artes, cuyo ejercicio es libre; aunque ello no excluye los deberes sociales de los artistas y hombres de ciencia. Corresponde a las academias la docencia de la cultura y de las investigaciones científicas posuniversitarias, para cuya función tienen el derecho de darse un ordenamiento autónomo dentro de los límites establecidos por una ley especial que las reglamente (ídem).

De esta forma, se asigna a la Universidad la enseñanza y la promoción de las artes técnicas y las ciencias aplicadas, mientras que el desarrollo de las ciencias queda en manos de las academias.

El proyecto se complementa con la creación de la Universidad Obrera Nacional, que tuvo lugar en agosto de 1948 mediante la ley n.º 13229. Esta casa de estudios, renombrada como Universidad Tecnológica Nacional luego del golpe de

Estado de 1955, tenía como alumnos a los egresados de escuelas técnicas. Entre sus principales finalidades estaba la formación integral de profesionales de origen obrero, que pudieran satisfacer las necesidades de la industria nacional. Las clases se dictaban en horarios nocturnos, para que fueran compatibles con actividades laborales. A los egresados se les confería el título de Ingeniero de Fábrica en la especialidad correspondiente. Pocos años antes, en 1939, se había creado la Universidad de Cuyo, con sedes en Mendoza, San Juan y San Luis, con lo que se llevó a siete el número de universidades nacionales existentes hasta el año 1955.

Para comprender el proyecto que se impulsaba, es importante advertir que en ese período se fundaron diversas fábricas y organismos estatales vinculados con las áreas de innovación tecnológica. Se creó el Instituto Aerotécnico, dirigido por el brigadier Juan Ignacio San Martín, sobre la base de la Fábrica Militar de Aviones, creada en 1927 por el entonces presidente Marcelo T. de Alvear en la provincia de Córdoba. Desde este Instituto se produjo en 1947 el Pulqui, el primer avión con motor a reacción de Sudamérica. Como derivación de esa iniciativa se creó en 1951 la empresa estatal Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME) que fabricó aviones, autos, tractores y motocicletas. Entre sus productos se destacaron el vehículo utilitario Rastrojero y la motocicleta Puma. En 1950 se creó la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), con la misión de desarrollar y controlar el uso de la energía nuclear con fines pacíficos. En 1945 desde Altos Hornos Zapla, en el departamento Palpalá, provincia de Jujuy, se realizó la primera colada de arrabio, lo que dio comienzo al primer centro siderúrgico nacional. Tanto esta iniciativa como la creación en 1947 de la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA) fueron impulsadas

por Manuel Savio en el marco del Plan Siderúrgico Nacional. En efecto, desde su cargo en la Dirección General de Fabricaciones Militares, Savio venía impulsando ya desde comienzos de la década de 1940 la creación de fábricas de insumos militares; entre ellas, la Fábrica Militar de Tolueno Sintético, en Campana, creada en 1942, y que dio inicio a la industria petroquímica.

Como parte de la puesta en marcha de los Planes Quinquenales se crearon en 1950 la Dirección Nacional de Investigaciones Técnicas y en 1951 el Consejo Nacional de Investigaciones Técnicas y Científicas (CONITYC), bajo la órbita del Ministerio de Asuntos Técnicos. Una de las tareas que realizó el CONITYC fue el relevamiento y registro de información mediante la realización del Primer Censo Técnico Científico Nacional, necesario para poder realizar una planificación.

Es claro que el peronismo consideraba que la universidad preexistente no era adecuada para el modelo de desarrollo que intentaba consolidar. No solo ocurría que los dirigentes estudiantiles y el cuerpo docente eran políticamente adversos, sino que el perfil de profesionales que egresaban de las universidades no alcanzaba a cubrir las vacantes que tenía la industria. Por lo tanto se impulsaron modificaciones en las normativas vigentes de manera de facilitar el acceso de sectores populares a la universidad y, al mismo tiempo, se incentivó la formación de ingenieros que tuvieran ya experiencia práctica en fábricas. Por esta razón el gobierno promovió la gratuidad de la enseñanza universitaria, aun cuando la secundaria tradicional seguía siendo arancelada.

Esto se ve expresado por el presidente Perón en su discurso con motivo de la creación de la Universidad Obrera Nacional, cuando dice:

No queremos universidades para formar charlatanes y generalizadores. No queremos escuelas para formar hombres que les digan a los demás cómo hay que hacer las cosas, sino hombres que sepan hacer por sí las cosas. Durante un siglo y medio de existencia hemos tenido millones de hombres capaces de decir cómo hay que hacer las cosas, pero muy pocos hombres que hayan sido capaces de realizarlas. Por eso queremos que esta escuela, que nace con nuestras propias orientaciones, sepa que en la vida ni la ciencia pura tiene valor alguno si no se la somete a la aplicación. La ciencia pura es un lujo que pueden darse algunos que no tienen nada que realizar. En la ciencia, es el conocimiento profundo realizado en el empirismo absoluto de las realizaciones lo que importa, si no las cosas no valen. Por eso he dicho y he sostenido muchas veces que queremos operarios que se formen en la escuela de orientación profesional, trabajando con sus herramientas y con sus máquinas; que sepan hacer, aunque no sepan mucho decir. Queremos técnicos de fábrica que no solamente sepan decirle a sus operarios: “vea amigo, esto hay que hacerlo así”, sino que tomen la herramienta y lo realicen ellos mejor de lo que lo hizo su operario, y queremos ingenieros de fábrica que no sean charlatanes atildados que vienen una vez por día a la mañana y veinte minutos para decir lo que hay que hacer, y después se van a la casa, al café o a la confitería. Queremos técnicos de fábrica que se pongan su “overol” y convivan con sus obreros en el trabajo, que sean ellos dirigentes, pero que dirijan, no charlatanes que no sirven ni para un lavado ni para un barrido (Perón, 1952: 3).

En 1947 las universidades tenían 51.300 estudiantes, lo que representaba el 0,323% de la población del país. Ese número pasó a 143.500 en el año 1955, lo cual significaba el 0,786% de la población, siempre tomando datos de publicaciones de la Secretaría de Políticas Universitarias y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Es decir que durante las dos primeras presidencias de Perón se duplicó el porcentaje de la población que se inscribía en la universidad.

Así como se impulsó el acceso a la universidad de los sectores populares y se incentivó la formación de profesiones tecnológicas, el gobierno de Perón no impulsó el desarrollo estatal de la ciencia, dejándolo en manos de las academias, como lo establecía la Constitución de 1949. El gobierno percibía una relación estratégica directa entre la industria y la tecnología, pero no tenía la misma valoración de la ciencia básica. En efecto, durante el período se crearon varias instituciones públicas dedicadas a desarrollar tecnología aplicada, pero la cantidad de cargos de dedicación exclusiva a la investigación en las universidades era prácticamente nula.

Por eso, para el relato reformista, la ciencia argentina comenzó luego del golpe de Estado de 1955: se concretó en la UBA con la aprobación del estatuto universitario de 1958 y la elección del rector Risieri Frondizi. El período de la UBA transcurrido entre 1958 y el golpe de Estado de 1966 –año en que se produjo la intervención a las universidades– es recordado como la Edad de Oro.

Durante esa etapa la universidad funcionó dentro de un marco de autonomía y cogobierno, reivindicado por los reformistas, y conservó la gratuidad establecida durante el gobierno peronista. En esos años se creó la editorial universitaria de la Universidad de Buenos Aires, Eudeba y se inició la construcción de una Ciudad Universitaria en el barrio de

Núñez. En el mismo período, en las Facultades de Filosofía y Letras y la de Exactas y Naturales de esa misma universidad se desarrollaron proyectos de investigación y extensión muy destacados. En pocos años, los cargos de docentes con dedicación exclusiva a la investigación pasaron de 10 a 600 (Romero, 2014: 115).

Uno de los actores principales de ese momento histórico fue Rolando García, quien tuvo la visión de impulsar tanto la ciencia básica como su interrelación con la tecnología y su aplicación a la industria. García fue decano de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA entre 1957 y 1966. Desde el primer día de su gestión llevó a la práctica un proyecto de modernización con fuerte énfasis en las tareas de investigación. Impulsó la creación de la Ciudad Universitaria, del Instituto de Investigaciones Bioquímicas en manos de Luis Federico Leloir, del Departamento de Industrias de la UBA. Generó una facultad departamentalizada, sin cátedras, con los primeros cargos de dedicación exclusiva del país. Fue también el primer vicepresidente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet), creado en 1958 con la dirección de Houssay. No es un dato menor que, en su denominación, el organismo creado durante el gobierno de Perón, CONITYC, tuviera primero la palabra “técnica” y luego la palabra “ciencia”, mientras que en el nuevo organismo el orden fuera el inverso.

García logró que el Conicet comprara la primera computadora para uso académico de Sudamérica, que fue bautizada Clementina. Fue instalada en el recién creado Instituto de Cálculo (IC), a cargo de Manuel Sadosky, quien fue vicedecano durante la gestión de García. Allí funcionó la primera carrera universitaria de computación en América del Sur. El IC se dedicó al desarrollo de cálculo aplicado a la resolución de pro-

blemas planteados por industrias públicas y privadas. La creación del Departamento de Televisión Educativa permitió dar un curso de ingreso con ese aporte tecnológico. Impulsó también la creación del Instituto de Investigaciones Tecnológicas de la UBA, en conjunto con la Facultad de Ingeniería.

El 29 de julio de 1966 García enfrentó personalmente, en la que se conoce como la Noche de los Bastones Largos, a la policía que ingresó a la facultad, cuyo decanato todavía estaba en la Manzana de las Luces. Lideró entonces la renuncia del 75% de los docentes de la facultad, creyendo que con esa medida se podría revertir la intervención, cosa que no se logró a pesar del apoyo internacional. Continuó su carrera profesional en Suiza, realizando trabajos con Jean Piaget. Para esos años la población universitaria alcanzaba el número de 223.000 estudiantes, que constituían el 1% de la población.

En su estadía en Europa, García se reunió con Juan Domingo Perón en Puerta de Hierro, y este le encomendó, por su destacada trayectoria, la organización del Consejo Tecnológico del Partido Justicialista, a pesar de no haber pertenecido al grupo de sus simpatizantes. El 25 de mayo de 1973, al asumir Oscar Bidegain como gobernador de la provincia de Buenos Aires, Rolando García fue designado asesor provincial de Desarrollo; pero este segundo período de gestión, esta vez a nivel nacional, fue abruptamente interrumpido tras la muerte de Perón, ocurrida el 1° de julio de 1974, cuando García recibió amenazas y debió exiliarse.

Basado en el conocimiento de Rolando García y su obra uno tiende a pensar que podría haber construido el puente que uniera la visión tecnológica industrial del peronismo con la visión del desarrollo de la ciencia básica de los reformistas. Lamentablemente los tiempos políticos fueron demasiado breves.

En el año 1968 Alberto Taquini (h) presentó un trabajo de planificación del crecimiento del sistema universitario. El denominado Plan Taquini criticaba el tamaño de las universidades tradicionales y propone la creación de nuevas instituciones contemplando las necesidades geográficas y productivas. Para el año 1975, y luego del Plan Taquini, el sistema universitario nacional estaba conformado por 25 instituciones con 487.000 estudiantes, lo que representaba ya el 1,8% de la población.

Con avances y retrocesos, el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones se sostuvo hasta el golpe de Estado de 1976, en el que las políticas del ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz dieron un golpe de muerte a la industria nacional. Una de las primeras en desaparecer fue la empresa Fate Electrónica, que a principios de la década de 1970 había desarrollado calculadoras personales y una primera computadora con tecnología nacional. El grupo de ingenieros electrónicos que desarrolló ese proyecto se había formado con Humberto Ciancaglini, integrante del grupo que lideró Rolando García tanto en la UBA como en el Conicet.

La dictadura cívico-militar implantó en 1981 un arancel anual que se debía pagar en cuotas mediante una chequera. Salvo por ese intento fugaz, que quedó en los hechos en el olvido antes de que volviera la democracia el 10 de diciembre de 1983, la gratuidad de los estudios universitarios rige desde 1949.

Sin embargo, de manera recurrente aparecen con frecuencia notas en diarios de alcance nacional que cuestionan la gratuidad de la educación pública universitaria. A pesar de haberse eliminado los aranceles hace ya setenta años, el tema nunca parece completamente saldado. Tanto es así que



el 28 de octubre del año 2015 el Congreso Nacional aprobó la Ley n.º 27204, cuyo artículo 3º incorpora como artículo 2º bis de la Ley de Educación Superior n.º 24521, los siguientes párrafos:

Los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal son gratuitos e implican la prohibición de establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos.

Prohíbese a las instituciones de la educación superior de gestión estatal suscribir acuerdos o convenios con otros Estados, instituciones u organismos nacionales e internacionales públicos o privados, que impliquen ofertar educación como un servicio lucrativo o que alienten formas de mercantilización (Ley n.º 27204, art. 3).

Esa ley fue aprobada para incorporar explícitamente a la normativa vigente, además de la gratuidad, el ingreso libre e irrestricto de los egresados de la educación secundaria a la enseñanza de grado, la completa autonomía para fijar las condiciones de regularidad de los estudios y el control administrativo externo por parte de la Auditoría General de la Nación, entre otros. Es bueno recordar que la ley aprobada en 1995 había dejado cierta ambigüedad en estos aspectos y que la reforma constitucional de 1994 solamente había establecido en su artículo 75 que corresponde al Congreso:

Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de

la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (Const. 1994, art. 75).

Luego de las dificultades económicas del gobierno de Raul Alfonsín, cuya Secretaría de Ciencia y Técnica estuvo en manos de Manuel Sadosky, las políticas neoliberales impulsadas durante la década de 1990 llevaron al sistema de ciencia a una situación crítica, con serio riesgo de extinción. Las universidades privadas, autorizadas a dar títulos oficiales desde 1958, tuvieron un gran desarrollo en ese período, en el que se dictó la Ley de Educación Superior n.º 24521 y se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

Durante el período de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, entre 2003 y 2015, ha habido un notable crecimiento del sistema científico, que duplicó la planta de investigadores del Conicet y cuadruplicó la cantidad de egresados de las carreras de doctorado. Al mismo tiempo se lograron avances tecnológicos concretos, como la finalización de la central nuclear Atucha II, luego de una década de abandono. También se construyeron, a través de la empresa INVAP, radares para control de tráfico aéreo y pronóstico meteorológico, y satélites de observación y de comunicaciones. Por primera vez se intentó instalar un modelo de desarrollo basado en la industria nacional e impulsado tanto por la ciencia como por la tecnología.

También, dentro del marco de autonomía y cogobierno reformista, el sistema universitario tuvo un gran desarrollo

en este período, donde pasó de estar conformado por treinta y nueve universidades nacionales a cincuenta y seis. Actualmente en las universidades nacionales trabajan 21.000 docentes de dedicación exclusiva y 32.000 docentes de dedicación semiexclusiva, y el 75% de los investigadores del Conicet tienen sede de trabajo en las universidades públicas. Las universidades nacionales siguen teniendo como función principal la formación de profesionales, pero al mismo tiempo son el lugar donde está radicada la mayor parte del sistema científico nacional.

El peronismo ha modificado parcialmente algunas de las políticas de su primer gobierno, aceptando el funcionamiento autónomo y cogobernado de las universidades y el desarrollo en ellas no solo de la tecnología sino también de la ciencia básica. Así termina de insertarse estratégicamente la decisión tomada en 1949 de no arancelar los estudios universitarios. En contraposición, la mayoría de los sectores reformistas no han incorporado a sus valores la importancia que tiene el modelo de desarrollo nacional y defienden en abstracto un modelo de universidad y de ciencia que carece de valor estratégico en un país que solamente apuesta a exportar materias primas sin elaborar.



## Bibliografía

BUCHBINDER, Pablo, *Historia de las universidades argentinas*, Buenos Aires, Sudamericana, 2010.

- DUSSEL, Inés y PINEAU, Pablo, “De cuando la clase obrera entró al paraíso: la educación técnica estatal en el primer peronismo”, en PUIGGRÓS, Adriana (dir.) y CARLI, Sandra (coord.), *Discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo (1945-1955)*, Buenos Aires, Galerna, 1995.
- PERÓN, Juan Domingo, “Discurso pronunciado por el presidente de la Nación general Juan Domingo Perón, en el acto inaugural de la Universidad Obrera Nacional”, 8 de octubre de 1952.
- PIS DIEZ, Nayla, “La política universitaria peronista y el movimiento estudiantil reformista: actores, conflictos y visiones opuestas (1943-1955)”, en *Los trabajos y los días*, año 4, n.º 3, La Plata, 2012, págs. 41-63.
- ROMERO, Lucía y GONZÁLEZ BRACCO, Mercedes, “La creación de la Ciudad Universitaria de Buenos (1958-1966): Proyección de una ecología común para la transformación de la vida académica en la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales”, en *Redes*, vol. 20, n.º 39, Bernal, 2014, págs. 115-138.
- TEDESCO, Juan Carlos, *Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1945)*, Buenos Aires, Ediciones del Solar, 1993.



# Una potencialidad distintiva para el desarrollo económico y social

**Ana Castellani**

LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS en la Argentina presentan una potencialidad distintiva y fundamental para encarar los desafíos del nuevo siglo: la posibilidad de convertirse en uno de los principales vectores para el desarrollo económico y social de nuestro país. En efecto, debido a ciertos rasgos propios de su configuración institucional forjada a lo largo de varias décadas –su carácter público y gratuito y su autonomía, especialmente– son actores centrales en la conformación de un proceso de desarrollo por cuatro razones principales: su apertura para incluir a sectores medios y bajos de la pirámide social evitando la cristalización de estructuras sociales elitistas; su nivel de excelencia en la formación de profesionales en una variedad de carreras de grado y posgrado que permite contar con recursos humanos altamente calificados; su capacidad de vinculación con amplios sectores sociales a través de una profusa actividad de extensión que facilita la comunicación y apropiación de saberes hacia el resto de la comunidad; y su rol protagónico en la construcción de capacidades científicas y tecnológicas en articulación con diversos organismos públicos y privados del país.

En la agenda pública muchas veces se solapa esta potencialidad del sistema universitario argentino para promover el desarrollo económico y social del país poniendo el foco exclusivamente en la calidad y la eficiencia de los procesos de enseñanza que despliega, en particular, en la tasa de retención y graduación de los estudiantes. Sin desconocer la relevancia de esos temas, en esta oportunidad nos interesa recuperar el aporte sustantivo que las universidades realizan para la construcción de conocimiento, factor que consideramos indispensable para encarar un proceso de desarrollo sostenido.

Si tomamos en cuenta la experiencia de los países que lograron llevar adelante con éxito este proceso durante las últimas seis décadas, vemos que en todos los casos se observa un incremento de las capacidades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i). Cualquier ejemplo de desarrollo tardío en Escandinavia, en Oceanía o en el Sudeste de Asia tiene un denominador común: el despliegue sostenido de capacidades científico-tecnológicas (Schteingart, 2017).

¿Qué entendemos exactamente por capacidades científico-tecnológicas? ¿Cómo se construyen? ¿Por qué son indispensables para encarar procesos de desarrollo? ¿Por qué las universidades públicas juegan un rol central en la articulación de estos procesos? ¿Cómo ha sido el derrotero del proceso de construcción de capacidades científico-tecnológicas en la Argentina reciente? Estas son las preguntas que abordaremos en los siguientes apartados.

## Desarrollo y ciencias sociales

El problema del (sub)desarrollo de las naciones es uno de los temas que más debate ha generado en las ciencias sociales a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. La preocupación por identificar las razones que explican el atraso relativo de ciertos países con respecto a otros y, especialmente, la necesidad de encontrar formas concretas de acción que favorezcan el inicio de procesos sostenidos de desarrollo, originó una interesante discusión entre intelectuales de diverso origen disciplinario en torno al rol que debía cumplir el Estado en ese proceso.

A grandes rasgos, se pueden identificar cinco respuestas teóricas principales que han tenido una considerable difusión en el ámbito latinoamericano. Una de ellas es el *estructuralismo*, que pone el acento en el carácter estructural del fenómeno condicionado por la propia dinámica histórica del sistema capitalista, y que considera que el Estado es el principal agente que puede impulsar el proceso de “despegue” a través de un fuerte grado de intervención en la actividad económica que induzca al necesario “cambio estructural” de la matriz productiva (Cardoso y Faletto, 1969; Furtado, 1966; Sunkel y Paz, 1980; Pinto, 1970; Prebisch, 1962). Una segunda es el *neoliberalismo*, que supone que son los agentes económicos operando en un mercado “perfectamente” libre los únicos que pueden garantizar el crecimiento de la economía, y por eso ubican en el exceso de intervención estatal la causa principal de la persistencia del subdesarrollo, ya que distorsiona los precios de los factores productivos (Friedman, 1962; Grindle y Thomas, 1991; Krueger, 2002). En tercer lugar, está el *neoinstitucionalismo*, que se enfoca en la calidad de las instituciones públicas, la fisonomía y el fun-



cionamiento de las burocracias, los modos de regulación y en especial, la dotación de capacidades y los niveles de autonomía del Estado a la hora de diseñar, implementar y supervisar políticas públicas (Evans y Wolfson, 1996; Skocpol, 1989; Sikkink y Wolfson, 1993). En cuarto lugar cabe mencionar la *sociología del desarrollo*, que pone el énfasis en el tipo particular de articulación que se va construyendo en cada momento y lugar entre el accionar de los gobiernos y el comportamiento de las elites económicas (Amsden, 1992; Chibber, 2003; Schneider, 1999). Y en quinto, la *economía de la innovación*, que considera que el aspecto fundamental de la reestructuración productiva es la innovación tecnológica, ya que es la única que permite mejorar la eficiencia en la producción, circulación y consumo de bienes y servicios (Freeman y Soete, 1997; Mazzucato, 2014; Nelson, 1993).

En este trabajo, recuperamos varias de las ideas de este último paradigma para pensar el caso argentino, ya que es el que propicia con más énfasis la necesidad de impulsar políticas científico-tecnológicas para generar saltos de productividad en productos y procesos que permitan modificar de manera cualitativa y cuantitativa las estructuras productivas. En este sentido, se entronca con las ideas de cambio estructural que se proponen desde el *estructuralismo* para diversificar la producción, disminuir la brecha tecnológica con los países centrales y superar la restricción externa; y a la vez se diferencia de los enfoques ortodoxos que asumen que los cambios de la estructura productiva se derivan directamente del crecimiento económico generado por los agentes privados sin necesidad de hacer acciones específicas para impulsarlo desde la política pública (Tabla 1).

Tabla 1. Diversas visiones del cambio estructural

| Visión ortodoxa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Visión heterodoxa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• El cambio estructural es endógeno a la evolución de la dotación de los factores de la producción en cada país.</li> <li>• El crecimiento genera el cambio estructural.</li> <li>• Con el contexto institucional adecuado todos los países progresivamente pasan a desarrollar sectores intensivos en capital y conocimiento.</li> <li>• El Estado no debe desafiar las ventajas comparativas. Debe asumir rol facilitador, resolver fallos de mercados y problemas de coordinación.</li> <li>• No es necesaria la política industrial ni la de Ciencia y Técnica (CyT).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El cambio estructural debe ser inducido, no es espontáneo.</li> <li>• El ritmo de crecimiento depende de la configuración estructural de la economía.</li> <li>• Las capacidades tecnológicas e institucionales evolucionan endógenamente como parte de los aprendizajes en el proceso de producción.</li> <li>• La tecnología es de carácter acumulativo, específico y localizado. Solo con incentivos mercantiles no se desarrolla.</li> <li>• El Estado juega un rol crucial en la articulación entre políticas de CyT e industriales.</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia en base a Abeles, Cimoli y Lavarello (2017).

Estas premisas teóricas nos permitirán abordar con mayor precisión el análisis del proceso de construcción de capacidades científico-tecnológicas y su relación con el desarrollo acelerado de los países de industrialización tardía.

### **Capacidades científico-tecnológicas: el denominador común del desarrollo**

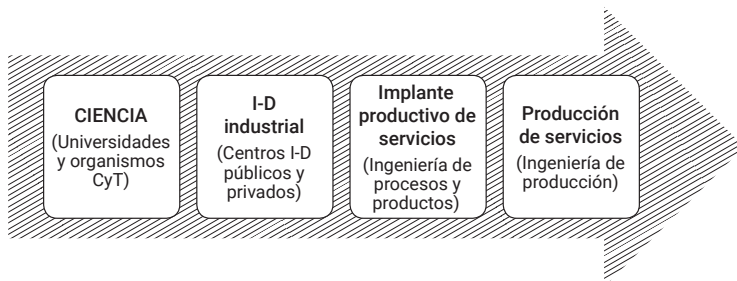
En una reciente investigación empírica, Daniel Schteingart recuperó categorías de análisis de estructuralistas y neoshumpeterianos para tratar de establecer con precisión los factores que inciden en los procesos de desarrollo acelerado. Tomando una muestra de 46 países, analizó la relación entre desarrollo económico, especialización productiva y capacidades científico-tecnológicas para el período 1960–2010 y demostró que son estas capacidades el factor que más incide en el desarrollo de los países, muy por encima de la diversificación de sus exportaciones o del grado de contenido tecnológico de las mismas. Los países que crecieron de modo más acelerado en las últimas décadas (Israel, Corea, Finlandia, Noruega, Canadá, China, Japón), pese a todas sus diferencias, tienen un denominador común: ampliaron sostenidamente sus capacidades científico-tecnológicas (Schteingart, 2017).

Ahora bien, ¿a qué nos referimos exactamente con la noción de capacidades científico-tecnológicas? Este concepto hace referencia a la articulación virtuosa entre los procesos sistemáticos de generación de conocimiento forjados mediante métodos convalidados por la comunidad académica (ciencia) y el conjunto de habilidades, saberes, instrumentos y formas de organización que permiten producir un bien o servicio (tecnología). Estas capacidades permiten el desarrollo de innovaciones que impactan en la estructura productiva, en tanto permiten introducir en el mercado nuevos productos y/o servicios o bien mejorar significativamente sus condiciones de producción (Dvorkin, 2017).

Para que se den estas articulaciones virtuosas es necesario contar con políticas industriales, educativas y científicas que

propicien procesos de innovación con financiamiento adecuado y que ayuden a integrar a científicos, tecnólogos e industriales, generando espacios estratégicos de acumulación. Y es justamente en ese aspecto que las universidades y otros organismos de ciencia y tecnología emergen como actores decisivo ya que cuentan con las mejores condiciones para impulsar los procesos de desarrollo en esta dirección (Figura 1).

Figura 1. Secuencia del proceso de desarrollo de capacidades científico-tecnológicas

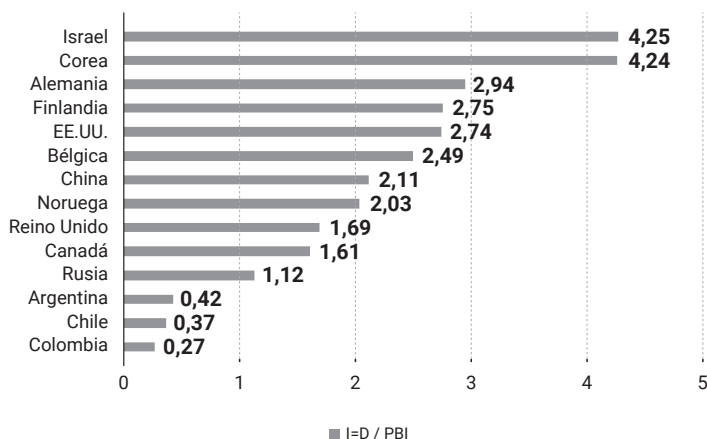


Fuente: Elaboración propia en base a Dvorkin (2017), capítulo 5.

En efecto, como los conocimientos científicos se producen en las universidades y otros organismos públicos de CyT, la articulación adecuada entre estas instituciones y el entramado de empresas productivas mediante políticas consistentes en materia industrial, científica y educativa permitiría lograr en el mediano plazo, un salto cualitativo en la producción de valor agregado, ya que está en mejores condiciones para desarrollar nuevos productos, procesos o servicios; o bien, porque se pudieron optimizar los procesos, productos o servicios existentes incorporando conocimiento

a la producción. Los datos de inversión en investigación y desarrollo (I+D) como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) de algunos países seleccionados para el año 2016 dan cuenta de este fenómeno: los países de crecimiento acelerado (Israel, Corea, Finlandia, China, Noruega) mantienen tasas de I+D como porcentaje de su PBI muy elevadas. La Argentina, por el contrario, destina menos de medio punto de su producto en inversiones de este tipo (Gráfico 1).

Gráfico 1. Participación porcentual de I+D en el PBI países seleccionados (2016)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial disponibles en <https://datos.bancomundial.org/indicador/gb.xpd.rsdv.gd.zs>.

¿Cómo lograr una articulación público-privada fructífera para la construcción de capacidades científico-tecnológicas? El neoliberalismo ha sido bastante exitoso en generalizar una idea fuerza que plantea una falsa dicoto-

mía entre el sector público y el sector privado. El primero sería “revolucionario, dinámico, innovador, competitivo” y, por ende, el único capaz de motorizar procesos de innovación y desarrollo; mientras que, por el contrario, el sector público sería “excesivamente interventor, asfixiante, indolente, burocrático e inercial”. Sin embargo, el análisis detallado de las principales innovaciones que generaron saltos tecnológicos desde la segunda mitad del siglo XX muestra con claridad el rol crucial del sector público para impulsarlas. Esto es así porque las innovaciones radicales tienen altas chances de fracaso e implican grandes inversiones con probabilidades de éxito demasiado inciertas. En ese sentido, el Estado es el más osado de todos los actores del sistema; las principales innovaciones recientes fueron resultado de su accionar: Internet, el avión supersónico, la pantalla táctil, la nanotecnología, las tecnologías verdes, el láser, el GPS, el teclado activado por voz, entre otras (Mazzucato, 2014: 30 y 31).

En *El Estado emprendedor*, Mariana Mazzucato muestra con nitidez que las más recientes innovaciones radicales no fueron hechas por capitalistas de riesgo ni inventores de garage –como buscan instalar en el sentido común los defensores del neoliberalismo–. No se habrían producido sin el accionar del Estado en el financiamiento de la investigación básica para todos estos desarrollos. La autora enfatiza que el Estado no es un mero “entrometido” ni un mero “facilitador” del sector privado; es un socio clave capaz de arriesgar mucho más. Y por eso advierte que los gobiernos no deberían ceder ante las presiones de los diversos *lobbies* que quieren bajar los impuestos, ya que la inversión pública en CyT es central para minimizar el riesgo de la inversión en el sector privado. Apuntalar la cooperación público-privada es

vital para legitimar socialmente este proceso. Para eso el Estado tiene que estar convencido de su función, de su rol clave en el proceso de desarrollo. Si no lo está, puede terminar capturado y sometido a intereses privados que solo promueven cuasi rentas de privilegio (Mazzucato, 2014).

Como veremos a continuación, en nuestro país el Estado no termina de asumir ese rol y tampoco se logra construir una coalición social desarrollista estable que lo impulse “desde abajo”. Por eso se observan profundos vaivenes en las políticas macroeconómicas, industriales, educativas y de CyT que generan fuertes discontinuidades en el proceso de construcción de capacidades científico-tecnológicas y dificultades crecientes para transitar un sendero de desarrollo sostenido.

