

# La sanción de la Ley Orgánica de las Universidades en la Argentina bajo la dictadura de Onganía y la intervención de los distintos organismos nacionales e internacionales en el diseño de las transformaciones

ROMINA DE LUCA\* | NATALIA ALVAREZ PRIETO\*\*

En el presente artículo nos proponemos reconstruir la reforma universitaria implementada en Argentina durante la década del sesenta y el lugar que dentro de ese proceso ocuparon distintos organismos nacionales e internacionales. Se analizan sus principales estudios, indagando los puntos de coincidencia entre sus diagnósticos y propuestas y la Ley Orgánica de las Universidades sancionada en 1967; de esta manera se revela la manera en que se fue gestando el consenso necesario para desarrollar la reforma universitaria. Durante el periodo bajo estudio, aspectos tales como la necesidad de racionalizar el gasto educativo y mejorar el rendimiento del nivel, todos ellos retomados por la Ley, son puestos en el centro de la escena por la totalidad de los organismos que intervinieron activamente en ese proceso.

*In this article the authors intend to rebuild the university reform that was implemented in Argentina during the sixties and the role within this process of diverse national and international organizations. They analyze the main studies about the matter, searching for the common ground between their diagnoses and proposals and the Organic Law that was approved in 1967, and they reveal the way in which the authorities negotiated the necessary consensus to carry out the university reform. During this period, aspects such as the need to rationalize the education spending and to improve the efficiency, all of them taken into account by the law, became the center of the arguments of all the organizations that took part actively to this process.*

## Palabras clave

Reforma universitaria  
Diagnósticos educativos  
Legislación educativa  
Historia de la educación argentina

## Keywords

University reform  
Educational diagnoses  
Educational legislation  
History of Argentine education

Recepción: 7 de octubre de 2011 | Aceptación: 9 de diciembre de 2011

\* Doctora en Historia y docente de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales. Tema de interés: historia de la educación argentina (descentralización administrativa y regionalización curricular). Publicaciones recientes: (2011), "De los planes a la acción. La consolidación del proyecto educativo militar durante el alfonsinismo", *Revista Razón y Revolución*, núm. 22, pp. 129-146; (2008), *Brutos y baratos. Descentralización y privatización en la educación argentina (1955-2011)*, Buenos Aires, Ediciones ryr. CE: rom.deluca@gmail.com

\*\* Licenciada en Sociología y doctoranda de Historia en la Universidad de Buenos Aires. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Investigadora del Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales. Líneas de investigación: historia del régimen de disciplina escolar; violencia en las escuelas. Publicaciones recientes: (2009), "Violencia en las escuelas. Un balance historiográfico y una propuesta de investigación", *Anuario CEICS*, núm. 3, pp. 169-196; (2010), "La evolución del régimen de disciplina en el nivel medio de enseñanza. Argentina, Ciudad de Buenos Aires (1943-2010)", *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, año 6, núm. 5, pp. 121-136. CE: nataliaryr@hotmail.com

## INTRODUCCIÓN

La mayor parte de los trabajos sobre reforma educativa en la Argentina, al igual que en los demás países de América Latina, considera en sus análisis las diversas formas y mecanismos de intervención de los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización Internacional del Trabajo (OIT). También resulta un lugar común datar como instancia cronológica fundamental para la consolidación de las “reformas neoliberales” la década de los años noventa.

En ese sentido, en un informe del Banco Mundial publicado en 1995 se indicaba como problema a resolver el incremento de la matrícula, ya que provocaba una disminución del gasto por alumno aun habiéndose aumentado los recursos presupuestarios. A ello debía agregarse el uso ineficiente que se hacía del financiamiento disponible: subutilización de los servicios, baja relación alumno-docente, duplicación de programas, altos índices de deserción y repetición, utilización excesiva de los recursos presupuestarios para gastos no estrictamente educacionales, entre otros. El Banco Mundial proponía la introducción de formas alternativas de financiamiento de la educación superior tales como la creación de mecanismos de arancelamiento para los estudiantes universitarios. En el mismo sentido, la propuesta del organismo era que cada una de las instituciones avanzara en el recorte de los gastos no educativos vinculados a vivienda, alimentación y otros servicios sociales brindados a los estudiantes. Asimismo, las universidades debían avanzar en encontrar y promover diversas formas alternativas de financiamiento, ya fuera a partir de las donaciones de ex alumnos o bien de los aportes realizados por las industrias privadas. Del mismo modo, se debía promocionar la realización de actividades para la obtención de ingresos secundarios tales como,

