

1º Congreso Internacional de Ciencias Humanas - Humanidades entre pasado y futuro. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Gral. San Martín, 2019.

La democratización social de la universidad pública argentina: reflexiones a 70 años del establecimiento de la gratuidad de la enseñanza universitaria.

Zárate, José Luis.

Cita:

Zárate, José Luis (2019). *La democratización social de la universidad pública argentina: reflexiones a 70 años del establecimiento de la gratuidad de la enseñanza universitaria*. 1º Congreso Internacional de Ciencias Humanas - Humanidades entre pasado y futuro. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Gral. San Martín.

Dirección estable:

<https://www.aacademica.org/1.congreso.internacional.de.ciencias.humanas/1050>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eRUe/nmg>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica* fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

1949-2019
70 AÑOS DE
GRATUIDAD
UNIVERSITARIA

ESCUELA
HUMANIDADES
20 AÑOS

LICH
Laboratorio de Investigación
en Ciencias Humanas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

La democratización social de la universidad pública argentina: reflexiones a 70 años del establecimiento de la gratuidad de la enseñanza universitaria

José Luis Zárate
Observatorio de Educación Superior – UNSAM
jlzarate@unsam.edu.ar

Resumen

La conmemoración del 70° Aniversario del establecimiento de la gratuidad de la enseñanza universitaria es un acontecimiento trascendental para la historia de la universidad argentina. Nos invita a celebrar y reflexionar sobre el alcance e impacto, el legado y los desafíos actuales de esa política. La importancia de tal medida requiere ser ponderada a la luz de un largo proceso histórico que logró trazar un horizonte –no exento de dificultades- para avanzar hacia la democratización social universidad pública argentina.

¿Qué relación guarda el establecimiento la gratuidad de la enseñanza universitaria con los principios de la tradición reformista? ¿cuál fue el impacto de la gratuidad sobre la expansión de la matrícula universitaria? ¿en qué medida los distintos ciclos de expansión institucional universitaria, desde los años setenta hasta el 2015, contribuyeron a la ampliación de oportunidades de acceso de jóvenes tradicionalmente excluidos/as de la vida universitaria? ¿cuáles son los desafíos político-institucionales para hacer efectivo el “derecho a la universidad” y avanzar en materia de inclusión? Estos son algunos interrogantes que se intentan abordar sintéticamente en este trabajo.

Palabras clave: democratización; acceso; gratuidad; expansión institucional universitaria y pedagogía universitaria.



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

La instalación de la gratuidad de la enseñanza universitaria en contexto: 1949, un año bisagra para la democratización social

Para comprender el sentido histórico de la supresión de los aranceles universitarios, resulta conveniente enmarcar dicha medida con los procesos más amplios de redistribución de la riqueza y de movilidad social ascendente que venía impulsando el primer peronismo a mediados de los años 40. Sin dudas esta etapa representó una fenomenal *vía de acceso al bienestar social* de buena parte de las clases medias y trabajadoras como nunca antes habían experimentado en la historia de nuestro país.

El año 1949 representó uno de los puntos más altos de los “años peronistas” y tal vez uno de los momentos más intensos que atravesó el gobierno peronista, tanto a nivel económico social como a nivel político, jurídico y filosófico.

La supresión de aranceles en las universidades establecidas por el Decreto 29.337 vino a dar respuesta a demandas que ya se habían planteado dentro del movimiento reformista de 1918, y que posteriormente se expresaron a través de diversos proyectos de ley post-Reforma. Es importante considerar que los aranceles que pagaban los estudiantes en 1949 eran sobre el curso de ingreso, matrícula y seis cuotas anuales en concepto de derecho a la enseñanza, permiso de recursada o pérdida de examen. Se incluía asimismo el costo de la libreta universitaria (así como su eventual pérdida), los apuntes, entre otros ítems.

La decisión de avanzar hacia la gratuidad universitaria fue comunicada oficialmente por primera vez el 20 de junio de 1949, en un discurso que Perón pronunció durante un acto realizado en Rosario por el día de la Bandera, dirigido a todos los jóvenes del país. En ese acto Perón anunciaba que *“desde hoy, quedan suprimidos los actuales aranceles universitarios en forma que tal enseñanza sea absolutamente gratuita y al alcance de todos los jóvenes argentinos que anhelan instruirse para bien del País”*.¹ Poner la enseñanza universitaria gratuita al “alcance de todos los jóvenes” implicaba concebirla como una forma de contribuir al bien público, al “bien para el país”.