### **La articulación público-privada en la Argentina: una experiencia de desarrollo fallida**

Para consolidar senderos de desarrollo es fundamental una adecuada articulación público-privada, proceso que requiere un conjunto de condiciones que en nuestro país difícilmente se cumplen: a) la estabilidad en la orientación de políticas públicas que promuevan el crecimiento de ciertas ramas estratégicas de actividad y procuren el incremento de las capacidades científico-tecnológicas; b) la construcción de canales institucionales de diálogo duraderos entre funcionarios, capitalistas, científicos y trabajadores para definir el contenido de esas cruciales intervenciones públicas; y c) un férreo control estatal sobre el capital, para garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos, evitar (o menguar) los efectos negativos de las posiciones monopólicas que puedan conformarse y, en especial, lograr la rein-

versión productiva de las utilidades (Castellani, 2009 y 2012; Nochteff, 1994).

Este tipo virtuoso de articulación facilita la construcción y difusión de ámbitos estratégicos de acumulación proclives al desarrollo, basados en la existencia de privilegios selectivos, transitorios, consensuados e institucionalizados que, en el largo plazo, logran incrementar la dotación de capital físico, el desarrollo de innovaciones tecnológicas (tanto de productos como de procesos), la productividad del capital y la competitividad internacional (Castellani, 2012).

Sin embargo, cuando el Estado se limita a transferir recursos públicos al capital sin garantizar su uso estratégico se generan ámbitos privilegiados de acumulación. Estos solo favorecen a unas pocas empresas que se expanden sin incrementar su eficiencia y productividad generando una dilapidación de ingresos públicos. Además, incrementan el poder político de los empresarios, que aumentan su injerencia en la orientación de la intervención estatal, debilitan el accionar estatal, por la progresiva pérdida de capacidades administrativas y financieras y, en definitiva, son incapaces de propiciar la construcción de un proceso de desarrollo sostenido. Estos ámbitos privilegiados se sostienen en una amplia y difusa trama de relaciones que articula los intereses de funcionarios políticos, burócratas y capitalistas. El mantenimiento de esta trama de relaciones, incluso ante el cambio de la gestión económica, perpetúa los privilegios como forma primordial de acumulación de las empresas más grandes del país y desalienta la construcción de un sólido sistema nacional de CyT. La Argentina constituye un ejemplo paradigmático en este sentido (Castellani, 2012).

¿Qué significa construir un sólido sistema nacional de CyT? Básicamente, procurar mediante políticas públicas con-



sistentes que parte del sistema educativo se oriente hacia la formación de recursos humanos de excelencia para la función CyT; que exista financiamiento sostenido para ampliar y mantener la infraestructura adecuada para la investigación y el desarrollo (laboratorios, institutos, centros de escalado, plantas piloto); que se configure un sistema institucional de planificación, promoción, coordinación y estímulo a la investigación; que exista un incremento sostenido de los recursos económico-financieros aplicados a la función CyT; y que se diseñen consistentes mecanismos jurídico-administrativos para regular el funcionamiento de las instituciones de CyT.

Durante el período 2003-2015 los sucesivos gobiernos kirchneristas intentaron la articulación más efectiva del sistema CyT mediante diversos mecanismos que incluyeron el diseño de políticas de enraizamiento de las universidades con sus territorios y las agendas de políticas públicas nacionales; la diversificación de los recursos de financiamiento del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva para diversos grupos, laboratorios e institutos de universidades públicas; la construcción de alianzas entre áreas diversas del gobierno con algunas universidades para impulsar proyectos relacionados con medicina nuclear, diversas sectores de las telecomunicaciones y sector espacial; y una demanda creciente desde el sector público sobre las ciencias sociales para la producción de conocimiento, diagnóstico y prospectiva de la realidad socioeconómica local, así como la creciente participación en programas de desarrollo social (Hurtado *et al.*, 2017).

Como resultado de estas dinámicas, a fines de 2015 se habían logrado conformar núcleos de investigación y desarrollo que comenzaron a mostrar rasgos sistémicos integrados por instituciones de CyT, universidades, empresas estatales,

mixtas y empresas privadas con una cultura diferente a la tradicional de las fracciones concentradas de la economía. Algunos ejemplos se encuentran en el Centro Atómico Bariloche, el Instituto Balseiro, la empresa satelital INVAP, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) Bariloche y la creación de la Universidad Nacional de Río Negro, núcleo al que se suma un conjunto de empresas que crecieron en la región traccionadas por la inversión pública y estrategias de poder de comprar inteligente del Estado; el núcleo conformado por la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM), con institutos compartidos con el Conicet, la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) y el INTA y con la Fundación Argentina de Nanotecnología y el Instituto Antártico instalados en el interior de su campus; el eje conformado por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ), la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y la empresa YPF Tecnología (Y-TEC), creada en abril de 2013 como sociedad entre YPF y el Conicet; el polo tecnológico creado alrededor de la Universidad Nacional del Litoral, entre otros muchos ejemplos. A esto puede agregarse la recuperación de la escuela técnica de nivel medio que había sido clausurada en la década de 1990 y la apertura de carreras de ingeniería en muchas universidades del país (Hurtado *et al.*, 2017).

Con el cambio de gobierno en diciembre de 2015 estas experiencias se vieron profundamente trastocadas. La caída en el financiamiento de la función I+D es una constante desde entonces; se abandonó la idea de construir un sistema nacional de CyT con un rol estratégico del Estado articulando de forma fructífera con el privado y otra vez florecieron los dis-

cursos pro-emprendedores privados y las oportunidades de negocio de corto plazo en el mercado financiero que ahogan cualquier incentivo para la producción nacional, dejando al país en peores condiciones para afrontar los desafíos crecientes del nuevo siglo.

### **Coaliciones sociales que impulsen un proyecto de desarrollo**

La estructura productiva argentina requiere cambios urgentes si se pretende construir un sendero de desarrollo. Hoy presenta altos grados de heterogeneidad estructural, tanto a nivel sectorial como territorial: eslabones productivos débiles y desarticulados, alto grado de transnacionalización, niveles elevados de desarticulación y debilitamiento de los encadenamientos productivos, escaso peso de las actividades industriales complejas, perfil de inserción externa con sesgo fuerte sesgo importador. A estos rasgos estructurales se suman los déficit en las políticas públicas que podrían ayudar a corregirlos, es especial la descoordinación de los instrumentos de política industrial y científico-tecnológica.

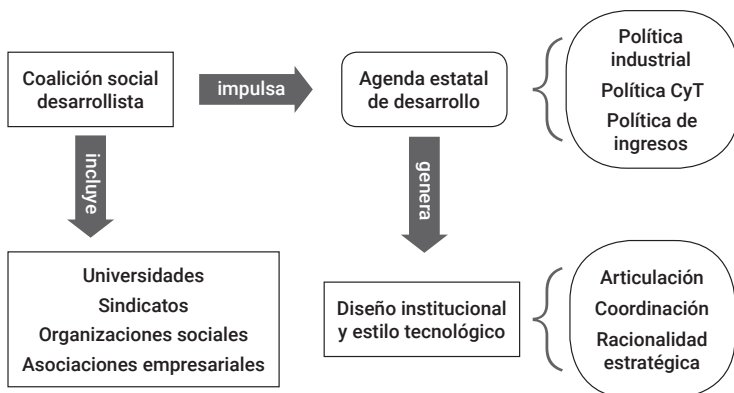
Modificar estas características no es una tarea fácil que se pueda agotar en un mandato presidencial. Requiere de un amplio acuerdo en torno al modelo a seguir y un compromiso firme de los principales actores sociales y los gobiernos de turno para consolidar una serie de políticas de Estado que lo promuevan. La experiencia del período kirchnerista dejó en claro que si no se producen cambios significativos en la matriz productiva, las políticas distributivas son insuficientes para sostener un proceso de crecimiento porque la

restricción externa se manifiesta más temprano que tarde y condiciona las posibilidades de desarrollo. Estos cambios estructurales deberían orientarse en dos direcciones complementarias: por un lado, hacia el incremento del grado de sustitución de importaciones, protegiendo selectivamente determinadas ramas industriales que son multiplicadoras y/o grandes generadoras de puesto de trabajo; por otro, hacia el incentivo de aquellas ramas que pueden lograr tempranamente inserción competitiva en el mercado mundial, apostando a la ampliación de las exportaciones de alto valor agregado.

Para lograr estos cambios es preciso contar con una aceptada articulación entre políticas industriales, fiscales y científico-tecnológicas. Como vimos, todas las experiencias exitosas de desarrollo tardío muestran un rasgo en común: la apuesta por la construcción de capacidades científico-tecnológicas aplicadas a la producción de bienes y servicios. Las políticas públicas para el desarrollo tienen que orientarse a la creación de capacidades productivas que incorporen conocimiento científico y tecnológico, ampliación de la infraestructura que incremente la competitividad de la producción nacional, un nuevo pacto fiscal para corregir la regresividad tributaria y una mayor inversión en educación y en innovación y desarrollo. En todos los casos, estas políticas ampliamente consensuadas entre los actores clave (universidades, sindicatos, asociaciones empresarias, organizaciones sociales, etc.) deben establecer beneficios transitorios, metas claras de desempeño y evaluación periódica de resultados para evitar el despilfarro de los recursos públicos. La legitimación social del modelo de desarrollo basado en capacidades CyT es crucial para garantizar su estabilización y para eso es imprescindible la conformación de una coalición social

desarrollista en donde las universidades jueguen un rol central como articuladoras del resto de los actores que la integren (Figura 2).

Figura 2. Configuración de un sendero de desarrollo basado en construcción de capacidades CyT



Fuente: Elaboración propia.

¿Por qué las universidades nacionales juegan un rol protagónico en la construcción de un proceso de desarrollo? Una de las razones es evidente y ya ha sido enunciada: en las casas de altos estudios se congregan los recursos físicos, humanos e institucionales para la construcción de capacidades científico-tecnológicas. Los laboratorios, institutos, centros de innovación en articulación con otros organismos de CyT se encuentran allí; en esos lugares se produce conocimiento y se organizan procesos de transferencia hacia la sociedad. Pero hay otra razón tan importante como la anterior: el carácter público y gratuito de las universidades nacionales y los niveles de excelencia en varios de sus pro-

gramas de enseñanza permiten la formación de cuadros directivos para el sector público y privado de primer nivel.

Según los datos relevados en el Observatorio de las Elites del Centro de Innovación de los Trabajadores sobre las trayectorias educativas de aquellas personas que ocuparon puestos relevantes en el Poder Ejecutivo Nacional (electivos o no) y en la conducción de grandes empresas y/o corporaciones gremiales del empresariado (elites políticas y económicas respectivamente), se observa que entre 1976 y 2001 el 70% de la elite argentina posee educación universitaria completa y que la mayoría asistió a un establecimiento público (84%). Esta tendencia se mantiene para el período 2002-2015 a pesar de la notable ampliación de la oferta educativa privada y el proceso de transnacionalización de las elites que se produjo a partir de la década de 1990: el 73% de los integrantes de las elites argentinas tienen estudios universitarios y en su mayoría eligieron cursarlos en universidades públicas (58%).

Que la formación de las personas que alcanzan posiciones de elites, decisivas en la elaboración de políticas públicas y en la conducción de las empresas más importantes, se haya desplegado en universidades públicas y gratuitas es un acervo distintivo de nuestro país, ya que permite que sectores medios y medios bajos de la pirámide social puedan acceder a las posiciones de poder más altas, desdibujando los rasgos elitistas propios de otras sociedades de la región latinoamericana, y que se formen en sus aulas recursos altamente calificados para los desafíos de la gestión pública y privada que cualquier país necesita para construir un sendero de desarrollo sostenido.

Hoy el gobierno nacional propone un modelo de desarrollo basado en los recursos naturales, la agroindustria, las finan-

zas y algunos pocos nichos de servicios tecnológicos. En un país de 42 millones de habitantes es difícil creer que con esas actividades alcance para lograr niveles plenos de ocupación y mejorar los ingresos reales de la población. Por eso es imperioso dar en todos los espacios posibles esta discusión y formular propuestas concretas de políticas e instituciones capaces de orientar a los actores relevantes en la construcción de un camino de desarrollo nacional que garantice la inclusión de todos los sectores sociales y no solo el crecimiento de algunas fracciones del capital a expensas de las mayorías. Y en esa tarea las universidades públicas están llamadas a jugar un rol central.



## Bibliografía

- ABELES, Martín; CIMOLI, Mario y LAVARELLO, Pablo, “Introducción” en *Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 2017, págs. 13-26.
- AMSDEN, Alice, “A Theory of Government Intervention in Late Industrialization”, en *State and Market in Development: Synergy or Rivalry*, Colorado, Lynne Rienner Boulder, 1992, págs. 53-84.
- CARDOSO, Fernando y FALETTTO, Enrique, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1969.
- CASTELLANI, Ana, *Estado, empresas y empresarios. La construcción de*

- ámbitos privilegiados de acumulación en la Argentina (1969-1989), Buenos Aires, Prometeo, 2009.
- , *Recursos públicos, intereses privados: ámbitos privilegiados de acumulación: Argentina, 1966-2000*, Buenos Aires, Unsam Edita, 2012.
- CHIBBER, Vivek, *Locked in Place: State-Building and Late Industrialization in India*, Princeton, Princeton University Press, 2003.
- DVORKIN, Eduardo, “La micromecánica de la relación ciencia-tecnología-producción”, en *¿Qué ciencia quiere el país? Los estilos tecnológicos y los proyectos nacionales*, Buenos Aires, Colihue, 2017, págs. 69-76.
- EVANS, Peter y WOLFSON, Leandro, “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico* (140), vol. 35, Buenos Aires, enero-marzo, 1996, págs. 529-562.
- FREEMAN, Chris y SOETE, Luc, *The Economics of Industrial Innovation*, Londres, Routledge, 1997.
- FRIEDMAN, Milton, *Capitalism and Freedom*, Chicago, The University of Chicago Press, 1962.
- FURTADO, Celso, *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*, Buenos Aires, Editorial Universitaria, 1966.
- GRINDLE, Merilee S. y THOMAS, John W., *Public Choices and Policy Change: the Political Economy of Reform in Developing Countries*, Maryland, Johns Hopkins University Press, 1991.
- HURTADO, Diego; BIANCHI, Matías Diego y LAWLER, Diego, “Tecnología, políticas de Estado y modelo de país: el caso Arsat, los satélites geoestacionarios versus ‘los cielos abiertos’”, en *Epistemología e Historia de la Ciencia*, vol. 2, n.º 1, Buenos Aires, 2017, págs. 48-71.
- KRUEGER, Anne, *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, Cambridge, MIT Press, 2002.
- MAZZUCATO, Mariana, *El Estado Emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*, Madrid, RBA, 2014.



- NELSON, Richard R. (ed.), *National Innovation Systems: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 1993.
- NOCHTEFF, Hugo, “Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina”, en AZPIAZU, Daniel y NOCHTEFF, Hugo, *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*, Buenos Aires, Flacso, 1994.
- PINTO, Aníbal, “Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural”, en *El Trimestre Económico*, vol. 37, n° 145, México, 1970, págs. 83-100.
- PREBISCH, Raúl, “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, en *Boletín Económico de América Latina* (1), vol. 7, Santiago de Chile, 1962.
- SCHNEIDER, Ben Ross, “La relación entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente”, en *Desarrollo Económico*, vol. 3, n° 153 (abril-junio), 1999, págs. 45-75.
- SCHTEINGART, Daniel, “Especialización productiva, capacidades tecnológicas y desarrollo económico: trayectorias nacionales comparadas y análisis del caso noruego desde mediados del siglo XX”, Tesis de doctorado en Sociología, mimeo, IDAES-UNSAM, Buenos Aires, 2017.
- SKOCPOL, Theda, “El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual”, en *Zona Abierta*, n° 50, La Rioja, 1989, págs. 71-122.
- SIKKINK, Kathryn y WOLFSON, Leandro, “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista”, en *Desarrollo Económico*, vol. 32, n° 128, 1993, págs. 543-574.
- SUNKEL, Osvaldo y PAZ, Pedro, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1980.

# Apuntes para una historia silenciada: los aportes del peronismo a la infraestructura universitaria

**Rodrigo Martín Iglesias  
y Fermín Labaqui**

LA UNIVERSIDAD ARGENTINA debe en gran medida su democratización y equidad actuales a las acciones de los gobiernos peronistas. La declaración de la gratuidad universitaria –por decreto presidencial n.º 29337 de 1949–, la supresión completa de los exámenes de ingreso, las políticas de becas, los horarios nocturnos para trabajadores, los comedores estudiantiles y las prácticas profesionales, entre otros aportes del peronismo a la educación superior, tienen como resultado directo la masividad, lo cual implica también un compromiso presupuestario para sostener las estructuras académicas. Todo esto va sumado a la promoción de las ciencias y las carreras estratégicas, la creación de las dedicaciones exclusivas, el aumento de los salarios de docentes-investigadores y la fundación de nuevas universidades. Sin embargo, poco se sabe del aporte que han realizado los gobiernos peronistas a la infraestructura universitaria y su planificación. Esa carencia de información no es casual, ya que durante muchos años la historiografía ha ignorado o menospreciado los logros de los gobiernos peronistas, por lo

cual resulta muy difícil encontrar datos sistematizados y contextualizados sobre el tema. Esta tendencia ideológica se ha visto afortunadamente revertida en los últimos años, con aportes muy interesantes sobre la arquitectura y el urbanismo del peronismo, como veremos más adelante, pero que aún se presenta dispersa y fragmentada respecto del tema específico que nos ocupa.

El desafío de escribir sobre los aportes a la infraestructura universitaria del peronismo nos ha llevado a investigar la bibliografía existente y luego los archivos públicos, debido a la citada fragmentación de los antecedentes al respecto en la literatura. Esta investigación se encuentra en curso y sus resultados son parciales, pero dada la relevancia del tema y el contexto de la presente publicación, nos parece sumamente útil hacer, no un documento académico exhaustivo, sino una primera exploración que consigne las preguntas que todavía quedan abiertas, destaque cuáles son las zonas más y menos conocidas, y haga un mapeo de temas y situaciones a relevar. Se trata de un artículo en el que se pueden mencionar justamente estas ausencias y brindar los datos concretos que se han podido recoger. En este sentido, creemos imprescindible realizar una introducción al tema de la infraestructura y la planificación pública de los dos primeros gobiernos de Juan Domingo Perón, ya que solamente así podremos entender el contexto de las obras universitarias y sus planes, y apreciar en todas sus escalas la coherencia de una visión nacional completa y compleja, en busca de la soberanía y la justicia social.

## **Introducción a la obra pública del peronismo (1946-1955)**

“La mayor satisfacción de cada uno debe ser  
ahora poder comprobar en el terreno la  
existencia real de las obras que acá se indican.”

Juan Domingo Perón (AA.VV., 1950: 10)

A partir de 1946, con la llegada de Perón a la presidencia de la Nación, se produjo una fuerte reorganización de las oficinas técnicas del Estado, que pasaron a tener como eje la ejecución de dos Planes Quinquenales. Estos atendieron a escala nacional, y con una fuerte regionalización, todo aquello que servía a la consolidación de la obra pública en un sentido federal. El peronismo representa, en este sentido, un punto de inflexión en las políticas de obra pública e infraestructura: luego de la crisis de la década de 1930 las ciudades argentinas comenzaron a masificarse, ya no por la inmigración europea sino por la ola migratoria interna del campo a la ciudad. Esta migración no planificada generó consecuencias socialmente negativas: alto desempleo, hacinamiento y miseria, que la trama urbana preexistente no fue capaz de absorber. Tanto el contexto nacional como el internacional habían colocado al problema habitacional dentro de las primeras situaciones a atender por los Estados, y la Argentina no fue la excepción.

Las políticas habitacionales se consolidaron desde 1946 a través de acciones sistemáticas y planificadas. Por primera vez, la política de vivienda fue llevada a cabo por un gobierno nacional y democrático, e incluida en los planes de gestión a largo plazo. Uno de los puntos de partida fue la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, acción con la cual el

acceso a la vivienda fue incorporado como derecho fundamental e inalienable. Finalmente con la reforma de 1949 este es incluido en la Constitución. Tal como plantea Anahí Ballent en *Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955* (2005), el derecho a la vivienda fue la cristalización del Estado interventor, ya que el reconocimiento de ese derecho implicó el compromiso por parte del Estado de transformarse en garante de su ejecución. La planificación, construcción y adjudicación por parte del gobierno –bajo diferentes modalidades– alcanzó una cifra inédita en el país. Alrededor de 500.000 viviendas en apenas nueve años de gestión, mientras que las viviendas de carácter social construidas por la Comisión de Casas Baratas entre 1915 –año de su creación por iniciativa del diputado cordobés Juan Caffèratta– y 1945, fue de poco más de 1000 unidades (De Larrañaga y Petrina, 1987: 203).

Durante los dos gobiernos de Juan Domingo Perón (1946-1952 y 1952-1955), las políticas urbanas oscilaron entre una transformación radical de la estructura urbana y una propuesta de redistribución de los beneficios de las ciudades existentes. La localización de las intervenciones realizadas por el peronismo en la ciudad se observan fundamentalmente a partir de la creación de conjuntos de vivienda popular. Tal como plantea Ballent, estos se localizaron mayormente en la periferia de los centros urbanos, mientras que en las zonas céntricas o de mayor densidad se construyeron edificios públicos o se proveyó de equipamiento urbano. La construcción de viviendas como plan sistemático y sostenido en pos de solucionar el problema habitacional argentino no había tenido tal precedente en el país, por lo cual fue necesario un aparato de intervención estatal centrado en la vivienda masiva. El urbanismo y la arquitectura del período se ca-

racterizarán por su profunda diversidad en todo el país. Dice Ballent:

En efecto, no existió un único conjunto de formas y tipologías arquitectónicas que homogeneizara la producción, ya que en ella coexisten lenguajes rústicos y variaciones modernas más o menos radicalizadas, junto a formas neoclásicas. Búsquedas monumentalistas se alternan con arquitecturas ligadas al paisaje: el análisis se enfrenta a un universo plural (Ballent, 1993: 177).

La modernización urbana puede agruparse en tres corrientes. Primero, en el desarrollo material de la ciudad y las posibilidades de transformación radical a través de la creación de barrios o grandes extensiones de vivienda popular, la creación de un sistema jerarquizado de salud y de educación, obras de vialidad y la construcción de centros recreativos y deportivos. En segundo lugar, el avance popular sobre una “ciudad ajena” como lo era Buenos Aires: intervenciones en el centro de la ciudad como la sede de la Fundación Eva Perón, el Teatro Municipal General San Martín, el edificio Mercado del Plata y la sanción de la Ley de Propiedad Horizontal (1948); y por último en la relación simbólica entre el peronismo y la apropiación de la ciudad con las “arquitecturas efímeras” de Jorge Sabaté, grandes estructuras temporales montadas en diferentes puntos de la ciudad, que sirvieron de marco para exposiciones, celebraciones y actos políticos. Y en efecto, la gran proyección de metros cuadrados no imposibilitó las consideraciones estéticas al respecto, tal como lo plantean María Isabel de Larrañaga y Alberto Petrina en su artículo “Arquitectura de masas en la Argentina (1945-1955): hacia la búsqueda de una expresión propia”:

nunca antes en la Argentina los intereses y la idiosincrasia cultural del pueblo fueron interpretados mediante una respuesta física tan respetuosa y digna como durante esos años. La arquitectura incorporó la modalidad vital del hombre común y este, naturalmente, se identificó con ella. Pero no por eso renunció –como pretenden muchos– a volcar a esta experiencia los postulados teóricos del Movimiento Moderno que eran esgrimidos, desde la derecha oligárquica a la izquierda cipaya, como argumentos de enfrentamiento con la obra realizada por el gobierno (De Larrañaga y Petrina, 1987: 204).

Con respecto al primer punto, la construcción y proyección de viviendas goza de la mayor cantidad de metros cuadrados. En la Capital Federal y el Gran Buenos Aires se construyeron siete urbanizaciones de pequeña a media escala: el Barrio 1° de Marzo (177 viviendas), el Barrio 17 de Octubre (784 viviendas), la urbanización de Acoyte y Ambrosetti (92 viviendas), los monoblocks General Belgrano (131 viviendas), Ciudad Evita (6200 viviendas), el Barrio Los Perales (960 viviendas) y el Barrio Juan Perón (428 viviendas). Por otra parte en el interior del país encontramos proyectadas y/o construidas viviendas en varias provincias como Corrientes, San Luis, Salta, Tucumán, Jujuy, Mendoza, Catamarca y Santiago del Estero. Los estilos arquitectónicos de estas viviendas se muestran muy eclécticos aunque es posible clasificarlos en dos grandes grupos: por un lado, las urbanizaciones compuestas por “chalecitos californianos” y, por otro, los bloques de corte racionalista. Los “chalecitos californianos” o chalets neocoloniales fueron fundamentalmente agrupados en la “ciudad jardín”; tal es el caso de Ciudad Evita. Como plantea Hamurabi Noufoury en su libro *La justicia estética de*

*Evita y el orientalismo peronista*, esta tipología simbolizaba el acceso a la casa propia:

una parte de la estética edilicia del mudejarismo hispanoamericano es asumida como política de Estado de dos gobiernos argentinos consecutivos, para realizar obra pública de interés social. Con tal éxito en el campo de la vivienda que, en la percepción colectiva de hoy, el “chalecito peronista” aún encarna el “ideal popular de la casa propia” (Noufour, 2013: 84).

La configuración del barrio con viviendas unifamiliares se alineaba con las ideas promovidas por sectores relacionados con el nacionalismo y el catolicismo, los cuales observaban este tipo de viviendas como hogares de familias “cristianamente constituidas” y nucleadas en torno al matrimonio, valores fundamentales para el ala más conservadora del peronismo. Para ellos, el varón tenía el rol de proveedor y la mujer el de responsable de las tareas domésticas. En contraposición, los monoblocks corbusieranos o los bloques tipo *siedlungen* apostaban a espacios comunes de sociabilidad y encuentro que generaba la creación de viviendas colectivas, emparentados con la habitación obrera europea de entreguerras. Con todo, estos no hubieran sido posibles sin la sanción de la Ley de Propiedad Horizontal (1948). Según plantea Rosa Aboy en su tesis doctoral *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Peraltes 1946-1955*, la coexistencia de estas tipologías está en relación con los comienzos de la gestión peronista, cuando su identidad aún no se encontraba consolidada, por lo cual había una mayor libertad de experimentación estética. Como ejemplo primordial de estas tipologías encon-



tramos el barrio Los Perales, el más grande e importante construido en la época.

Su arquitectura de austeros pabellones, inspirada en los modelos europeos de entreguerras, privilegiaba el intercambio social entre los vecinos, a diferencia de las casas individuales, símbolo de ascenso social a través del acceso a la propiedad (Aboy, 2005: 15).

Referido a la obra pública en materia de salud es imprescindible señalar la figura de quien fue primero secretario de Salud Pública y posteriormente ministro de Salud entre 1946 y 1954, el médico neurocirujano Ramón Carrillo. Fue Carrillo quien se ocupó de elaborar un plan de políticas sanitarias a escala nacional, que establecía las premisas arquitectónicas a seguir y que fueron plasmadas en su publicación *Teoría del Hospital*. Su plan se articulaba en diversas unidades de atención, que tendrían diferente escala de acuerdo a su función, ubicación y población a atender. De menor a mayor, el sistema hospitalario se organizaría en centros sanitarios en aquellas zonas o pueblos de baja población, hospitales y/o policlínicos en centros o ciudades de mediana escala y finalmente la ciudad-hospital que abastecería a toda una región. Es fundamental mencionar también la llamada Primera Caravana Sanitaria de 1947, que constaba de camiones del ejército que recorrían el país dotando de insumos y brindando de asistencia médica a aquellos lugares donde la salud pública aún no había llegado. Si bien la arquitectura realizada dentro del plan sanitario de Carrillo se ubicó dentro del estilo californiano que ya comentamos, un caso interesante es el de los centros sanitarios de Catamarca, Tucumán, Salta, Jujuy, Santiago del Estero y Corrientes, proyectados por Mario Ro-

berto Álvarez. En ellos podemos observar una combinación de una lectura moderna de la arquitectura con algunas mínimas referencias neocoloniales, adaptando los proyectos a las exigencias climáticas de la zona, sea el caso de galerías, patios, parasoles y diversos dispositivos para controlar las diferentes temperaturas.

Con respecto a la obra realizada por la Fundación de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón, que contaba con presupuesto propio, cabe destacar varias construcciones: tres Hogares de Tránsito para mujeres en condiciones de vulnerabilidad; cuatro Hogares de Ancianos localizados en Córdoba, Santa Fe, Tucumán y Buenos Aires con 2350 camas disponibles; diecinueve Hogares-Escuela para 25.320 niños; veintiún edificios de hospitales policlínicos distribuidos en trece provincias; la Ciudad Infantil y la Ciudad Estudiantil en el barrio de Belgrano (CABA), la República de los Niños en Gonnet (La Plata) y más de 10.000 viviendas. Otra obra fundamental de la Fundación fue la construcción de dos grandes centros vacacionales, complejos que se configuraron como verdaderas ciudades balnearias: Chapadmalal, sobre la costa atlántica bonaerense, y Embalse Río Tercero en la provincia de Córdoba.

En cuanto a la educación, la obra alcanzó la proyección y construcción de diversos edificios distribuidos en las provincias como la Ciudad Universitaria en Córdoba y la Ciudad Universitaria de Tucumán; también diversas sedes y facultades en las provincias de Santa Fe, San Juan, San Luis, La Plata y Buenos Aires. A su vez se repartieron más de mil quinientos edificios destinados a las escuelas primarias, quince a colegios nacionales, más de veinte a escuelas normales, dieciocho a escuelas industriales y siete a escuelas de comercio. Asimismo se distribuyeron por todo el país treinta

y tres Hoteles Nacionales de Turismo, que se sumaron a la construcción de diversos balnearios populares.

Volviendo a los avances sobre una “ciudad ajena” varias fueron las medidas tomadas dentro de la Capital y sus alrededores. Tal vez la más importante sea la construcción del aeropuerto Ministro Pistarini en Ezeiza, lo que conllevó una serie de construcciones soporte (algunas que no pudieron ser llevadas a cabo) en su entorno. También en las inmediaciones de la antigua Casa Presidencial se concluyó la construcción de la Facultad de Derecho y se proyectó el “Monumento al Descamisado” que serviría de mausoleo para los restos de Eva Perón (fallecida en 1952), que finalmente nunca se construyó. Se comenzó en 1944 la construcción de la Facultad de Medicina (en su actual ubicación), obra que también fue finalizada por el gobierno peronista. En la zona sur de la Capital se construyó en 1949 el edificio de la Confederación General del Trabajo, en 1950 la sede central de la Fundación Eva Perón (actual Facultad de Ingeniería), que nunca llegó a ponerse en funciones, a causa del golpe militar de 1955. Respecto de la infraestructura para el deporte, se destacan la construcción del Velódromo Municipal, dentro de las obras para los Juegos Panamericanos de 1951 y el Autódromo de Buenos Aires (1952), como parte del apoyo que el gobierno de Perón brindó a la carrera automovilística de Juan Manuel Fangio. La cultura contó con dos grandes espacios, como son el Anfiteatro Eva Perón (1953) que se ubicaba en el Parque Centenario, con capacidad para 10.000 espectadores, y el Teatro Municipal General San Martín, obra pionera de la Segunda Modernidad, proyectada en 1953 por los arquitectos Mario Roberto Álvarez y Macedonio Oscar Ruiz, que fue inaugurada recién a principios de la década de 1960.

Cabe por último mencionar las “intervenciones efímeras” en la ciudad realizadas por el arquitecto Jorge Sabaté, quien fue intendente de la Capital Federal entre 1952 y 1954, entre las que se destacan la Exposición de la Industria Argentina (1947) y la Exposición de La Nueva Argentina (1951). Esta última fue desarrollada en vísperas de las elecciones presidenciales de noviembre de 1951 y montada a lo largo de la calle Florida, desde Avenida de Mayo hasta la plaza San Martín, con foco de actividad en el Obelisco y la Plaza de la República. Perón pretendía alcanzar la reelección presidencial en circunstancias sociales y culturales de excepción: el voto femenino y la culminación del primer Plan Quinquenal. Estas intervenciones, si bien no implicaron transformaciones urbanas a gran escala, fueron operaciones aisladas e integradas en el entorno que buscaban localizar elementos identificatorios de la gestión de gobierno a lo largo de la ciudad de Buenos Aires, mediante la ocupación masiva de las calles.