por ejemplo, cursos cortos arancelados, servicios de consultoría o investigaciones específicas para empresas privadas dispuestas a contratar los servicios universitarios. Al mismo tiempo, el Estado podría destinar recursos adicionales para aquellas universidades que hubieran obtenido financiamiento externo —una especie de premio a la productividad—.

El Banco también cuantificaba qué porcentaje de los gastos ordinarios debían estar compuestos por ese tipo de aportes: aproximadamente un 30 por ciento. Ese valor constituía un piso mínimo, si bien el organismo barajaba la posibilidad de que otros países quisieran “ir más lejos”. Dicho de otra forma, siguiendo a pie juntillas esas recetas, a corto plazo podría reducirse, como mínimo, un 30 por ciento el presupuesto estatal destinado a la educación superior. Desde la perspectiva del Banco, también constituía un error a resolver el carácter negociable del financiamiento: más que por mecanismos de presión política, el presupuesto debía vincularse a la medición de los resultados obtenidos. Chile constituiría un modelo ejemplar sobre este último punto.

El éxito de las medidas propuestas por el Banco sólo se alcanzaría si se establecía un marco de políticas coherentes, un mayor incentivo al mercado para promover su participación y, por último, una mayor autonomía administrativa de las instituciones públicas. En relación a esto último, se establecía que lo deseable sería que todas las funciones administrativas claves fueran descentralizadas, y dentro de ellas se encontraban los derechos para fijar matrícula, contratar y despedir personal y utilizar asignaciones presupuestarias de modo flexible entre las distintas categorías de gastos. En suma, establecer una adecuada formación de los recursos humanos garantizaría el desarrollo económico-social.

En el caso argentino, las propuestas del Banco se plasmaron en la Ley de Educación Superior sancionada en agosto de 1995.<sup>1</sup> A los

1 La Ley de Educación Superior, o Ley n° 24.521, sancionada el 7 de agosto de 1995 y promulgada en el *Boletín Oficial* el 10 de agosto del mismo año, no llegó a implementarse en forma completa debido a la gran oposición estudiantil y docente que provocó.

efectos de mejorar el rendimiento, se introdujeron cláusulas que exigían a los alumnos un mínimo de materias anuales aprobadas para conservar su regularidad,<sup>2</sup> la distribución de los recursos presupuestarios en función de los rendimientos de cada unidad académica (artículo 58) y la obtención, por parte de las universidades, de ingresos adicionales. Esos recursos podían provenir de aportes de terceros, de su participación en emprendimientos privados o gravando los estudios de grado (artículo 59).

Si bien en este artículo no nos ocuparemos de analizar el proceso de reforma encarado en forma general por América Latina en los años noventa, esa breve mención, con especial atención a lo acontecido en Argentina, establece un punto de partida necesario. Ahora bien, el estudio de otros periodos de transformación universitaria como el de los años sesenta y setenta, que bien podría ser considerado como antecedente de las reformas de la década del noventa, ha despertado poco interés entre los especialistas. Por lo menos en el caso argentino, son escasos los estudios que indagan los años sesenta,<sup>3</sup> particularmente ricos en la implementación de distintos tipos de reformas que afectaron al conjunto del sistema educativo. Tampoco se ha prestado la suficiente atención a la intervención de los organismos nacionales que, en sintonía con los internacionales, asesoraron, diagnosticaron y propusieron reformas educativas. En este trabajo nos proponemos estudiar ambas cuestiones.