La gratuidad era concebida por Perón como una “apertura de las puertas de la Universidad”, al talento, a la vocación y no a las posibilidades económicas delineando

¹ Juan Domingo Perón, en Discursos, mensajes, correspondencias y escritos 1949, Tomo I. Biblioteca del Congreso de la Nación (2016). Discurso “en el día de la Bandera”. Pp. 416.



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

así una institución accesible y al alcance de aquellos jóvenes que tuvieran la vocación de estudiar y aprender una profesión. La tarea del gobierno no se trataría solo de correr o remover los obstáculos para facilitar el ingreso a la Universidad, sino de generar condiciones para su efectiva realización.²

Se trataría más bien de un proceso complejo multicausal, con etapas definidas, que requería previamente la existencia de ciertas condiciones: políticas (un Estado que garantice y genere nuevos derechos), económicas (pleno empleo y ocupación), sociales (distribución progresiva del ingreso, protecciones laborales y salarios dignos) y educativas (progresiva universalización de la escolaridad primaria y masificación del nivel secundario).

Solo de esta manera se producen las condiciones mínimas para la gratuidad, es decir, para que *“un profesional pueda recibirse sin pagar un solo centavo, porque no hay aranceles, derechos de inscripción, ni absolutamente nada; el estudio es totalmente gratuito (...) desde la enseñanza primaria a la universitaria”*³ (Perón: 2016.47). En esta afirmación observamos ese “impulso igualitario” que trasunta la experiencia de “democratización del bienestar” fomentada por el peronismo donde se produce una gran expansión de la matrícula universitaria, pasando de 47.400 estudiantes en 1945 a 138.318 en 1955.

La expansión institucional universitaria y el derecho a la universidad: nuevas universidades, nuevas oportunidades

Otra de las condiciones que hicieron posible que hoy podamos pensar a la universidad como un derecho fue el crecimiento muy significativo del número de instituciones que integran el sistema de universidades nacionales públicas y gratuitas del país. Esta

² Perón lo describe cuando planteaba de la siguiente manera: “Ahora la ocupación ha llegado al máximo; trabaja el padre, la madre, los hijos, y toda la familia. Con los mejores salarios, la vida se ha hecho más llevadera y el padre que antes apenas mandaba un hijo a la escuela, hoy puede mandar a todos los que están en edad escolar”. Juan Domino Perón, en Discursos, mensajes, correspondencias y escritos 1949, Tomo II. Biblioteca del Congreso de la Nación (2016). Ante intelectuales, periodistas y dirigentes gremiales brasileños (12 de julio de 1949), Pág. 47.

³ Juan Domino Perón, en Discursos, mensajes, correspondencias y escritos 1949, Tomo II. Biblioteca del Congreso de la Nación (2016). Ante intelectuales, periodistas y dirigentes gremiales brasileños (12 de julio de 1949), Pág. 47.



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

1949-2019
70 AÑOS DE
GRATUIDAD
UNIVERSITARIA

ESCUELA
HUMANIDADES
20 AÑOS

LICH
Laboratorio de Investigación
en Ciencias Humanas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

dinámica de expansión institucional de la educación superior universitaria en Argentina atravesó diferentes etapas de desarrollo, desde la segunda mitad de siglo XX hasta la actualidad, siendo crucial para extender y abrir territorialmente las puertas de acceso a la universidad gracias a su carácter gratuito.

Desde los años sesenta a la actualidad se destacaron por lo menos tres ciclos de políticas de expansión institucional universitaria. Cada uno de ellos, presididos por orientaciones político-ideológicas muy diferentes, fue modificando progresivamente el mapa del sistema universitario, orientando la creación de nuevas universidades hacia las necesidades y problemas de desarrollo territorial en la cual estas instituciones se han emplazado.