### **La infraestructura universitaria peronista**

“La conquista más grande fue que la Universidad se llenó de hijos de obreros, donde antes estaba solamente admitido el oligarca.”

Juan Domingo Perón (entrevista con Tomás Eloy Martínez, Madrid, marzo de 1970)

El volumen y el alcance de la planificación y la obra pública del peronismo que repasamos recién brindan el contexto para situar a la infraestructura universitaria. Pero a este marco hay

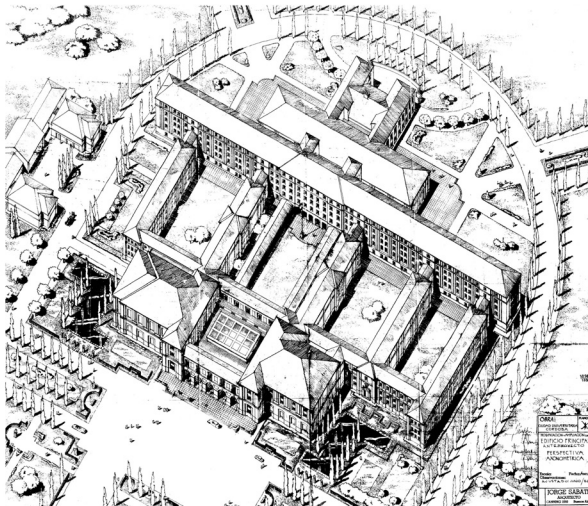
que agregarle aquel que corresponde a las universidades y su relación con los gobiernos peronistas.

Entre los estudios previos podemos citar a los de Buchbinder (2005), Halperin Donghi (1962), Recalde y Recalde (2007), Bernetti y Puiggrós (1993), Rein (2009), Sigal (2002), Somoza Rodriguez (2006), Pronko (2000), Naidorf (2009) y Juarros (2001), donde encontraremos posturas más tradicionales y ortodoxas, junto a visiones más complejas del fenómeno, con mucho desarrollo de los aspectos sociales, legales y políticos, así como de la centralidad en algunos debates del concepto de autonomía o en los orígenes del movimiento. Como punto de partida nos proponemos apartar ciertos presupuestos de raíz ideológica presentes en los imaginarios de algunas de las universidades tradicionales, para pensar a la universidad en la Argentina desde la base del derecho a la educación superior, la necesidad de disolver la centralidad y fomentar la distribución territorial, y la búsqueda de justicia social a través de las posibilidades de ascenso que proveen las universidades, tanto desde el capital simbólico como social, como en lo que se refiere a la posibilidad de construcción colectiva de los saberes desde una perspectiva decolonial.

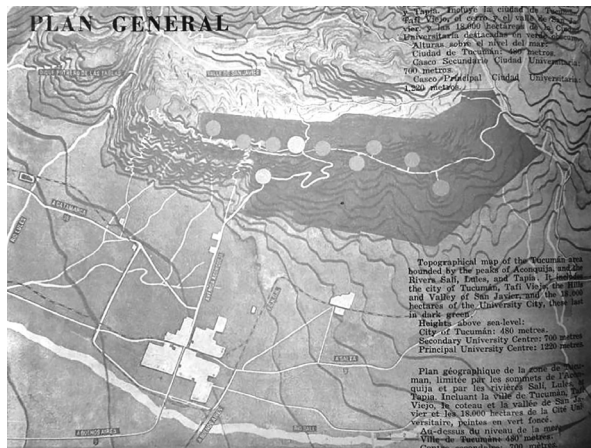
Las preguntas iniciales sobre la infraestructura universitaria peronista parecieran ser cuantitativas. ¿Cuántos metros cuadrados se construyeron? ¿Qué porcentaje representan de metros construidos respecto al total? ¿Qué porcentajes representan los metros cuadrados construidos en cada período peronista respecto de los preexistentes? ¿Cuáles son los montos totales y parciales de inversión en construcciones universitarias? ¿Qué porcentaje del PBI representan en cada caso? Todas preguntas que requieren una investigación exhaustiva para responder con datos precisos que puedan sos-

tenerse en fuentes oficiales. Por ejemplo, se afirma que el presupuesto para Universidades Nacionales pasó a ser de 41.398.628 en 1943 a 201.241.437 en 1949 (AA.VV., 1950: 297), pero no se especifican los montos dedicados a la infraestructura. De todos modos, si bien pensamos que esa información es importante para dimensionar el volumen de la obra y de este modo contrarrestar algunos prejuicios infundados, también pensamos que esos datos cobran sentido en un conjunto mayor que solamente puede ser entendido si se relaciona con el nivel de la planificación y de las políticas públicas. Reiterando que se trata de una investigación en curso, en la documentación revisada hasta el momento en el Archivo General de la Nación (Fondo documental Secretaría técnica 1ª y 2ª Presidencia del teniente general Juan Domingo Perón y AA.VV., 1950) y en fuentes secundarias hemos encontrado los siguientes datos referidos a planificación y construcciones universitarias entre 1943 y 1955:

- Ciudad Universitaria de Córdoba (Legajo n.º 392).
- Facultades de Medicina, Derecho, Humanidades y Ciencias Exactas de la Universidad Nacional de Córdoba (Legajo n.º 162 y pág. 298).
- Ciudad Universitaria de Tucumán (Legajo n.º 407 y pág. 298).
- Ciudad Universitaria de Mendoza (pág. 298).
- Grupo Universitario de Rosario: Facultades de Humanidades, Ciencias de Educación, Medicina, Ciencias Económicas y Matemáticas (pág. 298).
- Facultad de Ingeniería Química de Santa Fe (pág. 298).
- Facultad de Ciencias de la Educación y Escuela Normal Mixta de San Luis (pág. 298).
- Facultad de Ingeniería de San Juan (pág. 298).



Córdoba: Proyecto para la Ciudad Universitaria de Córdoba de Jorge Sabaté, 1952 (Archivo del Centro de Documentación e Investigación de la Arquitectura Pública-CeDIAP).



Tucumán: Proyecto para la Ciudad Universitaria de Tucumán de Jorge Vivanco, Horacio Caminos y Eduardo Sacriste (Revista Nuestra Arquitectura n° 9, 1950).

- Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Legajo n.º 212).
- Obras y mejoras en la Universidad Nacional de La Plata (pág. 298).
- Obras y mejoras en la Universidad de Buenos Aires (pág. 298).
- Obras en la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad de Mendoza (Legajo n.º 013 y pág. 298). Construcción y refacciones de galpones, edificio para fábrica.
- Obras en la Facultad de Medicina de la Universidad de La Plata (Legajo n.º 008).
- Obras en la Facultad de Medicina y Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires (Legajo n.º 212).
- Universidades (construcción, mejoras, etc.) (Legajo n.º 212).
- Remodelación parque universitario. Remodelación de instalaciones. Conservación de inmuebles y obras. Ampliación de centros educativos. Ampliación, instalación centros experimentales (Legajo n.º 394).

Estos datos se encuentran dispersos y requieren la adecuada revisión en lo referente a fechas, alcances y volumen de las obras, así como a sus etapas de planificación y edificación. Por otro lado, queda también abierta a futuras investigaciones la pregunta sobre el rol de la profesión en estos casos: ¿quiénes fueron los arquitectos involucrados? ¿Existió una coordinación general desde el punto de vista urbano y arquitectónico? La disparidad de la producción desde el punto de vista estilístico y constructivo pareciera indicar que no fue así, pero también sabemos por estudios previos en campos como la vivienda o la salud, que la arquitectura peronista manejaba un abanico muy amplio de posibilidades



estéticas y técnicas que no necesariamente se contradecían con la visión de conjunto, sino todo lo contrario.

Por otro lado, sostenemos que la estigmatización del peronismo en su relación con las universidades también tiene un origen histórico y contextual específico que en perspectiva lo vuelve casi “porteñocéntrico”. La gran mayoría de los estudios sobre universidad y peronismo se han realizado desde y para la Universidad de Buenos Aires (Halperin Donghi, 1962; Recalde y Recalde, 2007), y esto se verifica respecto de los trabajos más citados, aunque obviamente existen estudios sobre otros contextos y otras universidades. En este sentido, los intelectuales de la década de 1940 de la Universidad de Buenos Aires y muchos de los historiadores que trabajan en las décadas siguientes viven con particular rechazo la llegada al gobierno de Juan Domingo Perón y sus posteriores medidas en torno a la política universitaria. Por ejemplo, Halperin Donghi (1962: 173) comenta con cierta ironía que no hay que ver en los años del primer peronismo “tan solo un paréntesis, algo grotesco en la vida de la Universidad de Buenos Aires”. Esto va a marcar en la mayoría de los estudios una división tajante entre la universidad reformista y la universidad peronista, polarización que llega hasta nuestros días, pero que creemos se sostiene en una posición ideológica *a priori* que centra su mirada en las discontinuidades y las diferencias, en lugar de ver la enorme cantidad de continuidades y persistencias en la vida universitaria, o en lugar de poner atención a las hibridaciones entre ambos modelos que llegan hasta la actualidad.

Respecto de las obras, apenas se destaca en la literatura existente la construcción (o finalización) de la Facultad de Derecho –un proyecto de Arturo Ochoa, Ismael G. Chiappori y Pedro Mario Vincent–, que además se critica duramente

por su impronta neoclásica y monumentalista. Sin entrar en debates estilísticos, está claro que la gran diferencia es que el gobierno reparte su interés y su presupuesto en otras universidades con una visión más federal, y esto es lo que pareciera molestar a los universitarios porteños. Por caso, el 27 de febrero de 1947 Perón dio una conferencia de prensa para comentar su visita a las facultades de la Universidad de Buenos Aires. Allí explica cuáles son las obras que el gobierno considera prioritarias: los edificios de la Facultad de Derecho, de Medicina y el Hospital Escuela.

He visitado las distintas facultades de la Universidad de Buenos Aires y pienso que si las demás del país trabajan en las mismas condiciones en cuanto a locales y dotación de materiales, ellas han de desenvolverse en forma muy deficiente (Perón, 1997, Tomo IX: 194).

En el discurso de Perón, las edificaciones deficientes de la universidad argentina eran el ejemplo cabal de la situación que habían atravesado la educación y la Nación toda durante la década infame (cfr. Riccono, 2015). Deja clara entonces su voluntad de mejorar este panorama a partir de las políticas públicas.

Como ejemplo complementario cabe mencionar el caso de la Universidad Nacional de Córdoba. Este es un caso paradigmático, junto con la Ciudad Universitaria de Tucumán, para ver de qué modo la organización del territorio, incluyendo la relación entre regiones y países, será fundamental para decidir cuáles son las locaciones estratégicas que deben recibir mayor presupuesto y desarrollo. El aporte del peronismo a la infraestructura de la UNC se materializa principalmente en la planificación y realización de la Ciudad

Universitaria, aunque también se realizan otras obras de menor calibre. Al respecto será el propio Perón el que afirme:

Uno de los objetivos que persigue la política cultural del Gobierno, en cuanto se refiere a la enseñanza superior, ha de ser plenamente alcanzado con la construcción de la Ciudad Universitaria, monumental obra que permitirá la plena consagración del profesorado a la elevación del nivel científico de los jóvenes de todas las clases sociales que en ella se alojen y que, además, fomentará el intercambio cultural con la juventud de muchos países amigos (AA.VV., 1950: 200).

En el mismo texto se afirma que su costo está presupuestado en \$70.000.000 y tendrá capacidad para alojar a cuatrocientos alumnos argentinos de ambos sexos, ciento cincuenta alumnos extranjeros, ubicados en quince pabellones independientes, treinta profesores, sesenta invitados especiales y ochenta miembros del personal del Instituto.

El terreno en que se ubica la Ciudad Universitaria correspondió originariamente a la Escuela Práctica de Agricultura y Ganadería de la Nación (1899), que en 1949 fue reubicada en la ciudad de Bell Ville. La Escuela ya operaba con diversos pabellones de estilo pintoresquista que –como indican sus nombres– referían a las arquitecturas rurales de Europa del Norte: *La Cabaña*, *el Brujas*, *el Gris*, *el Granero*, son algunas de las edificaciones que aún subsisten. La idea de erigir una Ciudad Universitaria circulaba desde hacía tiempo en la Universidad Nacional de Córdoba y la institución inició las diligencias para establecerse en el predio de la Escuela. Pero en 1949 el gobierno provincial decidió entregar los terrenos a la Fundación Eva Perón, que garantizaba que en cinco años construiría el

Hogar de Ancianos (posteriormente Casa de Gobierno, hoy demolida) y el Hogar Escuela de Niños (hoy Hogar Escuela Pablo Pizzurno) en una superficie de 12 hectáreas, y la Ciudad Universitaria Estudiantil en las remanentes 70 hectáreas. Aunque hubo una enérgica resistencia desde la Universidad ante el proyecto, las obras se iniciaron de todos modos.

La Ciudad Universitaria constaría de pabellones que hospedarían a estudiantes argentinos y extranjeros pero no consideraba la construcción de ámbitos para uso académico. A pesar de las objeciones y de las tiranteces con las autoridades universitarias, la Fundación prosiguió con su propósito y requirió ayuda del Ministerio de Obras Públicas de la Nación, que encomendó el proyecto al arquitecto Jorge Sabaté.

El plan general de la Ciudad Universitaria comprendía la construcción de una serie de pabellones, que aunque reparados, se sumaban a los viejos edificios de la antigua Escuela de Agricultura. Se los denominó con el nombre de países como España, México, Francia, Chile, Perú y el Presidencial (Page, 2001).

Además de los pabellones construidos, se proyectaron los edificios de Italia, Alemania, Holanda, Escandinavia, Estados Unidos, Brasil e Inglaterra, que nunca llegaron a concretarse. Escribe Page:

El más grande de los quince pabellones (Argentina) iba a albergar a cuatrocientos estudiantes argentinos, en cuartos dobles y con baño privado, quienes contarían con biblioteca, gimnasio, cine, teatro, dos piletas de natación, salas de conferencia, lectura y entretenimiento, entre otras comodidades (ídem).

Como una tentativa de aproximar puntos de vista, a fines de 1954 el Ministerio de Educación de la Nación resolvió formar una comisión especial, compuesta por representantes del gobierno provincial y de la universidad, para ponerse de acuerdo en la localización de los edificios en la Ciudad Universitaria. Los resultados de ese cónclave, transcritos en un acta que se difundió en enero de 1955, exhortaban a complementar (en la Ciudad Universitaria) los edificios que se estaban construyendo con los de enseñanza y, para tal fin, negociar la donación de los terrenos remanentes de la ex Escuela de Agricultura. Asimismo, se proponía evitar la constitución de dos centros universitarios por los problemas urbanísticos que eso podría llegar a entrañar para la ciudad de Córdoba.

A partir del golpe militar de 1955 se abandonó el proyecto y se tomaron medidas más radicales que implicaron el traslado de muchas dependencias universitarias (rectorado, facultades y centros de investigación) a los pabellones antes mencionados. El caso de Córdoba muestra de qué modo las autoridades universitarias no tuvieron la agudeza de usar las políticas nacionales –incluidas las de la Fundación Eva Perón– a su favor, y en cambio entraron en constante conflicto con las propuestas estatales. Al mismo tiempo, es un ejemplo de planificación de escala territorial con fines de justicia social, que quedó trunca por factores coyunturales –como fue la crisis económica posterior a 1949–, falta de coordinación entre reparticiones o programas de gobierno –en muchos casos debido a la enorme dimensión de la tarea que se habían planteado y lo ambicioso de sus objetivos–, y también por la ruptura abrupta en las políticas de Estado que se dio a partir de 1955 –a diferencia de las continuidades observables en la sucesión de gobiernos golpistas y democráticos que se dio a continuación–.

La Ciudad Universitaria de Tucumán es, como dijimos, otro caso paradigmático aunque en un sentido distinto. Se trata de un contexto diferente que además se encuentra conectado estratégicamente con las zonas postergadas del norte argentino. Para entender estas diferencias cabe recordar que en 1936 la esperanza de vida al nacer en la ciudad de Buenos Aires era de 65 años, mientras que en la provincia de Tucumán era de 54 años. Mientras que, según el censo de 1914, la tasa neta de escolarización del nivel primario era del 72% en la Capital Federal, en la provincia de Formosa era de tan solo el 31,9% (Braslavsky y Krawczyk, 1988). El proyecto de Ciudad Universitaria enfrentaba, entre otros, el desafío de remediar años de exclusión por parte de los grandes centros urbanos; sobre todo Buenos Aires y su puerto. Según Ballent (2005), pueden verse las pulsiones modernizadoras del peronismo, en este caso a través de la transformación urbana y arquitectónica. La autora se arriesga a afirmar que podemos ver en sus propuestas la metáfora de un proyecto político trunco, incompleto. Una articulación entre lo popular y lo vanguardista que puede observarse en diversos grados en los planes de arquitectura para el Ministerio de Salud Pública de la Nación que dirigió Ramón Carrillo, diseñados por arquitectos como Amancio Williams, en el Noreste, y Mario Roberto Álvarez. Como mencionamos más arriba, en 1948, en el marco del primer Plan Quinquenal, este último proyectó y construyó para aquel organismo una serie de Centros Sanitarios de concepción totalmente moderna en ciudades del Noroeste argentino.

Este caso es quizás el más estudiado, probablemente por sus características de vanguardia desde el punto de vista arquitectónico, urbanístico y territorial, así como por la relevancia de los actores involucrados, lo cual lo acerca a los

intereses de los investigadores contemporáneos. En este sentido, según Alvite (2018), la documentación completa del proyecto fue publicada en una edición trilingüe de la universidad y por la revista *Nuestra Arquitectura* (1950). Difundida igualmente en publicaciones italianas e inglesas como *Urbanistica* (1951) y *Architectural Review* (1952), años más tarde, el proyecto fue elogiado por el historiador británico Reyner Banham (1976) por ser pionero en América Latina en la experimentación con estructuras de grandes dimensiones. Los investigadores locales –Franco Marigliano (2003 y 2013), así como Jorge Francisco Liernur y Pablo Pschepiurca (2008)– también destacan el impacto estratégico interregional del proyecto.

La apuesta tucumana se enmarcaba en una política territorial nacional que ya contaba con antecedentes, y que ponía en marcha un fuerte impulso a la región norte del país con el fin de equilibrar las diferencias interregionales existentes. Por último, desde una perspectiva más amplia, la posición geográfica de Tucumán permitiría alojar un polo cultural continental hacia el resto de América Latina (Liernur y Pschepiurca, citados por Alvite, 2018: 114).

Una política territorial que se verifica también en la obra inconclusa del Núcleo Hospitalario o Ciudad Hospital, en Horco Molle, al pie del cerro San Javier. Para ello en 1952 el Ministerio de Salud Pública envió a San Miguel de Tucumán al arquitecto Eithel Federico Traine con el propósito de desarrollar el proyecto (Müller, 2018).

La Universidad Nacional de Tucumán (UNT) vivió un período de considerable crecimiento y prestigio académico

bajo el rectorado de Horacio Descole, a quien en 1946 el presidente Perón había nombrado interventor, hasta el año 1948, en el cual es designado Rector. Descole organizó cuarenta y seis institutos de investigación que servían a las escuelas de enseñanza profesional y científica, y promovió la incorporación de académicos extranjeros y un nuevo escalafón docente. También planificó la construcción de la monumental Ciudad Universitaria en la Sierra de San Javier, cuyas obras comenzaron en 1949, pero quedaron paralizadas en el momento de la renuncia de Descole. Durante su gestión la universidad expandió su proyección a todo el norte argentino, estableciendo sedes en Salta, Santiago del Estero, Jujuy, Catamarca y Formosa. En este contexto, el Instituto de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Tucumán, creado en 1946 y dirigido por Jorge Vivanco, produjo una renovación notable en la enseñanza de la arquitectura y abordó un ambicioso conjunto de proyectos y obras modernas entre los que se encontraba la Ciudad Universitaria de San Javier y una cantidad significativa de planes reguladores y de edificios públicos (Nicolini y Paolasso, 1978). Además de destacados arquitectos argentinos –entre ellos, Hilario Zalba y Eduardo Sacriste– colaboró en Tucumán un grupo de importantes arquitectos italianos, como Cino Calcaprina, Ernesto Rogers y Enrico Tedeschi.

El contexto de mediados de la década de 1940 promovía un modelo universitario en el que la docencia y la investigación se retroalimentaban en un ambiente de trabajo tecnificado. Su correlato organizacional era la ciudad universitaria, el *campus*, que para este momento ya tenía ejemplos modernos funcionando en ciudades de Estados Unidos y en distintos países de América Latina. El Instituto de Estudios Geográficos de la UNT había elaborado un minucioso releva-



miento, determinando que la Sierra de San Javier era el sitio más apropiado para el proyecto. Las tierras en parte se compraron a los propietarios de la Estancia San Javier y en parte se expropiaron gracias a que el Primer Plan Quinquenal posibilitaba la declaración de utilidad pública de los inmuebles y terrenos para ejecutar las obras previstas. Según Marigliano (2003), el precio abonado fue de \$1.642.701,30. La obra consistía de un Casco Principal, situado en la cumbre del cerro San Javier, y un Casco Secundario, al pie. Ambos debían conectarse a través de un funicular. El Casco Principal abarcaba los edificios de la Universidad, el centro Comunal, las viviendas universitarias, las zonas de deportes al aire libre, un teatro a cielo abierto y un estadio para espectáculos deportivos con tribunas desplegadas sobre el terreno natural. Además, la diferenciación de las sendas para peatones y para autos prevenía que pudieran estorbarse. El Casco Secundario comprendía el núcleo hospitalario, la escuela de agricultura, los institutos de educación secundaria, viviendas, servicios generales y la estación inferior del funicular. Los talleres ferroviarios de Tafí Viejo fabricarían los vagones para el funicular que facilitaría los traslados.

La dimensión del proyecto se pone en relieve en una fotografía panorámica de la Sierra, incluida en el Plan General (*Nuestra Arquitectura*, 1950: 5), tomada desde un edificio de San Miguel de Tucumán, a cuyo pie se lee: “los terrenos de la Ciudad Universitaria, abarcan toda la montaña visible [...] el terreno sobre el cual se ha de levantar esta obra pertenece ya a la Universidad y tiene 18.000 hectáreas de extensión, más o menos la de la ciudad de Buenos Aires”. Según datos recabados por Paterlini y Piñero (2006), Marigliano (2003), Ahumada Ostengo (2007) y Blanc y Huck (2013), el conjunto emplearía una superficie de 400 hectáreas sobre un total de

18.000 adquiridas por la universidad. Citando textualmente del Plan Original publicado en *Nuestra Arquitectura*:

se estima que la Ciudad Universitaria radicará una población estable de 20.000 a 35.000 habitantes. De los terrenos que pertenecen a la Universidad, los bosques cubren, una superficie mayor de 10.000 has. [...] Alturas sobre el nivel del mar: Ciudad de Tucumán: 480 mts., Casco Secundario: 700 mts. El recorrido del funicular sería de 2.500 mts. Tiempo de transporte de 9 minutos con capacidad para 2.600 personas por hora, en ambos sentidos (*Nuestra Arquitectura*, 1950: 7-14).

En 1952, debido a la crisis económica y a la dimisión de Descole como Rector, las obras empezaron a suspenderse. En 1955, como en casi todos los casos de los planes y obras del gobierno peronista, el proyecto fue abandonado definitivamente. Luego, en 1973 con el retorno de Descole al país, se intentó reactivar el proyecto y proteger las tierras que comenzaban a ser vandalizadas, pero lamentablemente solo se logró crear un parque reserva natural y ninguna obra pudo salir del estado en que había quedado antes del golpe militar de 1955. El abandono de todos los objetivos estratégicos de los planes quinquenales (incluyendo sus obras) tiene claramente razones ideológicas, sin embargo, la arquitectura también se debe cuestionar sus cánones y prácticas disciplinares. En palabras del propio Perón en su discurso al recibir el título de Doctor Honoris Causa:

También el fin que persiga la ciencia ha de encaminarse hacia el bienestar social. [...] Es muy interesante que las conquistas de la ciencia lleven el beneficio a una o unas

determinadas personas; pero es mucho más importante que se beneficien todas ellas. Entre un arquitecto que sepa construir un hermoso rascacielos y otro que ponga sus conocimientos al servicio de la solución del problema social de la vivienda, que agobia al mundo, es este mucho más útil que aquel. Lo mismo se puede decir de todas las actividades profesionales (Perón, 1947: 16).

Queda pendiente la revisión detallada del resto de las obras del primer peronismo, así como de las obras y planes de los gobiernos peronistas subsiguientes. Podemos adelantar que el volumen y el despliegue territorial de la infraestructura universitaria realizado entre 2002 y 2015 no tienen parangón con ninguna otra etapa de nuestra historia. No solamente se crearon más de veinte nuevas universidades a lo largo del territorio argentino, que resolvieron carencias territoriales y promovieron la ampliación de derechos, sino que el porcentaje del PBI invertido en las Universidades Nacionales se duplicó entre 2003 y 2015, siendo de 1992 millones y 42.117 millones respectivamente (Informe de la Secretaría de Políticas Universitarias, 2015).

De la cantidad de preguntas abiertas que aún persisten, nos interesa seguir trabajando en la desmitificación del supuesto enfrentamiento entre el peronismo y la universidad. El caso del proyecto de la Universidad Nacional de Tucumán, que tiene su “edad dorada” durante el peronismo puede servir de ejemplo para contrastar las lecturas tendenciosas que se han hecho de las universidades entre 1945 y 1955 como “edad oscura”, que provienen principalmente de la Universidad de Buenos Aires. Este prejuicio de oposición a la intelectualidad por parte del peronismo ha sido construido y alimentado por los propios intelectuales, que

muchas veces no han sido capaces de ver hasta qué punto su ceguera ideológica les impide apreciar los valores del pensamiento popular.



## Bibliografía

- AA.VV., *La Nación Argentina. Justa, Libre y Soberana*, Subsecretaría de Informaciones, Buenos Aires, Peuser, 1950.
- AA.VV., “Ciudad universitaria”, publicado por la Imprenta de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1957.
- AA.VV., “La ciudad universitaria”, boletín informativo de la Universidad Nacional de Córdoba realizada durante la gestión de Jorge Orgaz como rector, 1960.
- AA.VV., *Jorge Sabaté: arquitectura para la justicia social*, Buenos Aires, CEDODAL, Centro de Documentación de Arte y Arquitectura Latinoamericana, 2009.
- ACEÑOLAZA, Florencio, *Descole, una pasión universitaria: reseña biográfica del Dr. Horacio Raúl Descole*, San Miguel de Tucumán, edición de autor, 1993.
- ABOY, Rosa, *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales 1946-1955*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-Universidad de San Andrés, 2005.
- AHUMADA OSTENGO, Hugo, “Lo regional y lo universal. La herencia de la Escuela de Arquitectura de Tucumán. Antología biográfica crítica 1947-1956 y 1957-1968”, Tesis de doctorado, mimeo, Universidad Nacional de México, México, 2007.

- ALVITE, Silvia Mariel, *La Ciudad Universitaria de Tucumán (1947-1952). Región, paisaje y organicismo*, en REGISTROS, vol. 14 (2) julio-diciembre de 2018, págs. 113-129.
- BALLENT, Anahí, *Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, Prometeo, 2005.
- , *Las estéticas de la política: arquitectura y ciudad. El peronismo en Buenos Aires 1946-1955*, Instituto de Arte Americano de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (UBA), 5tas. Jornadas de Teoría e Historia de las Artes, Arte y Poder, Buenos Aires, 1993.
- BERNETTI, Jorge Luis y PUIGGRÓS, Adriana (dirs.), *Peronismo: cultura política y educación (1945-1955)*, Buenos Aires, Galerna, 1993.
- BLANC, Claudina y HUCK, Verónica, *El Instituto de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional de Tucumán (1946-1952)*, en ADAGIO, Noemí y SELLA, Alejandra, (eds.), *Enrico Tedeschi. Work in progress* (págs. 85-89), Mendoza, IDEARIUM, 2013.
- BRASLAVSKY, Cecilia y KRAWCZYK, Nora, *La escuela pública*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 1988.
- BUCHBINDER, Pablo, *Historia de las Universidades Argentinas*, Sudamericana, Buenos Aires, 2005.
- "CIUDAD UNIVERSITARIA", San Miguel de Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán, 1950.
- DE LARRAÑAGA, María Isabel y PETRINA, Alberto, *Arquitectura de masas en la Argentina (1945-1955): hacia la búsqueda de una expresión propia*, Anales del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas Mario J. Buschiazzi, 25, Buenos Aires, 1987, págs. 202-222.
- HALPERIN DONGHI, Tulio, *Historia de la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Eudeba, 1962.
- HENDLIN, Clara y HERR, Carola, *Arquitecturas efímeras: primeras exposiciones del Arq. Jorge Sabaté en la Av. 9 de Julio*, Buenos Aires,

- Anales del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas  
Mario J. Buschiazzo, 2013.
- JUARROS, María Fernanda, *La Universidad peronista: entre el desarrollo económico-social y la intervención. El caso de la UNT (1946-1955)*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2001.
- LIERNUR, Jorge Francisco y PSCHÉPIURCA, Pablo, *La red austral. Obras y proyectos de Le Corbusier y sus discípulos en la Argentina (1924-1965)*, Bernal-Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes-Prometeo, 2008.
- MARIGLIANO, Franco, “El Instituto de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Tucumán. 1946-1955. Modelo arquitectónico del estado y Movimiento Moderno en Argentina”, Tesis de doctorado, mimeo, Madrid, Universidad Politécnica de Madrid, 2003.
- , *La ciudad universitaria de Tucumán. El triunfo de la visión racionalista*, en ADAGIO, Noemí y SELLA, Alejandra (eds.), *Enrico Tedeschi. Work in progress*, Mendoza, IDEARIUM, 2013, págs. 85-89.
- MÜLLER, Luis Alberto, *Instrucciones para armar un hospital. Ramón Carrillo y la arquitectura para la salud pública en Argentina (1946-1954)*, Santa Fe, Instituto de Teoría e Historia Urbano Arquitectónica, Universidad Nacional del Litoral, 2018.
- NAIDORF, Judith, *Los cambios en la cultura académica en las universidades públicas*, Buenos Aires, Eudeba, 2009.
- NICOLINI, Alberto y PAOLASSO, Carlos, “Nacionalismo popular (1943-1955). Enseñanza y teorías. Planes urbanos”, en *Documentos para la historia argentina*, Buenos Aires, Summa, 1978, págs. 209-211.
- NOUFOURI, Hamurabi, *La justicia estética de Evita y el orientalismo peronista*, Buenos Aires, Editorial Cálamo de Sumer, 2013.
- Nuestra Arquitectura*, “Ciudad Universitaria de Tucumán”, 22 (254), Número especial, 1950.
- PAGE, Carlos, “La Ciudad Universitaria de Córdoba. Antecedentes de su emplazamiento y proyecto del Arquitecto Jorge Sabaté (1949)”,

- Publicación del 11° Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina realizado en Córdoba, Bs. As., Academia Nacional de la Historia, 2001.
- PATERLINI, Olga y PIÑERO, Rolando, *La UNT y su incidencia en la construcción de la ciudad. La experiencia de localizaciones universitarias*, Actas del Primer Congreso sobre la Historia de la Universidad Nacional de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2006.
- PERÓN, Juan Domingo, *Obras completas*, Buenos Aires, Editorial Docencia, 1997.
- , *Discurso del Presidente de la Nación Argentina General Juan Perón*. Buenos Aires, 14 de noviembre de 1947, Centro Nacional de Documentación e Información Educativa, Fol. (042) 3.
- PRONKO, Marcela, *El peronismo en la universidad*, Buenos Aires, Eudeba, 2000.
- RECALDE, Aritz y RECALDE, Iciar, *Universidad y Liberación Nacional*, Buenos Aires, Nuevos Tiempos, 2007.
- REIN, Raanan, BARRY, Carolina, ACHA, Omar y QUIROGA, Nicolás (eds.), *Los estudios sobre el primer peronismo: Aproximaciones desde el siglo XXI*, La Plata, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 2009.
- RICCONO, Guido, “La Universidad Argentina en la voz de Perón: sus discursos sobre educación superior. Horizontes Sociológicos”, *Revista de la Asociación Argentina de Sociología-AAS*, Año 3, n.º 6, julio-diciembre de 2015, págs. 9-27.
- SIGAL, Silvia, “Intelectuales y peronismo”, en TORRE, Juan Carlos (comp.), *Los años peronistas (1946-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2002.
- SOMOZA RODRÍGUEZ, Miguel, *Educación y política en Argentina (1946-1955)*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2006.
- TORRE, Juan Carlos y PASTORIZA, Elisa, “La democratización del bienestar” en TORRE, Juan Carlos (comp.), *Los años peronistas (1946-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2002.