Desde nuestra perspectiva, ningún proceso de reforma educativa se explica acabadamente a partir del estudio de las intenciones —explícitas o implícitas— de sus artífices directos. Por el contrario, sostendremos como hipótesis general de trabajo que dichas reformas deben sustentarse en consensos más generales sobre los problemas a resolver y el

modo de hacerlo. Es por ello que los grandes momentos de reforma educativa difícilmente pueden ser pensados como un producto improvisado. Ahora bien, la educación, al igual que el resto de las esferas de interacción social, es una arena de disputa entre diferentes programas y proyectos que responden, a su vez, a intereses contrapuestos; sin embargo, en esas disputas no todos los contendientes tienen el mismo poder y, por tanto, la misma capacidad para lograr imponer sus propósitos. En ese sentido, consideramos que la lucha de clases es un elemento imprescindible a la hora de explicar la evolución histórica del sistema educativo. No obstante, excede los objetivos de este trabajo analizar la oposición que despertó la reforma universitaria de los años sesenta entre el movimiento estudiantil y los sindicatos docentes. Aquí analizaremos, más bien, el proceso de reforma desde las esferas de poder: el Estado y diversos organismos, todos ellos defensores del orden social capitalista dominante.

Desde esa perspectiva, el presente artículo tiene por objetivo analizar la reforma universitaria llevada a cabo en Argentina durante la década del sesenta y el rol que cumplieron los organismos —nacionales e internacionales— que intervinieron activamente en ella. En ese sentido, analizaremos sus principales estudios, indagando los puntos de coincidencia entre sus diagnósticos y propuestas y la Ley Orgánica de las Universidades sancionada en el año 1967. Veremos cómo, durante el periodo bajo estudio, aspectos tales como la necesidad de racionalizar el gasto educativo y mejorar el rendimiento del nivel universitario, todos ellos retomados por la Ley, fueron puestos en el centro de la escena por todos los organismos que intervinieron en el proceso de reforma.

2 El artículo 50 de la Ley dispuso que, como mínimo, los alumnos deben aprobar dos materias al año para conservar su regularidad. Asimismo, se establecía que esa condición regía para aquellas universidades que no hubieran fijado el mínimo en cuatro materias. Por otro lado, se pautaba que aquellas universidades con más de 50 mil alumnos tenían facultad para fijar el régimen de admisión, permanencia y promoción que consideraran pertinente.

3 Para mayor información sobre el periodo, véase: Paviglianitti *et al.*, 1989; Paviglianitti, 1991; Gamarnik, 1996; Vior (dir.), 1999; Puiggrós, 2003a; Puiggrós, 2003b; De Luca, 2006; De Luca y Southwell, 2009.

En el primer acápite haremos mención al contexto económico, político y social argentino durante la década del sesenta y al proyecto de universidad de la dictadura militar en el poder. Luego presentaremos sucintamente la historia de los organismos bajo estudio. En tercer lugar, analizaremos las investigaciones y las propuestas que formularon para reformar el nivel universitario. Finalmente, esbozaremos algunas conclusiones, de carácter provisorio, que tendrán que ser profundizadas a la luz de estudios posteriores.

## LA “REVOLUCIÓN ARGENTINA” Y SU PROYECTO DE UNIVERSIDAD

Hacia 1955, con el golpe de Estado al segundo gobierno de Juan Domingo Perón (1946-1952 y 1952-1955), se inaugura en el país una crisis hegemónica<sup>4</sup> que perdurará hasta mediados de la década del setenta. Dicha crisis suponía la imposibilidad, por parte de la burguesía argentina, de lograr articular una alianza en la que pudieran expresarse al mismo tiempo los intereses centrales de todas sus fracciones, así como los intereses secundarios de la clase obrera. Paulatinamente, en ese marco iría constituyéndose una fuerza social que, hacia fines de la década del sesenta, impugnaría con fuerza el orden social establecido.<sup>5</sup> La inestabilidad política característica del periodo y la sucesión de regímenes dictatoriales y democráticos inaugurada por el golpe de 1955, deben entenderse en el marco de esa crisis hegemónica