El primero, conocido también como plan Taquini o Plan de Nuevas Universidades fue impulsado por el gobierno militar del período 1966-1973, autodenominado “Revolución Argentina”, para idear nuevos modelos universitarios cuyo objetivo principal de modo latente ha sido la contención de la contestación social y la deslegitimización estatal en el ámbito universitario. Este plan se caracterizó por la creación de 13 universidades nacionales tanto en el conurbano bonaerense sur y oeste como en provincias del sur y el norte argentino. Esta expansión se dio a partir de la fundación de nuevas instituciones, la subdivisión de instituciones preexistentes y la nacionalización de universidades de carácter provincial.

El segundo ciclo expansivo, fue el de década del noventa. Este ciclo fue uno de los más importantes puesto que se crearon 6 nuevas universidades nacionales en el conurbano bonaerense y una en Córdoba. Estas Universidades dieron una nueva impronta al sistema universitario al calor de las transformaciones que se venían operando desde los primeros años noventa. El proceso de creación de universidades en la década del noventa intentó impulsar un “nuevo modelo de universidad” diferenciado de las Universidades tradicionales. Estas nuevas instituciones tuvieron los siguientes rasgos distintivos: conformaron un modelo de universidad “mixto” de formación profesional y académico-científico; contribuyeron a la desconcentración de la matrícula y desarrollaron una oferta académica innovadora (o no tradicional) estructuradas tanto en carreras de corta duración (títulos de técnicos o intermedios), como en carreras de larga duración (licenciaturas, profesorado e Ingenierías).



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

1949-2019
70 AÑOS DE
GRATUIDAD
UNIVERSITARIA

ESCUELA
HUMANIDADES
20 AÑOS

LICH
Laboratorio de Investigación
en Ciencias Humanas



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

Finalmente, el tercer ciclo de expansión institucional se produjo durante los años 2007 - 2015 siendo este el más significativo ciclo de expansión de la oferta institucional de gestión pública de la historia de nuestro país, con la creación de 19 Universidades Nacionales y 3 Institutos Universitarios, distribuidas a lo largo del territorio, con énfasis en el conurbano bonaerense, la zona noreste y sur del país. Sobre este nuevo ciclo de creación de universidades nacionales se puede plantear que la expansión institucional se asocia a un ideario fundacional que pone énfasis en la inclusión social, la pertinencia de la oferta educativa, la igualdad y en el desarrollo local, regional y nacional.

Todos estos ciclos expansivos de creación de nuevas instituciones, independientemente de las orientaciones ideológicas generales que los caracterizaron, tuvieron como resultado concreto y palpable la generación y multiplicación de una mayor cantidad de oportunidades para los jóvenes de asistir a la universidad.

Como se puede observar, esta expansión vertiginosa se produjo especialmente luego de la recuperación de la democracia en 1983. Desde entonces y hasta la actualidad se crearon 30 universidades nacionales y 4 institutos universitarios. Esto generó un incesante incremento de la matrícula universitaria, pasando de 336.594 estudiantes en 1983 a 1.585.713 en 2016 (lo que representó un incremento del 470%).

A modo de cierre, algunos desafíos e interrogantes

Si bien es cierto que en nuestro país tanto la demanda como cobertura de educación superior es considerablemente alta comparada con la de otros países, también es cierto que la tendencia a la universalización de la educación superior presenta diferentes desafíos y problemáticas que condicionan fuertemente los avances que se han logrado en materia de acceso a la universidad, donde la matrícula universitaria entre 2007 y 2016 registró un notable incremento del 23,6% de sus estudiantes y un 35% de sus ingresantes. A pesar de ello, se plantean diferentes aspectos vinculados especialmente con la permanencia, sobre todo en el primer año de las carreras y la graduación a los estudios universitarios de aquellos jóvenes cuyos ingresos familiares se ubican en los quintiles 1 y 2.

En lo que concierne a las Universidades Nacionales, observamos que en 2016 la retención de los estudiantes de primer año llegó al 51,7 %. Según el Anuario estadístico



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

casi la mitad de los nuevos inscriptos no continuó con sus estudios al año siguiente. Por otra parte, merece que se preste atención al rendimiento académico de los estudiantes de carreras de pregrado y grado. Aquí se expresan diversos procesos que configuran la posposición, alargamiento o en el peor de los casos abandono de los estudios universitarios. En 2016, el 49% de los reinscriptos de las Universidades Nacionales eran regulares. Por otra parte, de los estudiantes que no alcanzaron la condición de regularidad, el 35% no logró aprobar ninguna asignatura en ese año académico.