# La disputa por la cultura letrada: gestos y efectos en la literatura antiperonista

**Claudia Torre**

“Quería saltar su sombra para no verla...”

Beatriz Guido

“El peronismo vive en estado de relato.”

Rodolfo Edwards

LA LITERATURA ARGENTINA está llena de estudiantes. Desde el siglo XIX asistimos, en muchas de las historias de aquellas ficciones fundacionales, a una trama vinculada a la vida universitaria y al mundo estudiantil. Ya en el siglo XX, dos acontecimientos modelan estos relatos: la Reforma Universitaria de 1918 y el decreto de Supresión de Aranceles Universitarios firmado por Juan Domingo Perón, en 1949. Ambos hechos contribuyeron a profundizar y democratizar la vida en los claustros y la formación de los jóvenes, y modernizaron un mundo de libros y aulas, de profesores y políticas académicas, de clases, debates, gabinetes, asambleas y exámenes. Por una parte, la Reforma se encarna en aquellos alumnos decididos que escribieron en Córdoba el *Manifiesto Liminar* para darle voz y voto al claustro estudiantil, un claustro de elite formado por aquellos que en ese entonces podían acceder a los estudios superiores. Por otra parte, aquella elite estudiantil –asfixiada



primero y liberada y liberadora después—, sienta las bases para una política de desarancelamiento que se cristalizará, treinta años después, con el decreto n.º 29337 de gratuidad de la enseñanza universitaria. De este modo, la universidad gratuita y pública conforma un mundo estudiantil mucho más diverso, integrado también por los hijos de las familias de los sectores populares —sobre todo con la creación de la Universidad Obrera Nacional, en 1948—, y la vida en los claustros se vuelve activa y pulsional.

La literatura argentina registra aquel mundo en feliz y entrópica transformación, documenta gestos y nos trae personajes, tramas, detalles, fragmentos. Sin embargo, estos relatos sobre la vida estudiantil mirados desde la invención literaria tienen otros efectos, producen incomodidad, iluminan aquello que a veces el registro estrictamente histórico o sociológico desecha. El mundo de la literatura trabaja con la ficción, pero *la verdad*, como explicó Juan José Saer, no es necesariamente lo contrario de la ficción.

Al dar un salto hacia lo inverificable, la ficción multiplica al infinito las posibilidades de tratamiento (de la realidad). No vuelve la espalda a una supuesta realidad objetiva: muy por el contrario, se sumerge en su turbulencia, desdeñando la actitud ingenua que consiste en pretender saber de antemano cómo esa realidad está hecha (Saer, 1997: 10).

En este sentido, pensemos por ejemplo en algunas novelas y cuentos escritos alrededor de las décadas de 1950 y 1960 del siglo XX que refieren la vida universitaria, hija de la Reforma y del decreto de gratuidad. Comencemos entonces por algunos cuentos del primer Julio Cortázar, el de *Bestiario*, publicado en 1951, y vayamos de ahí a una de las ocho novelas de Beatriz

Guido: *El incendio y las vísperas*, publicada en 1964. Pensemos también en la autocrítica que hizo el propio Cortázar sobre aquellos cuentos algunos años después de haberlos escrito, así como en las lecturas que recibió la novela de Beatriz Guido por parte de dos autores emblemáticos: el crítico literario David Viñas, en su *Literatura argentina y realidad política*, de 1964, por un lado; y el ensayista político Arturo Jauretche, en *El medio pelo en la sociedad argentina*, de 1966, por el otro.

En las obras literarias a las que me refiero se tematizan, entre otras cosas, los mundos universitarios, pero irrumpe con una fuerza descomunal la experiencia del primer peronismo. Mucho se ha escrito ya sobre literatura y peronismo –aunque nunca parece suficiente, porque siempre hay algo más que decir–, y sobre las aguas divididas en que se van agrupando los autores y las autoras frente al impacto de aquella experiencia única de la vida argentina. Como sugiere Rodolfo Edwards, el peronismo en las letras argentinas parece definirse (¿agotarse?) en una historia de odios y lealtades. Propongo que estas obras de Cortázar y Guido, y las lecturas hechas por Viñas y Jauretche de esas obras, esbozan una suerte de *razón del anti-peronismo*, y que en esa *razón visceral* se disputan el mundo de la alta cultura y de la cultura académica, ponen *libros* aquí y allá para sacar *alpargatas* de aquí o allá. Comencemos.

## Un investigador para el objeto-pueblo

Me parece bueno decir aquí que yo iba a esa milonga por los monstruos, y que no sé de otra donde se den tantos juntos. Asoman con las once de la noche, bajan de regiones vagas de la ciudad pausados y seguros, de a uno o de a

dos, las mujeres casi enanas y achinadas, los tipos como javanesees o mocovíes, apretados en trajes a cuadros o negros, el pelo duro peinado con fatiga, brillantina en gotitas, contra los reflejos azules y rosa, las mujeres con enormes peinados altos que las hacen más enanas, peinados duros y difíciles de los que les queda el cansancio y el orgullo (Cortázar, 1986: 129).

Impiadosamente retratados, hombres y mujeres pertenecientes a las clases populares de la Buenos Aires de la década de 1940 aparecen en el cuento “Las puertas del cielo”, de Cortázar. El fragmento nos permite reconocer dos instancias, que se verifican en otras muchas zonas del texto: el yo que narra su experiencia, encarnado en la figura de Marcelo Hardoy, un abogado culto de la ciudad, y los *monstruos*, que son observados y descriptos no solo desde la mirada del narrador sino también desde una suerte de *fichas* que van sintetizando sus rasgos principales, con la finalidad de convertirse en algún momento en *notas de trabajo* para una hipotética investigación científica.

Este gesto de estudio, de letrado formado en una etnografía novedosa e improvisada, aparece en el cuento en varias oportunidades. Con ironía y cinismo, Marcelo Hardoy organiza notas que arman poco a poco su fichero. Esas notas hablan sobre el mundo de Mauro y Celina. A este abogado de Barrio Norte le gustaba salir con Celina –una prostituta “recuperada”– y con su pareja, Mauro –un riojano venido a Buenos Aires, a quien Hardoy le había hecho ganar 5000 pesos–, e ir a las milongas populares. Nombrados por el narrador como monstruos, aunque en las notas adquieran vocablos de una antropología clásica, Hardoy imagina –porque las notas las piensa, no las escribe, y las fichas son documentos de

un fichero imaginario—. El cuento comienza con la muerte de Celina, más específicamente con su velatorio: un velatorio humilde en una casa de barrio. Y relata el momento en el que ingresa la madre de Celina. “Silogística perfecta del humilde, pensé, Celina muerta, llega madre, chillido madre”, para arrepentirse: “me daba asco pensar así [...] Mauro y Celina no habían sido mis cobayos, no. Los quería. Cuánto los sigo queriendo. Solamente que nunca pude entrar en su simpleza” (ídem: 120). Más adelante el narrador Hardoy recuerda la mi-longa a la que concurrían: “En mis fichas tengo una buena descripción del *Santa Fe Palace*”, y también: “(Para una ficha: estudiar, siguiendo a Ortega, los contactos del hombre del pueblo y la técnica...)” o “(Para una ficha: de dónde salen, qué profesiones los disimulan de día, qué oscuras servidumbres los aíslan y disfrazan)” (ídem: 127). Este conjunto de notas y fichas, antes que referir al hombre de estudio con una formación clásica, define un profesional diferente: ya no el hijo de la alta cultura sino aquel que puede tener alguna clave para descifrar ese intolerable y al mismo tiempo atractivo mundo de lo popular. “Yo soy el doctor Hardoy, un abogado que no se conforma con el Buenos Aires forense o musical o hípico, y avanza todo lo que puede por otros zaguanes” (ídem: 126). En estas líneas del cuento están distribuidos los saberes, aquellos clásicos y elitistas pre o pos Reforma Universitaria por un lado, y aquellos que nos recuerdan la mezcla y la transformación social. El zaguan de la casa de barrio, que el abogado desprecia y denuesta, pero por cuyas baldosas quiere andar.

De este modo, su forma de acercarse a ese mundo popular, dinámico e inquietante es a través de un gesto de investigación: él será un investigador del objeto *pueblo*. En su modo etnográfico, Hardoy descubre ese mundo y puede estudiarlo, estudiarlo casi como si el estudio fuera una conjura, un refu-

gio. Sin embargo, las fichas de Hardoy no alcanzan, son insuficientes. Y confirman que la vida y la gente de esos años, atravesadas por la experiencia del primer peronismo, resultan inclasificables. Entiéndase este impulso etnográfico como un intento fallido de aproximarse a esa otredad.

Es cierto que, algunos años después, Cortázar tomó distancia de los cuentos de *Bestiario*. En aquella oportunidad, en relación con este relato en particular que estamos analizando, señaló:

un cuento al que le guardo algún cariño, “Las puertas del cielo”, donde se describen aquellos bailes populares del *Palermo Palace*, es un cuento reaccionario; eso me lo han dicho ciertos críticos con cierta razón, porque hago allí una descripción de los que se llamaban los cabecitas negras, en esa época, que es en el fondo muy despectiva; los califico así y hablo incluso de los monstruos, digo “yo voy de noche allí a ver llegar a los monstruos”. Ese cuento está hecho sin ningún cariño, sin ningún afecto, es una actitud realmente de antiperonista blanco, frente a la invasión de los cabecitas negras.

No obstante, *Bestiario* es una pieza literaria de factura tersa. Se trata de los primeros cuentos de un escritor que era un profesor abrumado por la experiencia de lo popular en la ciudad, no el autor de *Rayuela*, que va a ser publicada más de diez años después, en 1963.

Vemos entonces que esa figura de un profesional letrado que conserva, aunque sea como *input* simbólico, el gesto del estudio, grafica bien el eslogan de esos años: *alpargatas sí, libros no*, que distribuía prolijamente el calzado del trabajo rural a una clase social y la cultura letrada a una elite. Pen-

semos en esta consigna que dio tanto que hablar, producida en el interior mismo del peronismo, y que permitió a sus detractores condenarlo a la barbarie populista ignorante. Pero también pensemos, como señaló Noé Jitrik, que entre los propios detractores nadie señaló lo contrario: *alpargatas no, libros sí*. Señala Jitrik: “La formulación negativa y antagónica estratifica los términos y condena a los exquisitos a no entregar nada de lo que generan y a los justicieros a creer que, si destruyen a los exquisitos, lograrán la justicia que buscan” (Jitrik, 2007).

El abogado Marcelo Hardoy estudió en la universidad reformista. En la década de 1950 el legado de la Reforma era un hecho. Aquella rebelión cordobesa que se enfrentaba a unos claustros anquilosados y clericalistas había abierto el juego a una vida universitaria nueva, donde el conocimiento y su proyección política producían otros efectos en la formación del estudiantado.

Ya no se trataba de la clase patricia, elegante, que ostentaba cierto desencanto, propio de la literatura argentina del siglo XIX, como en la *Juvenilia* de Miguel Cané, aquella autobiografía publicada en 1884 en la que los estudiantes podían burlarse y transgredir reglas de las autoridades porque finalmente serían disciplinados y comprenderían que esa enseñanza los haría fuertes y les garantizaría un lugar en las esferas del poder. Tampoco se trataba de esos exámenes a los que era sometido Genaro Piazza, el hijo de inmigrantes imaginado por Eugenio Cambaceres en la novela *En la Sangre*, de 1887, quien comprueba que no alcanzaba con estudiar y aprobar los exámenes sino que lo que estaba en juego era el privilegio, nada meritocrático, de haber nacido en una clase social o en otra, de tener un apellido patricio o uno italiano, de vivir en un conventillo o ir al Teatro Colón. Tampoco de aquel tí-

mido estudiante de Derecho que escribía poesía en los bares en *El mal metafísico* de Manuel Gálvez de 1917. Ni de aquellos militantes universitarios destituyentes de la novela *Uno* publicada en 1961 por Elvira Orphée. La figura de ese abogado etnógrafo estudiando a las tribus de salvajes –al objeto– pueblo–, se construye por contraposición y de manera refractaria a esa utopía modernizadora y democratizante que fue la educación pública y gratuita en la Argentina de entonces.

### El Jockey arde y la universidad conspira

En 1964, Beatriz Guido publica *El incendio y las vísperas*, donde aparecen representados los estudiantes de aquella universidad con sus claustros politizados y sus escenarios intensos.

La novela, que algunos leen como la continuación de *Fin de fiesta*, de 1958, porque justamente una comienza donde termina la otra, narra la historia de una familia tradicional que, durante el gobierno de Perón, asiste a la expropiación de la estancia de 30.000 hectáreas de la que eran dueños. La estancia, que además de bienes paisajísticos, ganaderos y agrícolas, es reservorio de obras de arte y de libros incunables, es confiscada por el Estado para construir un Parque Justicialista. Los miembros de la familia protagonizan escenas junto a otros personajes. No se trata de una historia verdadera: los Pradere escenifican un tipo de familia integrante de un sector social para la cual el peronismo fue su pesadilla. La novela transcurre entre 1952 y 1953, entre la mansión porteña y la estancia bonaerense, entre la celebración del 17 de octubre por parte de los empleados de la familia Pradere y el incendio del Jockey Club.

Entre los miembros de una clase tradicional y la convivencia con empleados domésticos, servidumbre de la oligarquía.

Beatriz Guido pone la misma vara sanguínea en los personajes que denuesta como en aquellos que victimiza. En su historia, el resentimiento con que dibuja los personajes del campo popular no tiene signo más negativo que la indiferencia y la mezquindad de los de las familias privilegiadas. De modo que, en línea con el realismo de la literatura argentina del siglo XIX, la representación denostativa de la clase trabajadora no es un objetivo último sino que va en varias direcciones: la verdadera crítica parece orientada a la clase alta, a su banalidad y embrutecimiento paulatino, a su desencanto que ya no resulta un espíritu de los tiempos, sino la antesala del final.

Beatriz Guido cargó dos estigmas: publicar *best-sellers* y ser antiperonista. Su activa participación en la vida cultural, especialmente en la literatura y en el cine, nos dejan una imagen de ella como una escritora muy activa: ocho novelas, dos *nouvelles*, tres libros de relatos y otros escritos, así como su participación en más de veinte filmes de Leopoldo Torre Nilsson, su marido y pareja creativa.

En *El incendio y las vísperas* la estructura familiar funciona del mismo modo que en *Fin de fiesta*, como una estructura paralela y simétrica a la estructura social y política. Las familias de Guido, sin embargo, lejos de ilustrar una forma de vida o de operar como clave de desciframiento, están desquiciadas. Estar desquiciadas es la respuesta primera, y acaso la única, a la experiencia peronista que atraviesa la sociedad. Todo lo que ocurre con el peronismo amedrenta a sus integrantes, los intimida y los interpela pura y exclusivamente en términos negativos.

Los Pradere, Sofía y Alejandro, tienen dos hijos: Inés y José Luis. José Luis, y no Inés, es quien estudia Derecho en la



Universidad de Buenos Aires. Inés no estudia, como corresponde al imaginario femenino de clase de la década de 1950.

La novela construye varias figuras de estudiantes universitarios. Dos de ellos se destacan: el propio José Luis y Pablo Alcobendas, que será el pretendiente de Inés y amigo de José Luis.

La representación de la cultura universitaria del período en las figuras de estos dos jóvenes convive con una marca muy fuerte, que es la mostración de un repertorio letrado clásico y muy importante por parte de los Pradere y, en general, de su clase. A tal punto que cuando hacia el final de la novela el Jockey Club arde en llamas, vemos a Pradere padre rescatando una estatuilla de la Diana de Alexandre Falguière. De modo que la novela ofrece una serie muy convencional, en cuanto a que el saber letrado más elitista –ya no el de los claustros y las luchas políticas en el interior de la vida universitaria sino el de los coleccionistas y las bibliotecas de caoba con incunables en los palacetes de Barrio Norte y en los Cascos de las estancias de Buenos Aires–, ese saber de la alta cultura no le pertenecerá nunca al pueblo. Sin embargo, entre tanta valoración de alta cultura, destaca un pensamiento de Pradere sobre su hermano, que tenía diez de handicap en polo y era campeón de tiro al blanco y la paloma. Pradere siente que “una aptitud deportiva es más importante que una carrera universitaria”, anteponiendo una forma de vida de la elite a otra. Por su parte, Alcobendas, el único personaje que tiene y conserva su reserva moral dentro de la novela, es un anarquista, sobrino de Severino Di Giovanni.

Una reunión de la Federación Universitaria de Buenos Aires (FUBA) en una casona de Adrogué reúne a Pradere y Alcobendas. Allí, el personaje de Alcobendas, que según el texto podría ser un “caudillo orillero” o un “prócer de barrio”, se reúne con

su “célula”: un conjunto de estudiantes unidos por un anti-peronismo recalcitrante. El conjunto de los integrantes de su “célula” son presentados por esta narradora como “una fotografía del ’18, sí, reformistas del ’18”. Asimismo, a Pradere se le presentan los asistentes a la reunión: Letras, Medicina, Arquitectura, Derecho, y él siente que “las palabras se unen a los nombres propios como si fueran un segundo apellido, mientras una radio transmite el discurso de Perón desde la Plaza de Mayo”. La actividad de Pradere en el Centro de Estudiantes precede su fama frente a esos estudiantes que lo reciben: “no compartimos sus ideas políticas ni las de su familia”, le dicen, pero deben unirse con él para combatir al enemigo, que es Perón. Pradere sella el pacto con un enunciado de posicionamiento, aunque su guiño resulta muy previsible: “En la Unión de Estudiantes Secundarios (UES), ministros y estudiantes juegan a la mancha con nuestras estudiantes” (Guido, 1985: 83) haciendo alusión a las jóvenes peronistas de la escuela secundaria. El accionar se define por fuera del círculo estudiantil: hay que libertar a dos dirigentes obreros.

Ese conjunto de estudiantes antiperonistas, presentados como hijos de la Reforma, remite sin embargo a una nueva configuración del territorio universitario. Ya no se trata de los hijos de la alta burguesía tomando las aulas para luchar contra la barbarie conservadora de aquellos claustros. Aquí el personaje del anarquista Alcobendas hace la diferencia y también la hacen los otros estudiantes cuyo doble apellido está dado por la carrera que estudian en la universidad pública y no por la familia patricia a la que pertenecen. Para ese entonces, el ingreso de estudiantes de sectores barriales es el resultado de una nueva cultura universitaria, de cuño reciente. Y es que un par de años antes, en 1949, Perón había promulgado el decreto n.º 29337 de gratuidad de la ense-

ñanza universitaria. Una medida que, junto a la creación de la Universidad Obrera Nacional, implicó una modificación sustantiva en la vida universitaria. La universidad ya no era un conjunto de estudiantes Pradere, sino también de otros que no poseían estancias y vivían en las periferias.

En la construcción novelística de Guido, el conjunto de esta estudiantina beneficiada y protegida por las políticas de Perón resulta antiperonista: “acabá con ese hijo de p...!”, dice el estudiante de Medicina cuando en la radio se escucha el discurso del 17 de octubre.

La novela mereció muchas críticas. Estas críticas se anudan en dos vertientes: su éxito de ventas y su anti-peronismo sostenido. Beatriz Guido fue catapultada junto con Silvina Bullrich y Martha Lynch, no al exitoso podio de los antiperonistas prestigiosos como Borges o Bioy Casares, Silvina y Victoria Ocampo, sino al de las escritoras y escritores “medio pelo”.

En primer lugar, Arturo Jauretche la refiere intensamente en *El medio pelo en la sociedad argentina* cuando titula el capítulo VIII: “Una escritora de medio pelo para lectores de medio pelo”. Con la algarabía desvergonzada de una suerte de crítica-macho, Jauretche dispara contra *El incendio y las vísperas*. ¿Por su antiperonismo? Desde ya, pero hay más. Jauretche no tolera que haya sido un éxito de mercado por lo que una de las interpelaciones que le hace a la novela es la del público lector a la que está dirigida. ¿Quién la lee? ¿Por qué? ¿Por qué les gusta? ¿Por qué la compran? ¿Por qué hablan de esa novela? Y ante esas preguntas, la hipótesis de que esos gestos son propios de un lector medio pelo, no alcanza. Escribe Jauretche que hubo un tiempo, sobre todo –y sobre todo se refiere al “fervor del ’55”–, en que “cualquier bodrio antiperonista era de éxito”, porque “el éxito corre a favor de lo peronista aunque sea también bo-

drio” (Jauretche, 1966: 201). Esta es la escueta descripción de los lectores y lectoras de la novela de Guido; es asimismo el ademán siempre correctivo, siempre disciplinador del ensayista hacia la escritora (porque los antiperonistas también “son incorregibles”), estamos ante una novela que produce *lectores de medio pelo* con una *novela de medio pelo*. Sin embargo, Jauretche afila un poco su pluma y en virtud de que le regala un capítulo entero de su ensayo de 389 páginas a esta *best-sellerista* gorila, señala que “su calidad literaria es muy superior a su imaginación”. Este comentario de Jauretche es muy significativo, en tanto se le vuelve necesario separar estética de política. De alguna manera se puede escribir bien, aunque no se sea peronista. Y la autora Beatriz Guido obtendrá el extraño privilegio de aportar una novela y unos lectores para la invención del universo *mediopelístico* de Jauretche. Lo que el fundador de FORJA lee bien en *El incendio y las vísperas* es la representación en la novela de la clase media. Esa clase está formada, lee Jauretche en Guido, por policías torturadores y por estudiantes de la FUBA, lectores de Ingenieros, Aníbal Ponce, Antonio Gramsci, Pierre-Joseph Proudhon. Como mencionamos, Pablo Alcobendas es en la novela sobrino del anarquista Di Giovanni. Y este gesto que lo atrapa de la invención de Guido, sin embargo no merma su pulsión correctiva: primero explica a sus lectores quién fue Di Giovanni (¿hacía falta?) y luego expresa su predilección por otro tipo de anarquistas, menos emblemáticos pero más eficaces (como los casos de Durruti y de Ascaso que eran especialistas en asaltos de bancos en lugar de perpetradores de atentados sangrientos como Di Giovanni). No puedo evitar leer en las apasionadas páginas de Jauretche sobre la novela de Beatriz Guido un deseo pulsional de haber escrito él esa novela, porque esa novela fue para Jauretche “una cantera para investigar el medio pelo: una ilustración acabada de la Argentina

de entonces”. Y porque además de vender muchos libros y ser la esposa –y guionista– de un cineasta emblemático, Beatriz, antes de ser la mujer de Torre Nilsson, era la hija de Ángel Guido, funcionario peronista y rector de la Universidad del Litoral entre 1848 y 1950.

Para Jauretche la novela *El incendio y las vísperas* era antipopular. Las razones de esta impopularidad no son políticas (se habla mal del proletariado, se lo desprecia, etc.) sino estéticas: Jauretche dice que el proletariado y la clase media baja no leen novelas. Sin embargo, el ensayista concluye que la atracción que ejerce sobre los lectores ha sido en términos políticos: muchos lectores de clase media (o de medio pelo) leyeron en la novela una suerte de versión–siglo XX de la *Amalia* de José Mármol del siglo XIX. Jauretche desdeña así la idea de que la novela se lee mucho por una mera cuestión de mercado, de buenas ventas. De ese modo reconoce que no es un producto del marketing, sino un relato que habla, en términos políticos, a un sector de la sociedad. Cuando Jauretche comprueba que Guido hace buenas descripciones de las familias anarquistas, que tienen bellos perfumes y tradiciones por las que velan, registra la crítica sustancial de esta autora a las ricas familias tradicionales, que con los incunables de sus bibliotecas y sus hectáreas, solo temen el “aluvión zoológico” y no honran a sus ancestros. Es decir comprueba la aguda crítica social que hace Guido.

David Viñas, por su parte, en su célebre *Literatura argentina y realidad política*, convoca y estudia la obra de Beatriz Guido para decir de ella que cabalga entre la participación y la denuncia de los valores de las familias tradicionales. Y no parece ser esta una descripción de su novelística, sino más bien una ironía y un juicio letal. Porque Viñas señala que para ese entonces “escribir sobre el recuerdo de las infamias de la oligarquía es engrandecerla a través de lo mejor que le

queda, de ahí que la simple descripción se convierta en la exaltación que esa clase estimula y agradece” (Viñas, 1982: 106). De ahí que la condena guillotinando que la “fina crítica a los valores tradicionales” se queda en “el plano moral y la crítica de costumbres” (ídem: 106). Viñas coloca a Guido en el inocuo espacio del costumbrismo.

En ese sentido, es mucho más elocuente lo que propone el joven investigador Marcos Zangrandi con respecto al momento de escritura de esta novela, 1964, cuando explica que después de la caída del presidente Arturo Frondizi, la novela sale al choque frente a la posibilidad del regreso de Perón y ofrece al gran público una narración en la que los agentes del Estado son un extraño invasor que ocupa las mansiones ostentosas de la oligarquía local, que confunde y tergiversa los escenarios universitarios que eran hijos de la Reforma del '18, hijos también de la enseñanza desarancelada decretada por el peronismo pero, sin embargo, profundamente antiperonistas, algo que podría pensarse como una suerte de paradoja. Guido ofrece, según Zangrandi, una mirada gótica, aterradorante: el peronismo, que podría volver, no posee formas ni límites: es política y estéticamente monstruoso y, sobre todo, cooptará a la izquierda y a la derecha, alterando el orden republicano. Esta novela demoniza a Perón para evitar su vuelta.\* Zangrandi no ve en Guido una folklorista de la barbarie ni una escritora mercantil, sino una autora que opera estética y políticamente.

\* Del mismo modo que antes de las elecciones de 1983 se estrenó en Buenos Aires la película *No habrá más pena ni olvido* del director Héctor Olivera, basada en la novela de Osvaldo Soriano que había sido publicada en 1978 y que funcionó como parte de la campaña de Raúl Alfonsín.

Es preciso tener en cuenta que, además, en el año en que se edita esta novela, también se publica *Buenos Aires, vida cotidiana y alienación*, de Juan José Sebreli, donde el autor vuelca su interpretación de “Casa Tomada”, otro de los cuentos del volumen *Bestiario*, de Julio Cortázar. Esta lectura de Sebreli resulta, como se ha dicho muchas veces, inaugural y aún hoy seguimos leyendo la literatura de aquellos años con esa matriz: el peronismo será una irrupción, un allegado que se presenta a la fiesta sin invitación previa. Con todo, tanto Cortázar como Guido van deshaciendo tramas con invenciones lúcidas de estudiantes y estudiosos que perciben que la ciudad, los libros, la patria y la universidad ya eran de los otros.



## Bibliografía

- CORTÁZAR, Julio, *Bestiario*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana-Planeta, [1951] 1986.
- EDWARDS, Rodolfo, *Con el bombo y la palabra. El peronismo en las letras argentinas. Una historia de odios y lealtades*, Buenos Aires, Seix Barral, 2014.
- FIORUCCI, Flavia, *Intelectuales y peronismo (1945-1955)*, Buenos Aires, Biblos, 2011.
- GUIDO, Beatriz, *El incendio y las vísperas*, Buenos Aires, Hyspamérica, [1967] 1985.
- , *Fin de fiesta*, La Biblioteca Argentina, Serie Clásicos, AGEA, [1958] 2000.

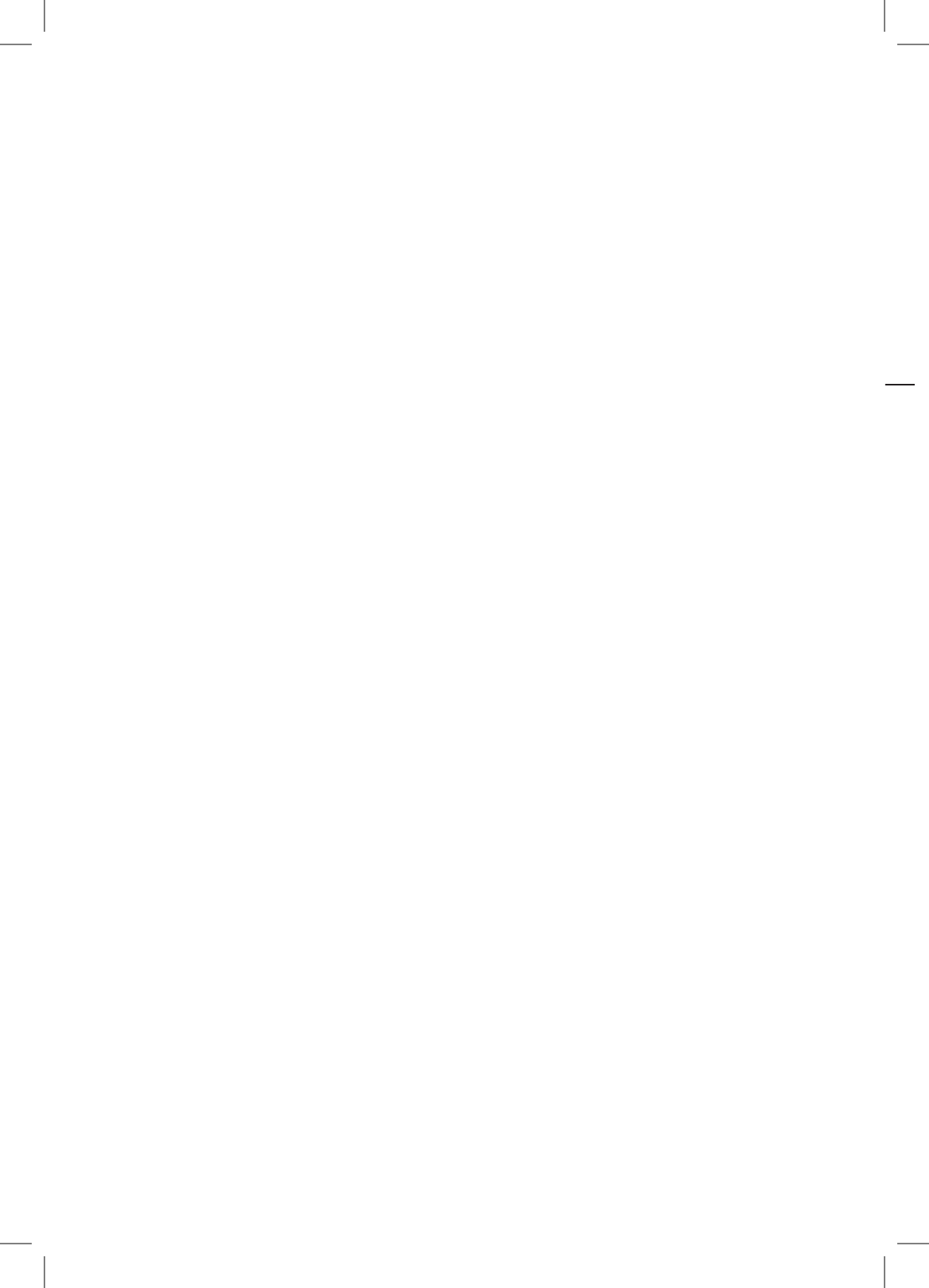
- GLOZMAN, Mara, *Lengua y peronismo. Políticas y saberes lingüísticos en la Argentina (1943-1956)*, Archivo documental, 1ª edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Biblioteca Nacional, 2015.
- JAURETCHE, Arturo, “Una escritora de ‘medio pelo’ para lectores de ‘medio pelo’”, en *El medio pelo en la sociedad argentina (Apuntes para una sociología nacional)*, Buenos Aires, A. Peña Lillo editor, 1966.
- JITRIK, Noé, “Exquisitos y justos”, en *Página/12*, 3 de abril de 2007, en <https://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-82698-2007-04-03.html>.
- PERCZYK, Jaime et al., *A 100 años de la Reforma Universitaria. Conferencias en la Universidad Nacional de Hurlingham*, Villa Tesei, Universidad Nacional de Hurlingham, 2018.
- SAER, Juan José, *El concepto de ficción*, Buenos Aires, Ariel, 1997.
- VIÑAS, David, “Niños y criados favoritos. De Amalia a Beatriz Guido, a través de La gran aldea”, en *Literatura argentina y realidad política*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1982.
- ZANGRANDI, Marcos, “Beatriz Guido, notas oscuras para narrar la modernidad” en *Memoria Académica*, VII Congreso Internacional Orbis Tertius de Teoría y Crítica Literaria, 18, 19 y 20 de mayo de 2009, La Plata. Estados de la cuestión: Actualidad de los estudios de teoría, crítica e historia literaria, en [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.3633/ev.3633.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.3633/ev.3633.pdf).