—si bien dicha inestabilidad puede remontrarse a la década de los años treinta—. Desde el derrocamiento de Juan Domingo Perón, la sociedad argentina atravesó un sinnúmero de sucesiones de regímenes políticos. La “Revolución Libertadora” (1955-1958) —denominada de ese modo en alusión a la figura de Perón concebido como un tirano— sería seguida por la presidencia democrática de Arturo Frondizi. En 1962, éste sería derrocado por José María Guido y en el año 1963 asumiría la presidencia Arturo Illía (1963-1966), quien accedió al poder con altísimos niveles de voto en blanco debido a la proscripción del peronismo como fuerza política. En 1966, Illía sería derrocado por la autoproclamada “Revolución Argentina”. Hacia 1972, con la apertura del “Gran acuerdo nacional” y la convocatoria a elecciones sin proscripción del peronismo se consagra, en 1973, la fórmula presidencial Héctor José Cámpora-Vicente Solano Lima por el FREJULI (Frente Justicialista de la Liberación). Ese mismo año, Cámpora dimite, realizándose unas nuevas elecciones presidenciales en las que triunfa Juan Domingo Perón. Un año después, al morir, sería sucedido por su segunda esposa, Isabel Martínez de Perón, quien permanecería en el cargo hasta el golpe militar de marzo de 1976 (“Proceso de Reorganización Nacional”).

Ahora bien, el proceso político abierto en 1955 se montó sobre la base de una profunda crisis económica, con fases más o menos agudas, producto del agotamiento histórico del principal sostén de la economía argentina: la

4 Entendemos por “hegemonía” la forma que adopta la dominación de la burguesía en las sociedades capitalistas en aquellos momentos en que no es desafiada abiertamente y aparece bajo formas “consensuales”, si bien se asienta, en última instancia, en el uso o la amenaza de la violencia. Para ampliar el concepto, véase: Anderson, 1981; Sartelli, 1996.

5 Con el “cordobazo” de 1969, en el marco de la crisis hegemónica señalada, se abre en Argentina un proceso revolucionario, caracterizado por la impugnación del Estado y, en términos más generales, del sistema de producción capitalista. El golpe militar de 1976 lograría reconstruir la hegemonía burguesa a partir de la eliminación de la fuerza social revolucionaria y la articulación de los intereses centrales del conjunto de la burguesía argentina. En ese marco, desde la reapertura democrática de 1983, hasta el año 2001, se observa la apertura de una etapa de relativa estabilidad política con la sucesión de gobiernos constitucionales por la vía electoral: Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Saúl Menem (1989-1999) y Fernando De la Rúa (1999-2001). Ello no supuso un periodo exento de conflictividad social: Alfonsín se vio obligado a acelerar el traspaso de la presidencia en el marco de una profunda crisis social originada en un contexto hiperinflacionario. Sin embargo, durante toda esa etapa el régimen democrático no fue puesto en cuestión. En 2001, al calor de una de las crisis económicas más agudas que vivió el país, volvió a abrirse un proceso de características revolucionarias que llevaría a la renuncia de De la Rúa y a la sucesión de cuatro presidentes en menos de diez días. Para un análisis de esta etapa, véase: Sartelli, 2006. Un muy buen análisis del proceso abierto con el “cordobazo” puede encontrarse en: Balvé y Balvé, 2005.

renta agraria. En relación al periodo que nos ocupa, desde los años sesenta la economía argentina experimentaba crisis cada vez mayores, y todas ellas tuvieron una forma de expresión similar: caída de la producción agraria, capital industrial obsoleto, estrangulamiento de divisas, desinversión en el agro, recorte de subsidios al sector industrial y consecuente reducción del capital industrial sobrante (Sartelli, 2006). Los ciclos económicos en Argentina se encontraban marcados por la transferencia de renta agraria al sector industrial a través de subsidios. Las transferencias, al ahogar la tasa de ganancia agraria, desencadenaban una desinversión en el sector con la consecuente caída de su productividad y el estrangulamiento de la renta y de las divisas, en paralelo al crecimiento de la industria mercadointernista.