Si a esto le añadimos los problemas que identificaron Fanelli y Adrogué (2018) sobre acceso, abandono y graduación a la educación superior, donde los estudiantes provenientes de sectores de bajos recursos tienen mayor dificultad para transitar por la universidad y están más expuestos al abandono de sus estudios, se observa la necesidad que los distintos actores a nivel estatal, del sistema y de las instituciones planteen políticas que contribuyan a hacer efectivo el “derecho a la universidad” para el conjunto de la sociedad y que reduzcan las desigualdades de acceso y de graduación. En esta tarea, sin dudas, la gratuidad es una condición necesaria pero no es suficiente. Se requiere además del acompañamiento de políticas que aborden las desigualdades de partida mucho antes de que los y las jóvenes lleguen a las puertas de la universidad. Para ello, y partiendo de una crítica constructiva el sistema universitario junto al Estado que debe asumir un papel principal e indelegable en el financiamiento tienen los siguientes desafíos:

- Avanzar hacia una planificación integral de la expansión del sistema de educación superior que establezca prioridades para la creación de nuevas universidades en regiones que presenten necesidades y demandas insatisfechas de formación universitaria y conformar un ambicioso plan de Becas Universitarias financiadas por los estados nacionales, provinciales, locales y las propias instituciones.
- Desarrollar políticas orientadas a la mejora del rendimiento académico y la búsqueda de trayectorias formativas con aprendizajes significativos.
- Desarrollar una nueva pedagogía universitaria centrada en los estudiantes y que se interpele así misma buscando como horizonte la inclusión y la calidad académica.



PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS HUMANAS

A lo largo de estos 70 años asistimos al pasaje del establecimiento de gratuidad de la enseñanza universitaria, que fue la piedra angular que dio soporte a la masificación de la educación superior en nuestro país, hacia la formulación de un derecho más vasto que es el “derecho a la universidad” que es un objetivo político que se erige sobre una concepción de la educación como bien social y público. Ese derrotero nos llevó por caminos sinuosos, no exento de conflictos, a la vez que por senderos de esperanza y búsqueda de una mayor democratización social en las universidades.

Bibliografía

Buchbinder, P. y Marquina, M (2008): *Masividad, heterogeneidad y fragmentación. El sistema universitario argentino 1983-2008*. Ediciones UNGS. Los Polvorines.

Chiroleu, A; Marquina, M. y Rinesi, E. (2012), *La política Universitaria de los gobiernos Kirchner. Continuidades, rupturas, complejidades*. Ediciones UNGS. Los polvorines.

Fanelli, A. (1997), “Las Nuevas Universidades del Conurbano Bonaerense: misión, demanda externa y construcción de un mercado académico” Buenos Aires. Documento de trabajo 117. CEDES.

Fanelli, A., Adrogué, C. (2018) “Acceso y graduación en la educación superior en la Argentina”, *Revista Ciencia Hoy*. Volumen 27, N° 160, Mayo-junio 2018. Pps 41-45.

Giménez, G. (2019), “Para que reine en el pueblo el amor y la igualdad: datos sobre el Decreto 29.337/49 que estableció la gratuidad universitaria”.

Marquina, M. y Chiroleu, A. (2015) “¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina”. *Propuesta Educativa*, Número 43, Año 24 2015. *Páginas 7 a 16*

Perón, J. D., (2016), *Discursos, mensajes, correspondencias y escritos 1949*, Buenos Aires, Tomo II. Biblioteca del Congreso de la Nación. Pp. 360.

Rinesi, E. (2015), *Filosofía (y) política de la Universidad*. . UNGS-IEC. Los polvorines.

Rovelli, L. (2009), “Del plan a las políticas de creación de nuevas universidades nacionales en Argentina: la expansión institucional de los años 70 revisitada”. *Revista Temas y Debates* N° 17. UNRosario, Agosto de 2009..

Zárate, J. y Romero, M. (2015) “La política de expansión institucional universitaria del gobierno nacional (2007-2015): una aproximación a la misión institucional, oferta académica y estructura de gobierno de las nuevas universidades nacionales”. Informe Proyecto “Universidad y Desarrollo”. Programa Lectura Mundi. UNSAM. Noviembre de 2015.