Parte IV

MODELOS  
EN PUGNA:  
LOS ATAQUES A  
LA GRATUIDAD



# La tensión entre masividad y terminalidad en el sistema de educación superior

**Germán Lodola**

## **Introducción**

EN EL CONTEXTO ARGENTINO ACTUAL, de un fuerte proceso de ajuste fiscal que amenaza el esquema de financiamiento de la educación de gestión pública en sus tres niveles, ha vuelto a ganar terreno en la discusión académica y el debate público la cuestión de la eficiencia del sistema de educación superior. Una difundida lectura crítica identifica dos aspectos o problemas centrales en la naturaleza y el funcionamiento del sistema. Por un lado, la gratuidad y consecuente masividad del ingreso, o la regresividad de la inversión pública en enseñanza superior. Es decir, una proporción significativa del gasto es destinada a estudiantes de sectores medios-altos y altos, quienes acceden en mayor medida y tienen mejores condiciones que los estudiantes de bajos ingresos para terminar sus estudios superiores a tiempo. Por otro lado, la comparativamente baja tasa de graduación, o la ineficiencia del gasto público invertido en el sector. Dicho de otro modo, el Estado destina cuantiosos recursos para financiar la educación superior, tanto en tér-

minos absolutos como relativos al PBI, pero obtiene bajos retornos. Sobre la base de estos dos problemas, algunos críticos concluyen que una condición necesaria para mejorar la eficiencia del sistema público de educación superior en la Argentina –esto es, producir más graduados– es restringir la masividad.

Este trabajo sostiene –y presenta evidencia empírica al respecto– que plantear la discusión de la terminalidad (ineficiencia) y la masividad (regresividad) del sistema como dos dimensiones separadas de un mismo fenómeno es analíticamente incorrecto y engañoso. La discusión aislada sobre la terminalidad –en especial cuando se la plantea en línea comparada con otros países de la región– precisamente ignora el hecho de que el sistema argentino es “masivo” y, como tal, incorpora un porcentaje relevante, y significativamente mayor al de otras naciones vecinas con similar nivel de desarrollo económico, de la población joven de menores recursos. La ampliación del acceso –en cuanto factor de inclusión social y expansión del derecho a la educación– a los estudios superiores para estos sectores de la sociedad ha sido naturalmente acompañada de “costos de terminalidad”. Esto es en buena medida así porque la terminalidad no es exclusivamente un atributo sistémico (vinculado, por ejemplo, con la extensión de las carreras, la carencia de titulaciones intermedias, o la insuficiencia de becas de estudio), sino el resultado agregado de una serie de factores de riesgo a nivel individual, familiar y del hogar, como ingresar al mercado laboral prematuramente, trabajar y estudiar al mismo tiempo, viajar largas distancias para llegar al lugar de estudio, no disponer de un uso alternativo del tiempo para estudiar, provenir de hogares con bajo capital humano y escasos recursos materiales, o ser la primera generación con estu-

dios terciarios (incluso secundarios) en una familia.\* Estos determinantes de naturaleza estructural hacen considerablemente más difícil para los estudiantes de menores recursos económicos y culturales permanecer en la universidad y completar sus estudios superiores.

Por otro lado, la discusión aislada sobre la masividad del sistema ignora los avances registrados en varios indicadores de desempeño educativo a lo largo de los últimos años, particularmente entre los alumnos de los sectores más vulnerables. Estos avances fueron el resultado de la implementación de políticas públicas orientadas a disminuir los “costos de oportunidad” –y aumentar los “incentivos de factibilidad”– que para estos estudiantes comporta asistir a un establecimiento de enseñanza superior. Dentro de estas políticas se destaca de manera especial la creación de universidades públicas nacionales en la región del Conurbano Bonaerense, las que rápidamente se constituyeron en las principales receptoras de estos nuevos alumnos.

Esquemáticamente, la tensión existente entre terminalidad y masividad de la educación superior de gestión pública puede ser abordada desde dos interpretaciones diferentes que, en gran medida, remiten a modelos educativos (y de país) opuestos. De un lado, algunos analistas crí-

\* A modo de ejemplo, si un habitante de Hurlingham que vive al este de la ruta 201 estudia Diseño Industrial en la UBA tarda 1 hora y 50 minutos en llegar y gasta [en mayo de 2019] unos 30 pesos diarios por trayecto. Si estudia la misma carrera en la UNAHUR tarda 40 minutos con un costo de 20 pesos. La diferencia equivale a treinta horas menos de viaje por mes y 260 pesos de ahorro. Este cálculo fue realizado en el mes de mayo de 2019 sobre trayectos en transporte público indicados en Google Maps para una cursada de tres veces por semana y un día adicional por mes, tomando como punto de referencia la estación de trenes Jorge Newbery, el lugar más cercano posible a la UBA.

ticos proponen una respuesta *regresiva* a esta tensión que, como adelantamos, esencialmente consiste en reducir la masividad para aumentar la terminalidad. Así, esta postura renuncia a la preocupación real por la inclusión social y la consagración de derechos, o las subsume a una posición meramente declarativa. El señalamiento de los déficit del sistema no está puesto al servicio de ensayar soluciones novedosas de política pública, sino que es utilizado para justificar un proyecto político de achicamiento de la educación superior y reducción de derechos. Resulta paradójico que los defensores de esta posición subrayen el componente regresivo del gasto educativo en el nivel terciario, cuando el resultado más probable de restringir el acceso al sistema con el objetivo de producir más graduados sea aumentar esa misma regresividad, ya que las restricciones al ingreso afectarán mayormente a los aspirantes de los sectores más desprotegidos, quienes, en promedio, tienen menor formación, peor desempeño y enfrentan mayores condicionantes estructurales.

Una respuesta *progresiva* a la tensión entre terminalidad y masividad, en cambio, consiste en reconocer la existencia de este problema, identificar sus causas y diseñar soluciones que no impliquen renunciar al objetivo de la inclusión y la incorporación de derechos, y que fomenten eficiencia en resultados. Algunas de estas políticas remiten al área de la educación superior, como las titulaciones intermedias, las carreras técnicas, las tutorías, los cursos de nivelación, o la reducción de la cantidad de materias que componen las carreras. Otras políticas requieren atacar de manera sistémica algunas de las posibles causas estructurales de la baja terminalidad en los estudios superiores, como por ejemplo la calidad educativa de la escuela primaria y secundaria, la

inversión en infraestructura e investigación, o la ausencia de una política educativa y del cuidado para la primera infancia.

Asimismo, una respuesta progresiva entiende que el sistema de educación superior produce resultados múltiples –entre ellos, graduados– y que, por lo tanto, hay un efecto multiplicador de la inversión por parte del Estado que debe ser sostenida más allá de la orientación política de los gobiernos de turno. La postura regresiva que identifica la terminalidad como criterio último de eficiencia concibe la universidad exclusivamente como un dispositivo de producción de graduados para su inserción en el mercado laboral. El sistema de educación superior, sin embargo, cumple funciones múltiples: produce graduados de calidad (y entiende que frustra expectativas de movilidad social si no logra alcanzar este objetivo), pero además realiza investigación científica básica que es imprescindible para el desarrollo y la reducción de la desigualdad, constituye el espacio natural de inserción y formación de investigadores (muchos de ellos vinculados al sistema científico-tecnológico nacional), transfiere conocimiento (publicaciones de acceso libre, por ejemplo), implementa acciones y programas (enseñanza en cárceles, arte y deportes, para citar algunos casos), instrumenta la vinculación tecnológica con empresas privadas, organismos del Estado, y organizaciones sociales y de la sociedad civil, y genera externalidades positivas para los estudiantes (independientemente de si consiguen graduarse a tiempo) vinculadas con el tránsito mismo por las instituciones y ámbitos de la educación superior.



## **La tensión entre masividad y terminalidad del sistema de educación superior**

La problemática vinculada a la permanencia y la terminalidad de los estudiantes de nivel superior es una preocupación relevante compartida por la gran mayoría de los sistemas educativos e instituciones universitarias del mundo desde hace unas tres décadas. Esta preocupación está íntimamente relacionada con el proceso global de expansión de la matrícula universitaria, que ha experimentado una marcada tendencia a la masificación (es decir, sistemas con una cobertura entre el 16% y el 50%) del acceso de la población joven demandante de estudios avanzados.

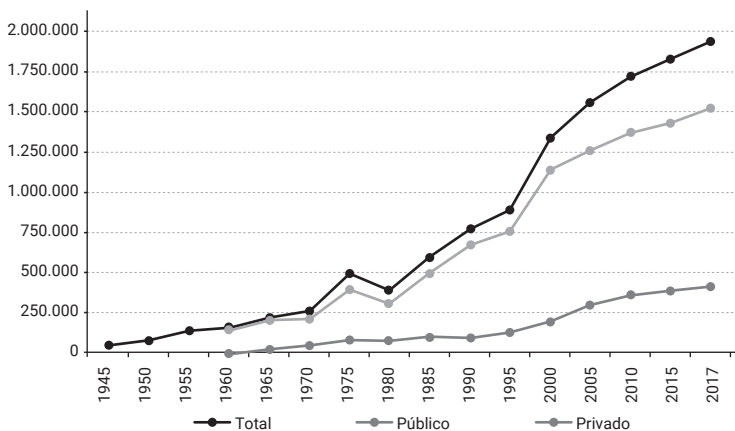
El sistema de educación terciaria o superior argentino constituye un conglomerado institucional complejo y heterogéneo que comprende tanto al sector universitario público y privado de las carreras de pregrado, grado y posgrado, como a los institutos terciarios que ofrecen formación técnica en diferentes áreas profesionales (empresa, tecnología, salud, artes, ciencias, deportes) y formación docente para la enseñanza de todos los niveles de la educación oficial. En conjunto, el sistema cubre la totalidad de la geografía del país y recibe alrededor de dos millones de estudiantes (DIU-Secretaría de Políticas Universitarias, 2017), ubicándose entre los modelos de educación superior con mayor nivel de acceso y cobertura. En efecto, la Argentina tiene una tasa bruta de escolarización superior (esto es, el porcentaje de estudiantes de nivel superior en relación a la población joven de entre diecisiete y veinticuatro años, principales demandantes de este tipo de estudios) cercana al 65%. Este valor se ubica entre los más altos de Iberoamérica, solo detrás del alcanzado por Cuba y España, es cercano al prome-

dio de los países de la Unión Europea y es incluso mayor que la tasa reportada por algunas de las democracias más desarrolladas del mundo como Inglaterra, Australia y Estados Unidos (CINDA, 2016; García Fanelli, 2014).

Desde el retorno de la democracia a comienzos de los años ochenta hasta la actualidad, tal como puede apreciarse en el Gráfico 1, el sistema de educación superior argentino experimentó un elevado ritmo de crecimiento, al punto que la matrícula universitaria virtualmente se triplicó. A pesar de la fuerte expansión de la oferta del sector privado –que, según datos de la Secretaría de Políticas Universitarias, en los últimos veinticinco años creció el 197%, frente al 87,5% del sector público– aproximadamente el 78% del total de la matrícula continúa bajo la órbita del sistema estatal, que desde 1949 garantiza la gratuidad gracias a un decreto presidencial de Juan Domingo Perón que eliminó los aranceles en la educación superior (Fachelli y López-Roldán, 2017; López Accotto *et al.*, 2018).\* Esta realidad contrasta fuertemente con lo que sucede en otras naciones de América Latina, como por ejemplo México, donde el 65% de la matrícula corresponde al sistema público, Colombia (56%), Chile (32%) y Brasil (26%).

\* Esto se debe al hecho de que las universidades de gestión privada, las cuales suman alrededor del 49% del total, son instituciones de menor tamaño. Más del 80% de las universidades privadas son consideradas “chicas” (menos de 10.000 estudiantes) y apenas el 1% “grandes” (más de 50.000 estudiantes), frente al 39% y al 13% de las universidades de gestión estatal, respectivamente (Alonso, 2015).

Gráfico 1. Evolución de la matrícula universitaria pública y privada en la Argentina, 1945-2017 (número de alumnos)



Fuente: Dirección de Información Universitaria, Secretaría de Políticas Universitarias (DIU-SPU), Ministerio de Educación de la Nación.

Por el lado de los institutos terciarios de formación profesional y docente, que en la actualidad cubren aproximadamente el 30% de la matrícula de enseñanza superior, también se observa un crecimiento vigoroso. Entre 2002 y 2014, período de mayor trazabilidad de datos oficiales al que tuvimos acceso, la matrícula terciaria aumentó el 50%. Este incremento estuvo fundamentalmente liderado por el crecimiento de los institutos de gestión pública, que contabilizando el 38% de los establecimientos terciarios existentes en el país matricularon más del doble de alumnos que los institutos privados: el 67% versus el 28,8%.

Si bien la composición social de la matrícula universitaria (no así, como veremos, la terciaria) mantiene un compo-

nente regresivo, ya que mayormente alberga alumnos de sectores medios-altos y altos, desde la primera década y media de este siglo aumentó significativamente la participación de estudiantes pertenecientes a los quintiles más bajos de ingreso. Según datos recientes de la UNIPE (2016), entre 2003 y 2013 la matrícula universitaria aumentó el 37%, pero el mayor incremento se registró entre los inscriptos ubicados en el primer y segundo quintil, con el 47% y el 95% respectivamente. Así, para el año 2016, el 21,6% de los jóvenes del quintil inferior de ingreso (y el 25,8% del segundo quintil) asistían a una institución de enseñanza universitaria (CINDA, 2016). Este porcentaje es solo inferior en Iberoamérica al registrado por Chile (27,4%) y Bolivia (24,8%), y notablemente mayor al de Uruguay (4,4%), Brasil (5,4%), Colombia (10,4%) y México (15,6%). Si se observa la participación relativa en la matrícula de los jóvenes del quintil más rico en relación a los del quintil más pobre, en la Argentina esa relación apenas se reduce a 2,5 veces (en Chile a 2,3 y en Bolivia a 1,8 veces), mientras que en Uruguay, Brasil y Colombia los estudiantes universitarios que se encuentran en el quintil más rico de la escala de ingresos superan en 13, 9 y 7 veces a los del más pobre, respectivamente (CINDA, 2016).

Es además relevante señalar que el sistema de educación universitaria promueve de manera elocuente la participación de las mujeres en la matrícula, como así también en los otros indicadores educativos: graduados, docentes, e investigadores.\* Entre 2010 y 2014, la inscripción femenina creció 12 puntos porcentuales más que la de los hombres: el 48,1% versus el

\* Argentina lidera el ranking de porcentaje de mujeres graduadas sobre el total de titulaciones en Iberoamérica con una participación femenina del 65% (CINDA, 2016).

36,2%. Según los datos disponibles, por cada 100 estudiantes hombres inscriptos en carreras universitarias de pregrado y grado en 2014 se inscribieron 134 mujeres (Fachelli y López-Roldán, 2017). Promover el ingreso, la permanencia y la graduación de las mujeres contribuye a disminuir la brecha de género en la educación, lo cual constituye un determinante crucial para superar las brechas de género en otros ámbitos de la vida como el laboral y el salarial. Como se sabe, existe un fuerte proceso de feminización de la pobreza en el mundo. Es decir, las mujeres tienden a estar sobrerrepresentadas entre los estratos socioeconómicos más bajos. Esto es evidente en nuestro país, donde el quintil de menor ingreso está compuesto por el 66% de mujeres, mientras que en el quintil más rico las mujeres solamente representan el 37%.

Las carreras terciarias y las tecnicaturas, por su parte, reciben un mayor número de estudiantes de bajos recursos que el sistema universitario tradicional debido a que son propuestas académicas más cortas y con menor carga horaria. Tal estructura permite que los alumnos trabajen durante la cursada y habilita un ingreso más rápido de los egresados al mercado laboral. Este diseño cobra especial relevancia en la Argentina, ya que aproximadamente el 20% de los estudiantes de nivel superior son jefes de hogar y algo más del 50% trabaja o se encuentra buscando trabajo, una cifra que ha aumentado gradualmente desde la crisis económica de 2001 (UNIFE, 2016; Fachelli y López-Roldán, 2017). El peso de los alumnos que estudian y trabajan en la estructura de la matrícula superior en nuestro país es bastante excepcional en el contexto de la región y obviamente constituye un factor, generalmente soslayado por los críticos del sistema, a considerar cuando se analizan las tasas de abandono y graduación en la enseñanza superior. Es también excepcional que alrededor del 65% de los graduados

de nivel superior pertenecientes a los quintiles más bajos de ingreso provengan de instituciones terciarias (Suasnábar y Rovelli, 2016). Desde 2004 en adelante, el sector superior no universitario estatal creció a una tasa anual promedio del 8% al tiempo que se estancó la expansión del sector terciario privado. En particular, el mayor crecimiento de la matrícula ocurrió en los institutos terciarios dedicados a la formación docente, con una muy alta composición femenina entre su estudiantado (CINDA, 2016).

La “democratización” del acceso a los estudios superiores en la Argentina, descripta en los párrafos anteriores, ha sido particularmente notable en la zona metropolitana del Gran Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y los veinticuatro distritos de la provincia de Buenos Aires o Conurbano), donde se encuentran el 40% de los estudiantes del país y el 38% de los establecimientos educativos. El principal factor que explica este resultado es la formidable expansión de la oferta universitaria pública en el Conurbano Bonaerense, a través de la creación de once nuevas universidades, seis de ellas en el período 1988-1995 y las cinco restantes a partir de 2007 (UNIFE, 2016). Treinta años después de iniciado este ciclo de creación institucional, las universidades del Conurbano reúnen el 13,4% de la matrícula de las universidades públicas argentinas, albergando poco más de 220.000 estudiantes (DIU-SPU, 2016). Estas instituciones, que duplicaron su matrícula en solo diez años, han principalmente absorbido alumnos jóvenes de bajos ingresos que suelen constituir la primera generación de estudiantes universitarios en sus familias. En efecto, de acuerdo a datos de 2016, la matrícula de las universidades del Conurbano Bonaerense está conformada entre el 70% y el 95% por primeras generaciones de estudiantes universitarios (Chiroleu, 2018). Incluso en muchos casos los

alumnos constituyen la primera generación en finalizar la escuela secundaria. En este sentido, un informe de la Universidad Nacional de Moreno (2017) indica que seis de cada diez estudiantes inscriptos manifestaron tener alguno o ambos de sus progenitores sin secundaria completa.

En resumen, puesto en términos comparados con los países de la región y varias de las democracias avanzadas del mundo, existe consenso en la literatura especializada respecto al hecho de que el sistema público de educación superior en la Argentina se distingue por garantizar un acceso generalizado (o masivo) a lo largo del territorio, al tiempo que la gratuidad de la enseñanza asegura igualdad de oportunidades en el ingreso y la permanencia para aspirantes y alumnos, en especial para aquellos que provienen de sectores vulnerables de la sociedad que de otra manera difícilmente estarían en condiciones de acceder a este tipo de estudios y formación profesional.

Dada la gratuidad y masividad del sistema, es posible argumentar que la inversión pública en educación superior tiene un componente regresivo. Es decir, el Estado nacional y los gobiernos provinciales destinan un volumen importante del gasto, tanto en términos absolutos como relativos al PBI, para financiar el sistema, pero una suma considerable de este dinero público se destina en realidad a solventar la educación de estudiantes pertenecientes a sectores medios-altos y altos –antes que a alumnos de sectores populares–, quienes se encuentran en mejores condiciones estructurales para ingresar, permanecer y finalizar los estudios. Aun cuando existe suficiente evidencia empírica para sostener que el gasto en educación tiene mayor progresividad en los primeros niveles educativos, la crítica a la regresividad de la inversión en educación superior se enfrenta a una paradoja. Si se opta por res-

tringir el ingreso a la universidad (y el costo por habitante para financiar el sistema) se fomenta aún más el componente regresivo del gasto puesto que tal restricción (numérica y de recursos) expulsa sobre todo a las personas de ingresos medios-bajos y bajos, dada su menor preparación para ingresar y mayor probabilidad de abandonar la enseñanza superior.\*

Existe también consenso en que el sistema superior argentino comparativamente exhibe un bajo nivel de rendimiento, medido en términos de los graduados que produce (García Fannelli, 2015a, 2015b; Lattuada, 2017; Tafani *et al.*, 2012). En efecto, nuestro país tiene una tasa de graduación cercana al 30% (OCDE, 2017), un valor inferior al promedio alcanzado por las naciones desarrolladas miembros de la OCDE (49%) y el G20 (45%), e incluso menor al de algunos países de América Latina con niveles similares de desarrollo económico como Colombia (35%) y particularmente Chile (61%), aunque no así de otros como Brasil (15%) y México (17%).

Algunos críticos del sistema argentino sostienen, entonces, que el gasto público en educación superior es ineficiente y que la manera de volverlo eficiente es reduciendo la masividad. Este argumento tiene tres problemas o déficit centrales. El primero es que construye una crítica sobre una visión estática del funcionamiento de la educación superior que desconoce las variaciones operadas a lo largo del tiempo y los avances recientes logrados en varios indicadores educativos, especialmente entre los sectores de menores recursos. En

\* Adicionalmente, en el caso argentino no existen trabajos que identifiquen el alcance de la regresividad del gasto en educación superior y sus mecanismos.



efecto, una lectura de los cuatro censos nacionales administrados entre 1980 y 2010 muestra la presencia de una mejora considerable en el nivel educativo general de la población adulta joven (veinticinco a treinta y nueve años). El número de argentinos con estudios superiores completos e incompletos en esta franja etaria aumentó el 256% y el 218% respectivamente, mientras que el incremento total de la población adulta joven en el período fue del 42%. Esta situación es refrendada por micro datos anualizados provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC) para el período 2004-2014. Allí se reporta un claro crecimiento de la población con instrucción de nivel superior, proporcionalmente mayor entre quienes tienen estudios universitarios completos que incompletos. Para el conjunto del país, estos porcentajes crecieron del 9% al 11,6% y del 10,3% al 11% durante el período, lo que representa una suba del 29% y del 7% respectivamente. Para el Conurbano Bonaerense, los habitantes con estudios universitarios completos pasaron del 5,6% al 7,7% de la población, lo que representa un aumento del 37,5%.

El Cuadro 1 provee información más detallada sobre estos patrones al distinguir el nivel de estudio universitario de la población del país según el nivel de ingreso. Como puede observarse, el quintil más pobre exhibe aumentos proporcionalmente mayores de escolarización universitaria que el resto de los quintiles, con excepción del tercero. Así es que el porcentaje de la población perteneciente al primer quintil con estudios universitarios completos e incompletos aumentó el 127% y el 39%, pasando del 1,8% al 4,1% y del 5,9% a 8,2% respectivamente. En los dos quintiles superiores también aumenta el nivel de escolarización completa e incompleta, pero significativamente menos: el 7,7% y el 31%. Mientras que en el

tercer y cuarto quintil los incrementos son del 183,8% y del 103,2% respectivamente. Por último, si se aprecia la categoría “algún estudio universitario” que considera ambas poblaciones, la que completó sus estudios y la que no lo hizo, se observa que la escolarización de los dos quintiles inferiores de ingreso aumenta el 59,7% y el 37,3% respectivamente, mientras que la de los quintiles superiores disminuye en promedio cerca del 6%.\*

Cuadro 1. Porcentaje de la población con estudios universitarios según quintil de ingreso en la Argentina, 2004 y 2014 (en porcentajes)

| Estudio universitario | Quintil de ingreso |               |        |                 |        |                |         |                |        |                |
|-----------------------|--------------------|---------------|--------|-----------------|--------|----------------|---------|----------------|--------|----------------|
|                       | Quinto             |               | Cuarto |                 | Tercer |                | Segundo |                | Primer |                |
|                       | I                  | II            | I      | II              | I      | II             | I       | II             | I      | II             |
| Completo              | 20,7               | 22,3<br>(7,7) | 10     | 13,1<br>(31)    | 3,1    | 8,8<br>(183,8) | 3,1     | 6,3<br>(103,2) | 1,8    | 4,1<br>(127,8) |
| Incompleto            | 16,3               | 12,7<br>(-22) | 13,2   | 11,4<br>(-13,6) | 7,9    | 10<br>(-21)    | 7,9     | 8,8<br>(11,4)  | 5,9    | 8,2<br>(39)    |
| Algún estudio         | 37                 | 35<br>(-5,4)  | 23,2   | 24,5<br>(-5,6)  | 11     | 18,8<br>(70,9) | 11      | 15,1<br>(37,3) | 7,7    | 12,3<br>(59,7) |

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC 2004 (I) y 2014 (II), cuarto trimestre. Porcentajes de aumento entre paréntesis.

\* Estos datos son consistentes con los presentados por Chiroleu (2018) para el período 2000–2014. La autora señala que el porcentaje de graduados del 30% más pobre de la población creció 286%, pasando del 2,2% al 6,3%. Mientras tanto, las tasas de graduación universitaria de los estudiantes de ingresos medios y altos aumentaron proporcionalmente en menor medida: el 255% y el 139%, pasando del 6% al 15,3% y del 25,3% al 35,3% respectivamente.

El segundo déficit del argumento que propone reducir la masividad del ingreso para promover la terminalidad es que no considera los avances significativos operados en el rendimiento general de los estudiantes de educación superior durante los últimos años en consonancia con el notable aumento del financiamiento educativo (López Accotto *et al.*, 2018), la expansión de instituciones públicas de formación, el desarrollo de estrategias de acompañamiento por medio de becas y tutorías (Capelari, 2014), así como el lanzamiento del programa PROGRESAR (IERAL, 2014; Peña, 2016).

Como ilustran los datos oficiales presentados en el Gráfico 2, en el período 2002-2014 la matrícula universitaria de grado y pregrado en el país creció el 28%, mientras que el número de graduados aumentó más del doble llegando al 61%. Si bien la desagregación de los datos evidencia una importante heterogeneidad territorial, debe destacarse que con distinta intensidad todas las provincias muestran una mejoría en el desempeño. Por su parte, el Gráfico 3 indica que el mayor crecimiento de graduados corresponde a las universidades del sector público. Aun cuando la tasa de graduación estimada (o teórica) de estas casas de estudio es, al final de la serie, 12 puntos porcentuales inferior a la tasa de las privadas (el 28,1% versus el 40,1%), la primera aumentó el 37,7% en el período mientras la segunda decreció prácticamente el 11%.\*

\* No existe en la actualidad un indicador oficial de tasa de graduación que permita determinar este fenómeno con precisión y sirva como parámetro de referencia para la elaboración de series estadísticas y/o análisis comparados. La tasa de graduación teórica estima la proporción de nuevos inscriptos efectivamente graduados en carreras de pregrado y grado tomando en cuenta la duración de una carrera de grado universitaria (cinco años). Así, la estimación considera el total de graduados en un año base en relación a los ingresantes cinco años antes. La tasa real de graduados tiende a

Un desempeño similar tienen las universidades públicas ubicadas en el Conurbano Bonaerense, cuyo número de egresados aumentó el 39% en esos años.\* Varias de ellas, como la UNGS, la UNSAM y la UNLAM, tienen tasas de graduación superiores al promedio nacional.\*\* Los datos censales para los 24 partidos de la región parecen rubricar esta tendencia. Entre 2001 y 2010 el número de adultos jóvenes con estudios superiores completos aumentó el 90%, trepando del 6,3% al 12%. En algunos distritos populosos como Florencio Varela, José C. Paz, Lanús, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, San Miguel y Tres de Febrero, el aumento fue mayor al 100% (López Accotto *et al.*, 2018).

El tercer, y tal vez mayor, problema de la interpretación a favor del achicamiento de la enseñanza superior es que se construye sobre el supuesto de que estos estudios únicamente tienen un efecto positivo sobre las personas, su entorno, y la sociedad cuando son finalizados. Es decir, es un “enfoque del egreso” de la educación superior. Sin embargo, existe evidencia empírica favorable y argumentos teóricos suficientes para sostener un “enfoque del ingreso” que subraya las múl-

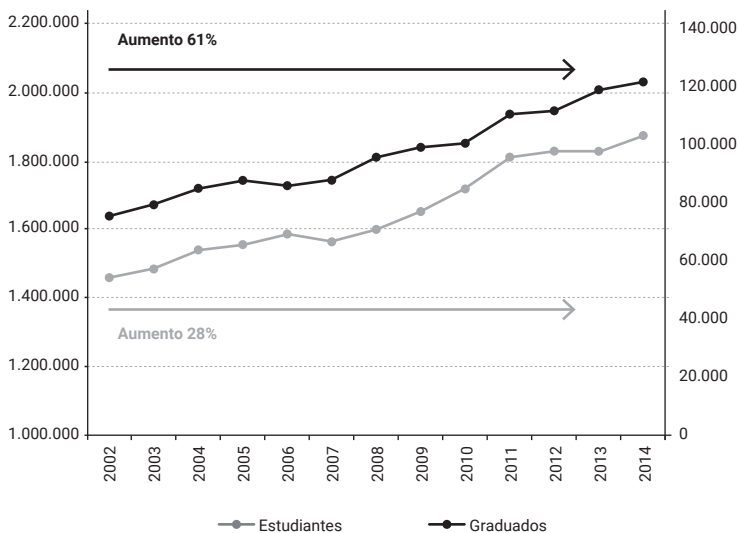
---

ser mayor que la estimada, ya que existen estudiantes que destinan más tiempo a la culminación de sus estudios.

\* Ciertamente, como se dijo antes, el número de estudiantes en estas instituciones se duplicó. Pero, las seis universidades de la región que se crearon entre 2009 y 2015 (UNAHUR, UNAJ, UNDAV, UNM, UNPAZ y UNO), y que hoy representan casi el 20% de la matrícula, solo hace unos pocos años que comenzaron a generar las primeras camadas de graduados.