En algún punto, los subsidios industriales tenían que ser eliminados —produciendo una enorme crisis industrial— para posibilitar una recuperación de la renta agraria que pudiera relanzar el ciclo de nuevas transferencias. Si bien esa era la forma concreta en la que se manifestaba la crisis en Argentina, ésta presentaba un carácter internacional. Hacia fines de la década del sesenta y principios del setenta, las tasas de crecimiento de los países industriales comenzaron a reducirse, y, en consecuencia, disminuyó la tasa de ganancia a nivel mundial. Por su parte, la tasa creciente de los salarios también se detuvo y comenzó a producirse un desmantelamiento de las políticas keynesianas que el auge de la acumulación capitalista de posguerra había posibilitado (Rapoport, 2005).

En Argentina, el golpe militar de 1966 al mando de Juan Carlos Onganía, contra el gobierno constitucional de Arturo Illía, vendría a ser expresión de los sectores más concentrados del capital transnacional que buscaban quebrar la lógica agro-industria mercadointernista. De ese modo, Onganía impulsó una intensa reestructuración de la economía argentina, asentada en un desarrollo en profundidad, eliminando capital y mano de

obra sobrante (Sartelli, 2006). De acuerdo a sus voceros, los objetivos de la autodenominada “Revolución Argentina” se plasmarían en “tres tiempos”: el primero, el económico, buscaría destrabar el desarrollo industrial facilitando la expansión de los sectores más modernos; el segundo, el tiempo social, sería destinado a distribuir la riqueza; y, por último, el tiempo político abriría los cauces de la participación política. Hasta la llegada de esa lejana etapa no se permitiría ningún tipo de manifestación política.

Ya desde su inicio la educación adoptó un lugar central en las reformas que pretendía encarar la dictadura de Juan Carlos Onganía. Su intención consistía en avanzar en un proceso de reforma educativa integral que abarcara desde los primeros años hasta la universidad. De hecho, ya en los anuncios de las “Directivas para el planeamiento y desarrollo de la acción de gobierno” se había establecido como tarea prioritaria “racionalizar todo el sistema educativo argentino, fijando claramente sus fines y objetivos, reestructurando sus articulaciones y revisando planes, métodos y orientación de los esfuerzos para adecuarlos a las necesidades de la comunidad” (Onganía, 1966).

En lo que se refiere a la universidad, uno de los problemas que se identificaba como principal era su politización, y para combatirla, una de las primeras medidas que se adoptaron fue la intervención de las altas casas de estudio. En este sentido, el 1º de agosto de 1966 fue sancionada la Ley nº 16.912 que establecía el “Gobierno provisional de las universidades nacionales”. Dentro de esta ley pueden destacarse dos puntos: por un lado, si bien se establecía que los rectores o presidentes y decanos de las facultades permanecerían en su función, éstos sólo asumirían tareas administrativas. El Ministerio de Educación nacional ejercería directamente las funciones atribuidas y reservadas por el Estatuto Universitario. Asimismo, el ejercicio de las tareas administrativas por parte del personal directivo de las universidades no sería inmediato; ello quedaba

supeditado a que rectores y decanos confirmaran, dentro de las 48 horas siguientes a la promulgación de la nueva ley, la asunción de las tareas que ésta les confiaba (Gobierno de la República Argentina, 1966: 781-782).<sup>6</sup> El segundo punto modular de la ley giraba en torno a la prohibición a los centros de estudiantes de realizar cualquier tipo de actividad política, so pena de disolución (artículo 8°). Debemos recordar que este marco legal se sancionó *a posteriori* de la represión llevada a cabo el 29 de julio de 1966, conocida como “la noche de los bastones largos”.<sup>7</sup> En aquel momento, la Dirección General de Orden Urbano de la Policía Federal había procedido a desalojar a los militantes de izquierda de las universidades nacionales. Sobre este punto, ya en su acta de asunción, la “Revolución Argentina” alertaba sobre el peligro “politizante” que atravesaba la sociedad, en tanto se había infiltrado “... una sutil y agresiva penetración comunista en todos los campos de la vida nacional y suscitado un clima que es favorable a los desbordes marxistas y que pone a la Nación en peligro de caer ante el avance del totalitarismo colectivista” (Gobierno de la República Argentina, 1966).