\*\* Los datos publicados por la SPU no distinguen entre egresados terciarios y de pregrado y grado. Siendo que las carreras terciarias tienen menor duración y son predominantes en las instituciones universitarias de creación más reciente, la comparación de datos y tasas entre universidades tiene limitaciones.

Gráfico 2. Evolución de la cantidad de estudiantes universitarios matriculados y graduados en la Argentina, 2002-2014

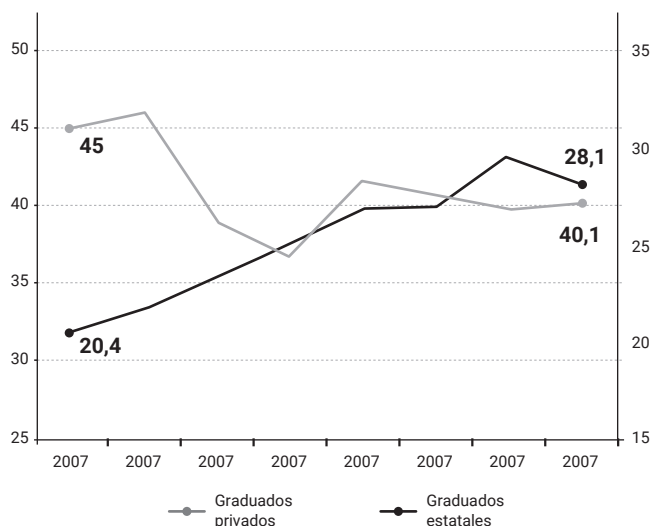


Fuente: Elaboración propia en base a Fachelli y López-Roldán (2017).

tiples externalidades positivas que genera la educación superior para quienes transitan por ella, para sus miembros, y para el territorio donde están ubicados los centros de estudio.

La provisión de un servicio público universal como la educación en la Argentina genera un conjunto de beneficios o externalidades positivas que se derivan de su vinculación con el territorio. Los centros universitarios amenazan escasamente el espacio urbano (como lo haría, por ejemplo, la instalación de un centro de producción), y actúan como entidades que

Gráfico 3. Evolución de la tasa estimada (o teórica) de graduados universitarios de instituciones públicas y privadas en la Argentina, 2007-2014 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DIU-SPU.

contribuyen de manera decisiva a la vitalidad sociocultural de la zona. Junto a los múltiples servicios culturales y lúdicos que la universidad presta (biblioteca, espacio público como edificios, jardines y parques, instalaciones deportivas, salas de concierto, teatro y exposiciones) y que representan una fuente de ocio y conocimiento para los habitantes del área, se genera un conjunto de servicios formales e informales (comedores, transporte, vivienda, librerías, negocios) que dinamizan la vida económica de los municipios aledaños. Además,

las universidades se constituyen en una fuente de empleo directo y de perfeccionamiento de la mano de obra en sectores de actividad vinculados con la prestación servicios educativos. La universidad y sus instalaciones son, de esta manera, percibidas por la comunidad como parte integrante del conjunto de servicios de que disponen sus habitantes. Este elemento transformativo es central para promover valores ciudadanos como la tolerancia y fomentar la cohesión social, contribuyendo de esta manera a la reducción del conflicto social. De la misma manera, la estructura de la educación superior en la Argentina ha hecho de la universidad un espacio de iniciación política de sectores bajos y medios que no provenían de esa actividad (Sigal, 2002).

Las universidades son también el lugar preponderante donde se lleva a cabo la actividad científica y tecnológica básica orientada al desarrollo y la innovación. En términos relativos, el peso específico de las investigaciones que se desarrollan en las universidades argentinas supera al de sus homónimas en los países industrializados. Alrededor del 80% de los investigadores del sistema científico tecnológico nacional se encuentran radicados en universidades, mientras que en la Unión Europea este mismo indicador es inferior al 40% (OEI, 2018). La obvia preponderancia de investigadores universitarios expresa no solamente una fortaleza de las casas de altos estudios, sino también la manifiesta debilidad de otros actores, como las empresas privadas, en los sistemas científicos y de innovación. La transformación de las universidades en centros de investigación de alto nivel internacional se verifica en la producción científica relevada en las bases de datos y en los registros de patentes. De las veinte universidades de América Latina con mayor producción científica, tres son argentinas (OEI, 2018). En un país caracterizado por el rol protagónico de las universi-

dades en la producción de conocimiento y por un bajo dinamismo innovador de las empresas, resulta vital profundizar la interacción de las universidades con el sector productivo.

Por último, como demuestran varios estudios, los salarios y la pobreza están muy condicionados por el nivel educativo, con retornos más significativos para los sectores sociales más desfavorecidos. La educación superior es un instrumento de movilidad social que permite mejorar el bienestar de las personas a través de la acumulación de capital humano, un factor determinante para el desarrollo económico y el crecimiento de largo plazo porque permite que se utilicen de manera más eficiente los recursos existentes. En el contexto global donde el capital migra hacia países con bajo costo en mano de obra y la desigualdad en gran medida se explica por el dispar acceso al conocimiento y uso de tecnologías (Hacker y Pierson, 2010), una manera de atraer capital genuino y proyectar un desarrollo sustentable e igualitario es con la formación de capital humano de alta calidad. De esta forma, un mayor y más generalizado gasto público en educación superior no solo reduce la desigual distribución de los factores de producción aumentando las oportunidades de acceder a mejores ingresos por trabajo más calificado, sino que además aumenta el capital humano de una sociedad con efectos futuros positivos sobre el desarrollo económico, la igualdad social y la institucionalidad política.

## Conclusiones

El primer gran hito en la historia del sistema universitario nacional fue la Reforma Universitaria de 1918, que sentó las bases para la organización de una comunidad educativa mo-



vilizada y una educación científica plural bajo una forma de gobierno participativo y democrático. Pero fueron las políticas universitarias diseñadas y ejecutadas durante los dos primeros gobiernos de Juan Domingo Perón las que buscaron, y en gran medida lograron, democratizar el acceso de la sociedad argentina a los estudios superiores (Torre y Pastoriza, 2002). Las principales medidas fueron la creación de la Universidad Obrera Nacional (1948), el decreto de gratuidad de los estudios universitarios (1949), y la supresión de los exámenes de ingreso a las facultades (1953). Estas medidas eliminaron los principales escollos institucionales que dificultaban el acceso a los estudios universitarios de amplios sectores de la población históricamente marginados y, en el caso de la Universidad Obrera Nacional, ofrecieron una propuesta académica y formas pedagógicas adaptadas para los nuevos sectores del mundo del trabajo buscando su inserción en el mercado laboral industrial (Dussel y Pineau, 1995). Para 1970, sin embargo, la Argentina apenas contaba con diez universidades nacionales y la mayoría de las provincias no tenían ninguna institución educativa de este tipo. La respuesta a esta desigualdad territorial fueron tres oleadas (1971-1975; 1988-1995 y 2007-2015) en las que se expandió la oferta universitaria a lo largo del país. Esa decisión política consolidó el establecimiento de un sistema educativo superior que garantiza el derecho al aprendizaje y el conocimiento porque entiende que son los principales motores del desarrollo.

El objetivo principal de este artículo fue discutir las implicancias y déficit argumentales de una interpretación crítica del sistema de educación superior en la Argentina que ha ganado terreno en el debate público junto con el actual proceso de ajuste fiscal que atenta contra el financiamiento de la

educación pública nacional. Esta interpretación sugiere que para aumentar la eficiencia del sistema de enseñanza superior es necesario reducir su universalidad. La deficiencia central de esta postura regresiva, se sostuvo aquí, radica en que es analíticamente incorrecto y engañoso discutir la terminalidad sin atender, al mismo tiempo, la cuestión del ingreso universal. Los sistemas “eficientes”, en términos de su tasa de graduación, son aquellos que habilitan un acceso limitado a los estudios superiores, donde la selección de estudiantes se realiza “por afuera” del sistema y “antes” de que el alumno se enrole en la universidad, promoviendo de esta manera un sesgo de selección de clase en los ingresantes. Esta particularidad reduce drásticamente la tasa de deserción, pero bloquea el acceso a los altos estudios de los alumnos menos preparados, en especial de quienes provienen de los sectores más vulnerables y relegados de la sociedad. En consecuencia, la restricción al ingreso y el achicamiento presupuestario que promueve la posición crítica del sistema actual no haría más que profundizar la regresividad del gasto público en educación superior y aumentar las desigualdades económicas y sociales.

Debido a que la educación persigue objetivos múltiples, y no solo produce buenos graduados, la inversión estatal debe ser sostenida más allá de los gobiernos y deben generarse políticas públicas estables orientadas a disminuir los costos de terminalidad y aumentar los incentivos de factibilidad entre los estudiantes de menores recursos. Para ello es imprescindible mejorar las condiciones de preparación del tránsito de la escuela secundaria a la universidad y proveer estímulos para disminuir la deserción.



## Bibliografía

- ALONSO, Laura, “Calidad e inclusión en la educación superior”, en Seminario Internacional Experiencias y Perspectivas de Evaluación y Acreditación Universitaria en Iberoamérica, CONEAU, Buenos Aires, 2015.
- CAPELARI, Mirian, “Las Políticas de Tutoría en la Educación Superior: Génesis, Trayectorias e Impactos en Argentina y México”, en *Revista Latinoamericana de Educación Comparada* 5(5), 2014, págs. 41-54.
- CARD, David, “The causal effect of education on earnings”, en ASHENFELTER, Orley y CARDS, David (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Elsevier, North Holland, 1801-1863.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016*, Santiago de Chile, Universia, 2016.
- CHIROLEU, Adriana, “Democratización e Inclusión en la Universidad Argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015)”, en *Educação em Revista* 34, 2018, págs. 1-36.
- DUSSEL, Inés y PINEAU, Pablo, “De cuando la clase obrera entró al paraíso: la educación técnica oficial durante el primer peronismo”, en PUIGGRÓS, Adriana y CARLI, Sandra (eds.), *Discursos pedagógicos e imaginario social en el primer peronismo. Historia de la Educación Argentina*, tomo VI, Buenos Aires, Galerna, 1995.
- FACHELLI, Sandra y LÓPEZ-ROLDÁN, Pedro, “Análisis del sistema universitario argentino. Una propuesta inicial de indicadores”, en Diposit Digital de Documens, Universidad Autònoma de Barcelona, 2017.
- GARCÍA FANELLI, Ana, *Inclusión Social en la Educación Superior Argentina: Indicadores y Políticas en torno al Acceso y la Graduación*, Buenos Aires, CEDES, 2014.
- , “Acceder a la universidad y graduarse: Argentina en el contexto internacional”, en *Revista Pensamiento Universitario* 17 (17), 2015a, págs. 7-18.

- , “La cuestión de la graduación en las universidades nacionales de la Argentina: Indicadores y políticas públicas a comienzos del siglo XXI”, en *Propuesta Educativa* 43 (24), 2015b, págs. 17–31.
- HACKER, Jacob y PIERSON, Paul, “Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States”, *Politics & Society* 38, 2010, págs. 152–204.
- IERAL, “La problemática social entre los jóvenes y el Programa PROGRESAR. Una primera aproximación”, en *Foro social* n.º 5. Buenos Aires, Fundación Mediterránea, 2014.
- LATTUADA, Mario, “Deserción y retención en las unidades académicas de educación superior. Una aproximación a las causas, instrumentos y estrategias que contribuyen a conocer y morigerar su impacto”, en *Debate Universitario* 10 (mayo), 2017, págs. 100–113.
- LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro, MARTÍNEZ, Carlos, MANGAS, Martín y PAPARAS, Ricardo, “El financiamiento universitario en Argentina”, en *Política Universitaria* (mayo), 2018, págs. 10–31.
- OECD, *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*, París, OECD Publishing, 2017.
- OEI, *Las universidades, pilares de la ciencia y la tecnología en América Latina*, Buenos Aires, CRES, 2018.
- PEÑA, Nancy, “Evaluación del PROGRESAR sobre la educación superior argentina”, tesis de grado, mimeo, Facultad de Ciencias Económicas, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, 2016.
- Secretaría de Políticas Universitarias, *Anuarios Estadísticos*, varios años, en <http://portales.educacion.gov.ar/spu/investigacion-y-estadisticas/anuarios/>.
- SIGAL, Silvia, *Intelectuales y poder en Argentina. La década del sesenta*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002.
- SUASNÁBAR, Claudio, “Democratización de la Educación Superior y políticas públicas de inclusión en América Latina”, en OTERO, Analía (ed.), *Educación Superior en perspectiva comparada y regional*, Buenos Aires, Teseo, 2015.

SUASNÁBAR, Claudio y ROVELLI, Laura, “Ampliaciones y desigualdades en el acceso y egreso de estudiantes a la Educación Superior en la Argentina”, en *Pro-Posições* 27 (3), 2016, págs. 81-104.

TAFANI, Roberto, ROggerI, Mariana, CHIESA, Gastón, y GASPIO, Nuri, “La educación superior en Argentina”, en *Revista de Salud Pública* 16 (3), 2012, págs. 56-70.

TORRE, Juan Carlos y PASTORIZA, Elisa, “La democratización del bienestar en el peronismo (1945-1955): ¿ruptura o continuidad con el pasado?”, en TORRE, Juan Carlos (ed.), *Nueva Historia Argentina. Tomo VIII. Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2002.

UNIFE, “Nuevos estudiantes, más graduados, desarrollo de la investigación, alto prestigio social... ¿Por qué están cuestionadas las universidades públicas?”, en *El Observador. Dossier del Observatorio Educativo de la UNIFE*, año 3, n.º 6, Buenos Aires, 2016.

Universidad de Moreno, “Informe sobre el perfil de los ingresantes al ciclo 2017. Una aproximación con base en dimensiones sociodemográficas, educativas y socioeconómicas”, Secretaría Académica, Moreno, 2017.

# Los organismos internacionales y la mercantilización de los estudios universitarios

**Marcela Pronko**

EL DEBATE SOBRE LA GRATUIDAD de los estudios universitarios en la Argentina incorporó, desde las últimas décadas del siglo XX, las posiciones contenidas en las orientaciones de políticas que los organismos internacionales comenzaron a elaborar para los países de la periferia del capitalismo. Particularmente el Banco Mundial, que desde la década de 1980 asumió un papel principal en el campo internacional de la educación, tuvo una actuación destacada en la definición de cómo debía realizarse la reforma de la educación superior como parte del proceso más general de reforma del Estado. Este proceso incluía, desde la perspectiva del Banco, la mercantilización de los estudios universitarios y, consecuentemente, el fin de la gratuidad.

Este artículo examina, a partir del análisis de los documentos de políticas, las concepciones, argumentos y estrategias desarrollados por los organismos internacionales para promover, a lo largo de las últimas cuatro décadas, el fin de la gratuidad de los estudios en las universidades y su incidencia en el debate argentino.

## **Los organismos internacionales en el campo internacional de la educación**

Los organismos internacionales, particularmente el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), tomaron relevancia académica y política principalmente a partir de la década de 1980, cuando la crisis de la deuda externa explotó en América Latina y arrastró la economía de sus países a lo que luego muchos llamarían “la década perdida”. La actuación de estos organismos estaba fuertemente asociada a los regímenes empresariales-militares que asolaron la región desde las décadas precedentes y a los fuertes procesos de endeudamiento que sostuvieron, durante largo tiempo, la ilusión del “círculo virtuoso de la deuda pública” como base para la “modernización” y el “desarrollo” (Toussaint, 2007). A partir de la crisis del petróleo, en la década de 1970, y principalmente de la política monetaria impulsada en 1979 unilateralmente por los Estados Unidos, el “círculo virtuoso” se tornó “vicioso”, lo que provocó que América Latina se transformara en una de las regiones más desiguales del mundo. Este proceso se configuró, tal como afirma Harvey (2008), como una “restauración del poder de clase” de la burguesía y constituyó un componente esencial del proceso de neoliberalización de la región.

La actuación de esos organismos internacionales en este proceso fue interpretada muchas veces como imposición de políticas por medio de condicionalidades económicas a los países en estado de crisis. Esta visión imprime un sesgo de unilateralidad y dominación de afuera hacia adentro que opaca el papel desempeñado por los “socios locales”, que comparten la forma de ver el mundo de aquellos organismos, y que representan intereses concretos dentro y fuera de las fronteras na-

cionales. Si el BM y el FMI fueron claramente identificados como responsables por las debacles económicas, políticas y sociales de nuestros países a lo largo de las últimas cuatro décadas, no siempre resulta tan obvia la co-responsabilidad del conjunto de fuerzas sociales que acogieron, avalaron, adaptaron, amplificaron, difundieron y aplicaron más o menos creativamente las recetas de políticas elaboradas por los primeros.

En rigor, la mayor parte de los organismos internacionales que hoy conocemos fue creada al finalizar la Segunda Guerra Mundial, como parte del diseño de un nuevo orden internacional que, bajo la hegemonía estadounidense, definiría una nueva organización geopolítica del mundo, signada por la Guerra Fría. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) se constituyó en un complejo sistema de organizaciones de coordinación global, con el fin declarado de promover la paz, la inclusión, el bienestar y la estabilidad. Numerosos organismos especializados se desarrollaron en su seno, uno de ellos con mandato específico para tratar las cuestiones relativas a la educación: la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). Al mismo tiempo, los acuerdos de Bretton Woods (New Hampshire, Estados Unidos, 1944) dieron origen a los organismos financieros internacionales, el FMI y el BM, dedicados primero a la reconstrucción europea y posteriormente a la expansión y consolidación capitalista en el llamado Tercer Mundo.

La actuación más específica de estos organismos para la región latinoamericana comenzó a destacarse en la década de 1960, con la difusión de las teorías del desarrollo y la implementación de estrategias bilaterales y multilaterales de cooperación y asistencia internacional para alcanzarlas.



Para el sistema Naciones Unidas, la década de 1960 fue llamada, justamente, la década del desarrollo,\* uno de cuyos componentes centrales era la educación, por lo que la actuación de la Unesco, como agencia especializada, despuntó y se consolidó por esos años. Pero también los “mellizos de Bretton Woods” (Pereira, 2010), el BM y el FMI, redirigieron su actuación para la periferia del capitalismo. No por casualidad fue también en esa década que el BM comenzó a financiar proyectos educativos con la finalidad de apoyar la expansión de la calificación de la fuerza de trabajo necesaria para el proyecto “modernizador” en curso, a través de la difusión de la enseñanza técnica y profesional o de la diversificación de la enseñanza media, bajo la perspectiva del “capital humano” (Mundy, 2007; Pronko, 2016).

En el campo internacional de la educación, la relación entre la Unesco y el BM –que en la década de 1960 parecía obedecer a una cierta división de tareas– fue tornándose más conflictiva en la década siguiente. Según Heyneman (2007), el hecho de que los Estados Unidos canalizaran progresivamente recursos para la asistencia a la educación hacia el BM precipitó el conflicto, que alcanzó su ápice en 1984, con la retirada de este país de la Unesco. La asfixia presupuestaria creada por este proceso, junto con la presión política de los países del Norte, condujeron a una reestructuración de sus objetivos y acciones, en consonancia con el protagonismo creciente del BM en este campo.\*\* Al mismo tiempo,

\* La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como parte del sistema Naciones Unidas, tuvo un papel fundamental en la articulación y difusión de las ideologías de la modernización y el desarrollo en la región.

\*\* Para una comprensión más detallada de este conflicto, véase Pronko, 2016.

otras organizaciones comenzaron a asumir cierta relevancia: el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), moldearon su actuación en el campo educativo por las demandas de sus donantes principales, particularmente algunos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La propia OCDE fue consolidándose a partir de la década de 1970 como referencia en algunas iniciativas específicas del campo educacional.

Para entonces, el proceso de neoliberalización se encontraba en pleno desarrollo, tanto en los países centrales como en la periferia del capitalismo, y la nueva agenda mundial redefinía los rumbos de las orientaciones estratégicas de los organismos internacionales para la educación. En este nuevo contexto, la estrategia de “asalto a la pobreza” se reconfiguraba sobre la base de los imperativos de reforma del Estado y de la apertura de las economías periféricas al mercado mundial (Pronko, 2016). Así, la promoción de la educación básica ganaba nuevos contornos, transformándose posteriormente en la estrategia de “Educación para Todos” suscripta en la Conferencia de Jontiem, realizada en 1990 por iniciativa de la Unicef, con adhesión y patrocinio del BM y de la Unesco, además de la colaboración del PNUD.

En esta nueva estrategia, “educación para todos” no significaba, sin embargo, universalización igualitaria de la educación básica, sino ofertas diferenciadas de educación escolar, con foco en las poblaciones pobres. La extensión del acceso a alguna forma de educación básica se basaba en cálculos de rentabilidad que apuntaban un interesante retorno –en términos de desarrollo económico y paz social– a las inversiones realizadas en este segmento que, por lo tanto, deberían ser priorizadas. En ese sentido, si por un lado la

extensión de la educación básica, como estrategia de contención social y refuerzo a la seguridad, debería constituir el eje de actuación gubernamental, el financiamiento público a la educación superior, por otro, debería restringirse en pro de la eficiencia y de la eficacia del gasto público. Esa directiva de política, promovida por el BM en la década de 1990, llevaría a la reconfiguración del campo de la educación superior, transformada ahora en educación “terciaria”, espacio por excelencia para la constitución de “cuasi-mercados”,\* mediante la difusión de una nueva forma de gestión: las asociaciones público-privadas en educación (Pronko, 2016).

### **Reforma del Estado y reforma de la educación superior**

La salida negociada por gobiernos, instituciones de crédito y acreedores a la crisis de la deuda de la década de 1980 se trajo, particularmente en América Latina, en las llamadas políticas de “austeridad” y de “ajuste estructural”, desarrolladas en las realidades de estos países como procesos más o menos amplios de reforma del Estado. Estos procesos significaron

una transformación severa de los objetivos y las funciones del sector público y de la organización político-insti-

\* De manera muy esquemática, entendemos “cuasi-mercados” como la combinación entre financiamiento público y algún tipo de regulación estatal, por un lado, y la introducción de una lógica de funcionamiento propia de los mercados, con énfasis en mecanismos competitivos, por el otro.

tucional del Estado: liberalización del comercio exterior, libre circulación de capitales y fomento a la inversión externa, eliminación o reducción de las barreras proteccionistas y cualquier otro instrumento de regulación estatal de la actividad económica y financiera, alineación de los precios internos con los internacionales –con excepción del precio de la fuerza de trabajo local: los salarios–, devaluación de la moneda nacional, promoción de las exportaciones (principalmente las de origen primario), reducción drástica del déficit del sector público, eliminación o reducción significativa de los subsidios al consumo y en general el gasto público, reorientación de la política social hacia atención primaria en salud y educación básica, focalizándola en los sectores considerados de pobreza extrema (Vilas, 2016: 90).

En consonancia con los principios que orientaron la reforma del Estado, el Banco Mundial reorientó su estrategia educacional con el fin de “mejorar la eficacia de la asistencia” prestada, definiendo su actuación a partir de la producción de una serie de documentos generales y específicos con sus recomendaciones para la reforma de la Educación Superior.\* El documento “La enseñanza superior. Las lecciones

\* A inicios de la década de 1990 el BM promovió la elaboración de una serie de informes sobre diferentes niveles y modalidades educativas para reorientar su intervención en el área. Así, en 1992 se publicaron los documentos de políticas sobre “Educación primaria y Educación técnica y formación profesional”. A ellos le siguió, en 1994, el documento sobre “La enseñanza superior”, traducido al castellano en 1995, con el subtítulo “Las lecciones derivadas de la experiencia”.

derivadas de la experiencia” (1995), condensó su nueva estrategia,\* en la que definió

cuatro orientaciones principales para la reforma: el fomento de más tipos de instituciones públicas y privadas; el suministro de incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen sus fuentes de financiamiento; la redefinición de la función del Estado, prestando atención especial a la autonomía y responsabilidad institucional, y la adopción de políticas que hagan hincapié en la calidad y la equidad (BM, 1995: viii).

El punto de partida para la definición de estas nuevas prioridades fue, según el BM, el reconocimiento de la profunda crisis que asolaba a la enseñanza superior a nivel mundial, producto combinado de las crecientes restricciones fiscales y las también crecientes demandas de facilidades para el acceso a este nivel de educación. Este doble proceso habría generado, contradictoriamente, dos fenómenos interligados: el rápido crecimiento del sector y un pronunciado descenso de su calidad, a lo que debía sumarse el uso muchas veces ineficiente de los recursos disponibles.

En un contexto de recursos escasos, la educación superior no debería considerarse una prioridad para los gobier-

\* Aunque la estrategia sintetizada por el documento pueda considerarse como nueva, muchas de las medidas propuestas no lo son tanto. Vior y Cerruti alertan que “en el Informe sobre el Desarrollo Mundial publicado en 1980, poco antes del estallido de la crisis de la deuda en América Latina, el organismo sugería encontrar maneras más económicas de financiar los sistemas educativos [...] la oferta del nivel primario podría ser expandida si la educación superior se financiaba con el pago de aranceles por parte de los estudiantes” (Vior y Cerruti, 2016: 154).

nos, aún reconociendo su importancia para el desarrollo. Según el documento:

se puede aducir que la enseñanza superior no debiera tener mayor derecho a utilizar los recursos fiscales disponibles para la educación en muchos países en desarrollo, en especial los que aún no han logrado acceso, equidad y calidad adecuados en los niveles primario y secundario. Esto se debe a la prioridad que los países asignan al logro de la escolarización total; a que las tasas de rentabilidad social de las inversiones en la educación primaria y secundaria por lo general superan las de la enseñanza superior, y a que las inversiones en el nivel básico también pueden mejorar la equidad puesto que tienden a reducir las desigualdades de ingresos. Es necesario que cada país considere cuidadosamente el equilibrio adecuado en la asignación de recursos entre los tres subsectores de la educación, atendiendo a las tasas de rentabilidad social relativas de cada nivel [...]. Además, la realidad fiscal en la mayoría de los países en desarrollo indica que los mejoramientos de la calidad y el aumento de las matrículas en la enseñanza postsecundaria pueden lograrse con poco o ningún aumento del gasto público (BM, 1995: 4).

En este sentido, las estrategias generales de la reforma deberían centrarse en la diversificación: diversificación de instituciones y de formatos de educación superior, permitiendo la creación y expansión de instituciones privadas, o sea, de mercados o cuasi-mercados de formación, y diversificación de las fuentes de financiamiento de la enseñanza superior pública, incorporando mecanismos diversos de captación de recursos que incluyeran, por ejemplo, “la participación de los estu-

diantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados” (BM, 1995: 4).

La diversificación de instituciones y formatos de educación superior, como reconocimiento de la complejidad y la diversidad creciente de los “sistemas de enseñanza superior modernos” implicaba la recomendación de políticas genéricas para “todas las instituciones postsecundarias académicas que forman personal profesional de nivel medio y superior en programas que otorguen títulos, diplomas y certificados” (BM, 1995: ix). Esta definición, centrada en el papel formador de las instituciones, opacaba las especificidades de las universidades de larga tradición en América Latina, particularmente sus funciones de investigación y extensión, para abrir camino a formatos flexibles de educación privada. Esta orientación redundaría, años más tarde, en la definición por parte del BM de este segmento de la formación, ya no como educación superior sino como “educación terciaria”.

Por otro lado, la diversificación de las fuentes de financiamiento de la educación superior pública atendía, según la perspectiva del Banco, a criterios de eficiencia y equidad. Argumentos como el alto costo por estudiante de las instituciones públicas en relación con las privadas y del carácter regresivo del gasto que las primeras representaban justificaban políticas de “participación en los gastos” de los estudiantes y sus familias, lo que representaba una clara posición contraria no solo a la garantía de gratuidad de los estudios sino también a las políticas de asistencia estudiantil, consideradas demasiado “generosas”. En palabras del documento:

Se puede fortalecer la base financiera de la enseñanza pública de nivel superior mediante una mayor participación de los estudiantes en el financiamiento de sus estudios, los

que pueden prever ingresos considerablemente mayores en el curso de sus vidas como resultado de haber recibido enseñanza superior y que a menudo provienen de familias con recursos suficientes para contribuir a los costos de su educación. *La participación en los gastos puede lograrse mediante derechos de matrícula y la eliminación de subsidios de los costos no relacionados con la instrucción.* Los gobiernos pueden permitir que las instituciones públicas establezcan sus propios derechos de matrícula sin intervenir, aunque ellos tienen una importante función que desempeñar al facilitar información objetiva a los presuntos estudiantes acerca de la calidad de las instituciones. Los países pueden también reducir e incluso eliminar el subsidio para los gastos no relacionados con la instrucción, tales como la vivienda y la alimentación (BM, 1995: 7, destacado nuestro).

Además de la participación de los estudiantes en los gastos, el Banco Mundial sugería otras medidas de movilización de financiamiento privado para las instituciones públicas, como las contribuciones filantrópicas de graduados y empresas a través de fondos fiduciarios según el modelo estadounidense, y la venta de servicios diversos. Por otro lado, el cobro de aranceles representaba, en la perspectiva del BM, una medida no solo de diversificación del financiamiento de las instituciones públicas sino también de eficiencia del funcionamiento institucional,\* que además podía generar beneficios marginales perceptibles en la calidad de la educación.

\* “La participación de los estudiantes en los gastos crea también incentivos importantes para que seleccionen sus programas de estudio cuidadosamente y reduzcan al mínimo el tiempo que pasan en la universidad” (BM, 1995: 49).



Sin embargo, el BM reconocía que la introducción de un sistema de aranceles para los estudios superiores en las instituciones públicas podría profundizar la inequidad, vedando el ingreso a estudiantes “meritorios” provenientes de los sectores más pobres. Para evitarlo, se recomendaba la creación de un programa compensatorio de becas estudiantiles y, principalmente, uno de préstamos estudiantiles que permitiera el acceso de estos estudiantes a instituciones tanto públicas como privadas, maximizando la “libertad de elegir” en función de los intereses individuales y la calidad de la formación ofertada. En ese sentido, el mencionado documento afirma:

La participación en los gastos no puede aplicarse equitativamente sin que funcione un programa de *préstamos estudiantiles* que ayude a los que necesitan obtener préstamos para su educación. Es necesario un programa de becas que garantice el apoyo financiero necesario a los estudiantes pobres y académicamente calificados que no pueden absorber los gastos directos ni indirectos (ingresos no percibidos) de la enseñanza superior (BM, 1995: 8, destacado nuestro).

El Banco Mundial consideraba que esta medida, además de favorecer la equidad, podía constituir un incentivo para el desarrollo de la calidad institucional, como forma indirecta de competición entre las instituciones por la “captura” del recurso.\*

\* Las recomendaciones del Banco Mundial van más allá. Afirma el documento: “La forma en que se administran los programas de financiamiento es importante. Los programas de asistencia financiera para los estudiantes

De esa forma, el BM define, ya en esa época, las orientaciones que pasará a tener en cuenta para la concesión de préstamos relacionados con la educación superior durante las décadas siguientes:

El apoyo del Banco a la enseñanza postsecundaria por lo general tiene lugar en un marco de políticas acordado con puntos de referencia susceptibles de supervisar. Si bien la composición del conjunto de reformas de política varía según la región y el nivel de ingresos, lo que refleja la situación socioeconómica y política específica de cada país, en la mayoría de los casos incluye una combinación de medidas tendientes a: 1) controlar el acceso a la educación superior a cargo del Estado en función de criterios de selección eficientes y equitativos; 2) fomentar el establecimiento de instituciones con programas y objetivos diferentes; 3) crear un ambiente positivo para las instituciones privadas;

---

administrados por un organismo central y que permiten a los estudiantes transferir su asistencia financiera a cualquier institución que elijan tienen ventajas importantes en comparación con los programas vinculados a una institución determinada: esa asistencia financiera ‘basada en el estudiante’ o ‘portátil’ estimula la competencia entre las instituciones de enseñanza para ofrecer cursos de acuerdo con la demanda de los estudiantes. Se crea así una situación en que las subvenciones estatales aumentan el poder adquisitivo educacional de los estudiantes pobres y los ponen exactamente en la misma situación que los que pagan por sus estudios superiores con sus propios fondos o los de sus familias. Se dan así las mejores señales posibles del mercado a las instituciones de enseñanza. Con arreglo a esos sistemas, el Estado no se encarga de adoptar las decisiones entre las instituciones, sino que proporciona fondos para permitir a los estudiantes pobres que elijan de la misma manera que los que tienen más recursos financieros. El gobierno puede así utilizar las fuerzas del mercado para estimular mejoramientos en la calidad de la educación postsecundaria” (BM, 1995: 56).

4) establecer o aumentar la participación en los gastos y otras medidas de diversificación financiera; 5) proporcionar planes de préstamos y donaciones, y organizar programas de trabajo y estudio para asegurar que todos los estudiantes que reúnan las condiciones tengan la oportunidad de seguir estudios superiores; 6) asignar recursos públicos a las instituciones de enseñanza terciaria de manera transparente y de modo que fortalezcan la calidad y aumenten la eficiencia; y 7) permitir a las instituciones públicas de nivel superior que, en forma autónoma, obtengan y utilicen los recursos y determinen el número de estudiantes admitidos (BM, 1995: 15, destacado nuestro).

Estas orientaciones, con pequeñas adaptaciones y actualizaciones, se mantendrán en los documentos sucesivos dedicados al tema, como el publicado ocho años después, denominado “Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria” (2003). Este documento, que adopta ya en su título la nueva definición de “educación terciaria” en lugar de educación superior, define orientaciones de política destinadas a promover la calidad, la eficiencia y la equidad en este nivel educativo. Para eso, el BM propone establecer un contexto de políticas coherentes, crear un marco regulatorio favorable y ofrecer incentivos financieros adecuados (BM, 2003: 96).

Entre las recomendaciones de este documento, se destacan las referidas al financiamiento de las instituciones públicas de educación superior que, según el BM, deben “crear incentivos” para alcanzar la eficiencia fiscal y promover la equidad.

En el sector público se han diseñado nuevas estrategias de financiación con miras a generar ingresos a partir de

activos institucionales, movilizar recursos adicionales provenientes de los estudiantes y sus familias, y fomentar donaciones de terceros. Numerosos gobiernos también han impulsado la creación de instituciones privadas como un método eficaz para aliviar las presiones del erario y satisfacer una demanda contenida. Los incentivos financieros se pueden aplicar en forma creativa para orientar a las instituciones de educación terciaria de manera más eficaz hacia el cumplimiento de metas de calidad, eficiencia y equidad (BM, 2003: 105).

Las formas creativas de aplicar los incentivos financieros incluyen, por ejemplo, la asignación de recursos según el desempeño institucional, con la construcción de diversos tipos de indicadores que pueden ser adoptados –como el grado de satisfacción de los estudiantes, por ejemplo–. Al mismo tiempo, se recomienda a los gobiernos la creación de fondos competitivos destinados a promover el mejoramiento de la calidad de las instituciones públicas –al estilo del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad, FOMECA, implementado en la Argentina– y/o la firma de contratos de desempeño con sus gestores.\* Por otro lado, las nuevas estrategias de financiación recuperan la instauración de la práctica de costos compartidos, la venta de bienes y servicios, y las donaciones –presentes en el documento anterior–. De la misma manera, el documento advierte:

\* Las instituciones del nivel terciario funcionan en medio de un ambiente que cada día ofrece nuevos retos, en el que compiten por los estudiantes, el profesorado, el financiamiento y los mercados con sus productos (es decir, los egresados y los hallazgos de sus investigaciones) (BM, 2003: 108).

A medida que cada vez más países e instituciones imponen sistemas de costos compartidos –con frecuencia, mediante alzas en los derechos de matrículas y reducción de subsidios para gastos no relacionados con la enseñanza en rubros tales como alimentación, alojamiento y transporte–, el Estado debe desempeñar un papel crucial en garantizar que a ningún estudiante académicamente calificado se le impida estudiar por falta de recursos financieros (BM, 2003: 108).

Resulta interesante destacar, en este punto, la estrecha vinculación que existe en la perspectiva sostenida por el Banco entre equidad y meritocracia. Cuando la educación superior deja de ser un derecho (universal por definición), el acceso debe ser regulado, en primer lugar, por el mercado. Pero para evitar la pérdida de talentos y corregir eventuales fallas, cabe al Estado garantizar el acceso de los “académicamente calificados”. Este es el sentido de la implantación de un sistema de becas, incapaz, también por definición, de alcanzar a todos, o de un sistema de créditos estudiantiles, más abarcativo, porque está basado en la doble mercantilización del acceso: el pago de aranceles y el crédito necesario para hacerles frente. Como resultado secundario se observa, en este último caso, la financierización de la política compensatoria: los créditos estudiantiles, con recursos públicos o privados, refuerzan el sistema financiero cada vez más internacionalizado movilizándolo un volumen de recursos nada despreciable, como demuestran algunas experiencias latinoamericanas.\* Para completar este panorama, el Banco

\* Resulta paradigmático ejemplo el Fondo de Financiamiento Estudiantil (FIES), programa de crédito estudiantil creado por el gobierno brasileño en

también considera la posibilidad de un sistema de *vouchers* para la educación superior, definidos como subsidios para los que quieran estudiar en instituciones privadas, lo que representa otra forma de transferencia de recursos públicos para diversos sectores del mercado.

Partiendo de la premisa según la cual “el costo de la educación terciaria debe ser compartido de una manera más equitativa”, el documento insiste en que los gobiernos, principalmente de los países “en desarrollo”, deberían llevar adelante, “en forma complementaria, programas de becas y préstamos que puedan garantizar el apoyo financiero requerido por los estudiantes de bajos recursos con buen desempeño académico y que no estén en capacidad de absorber los costos de la educación terciaria, tanto los directos como los indirectos, en forma de ganancias perdidas (costo de oportunidad)” (BM, 2003: 109). Si la educación es una mercadería, también pueden ser comprados en el mercado los medios para acceder a ella.

### **La gratuidad de los estudios universitarios en la Argentina y la actuación del BM**

En la Argentina, el Banco Mundial tuvo injerencia específica tanto en la reforma del Estado como en la reforma de la Educación Superior. En relación con la primera, Vilas nos advierte que

---

2001 que tuvo un espectacular crecimiento a partir de 2010, movilizando cifras astronómicas.

entre 1991 y 1996, el Banco Mundial otorgó al gobierno de Carlos Menem veinticuatro préstamos destinados a diversas dimensiones del ajuste y el achicamiento del aparato estatal, sus recursos y competencias. Funcionarios del Banco Mundial participaron directamente en la formulación de los marcos legales, las actividades de promoción y la transferencia de los activos estatales a empresas y consorcios privados. [...] Con la asistencia del Banco y el FMI, Argentina se convirtió en uno de los mayores emisores de deuda de la década de 1990 (Vilas, 2016: 95).

Al mismo tiempo, el BM pasó a financiar directamente la reforma de la Educación Superior en el país a través de la concesión de un préstamo de 165 millones de dólares cuya implementación se inició en 1995. El mismo estaba destinado a “establecer un ambiente competitivo para el mejoramiento de la educación superior y proveer, a través de un mecanismo transparente de financiamiento, los incentivos apropiados para avances continuos en eficiencia educativa y mejora de la calidad” (BM, 2004: 2, en Etchichury, 2016: 112). Entre las acciones fomentadas por el préstamo, se destacan las relacionadas con el fortalecimiento de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación, sobre todo en lo que respecta a la creación de un sistema de información y asignación presupuestaria, el establecimiento de un sistema de evaluación de la calidad y la creación de un fondo competitivo destinado a proporcionar incentivos a las universidades, que resultó en el FOMECE.\*

\* Para un análisis más detallado de este préstamo, véase Etchichury, 2016.

Aunque ninguno de estos elementos incidía directamente en el establecimiento de aranceles, el sistema universitario argentino estaba siendo reconfigurado de acuerdo con las perspectivas mercantiles promovidas por el Banco Mundial y asumidas como propias por diversos sectores del ámbito nacional. Autores como Etchichury (2016) y Rubinich (2001) destacan la existencia de un cierto consenso sobre los diagnósticos expresados en los documentos del BM dentro del propio medio académico, lo que allanaba el camino para las medidas propuestas.

Algunos años después, la profundización de la (contra) reforma de la Educación Superior fue considerada imperativa en la negociación y otorgamiento de un conjunto de préstamos de ajuste estructural. Estos nuevos préstamos, otorgados en 1998, fueron caracterizados de la siguiente manera:

Los préstamos propuestos apoyarán los esfuerzos continuos del gobierno de Argentina para transformar su economía y proteger los logros alcanzados hasta el momento. Como uno de los reformadores más exitosos de América Latina, Argentina logró la estabilidad de precios, abrió sus fronteras al comercio, privatizó empresas públicas, reestructuró la administración pública, reformó el sistema de pensiones y comenzó el proceso de restauración de los servicios sociales. Argentina se está enfocando ahora en reformas para la inversión en capital humano, mejora de la regulación, supervisión moderna del mercado financiero y administración pública y gobierno de calidad. [...] *Las operaciones son preventivas, destinadas a mitigar el efecto perjudicial de la actual inestabilidad financiera internacional en la economía y proteger a los grupos*



*vulnerables* (World Bank, 1998: iii, traducción propia del inglés original, destacado nuestro).

En realidad, se trataba de una acción coordinada entre diferentes instituciones multilaterales, que incluyen el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el FMI, destinada inicialmente a inyectar liquidez en la economía argentina para hacer frente a la recesión producida por la crisis internacional –el llamado efecto Tequila–, al tiempo que se concertaban una serie de políticas tendientes a profundizar la reforma del Estado y la liberalización de la economía. El acuerdo de préstamos, por un valor global aproximado de 2,5 mil millones de dólares, incluía una serie de compromisos del gobierno argentino, establecidos bajo la forma de sub-proyectos con financiamientos específicos, entre los que se detallaba una serie de acciones en el área social. Entre ellas, la acción más importante para el campo educativo estaba relacionada con el financiamiento de las instituciones de educación superior, particularmente la llamada “recuperación de costos”, por vía del establecimiento de aranceles a los estudios universitarios, o sea, el fin de la garantía de gratuidad de los estudios.

Así, en carta de intención encaminada al entonces director del BM, James D. Wolfensohn, el entonces ministro de Economía argentino Roque B. Fernández, afirmaba:

El Gobierno abordará el problema de la recuperación de costos en la educación superior pública, se implementarán incentivos que fomentarán el cobro de aranceles de los estudiantes que pueden pagar, y se establecerán becas para aquellos que no puedan hacerlo (World Bank, 1998, Anexo F: 5, traducción propia del inglés original).

Partiendo de este compromiso, con el objetivo de “mejorar la equidad y eficiencia de la inversión en educación pública”, ya que “la participación de la educación superior en los gastos es alta en relación con la de la educación primaria y secundaria, y en ese nivel la recuperación de los costos es baja”, el acuerdo propone las siguientes medidas:

Formular una política y un plan estratégico sobre el financiamiento de la educación superior. Emitir una resolución de secretaría dirigiendo los fondos discrecionales asignados al MCyE a la introducción de incentivos para el establecimiento de:

- recuperación de costos para programas de posgrado y educación de pregrado;
- programas de becas basados en el mérito para estudiantes de familias de bajos ingresos;
- la presentación de un presupuesto consolidado de cada universidad, incluyendo todas las fuentes de ingresos (World Bank, 1998, Anexo E: 11, traducción propia del inglés original).

Dos años después, los objetivos de estabilización del préstamo se mostrarían insuficientes y la crisis de 2001 paralizaría parcialmente los proyectos incluidos en el mismo. En el caso del programa de “recuperación de costos”, según Etchichury (2016: 114), como se trataba de un préstamo condicionado a políticas, la parte correspondiente a esta acción no fue desembolsada. El autor afirma:

El intento de “recuperar costos” no tiene éxito. Poco más de 25 millones de dólares del préstamo de 1998 se destinan a sostener ese plan, pero –según el Banco– no se lo-

gra llevar a cabo por “cambios en la dinámica política del Gobierno y la crisis económica de Argentina” (ídem).

Después de la crisis de 2001 la actuación del Banco Mundial disminuyó sensiblemente en la Argentina por algunos años, retomando niveles más constantes a partir de la segunda mitad de la década, aunque sin alcanzar el volumen de recursos desembolsados al final de la década de 1990. Ningún otro préstamo específico sobre educación superior fue acordado desde entonces y hasta el día de hoy, aunque algunos componentes de otros acuerdos alcancen a las instituciones universitarias. La llamada “recuperación de costos” en el financiamiento de las instituciones públicas no ha vuelto a ser condición ni tema específico de las negociaciones que el organismo mantiene con la Argentina, lo que no quiere decir que esté afuera de la agenda. En documentos específicos sobre Brasil, por ejemplo, el Banco Mundial ha reafirmado su convicción sobre la ineficiencia del gasto público con las universidades públicas y ha sugerido diversas medidas para diversificar tal financiamiento, entre ellas la fijación de un tope de financiamiento por estudiante (establecido en cálculo comparativo de los gastos por estudiante de las universidades privadas), indicando que una de las vías para ampliar ese recurso limitado podría ser el arancelamiento (BM, 2017).

Las concepciones de educación, universidad y sociedad que el Banco Mundial desarrolla y defiende están fuertemente definidas por el papel que el mercado desempeña en la regulación de la vida social. En la perspectiva del BM la educación es, al mismo tiempo, un mecanismo indispensable para la formación de “capital humano”, una herramienta necesaria de contención social y un importante nicho de mercado. Si en el caso de la formación general la presencia

del Estado aún se revela fundamental, en lo que respecta a la educación superior, la apertura a formas abiertas y encubiertas de privatización asumen contornos diversos y constituyen un horizonte a ser alcanzado (Neves y Pronko, 2008; Pronko, 2016 y 2019).

Los acuerdos recientes entre Argentina y el FMI para el “rescate” de la economía nacional vuelven a colocar sobre la mesa el papel de estos organismos internacionales y sus relaciones con grupos de interés locales en la definición de las políticas nacionales, de sus prioridades y de sus orientaciones. En ese sentido, no solo la garantía de gratuidad de los estudios universitarios sino también el propio carácter público de las universidades continúa estando bajo amenaza.



## Bibliografía

- BANCO MUNDIAL, *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, Washington D.C., 1995.
- , *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la Educación Terciaria*, Washington D.C., 2003.
- , *Um ajuste justo. Análise da eficiência e da equidade do gasto público no Brasil*, Washington D.C., 2017.
- ETCHICHURY, Horacio Javier, “La tercera década: Ley de Educación Superior y el legado del Banco Mundial”, en *Nómaditas* (Col), n.º 44, abril de 2016, págs. 105–121.

- HARVEY, David, *O neoliberalismo: história e implicações*, San Pablo, Loyola, 2008.
- HEYNEMAN, Stephen, "Historia y problemas de la creación de una política educativa en el Banco Mundial 1960-2000", en BONAL, Xavier, TARABINI-CASTELLANI, Aina y VERGER, Antoni (comps.), *Globalización y educación*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 2007, págs. 163-203.
- MUNDY, Karen, "El multilateralismo educativo y el (des)orden mundial", en BONAL, Xavier, TARABINI-CASTELLANI, Aina y VERGER, Antoni (comps.), *Globalización y educación*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 2007, págs. 233-253.
- NEVES, Lúcia M.W. y PRONKO, Marcela A., *O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo*, Río de Janeiro, EPSJV, 2008.
- PEREIRA, João Mácio Mendes, *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 2010.
- PRONKO, Marcela A., "El Banco Mundial en el campo internacional de la educación", en PEREIRA, João Mácio Mendes y PRONKO, Marcela A. (orgs.), *La demolición de derechos. Un examen de las políticas del Banco Mundial para la educación y la salud (1980-2013)*, Luján, EdUNLu - Río de Janeiro, EPSJV, 2016, págs. 117-148.
- , "Modelar el comportamiento y fomentar los aprendizajes: nuevas estrategias del Banco Mundial para la educación en la periferia del capitalismo", en ROMERO, Silvina, *Hipotecando(nos) el futuro: las estrategias de los organismos internacionales para mantener el consenso*, San Luis, UNSL, Nueva Editorial Universitaria, 2019, págs. 49-65.
- RUBINICH, Lucas, *La conformación de un clima cultural: neoliberalismo y universidad*, Buenos Aires, Libros del Rojas, 2001.
- TOUSSAINT, Eric, *Banco Mundial. El golpe de estado permanente*, Quito, Ediciones ABYA-YALA, 2007.

- VILAS, Carlos M., “El ajuste estructural como reforma del Estado: una vez más sobre el Banco Mundial en América Latina”, en PEREIRA, João Márcio Mendes y PRONKO, Marcela A. (orgs.), *La demolición de derechos. Un examen de las políticas del Banco Mundial para la educación y la salud (1980-2013)*, Luján, EdUNLu-Río de Janeiro, EPSJV, 2016, págs. 83-113.
- VIOR, Susana y CERRUTI, María Betania Oreja, “El Banco Mundial y su incidencia en la definición de políticas educacionales en América Latina (1980-2012)”, en PEREIRA, João Márcio Mendes y PRONKO, Marcela A. (orgs.), *La demolición de derechos. Un examen de las políticas del Banco Mundial para la educación y la salud (1980-2013)*, Luján, EdUNLu-Río de Janeiro, EPSJV, 2016, págs. 149-200.
- WORLD BANK, *Report and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a proposed Special Structural Adjustment Loan in the amount of \$2.52525 billion and on a proposed Special Repurchase Facility Support Loan in the Amount of \$ 505.05 million to the Argentine Republic*, Washington D.C., 1998, en <http://documents.worldbank.org/curated/en/768721468003893894/pdf/multi-page.pdf>.





ANEXO  
DOCUMENTAL







# Elementos de un archivo: la formación técnica, cultural y política de los trabajadores

**Mara Glozman**

Los casi diez años de políticas sobre educación y cultura del primer peronismo muestran, en sus documentos, procesos de transformación, etapas distintas, sentidos heterogéneos. Primera observación, entonces, para leer documentos de ese archivo: suspender en principio la evidencia de homogeneidad de aquello que solemos denominar “primer peronismo”; leer las divergencias en las huellas significantes, las diversas formas en las que se nombran y se dicen las cosas. Veremos, en este sentido, que la serie que presentamos muestra trazos de discursos diferentes y diferenciados.

En todos ellos, no obstante, podemos reconocer un núcleo significativo firme: *formación*. Esta es, pues, la palabra que organiza la serie que presentamos. La idea que reúne esta serie particular es la de hilvanar textos del archivo gubernamental que, aproximando esferas que suelen ser estudiadas por separado (gratuidad universitaria, formación técnica y Universidad Obrera Nacional, lineamientos de política cultural), muestran la relevancia de la formación de los trabajadores como aspecto fundamental de las políticas públicas del primer peronismo.

*Formación* no presenta, de todos modos, los mismos sentidos a lo largo de la serie. En cuanto a los discursos sobre la cultura, una lectura vertical de los textos permite identificar un proceso que se desliza desde un momento inicial de inscripción tradicional en la “civilización” (occidental) a una expresa política de formación de una “nueva cultura popular”. “Civilización” y “patrimonio” son los ejes que caracterizan el primer documento; formación cultural y política de la ciudadanía, formación política y cultural de los trabajadores, bibliotecas en los sindicatos, son los ejes que describen mejor el último de los documentos que presentamos.

En cuanto a los discursos sobre la educación superior y la formación universitaria de los trabajadores, vemos un proceso de significación que va de los “cursos de formación” a la “formación ciudadana”, esto es, de la decisión inicial de apostar a la articulación entre formación técnica y desarrollo industrial nacional a un sentido de formación que traspasa la dimensión del saber técnico. Así, a medida que avanzamos en la serie, se vuelve cada vez más patente que la producción cultural, el conocimiento histórico, la lectura, el estudio, la práctica política son parte de los saberes fundamentales que el Estado debe asegurar para todos los sectores de la población. La gratuidad de la educación superior, la creación e institucionalización de la Universidad Obrera y las políticas de formación cultural de la ciudadanía pueden, pues, ser comprendidas como aristas de un proyecto que, heterogéneo y con múltiples tensiones, puso en cuestión la distribución tradicionalmente desigual del acceso a los espacios públicos de producción de conocimiento.

***Plan de Gobierno 1947-1951 (1946).*****Buenos Aires: Presidencia de la Nación / Secretaría Técnica,  
1947, Capítulo V “Cultura”, 2847-2850**

“Las investigaciones científicas, las artes y las letras, retoñan y florecen de día en día afianzando el prolífero patrimonio de nuestra civilización greco-latina que nos fuera legada y de la que somos continuadores.”

El párrafo que antecede sintetiza la orientación que debe seguir la cultura de nuestro país.

El Poder Ejecutivo se propone enaltecerla y elevar en todo momento el nivel cultural del pueblo argentino, basándolo en las dos formas fundamentales mediante las cuales un país la acumula y perfecciona; la cultura adquirida por tradición, cuyos principios se remontan a los orígenes más nobles de la cultura europea, transmitida por los conquistadores e influida por elementos autóctonos, y la cultura del tipo universal adquirida en los diversos centros de enseñanza.

La conjunción de estos medios con los cuales un pueblo conserva y aumenta su saber, forma la modalidad característica que distingue a unos países de otros, y que tanto mayor es su perfeccionamiento cuanto más eficiente es la orientación y protección por parte del Estado.

Examinando las organizaciones culturales establecidas en nuestro país, salta a primera vista la falta de una visión de conjunto y de organización que, tomando por una parte esos elementos que son la esencia misma de nuestro pueblo, y por otra las normas culturales que adoptaron los países más progresivos, llevará a orientar al pueblo hacia una cultura propia que le coloque en ese orden en el puesto preeminente que puede desempeñar en el concierto mundial. Es necesario que el Estado estudie cada una de las muchas organizaciones creadas con el fin de perfeccionar conocimientos artísticos, científicos

cos y literarios, y aprovechando lo mucho de bueno que hay en ellas las coordine en una finalidad orgánica de formación espiritual del ciudadano.

La falta de plan ha permitido que un sinnúmero de instituciones con finalidades superpuestas muchas veces y dejando vacíos incomprensibles otras, graviten sobre los presupuestos del Estado sin llenar el cometido para el que fueron creadas; por ello, el Poder Ejecutivo se propone presentar un plan armónico que comprenda el desarrollo del concepto primeramente expuesto, para que conociendo el origen y evolución de nuestra formación espiritual lo armonice con las instituciones creadas y con las que se modifiquen o creen de nuevo por la enseñanza de nuestros centros docentes.

La conservación de la cultura patria mediante museos, archivos y bibliotecas puestas al alcance de nuestros estudiosos y del pueblo en general y la intensificación del conocimiento de esos centros de cultura, con los que deben familiarizarse nuestros ciudadanos, ha de ser fundamental deber y preocupación del Estado, tan importante, como las que le han llevado mediante su política en general y especialmente de orden económico a procurar un nivel de vida para las clases trabajadoras.

Forman nuestro patrimonio tradicional entre otros, la historia, el idioma, la religión, el culto a la familia, la poesía popular, el folklore, las danzas del pueblo y el culto a las efemérides patrias.

El Estado fomentará, además de hacerlo en forma docente, el conocimiento con carácter general del origen y desarrollo de la historia patria, remontándola a la conjunción de elementos civilizados que en ella intervinieron y enaltecerá la figura de los hombres más prominentes de antes y después de la conquista cuyas virtudes étnicas heredaron nuestras generaciones.

Se fomentará el conocimiento amplio del idioma que nos fuera legado por la Madre Patria y de los elementos de milenaria civilización que intervinieron en su formación; el conocimiento también de sus deformaciones a fin de poder mantener la pureza de la len-

gua, incluso en lo que tiene de evolución propia y formación nacional, mediante la creación de la oportuna academia y relaciones de intercambio de ideas y de producción con países del mismo idioma.

Asimismo, las denominadas lenguas autóctonas serán debidamente estudiadas, no solo como reliquias de un pasado idiomático cuya influencia aún perdura, sino también como elemento vivo y de convivencia en las zonas originarias.

El Estado tenderá a que el pueblo no olvide que con la religión heredada recibió una formación de cultura y moral, fuente y vehículo de insospechados conocimientos, de convivencia social y de fortaleza espiritual.

Las tradiciones de familia transmitidas de una generación a otra, deben ser sostenidas por el Estado al considerar en el orden social a cada individuo como jefe efectivo o en potencia de ese núcleo básico, ya que cuanto más perfeccionado esté en su educación y funciones, mayor será el nivel cultural de la ciudadanía.

El fomento del estudio de la poesía popular, será también atendido para que el conocimiento de esa expresión filosófica y artística del pasado sea norma y fuente de inspiración espiritual para el presente.

El estudio de las expresiones folklóricas, música y danzas populares, esencia del sentir de un pueblo, debe cuidarlo el Estado como exponente de íntima y popular cultura y como base del desarrollo de formas propias de expresión artística.

Esa protección armónica del Estado debe plasmar en creación de nuevas instituciones y mejoramiento de las existentes, al mismo tiempo que se creen otras de perfeccionamiento del arte popular que, puede tener su expresión en manifestaciones industriales de artesanía que contribuyen a elevar el nivel material y moral de muchos núcleos, principalmente del interior del país, en los que se hallan todavía latentes esas expresiones de arte heredadas.

Es otra manifestación de superación intelectual, el culto que rinde un pueblo a los hechos más salientes de su historia y de su

política, concebidos sobre la base del momento psíquico y social que ha producido destacados hechos de la historia y que ha formado a los grandes hombres conductores del país. El Estado debe encauzar esos conocimientos haciendo que el pueblo valore la espiritualidad que existe en cada momento de la vida de la Nación.

La vulgarización de esta tradición cultural debe servir también como elemento espiritual para captar a elementos inmigrados que hallarán en esas expresiones íntimas de arte, medio para llenar el vacío que el alejamiento de su país de origen les causa, facilitando así la absorción por el nuestro de las nuevas masas humanas que vienen a ofrecer su trabajo y a buscar nueva patria en nuestras tierras.

El cuanto a la cultura obtenida por enseñanza, el Estado cumple su finalidad con el sostenimiento de escuelas, colegios, conservatorios, centros científicos y artísticos, universidades, centros de perfeccionamiento técnico y tantos otros medios de formación cultural de la juventud.

En el presente plan, recogiendo las instituciones existentes, se dedica especial atención a la unificación y estructura básica de la enseñanza primaria, secundaria, universitaria y técnica en sus diversos aspectos y especialidades.

En el orden de perfeccionamiento de la cultura adquirida en la juventud, existen los centros de bellas artes, de ciencias naturales, de cultivo de otras ciencias y letras, del teatro, del libro y publicaciones en general, de radiodifusión, de conocimiento de idiomas extranjeros, etc.; como existen también centros de conservación de cultura constituidos por museos, academias y bibliotecas, es decir, que nuestro país presente en este aspecto, el que corresponde a un Estado de alta civilización. Pero no obstante, todo ello adolece de una falta de espiritualidad y de ordenamiento de conjunto como también de orientación adecuada tendiente a una cultura eminentemente nacional.

El Poder Ejecutivo basándose en los conceptos anteriormente expuestos y sin precipitación, por el peligro que entraña la improvisa-

ción en materia tan delicada y porque la improvisación ha sido la causa de los defectos que se señalan, tiene en preparación el plan de cultura general, considerándolo como un todo armónico dentro de lo que representa el alma de ese venero de riqueza material enorme, que será nuestra Patria, cuando mediante la acción consciente y orgánica del Poder Ejecutivo recobre y oriente toda su riqueza y vitalidad.

**Ley n.º 13229. Cursos de perfeccionamiento técnico / Creación de la Universidad Obrera Nacional (1948)**

CAPITULO I

**Artículo 1º.** - Implántase para los obreros y obreras provenientes del ciclo básico de aprendizaje y capacitación (Ley 12921, títulos LXXVI y LXXVIII) el segundo ciclo de aprendizaje (cursos de perfeccionamiento técnico) con las siguientes finalidades:

a) Proporcionar a la industria técnicos competentes y especializados y facilitar a los obreros el acceso a superiores condiciones de vida y bajo y la capacitación necesaria para el desempeño de actividades de mayor responsabilidad en el orden técnico;

b) Dotar al obrero de los conocimientos fundamentales indispensables para abordar ulteriormente el estudio de disciplinas científico técnicas superiores que integrarán el plan de enseñanza de la Universidad Obrera Nacional.

**Artículo 2º.** - Serán condiciones habilitantes para el ingreso al segundo ciclo de aprendizaje (cursos de perfeccionamiento técnico):

a) Haber aprobado el ciclo básico de estudios en las siguientes escuelas dependientes de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional: escuelas fábricas, escuelas de aprendizaje, escuelas de medio turno (artículos 17 y 10 del título LXXVI, Ley 12921) y cursos de capacitación (artículo 15 del mismo título y ley), o



b) Haber completado cursos similares en las escuelas a que se refiere el artículo 8° del título LXXVI de la Ley 12921, que hubieren sido aprobadas y reconocidas por la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional, o

c) Haber completado los cursos correspondientes en escuelas técnicas y de artes y oficios dependientes de otros organismos oficiales, o

d) Si se tratare de obreros que hubieren cursado estudios técnicos en el extranjero, haber revalidado la certificación de dichos estudios con sujeción a la reglamentación que al respecto deberá dictarse.

**Artículo 3°.** - Serán requisitos indispensables para la admisión a estos cursos de perfeccionamiento técnico:

a) Comprobar la condición de obrero por medio de la libreta de trabajo que instituye el artículo 61, del título LXXVI de la Ley 12921, para los menores, y en la forma fehaciente que establezca el Poder Ejecutivo para los adultos; b) Comprobar buena conducta, consagración honrada al trabajo y respeto por las leyes, mediante certificado expedido por autoridad competente; c) los demás que establezcan los reglamentos a dictarse.

**Artículo 4°.** - la duración de estos cursos teórico-prácticos, con horario preferentemente vespertino, será establecida por la reglamentación pertinente.

**Artículo 5°.** - El Poder Ejecutivo, por conducto de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional, establecerá los institutos técnicos que sean necesarios a fin de que los obreros que justifiquen poseer las condiciones y requisitos señalados por los artículos 2° y 3°, puedan seguir los cursos de perfeccionamiento técnico en igualdad de posibilidades y en todo el territorio de la República.

**Artículo 6°.** - Los obreros que aprueben los exámenes finales de egreso, obtendrán el título de técnicos de fábrica, en cada una de las especialidades.

**Artículo 7°.** - Aparte de los cursos de perfeccionamiento técnico que constituyen su objeto principal, los institutos técnicos mencionados:

a) Impartirán cursos de extensión y especialización para el personal directivo y docente de las escuelas dependientes de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional;

b) Constituirán laboratorios de experimentación tecnológica para el contralor de los fundamentos científicos que se invoquen para cimentar el prestigio comercial de productos, maquinarias u otros elementos industriales;

c) Dictarán cursos de perfeccionamiento para becarios egresados de escuelas técnicas del país o del extranjero, y cursos de especialización correspondientes a nuevos estudios u oficios.

**Artículo 8°.** - El Poder Ejecutivo, por conducto de los Ministerios respectivos, arbitrará las medidas necesarias a fin de que los alumnos pertenecientes a este ciclo de enseñanza que deban incorporarse a las fuerzas armadas para prestar servicio militar, sean destinados, dentro de lo que permitan las exigencias relativas a la instrucción militar, a actividades afines con los estudios realizados.

## CAPITULO II

**Artículo 9°.** - Créase la Universidad Obrera Nacional como institución superior de enseñanza técnica, dependiente de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional.

**Artículo 10°.** - Serán sus principales finalidades:

a) la Formación integral de profesionales de origen obrero destinados a satisfacer las necesidades de la industria nacional;

b) Proveer a la enseñanza técnica de un cuerpo docente integrado por elementos formados en la experiencia del taller, íntimamente compenetrados de los problemas que afectan al trabajo industrial, y dotados de una especial idoneidad;

c) Actuar como órgano asesor en la redacción de los planes y programas de estudios de los institutos inferiores, a fin de que la

enseñanza se desarrolle en todo el ciclo con sujeción a una adecuada graduación y jerarquización de conocimientos;

d) Asesorar en la organización, dirección y fomento de la industria, con especial consideración de los intereses nacionales;

e) Promover y facilitar las investigaciones y experiencias necesarias para el mejoramiento o incremento de la industria nacional;

f) Facilitar o propender, mediante cualquiera otra función propia de su naturaleza, a la satisfacción plena de los objetivos propuestos (cursos de extensión universitaria o de cultura fundamental técnica, formación de equipos de investigación, etcétera).

**Artículo 11°.** - Para ingresar a la Universidad Obrera Nacional se requiere:

a) Acreditar título de técnico de fábrica expedido por la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (cursos de perfeccionamiento técnico), o título de egreso de las escuelas industriales del Estado;

b) Comprobar los demás extremos mencionados por el artículo 3° de esta ley.

**Artículo 12°.** - A los fines del ingreso se reconocerá prioridad a los egresados del curso de perfeccionamiento técnico y, entre éstos, a quienes hubieren obtenido las más altas calificaciones.

**Artículo 13°.** - La duración total de los cursos universitarios, continuados o no, será determinada por la reglamentación pertinente.

**Artículo 14°.** - A los que hubieren aprobado los cursos universitarios comprendidos dentro del respectivo plan de estudios, se les conferirá el título de ingeniero de fábrica en la especialidad correspondiente.

**Artículo 15°.** - Para cubrir los gastos que demande la instalación de la Universidad Obrera Nacional destínase por una sola vez, la suma de treinta millones de pesos, que se tomará de rentas generales con imputación a la presente ley.

**Artículo 16°.** - Hasta tanto el fondo especial destinado al aprendizaje que asigna el presupuesto de la Comisión Nacional de Aprendizaje

zaje y Orientación Profesional permita solventar todos los gastos que ocasione el cumplimiento integral de la presente ley, acuérdate a dicha comisión un subsidio anual de dos millones de pesos (\$ 2.000.000 m/n) que, mientras no se incluya en el presupuesto, será tomado de rentas generales con imputación a la presente.

**Artículo 17°.** – El Poder Ejecutivo afectará con destino a la instalación de la Universidad Obrera Nacional e institutos técnicos creados por esta ley, los terrenos fiscales disponibles que se estimen adecuados para aquellos fines, e igual transferencia efectuarán los organismos autárquicos de la administración nacional.

**Artículo 18°.** – Dentro de los noventa días de promulgada la presente ley, el Poder Ejecutivo reglamentará la organización y el régimen de funcionamiento de la Universidad Obrera Nacional e institutos técnicos que se crean por ella, así como también el de las escuelas correspondientes al ciclo básico de aprendizaje instituido por los títulos LXXVI y LXXVIII de la Ley 12921.

**Artículo 19°.** – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

## **Constitución nacional**

### **Capítulo III. “Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura” (artículo 37°, I “Del trabajador”, ítem 3) (1949)**

*Derecho a la capacitación.* – El mejoramiento de la condición humana y la preeminencia de los valores del espíritu imponen la necesidad de propiciar la elevación de la cultura y de la aptitud profesional, procurando que todas las inteligencias puedan orientarse hacia todas las direcciones del conocimiento, e incumbe a la sociedad estimular el esfuerzo individual proporcionando los medios para que, en igualdad de oportunidades, todo individuo pueda ejercitar el derecho a aprender y perfeccionarse.

**Decreto n.º 29337.****Gratuidad de la enseñanza universitaria (1949)****CONSIDERANDO:**

Que el engrandecimiento y auténtico progreso de un Pueblo estriba en gran parte en el grado de cultura que alcanza cada uno de los miembros que lo componen;

Que por ello debe ser primordial preocupación del Estado disponer de todos los medios a su alcance para cimentar las bases del saber, fomentando las ciencias, las artes y la técnica en todas sus manifestaciones;

Que atendiendo al espíritu y a la letra de la nueva Constitución es función social del Estado amparar la enseñanza universitaria a fin de que los jóvenes capaces y meritorios encaucen sus actividades siguiendo los impulsos de sus naturales aptitudes, en su propio beneficio y en el de la Nación misma;

Que como medida de buen gobierno, el Estado debe prestar todo su apoyo a los jóvenes estudiantes que aspiren a contribuir al bienestar y prosperidad de la Nación, suprimiendo todo obstáculo que les impida o trabase el cumplimiento de tan notable como legítima vocación;

Que dentro de la Nación y de acuerdo con la misión específica que la ley les impone, son las universidades especialmente, las encargadas de difundir la cultura y formar la juventud;

Que una forma racional de propender al alcance de los fines expresados en el establecimiento de la enseñanza universitaria gratuita para todos los jóvenes que anhelan instruirse para el bien del país.

Por ello y de acuerdo a lo aconsejado por el Sr. ministro de Educación, EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA DECRETA: Decreto n.º 29337 – 22 de noviembre de 1949 – Suspende el cobro de aranceles universitarios.

**Artículo 1.º.** – Suspéndese con anterioridad al 20 de junio de 1949 el cobro de los aranceles universitarios actualmente en vigor. El Mi-

nisterio de Educación propondrá a la consideración del Poder Ejecutivo, dentro de los 30 días de la fecha del presente decreto, con intervención del Ministerio de Hacienda, las normas a que se ajustará la aplicación del presente decreto.

**Artículo 2°.** - Por el Ministerio de Educación se procederá a determinar la incidencia que financieramente tenga en cada organismo universitario la medida a que se refiere el artículo anterior, debiendo –en el caso de que los menores ingresos por derechos arancelarios no puedan ser compensados con los recursos específicamente universitarios– proponer al Ministerio de Hacienda el arbitrio que estime corresponder.

**Artículo 3°.** - El presente decreto será refrendado por los señores Ministros Secretarios de Estado en los Departamentos de Educación y de Hacienda de la Nación.

**Artículo 4°.** - Comuníquese, etcétera.

#### **Decreto n.° 8014.**

#### **Reglamentación de la ley n.° 13229, Organización y funcionamiento de la Universidad Obrera Nacional (1952)**

VISTO:

El artículo 9° y siguientes de la ley n.° 13229 sobre creación de la Universidad Obrera Nacional; y

CONSIDERANDO:

Que corresponde adoptar las providencias inherentes al régimen orgánico que debe condicionar el funcionamiento de esa trascendental creación de la Revolución Justicialista;

Que el establecimiento de esa alta casa de estudios superiores, única en el mundo por sus finalidades y proyecciones en el campo de la cultura y del trabajo, corona la larga serie de conquistas obtenidas por las fuerzas obreras organizadas dentro del movi-

miento peronista e impregnadas del fuego sagrado que explica y determina la vida y la obra de la Abanderada de los Trabajadores Eva Perón;

Que la obtención de una legislación progresista que asegure condiciones de vida dignas para los trabajadores desde el punto de vista material no era la última etapa de las reivindicaciones obreras inscripta en la doctrina peronista, puesto que se considera necesario hacer accesible al pueblo los demás instrumentos de que se vale el hombre para alcanzar la plenitud de sus derechos y consolidarlos en el tiempo, es decir, la conquista de los instrumentos de la cultura y del saber, que no solo permiten usar de los derechos adquiridos en toda su amplitud y posibilidades, sino al propio tiempo utilizar los recursos de la inteligencia para defenderlos y para perfeccionarlos;

Que para la doctrina peronista no es suficiente asegurar a los trabajadores el goce de los bienes materiales dentro de una economía de justicia social. Ella persigue fines más ambiciosos como son los de operar un profundo cambio en la estructura de la sociedad actual, transformándola en una sociedad de trabajadores organizados que se distinga por un alto índice de cultura social que haga factible una adecuada comprensión de los individuos entre sí y entre estos y el Estado;

Que es por ello, que la creación de la dicha Universidad tiende al cumplimiento de los postulados establecidos por el peronismo, fundamentados en principios de justicia social y exigencias inherentes a la dignidad del hombre, de acuerdo con el contenido del Capítulo III de la Constitución Justicialista, en la parte referida a la Declaración de los Derechos del Trabajador, que expresa: “El mejoramiento de la condición humana y la preeminencia de los valores del espíritu imponen la necesidad de propiciar la elevación de la cultura y de la aptitud profesional, procurando que todas las inteligencias puedan orientarse hacia todas las direcciones del conocimiento, e incumbe a la sociedad estimular el esfuerzo individual proporcionando los me-

dios para que, en igualdad de oportunidades, todo individuo pueda ejercitar el derecho a aprender y perfeccionarse”;

Que la Universidad Obrera Nacional, al tener por principios básicos los de la política orientadora del movimiento justicialista, tiende a coadyuvar a la recuperación y consolidación económica del país, por medio de una industria nacional, dirigida por técnicos argentinos, formados en una Institución esencialmente argentina y realizada por obreros argentinos;

Que las consideraciones precedentes al fijar los principios generales que motivaron en su oportunidad la creación por ley de la Universidad Obrera Nacional, indican cuál debe ser el contenido y alcance de las disposiciones que se dicten para la organización y funcionamiento de la misma.

Por ello y de conformidad con lo aconsejado por el señor ministro de Educación,

El Presidente de la Nación Argentina

DECRETA:

**Artículo 1º.** - Apruébase el Reglamento de organización y funcionamiento de la Universidad Obrera Nacional, que corre en planillas anexas, las que forman parte integrante del presente decreto, foliadas del número 4 al número 16.

**Artículo 2º.** - El presente decreto será refrendado por el señor Ministro Secretario de Estado en el Departamento de Educación de la Nación.

**Artículo 3º.** - Comuníquese, publíquese, anótese, dese a la Dirección General del Registro Nacional y archívese.



## **Segundo Plan Quinquenal (1952)**

**“Capítulo V. Cultura”, en Segundo Plan Quinquenal. (Buenos Aires: Subsecretaría de Informaciones/Presidencia de la Nación, 1953, págs. 97-106).**

### **Objetivo fundamental**

En materia cultural el objetivo fundamental de la Nación será conformar una cultura nacional, de contenido popular, humanista y cristiano, inspirada en las expresiones universales de las culturas clásicas y modernas y de la cultura tradicional argentina, en cuanto concuerden con los principios de la Doctrina Nacional.

### **Objetivos generales**

#### *Formación de la conciencia nacional*

Se promoverá en el Pueblo, en cumplimiento del objetivo fundamental, la formación de la conciencia de una nueva cultura nacional, mediante su compenetración íntima con los factores históricos, geográficos, sociales, morales y políticos de la Nación.

#### *Cultura social*

La acción cultural será dirigida preferentemente hacia los más amplios sectores sociales y promoverá especialmente:

- a) el acceso libre y progresivo del Pueblo trabajador a todas las expresiones y fuentes de la cultura científica, literaria y artística;
- b) la creación de organismos culturales en todos los sindicatos del país;
- c) la actividad individual de carácter cultural que realizan los trabajadores.

*Organización nacional de la cultura*

El Estado auspiciará el desarrollo de las actividades científicas, literarias y artísticas, en cuanto ellas cumplan su función social mediante:

- a) la coordinación integral de los organismos nacionales, provinciales y municipales de acción cultural;
- b) el auspicio de las actividades privadas concurrentes y especialmente las que se realicen por la organización profesional de los artistas e intelectuales.

*Función social del hombre de ciencia y del artista*

El Estado auspiciará, mediante la adecuada legislación, el cumplimiento de la función social del hombre de ciencia y del artista, en concordancia con lo que establece al respecto la Constitución Nacional en los Derechos de la Educación y de la Cultura contenidos en el artículo n.º 37.

*Protección a los intelectuales y artistas*

El intelectual y el artista serán protegidos por la acción del Estado, que los asistirá técnica y económicamente en forma directa o a través de las organizaciones que los agrupen a fin de facilitarles su acción y contribuir al progreso y superación de la ciencia, de la literatura y del arte nacionales.

*Cultura científica*

El Estado auspiciará la divulgación popular de nociones y conocimientos científicos como parte integrante del conjunto indivisible de la cultura.

*Cultura literaria*

El Estado auspiciará la actividad literaria mediante:

- a) el fomento del libro argentino y su difusión en el exterior;

- b) el desarrollo de las actividades literarias de contenido social;
- c) el estímulo de la aptitud creadora del Pueblo en todas sus expresiones literarias;
- d) la configuración nacional de la lengua.

#### *Cultura tradicional*

Las manifestaciones tradicionales concurrirán a la integración de la unidad espiritual del Pueblo, mediante la más amplia difusión de las auténticas expresiones culturales autóctonas.

#### *Cultura artística popular*

El Estado auspiciará la elevación de la cultura artística del Pueblo desarrollando aquellas expresiones que influyan en la conformación de su espíritu mediante:

- a) la más amplia difusión, entre todos los habitantes de la Nación, de las expresiones artísticas de inspiración y contenidos sociales;
- b) el estímulo de la aptitud creadora del Pueblo en todas las manifestaciones artísticas.

#### *Cultura histórica*

El Estado promoverá el desarrollo de una cultura histórica que dé al Pueblo argentino una exacta conciencia de la misión que debe cumplir en el orden nacional e internacional, mediante:

- a) el auspicio de los estudios e investigaciones de carácter histórico;
- b) la divulgación ponderada de la verdad histórica nacional;
- c) el conocimiento de las realizaciones históricas del Justicialismo.

#### *Cultura cívica*

La cultura cívica será progresivamente elevada en el país mediante el conocimiento activo de las normas, principios y objetivos fundamentales que establece la Constitución Nacional. [...]

*Difusión cultural*

El Estado auspiciará y promoverá la difusión cultural en el país con el propósito de:

- a) poner al alcance del Pueblo todas las manifestaciones culturales, en forma y oportunidades apropiadas a las distintas regiones y auditorios;
- b) despertar en el Pueblo las vocaciones científicas, literarias o artísticas.

*Patrimonio cultural*

El Estado es responsable de la conservación del patrimonio cultural de la Nación, y por dicha razón habrá de reglamentar, mediante una ley especial, el uso y propiedad de los bienes científicos, literarios y artísticos que constituyen dicho patrimonio.

**Objetivos especiales***Organización nacional*

La acción cultural será organizada durante el quinquenio 1953/1957, en todo el país, mediante:

- a) la coordinación racional por el Ministerio de Educación de todas las reparticiones oficiales que realizan tareas culturales, sean ellas del Estado nacional, provinciales o municipales;
- b) la coordinación adecuada entre la acción oficial y las organizaciones privadas de acción cultural, sean ellas de carácter científico, literario o artístico.

*Cultura científica*

En el quinquenio 1953/1957 el Estado fomentará la difusión de las nociones científicas que contribuyan a informar al Pueblo y despertar su interés hacia dichos temas, a cuyo fin los Centros de investigación estarán al servicio de la Comunidad nacional.

*Cultura literaria*

La cultura literaria será desarrollada mediante:

- a) la configuración nacional de la lengua, creando a tal fin la Academia Nacional de la Lengua, que deberá preparar el Diccionario Nacional que incluirá las voces peculiares de nuestro país en sus diferentes regiones y las usadas corrientemente en Latinoamérica;
- b) el fomento de la actividad editorial para la publicación de ediciones de bajo costo de obras de la literatura nacional y universal, coordinando las actividades de los editores con las entidades que agrupan a los intelectuales argentinos;
- c) el fomento de la difusión del libro argentino en el exterior, en cuanto signifique una expresión auténtica de la cultura nacional;
- d) la publicación de obras de autores argentinos premiados en concursos anuales de carácter nacional.

*Cultura tradicional*

En el quinquenio 1953/1957 será impulsada la cultura tradicional mediante:

- a) la recopilación y difusión de las manifestaciones autóctonas de la vida argentina como testimonios de sus costumbres y expresiones científicas, literarias o artísticas tradicionales, a través de su desarrollo histórico;
- b) la exaltación de las costumbres regionales, y especialmente las vinculadas a las festividades típicas y a la culminación anual de las labores productivas, mediante conmemoraciones especiales.

*Cultura artística*

La cultura artística será desarrollada mediante:

- a) exhibiciones de carácter popular de obras del acervo artístico nacional y universal, ajustando sus programas a la capacidad receptiva de los auditorios;

b) la actualización y agilización de la actividad de los museos de arte, poniendo sus colecciones al alcance del Pueblo;

c) reglamentación adecuada de los distintos medios de difusión en cuanto constituyan manifestaciones de cultura artística: cine-matógrafo, teatro, radio, prensa, televisión, etc., a fin de que tales medios, que contribuyen a la formación de la conciencia artística nacional, permitan elevar la cultura social.

#### *Cultura histórica*

En el quinquenio 1953/1957 será especialmente desarrollada:

a) la investigación histórica y el estudio comparado de las etapas más representativas de la evolución nacional;

b) la divulgación y difusión de las obras de carácter histórico que concurren a consolidar la unidad espiritual del Pueblo argentino.

#### *Patrimonio cultural*

En el quinquenio 1953/1957 será inventariado el patrimonio cultural de la Nación a fin de dar cumplimiento efectivo y permanente a lo establecido en el inciso 7 de los Derechos de la Educación y de la Cultura, incluidos en el artículo 37 de la Constitución Nacional.

#### *Difusión cultural*

La cultura, en sus distintos aspectos, será difundida en todo el país en el quinquenio 1953/1957 mediante:

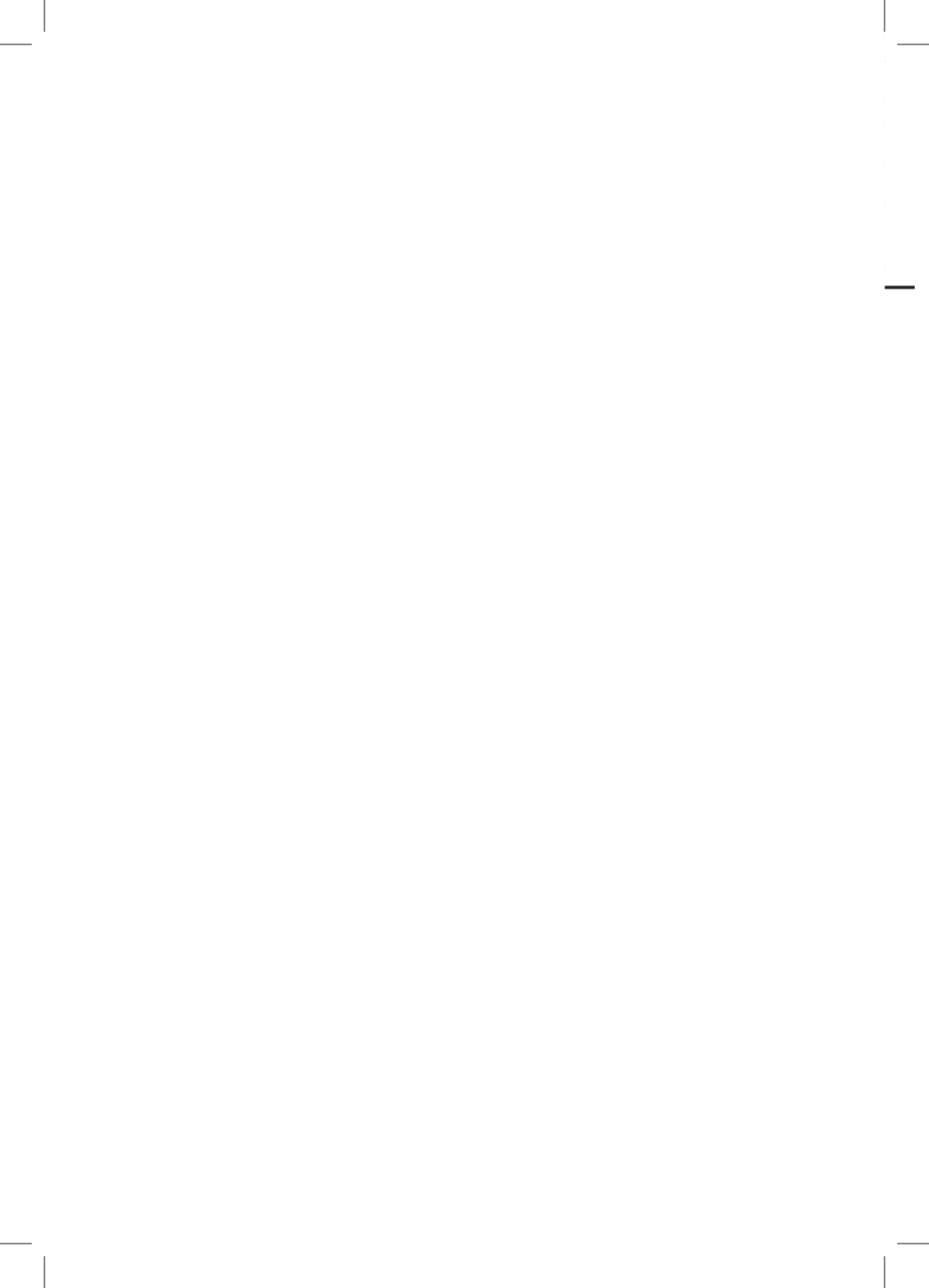
a) la organización sistemática del libre acceso popular a las manifestaciones científicas, literarias artísticas del país;

b) la acción cultural en los centros de enseñanza primaria, media y superior;

c) las actividades culturales en las organizaciones sindicales;

d) la creación de institutos regionales de cultura.





# AUTORES

---

## **Héctor Eduardo Aiassa**

Ingeniero Químico por la Universidad Tecnológica Nacional (UTN); Especialista en Docencia Universitaria por la Universidad Tecnológica Nacional. Se desempeña actualmente como Rector de la Universidad Tecnológica Nacional.

Ha sido decano de la Facultad Regional Córdoba (2005-2009, 2009-2013 y 2013-2017); Director de carrera de Ingeniería Química de la UTN (1987-1994); Secretario Académico de la Facultad Regional Córdoba de la Universidad Tecnológica Nacional (1994-2001); Subsecretario Académico de Rectorado (2001-2005) de la UTN.

Es Consultor Industrial en Ingeniería de procesos y Profesor titular de Fenómeno de Transporte (Transferencia de movimiento, masa y energía).

## **Jorge Aliaga**

Doctor en Física por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña actualmente como Secretario de Planeamiento y Evaluación Institucional de la UNAHUR. Es Profe-



sor Titular de la UNAHUR, Profesor Asociado de Exactas-UBA e Investigador Independiente del Conicet. Fue Decano de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA y Subsecretario de Evaluación Institucional del MINCYT.

### **Ana Castellani**

Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FCSoc-UBA). Se desempeña actualmente como directora del Centro de Innovación de los Trabajadores (CITRA), unidad ejecutora del Conicet y la UMET. Coordina junto con Paula Canelo el *Observatorio de las Elites* del CITRA. Profesora regular de la FCSoc-UBA y del IDAES-UNSAM. Ganadora del Primer Premio en el *II Concurso de Tesis de Posgrado de la Asociación Argentina de Historia Económica*.

Autora, entre otros libros, de *Estado, empresas y empresarios* (Prometeo, 2009), *Radiografía de la elite económica* (UNSAM-Edita, 2016), *Los años de la Alianza* y *Los años del kirchnerismo* junto a Alfredo Pucciarelli (Siglo XXI, 2014 y 2017).

### **Héctor Daer**

Fue Delegado General de los trabajadores de Laboratorios Bernabo (1985-1993); Secretario Gremial de la Asociación de Trabajadores de la Sanidad Argentina (A.T.S.A.)-Buenos Aires (4/1/1993-4/1/2001); Secretario General de A.T.S.A.-Buenos Aires por el período 4/1/2001-4/1/2005; actualmente cumple su quinto mandato de manera consecutiva al frente del gremio de los trabajadores de la Sanidad.

A su vez representa a la A.T.S.A. -Buenos Aires en el Consejo Directivo de la F.A.T.S.A., en el cargo de Secretario General Adjunto. A nivel internacional fue elegido en 2018 Presidente del Comité Ejecutivo de la UNI Global Unión Américas.

Asumió como Diputado de la Nación por la Provincia de Buenos Aires el 10 de diciembre de 2013 (mandato cumplido en diciembre de 2017). Participó de la Comisión de Previsión y Seguridad, Legislación del Trabajo, Acción Social y Salud Pública, Análisis y Seguimiento de las Normas Tributarias y Previsionales, y Asuntos Cooperativos, Mutuales y de ONGs. Representó a Sanidad en la Confederación General del Trabajo, a cargo de la Secretaría de Prensa y Comunicación hasta julio de 2016. A partir del 22 de agosto de 2016 fue elegido como Secretario General de la Confederación General del Trabajo de la República Argentina, cargo que comparte en la actualidad con Carlos Acuña.

## Mara Glozman

Doctora en Letras y Magistra en Análisis del Discurso por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del Conicet, es docente de Lingüística (Letras, UBA) y Lingüística II (Profesorado en Letras, UNAHUR). Dicta, además, cursos de posgrado en universidades argentinas y brasileras. Coordinó la traducción de *Las verdades evidentes. Lingüística, semántica, filosofía*, de Michel Pêcheux (Ediciones del CCC, 2016). Publicó, entre otros, *Lengua y peronismo. Políticas y saberes lingüísticos en la Argentina. Archivo documental (1943-1956)* (Biblioteca Nacional, 2015) y *Manual para estudiar textos académicos* (Noveduc, 2019; en coautoría con Karina Savio).

## Fermín Labaqui

Arquitecto por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña actualmente como investigador en la Comisión Nacional de Monumentos. Es Profesor Titular de Historia y Crítica en la Universidad Nacional de La Matanza y Profesor adjunto de Historia de la Arquitectura en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de Avellaneda. Autor de *Catedrales de la Modernidad: Cines Porteños (1896-1945)*, participó además con artículos en la colección *Patrimonio Arquitectónico Argentino*. Como realizador audiovisual dirigió varios ciclos documentales entre los que se destaca *Proyecto Patrimonio* que se emite por Canal (á).

## Germán Lodola

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA); Doctor en Ciencia Política por University of Pittsburgh. Se desempeña actualmente como Profesor Asociado de la Universidad Torcuato Di Tella y es Investigador Adjunto de Conicet. Es Director del Centro de Políticas Públicas y Territoriales Aplicadas, UNAHUR.

Sus últimas publicaciones son “Politización y confianza en los medios de comunicación: Argentina durante el kirchnerismo”, en *Revista de Ciencia Política* 37 (3): 635-658, 2017, en coautoría con Philip Kitzberger; “Reclutamiento Político Subnacional. Composición Social y Carreras Políticas de los Gobernadores en Argentina”, en *Revista Colombia Internacional* (91): 85-116, 2017; “Gubernatorial Influence and Political Career Effects in Senatorial Voting

Behavior. The Argentine Case”, *Journal of Politics in Latin America* 6 (2): 73-105, 2014, en coautoría con Hirokazu Kikuchi.

### **Rodrigo Martin Iglesias**

Doctor en Diseño y arquitecto por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como Profesor Titular regular de Historia de la Arquitectura en la UBA y Profesor Titular asociado de Historia y Crítica en la Universidad Nacional de La Matanza. Es Director de la Maestría Bina-cional en *Diseño Abierto para la Innovación-Open Design* (UBA-Humboldt Universität), Coordinador general del Laboratorio de Investigación en Diseño (+ID Lab) y Director del proyecto “*Visualización y Diseño del Conocimiento. Taxonomías analíticas y Cartografías comprensivas*”. Además es Presidente de la Sociedad Iberoamericana de Gráfica Digital, autor, editor y evaluador en publicaciones nacionales e internacionales.

### **Marcela Alejandra Pronko**

Doctora en Historia por la Universidad Federal Fluminense (UFF), Brasil. Se desempeña actualmente como Investigadora en la Escuela Politécnica de Salud Joaquim Venâncio de la Fundación Oswaldo Cruz-EPSJV/Fiocruz (Brasil) y es profesora de la Maestría en Política y Gestión de la Educación de la Universidad Nacional de Luján (UNLu) (Argentina).

Ha publicado numerosos libros y artículos en ambos países, entre ellos “Modelar el comportamiento y fomentar los aprendizajes: nuevas estrategias del Banco Mundial para la

educación en la periferia del capitalismo” (en ROMERO, Silvina [org.], *Hipotecando(nos) el futuro: las estrategias de los organismos internacionales para mantener el consenso*, San Luis, UNSL, Nueva Editorial Universitaria, 2019) y PEREIRA, João Márcio Mendes y PRONKO, Marcela A. (orgs.), *La demolición de derechos. Un examen de las políticas del Banco Mundial para la educación y la salud (1980-2013)*, Luján, EdUNLu-Río de Janeiro, EPSJV, 2016.

### **Adriana Puiggrós**

Licenciada en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Doctora en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Doctora Honoris Causa de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y la UNT. Recibió la beca de la fundación John Simon Guggenheim, el “Reconocimiento Escuela de Altos Estudios” de la UNAM, la Mención Especial de la Fundación Konex y el Primer Premio Ensayo del Convenio Andrés Bello, entre otros. Fue diputada constituyente y diputada nacional; presidenta de las Comisiones de Educación y Ciencia y Tecnología de la HCDN; ministra (Directora General de Cultura y Educación) del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y secretaria de Estado para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva. Fue investigadora principal del Conicet y es Profesora consulta de la UBA, profesora de la Universidad Pedagógica Nacional y asesora de la CTERA. Ha publicado veinticinco libros de su autoría y más de cincuenta en colaboración.

## Alberto Sileoni

Abogado, Profesor Nacional de Historia (UBA) y Especialista en Gestión Educativa (Universidad Nacional de San Martín, UNSAM). Actualmente es docente titular y Profesor Emérito en la Universidad Nacional de Hurlingham.

Es autor de numerosos artículos publicados en diarios y revistas nacionales y extranjeras, capítulos de libros y publicaciones diversas. Ejerció responsabilidades de gestión, entre ellas ministro de Educación de la CABA (2006-2007) y ministro de Educación de la Nación Argentina (2009-2015).

## Claudia Torre

Doctora en Letras por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña actualmente como Directora del Profesorado Universitario de Letras de la Universidad Nacional de Hurlingham. Ha sido docente concursada en la Facultad de Filosofía y Letras (UBA) y profesora invitada en Université Paris-Est Creteil (París XII). Es investigadora especializada en literatura argentina del siglo XIX y en Estudios de Género. Ha desarrollado tareas de gestión académica y cultural en el Ecunhi (Fundación Madres de Plaza de Mayo), en el Centro Cultural Kirchner y en el Programa Nuestra Escuela (MEN). Es co-autora de *Ciudades Alteradas. Nación e inmigración en la cultura moderna* (Granica, 2003), autora de *Literatura en tránsito. La narrativa expedicionaria de la Conquista del Desierto* (Prometeo, 2010) y compiladora de *El otro desierto de la nación argentina. Antología de narrativa expedicionaria* (Universidad Nacional de Quilmes, 2011).





Este libro se terminó de imprimir en septiembre de 2019  
en Área Cuatro SRL, Chingolo 480, Rincón de Milberg,  
pcia. de Buenos Aires (1624).