En el mismo sentido, recordemos que el Decreto N° 6, sancionado por la Junta Militar el 28 de junio del mismo año, había disuelto todos los partidos políticos. Esa medida fue ratificada pocos días después, el 4 de julio, por la Ley N° 16.894.

No extraña, entonces, que menos de una semana después de la incursión policial en las universidades, la “Revolución Argentina” se encaminara a encontrar una solución que le permitiera combatir la politización estudiantil de forma más general; así, el 4 de agosto se procedió a la creación de un “Consejo asesor de la enseñanza universitaria oficial” cuya misión consistía en la elaboración, en un plazo no mayor de 60 días, de un proyecto de Ley de Universidades Nacionales.<sup>8</sup> El proyecto se

convirtió en Ley el 25 de abril de 1967 bajo el nombre de “Ley orgánica de las universidades” (Ley N° 17.245).

Acerca del cariz de esta ley, resulta pertinente analizar sus considerandos y, en particular, la nota que acompañaba la presentación del proyecto (Gobierno de la República Argentina, 1967: 188-191). Allí se indicaba que la meta en materia universitaria sería restituir los fines “cabales” de las universidades, “haciendo cesar el estado de subversión interna que las desgarraba[n], eliminando los factores que pretendían transformarlas en focos de perturbación pública” (Gobierno de la República Argentina, 1967: 188). Según sus defensores, la ley tendía a establecer una serie de equilibrios; por ejemplo, se defendía la autonomía pero también se incluían mecanismos de intervención del Ejecutivo en aquellos casos en los que resultara necesario. Algo similar interpretaban en relación a la actividad política. Veamos entonces, con mayor detalle, la nueva normativa.

La Ley Orgánica fijaba claramente cuáles eran los fines de la universidad: en primer lugar, “la formación de universitarios capaces de actuar con responsabilidad y patriotismo al servicio de la Nación” (Art. 2). De modo similar, su acción debía orientarse con “auténtico sentido social, al servicio de los intereses fundamentales de la Nación” y contribuir al afianzamiento del espíritu cívico. Asimismo, la universidad debía atender las necesidades regionales y generales del país, vinculándose así estrechamente con la realidad de su medio de inserción inmediato (Gobierno de la República Argentina, 1967: 189-190).

Si bien el documento defendía la autarquía administrativa y financiera y la autonomía académica (Art. 6), se encargaba de colocar reaseguros: si el orden público y la legislación común lo requerían, las autoridades nacionales o locales podían intervenir (Art. 7). Los

6 Consúltense los artículos 1, 3 y 7.

7 Ese título fue acuñado por la revista *Primera Plana*, en su edición del 30 de julio de 1966.

8 El Consejo se creó a través del Decreto N° 543.



claustros universitarios no serían la excepción a la prohibición que pesaba sobre el conjunto de la sociedad en torno a la actividad política. En ese sentido, el artículo 10 explícitamente establecía: “Prohíbese en los recintos universitarios, toda actividad que asuma formas de militancia, agitación, propaganda, proselitismo o adoctrinamiento de carácter político” (Gobierno de la República Argentina, 1967: 189-190). La alteración de la normativa habilitaba, “legalmente”, el ingreso de la caballería a la universidad si la autoridad nacional lo consideraba necesario. También permitía el cesanteo de docentes con “incompatibilidad moral” (inciso d, Art. 34).

En el caso de los estudiantes, se especificaba que la prohibición política alcanzaba tanto a las formas escritas como a las orales, a las reuniones, demostraciones y asambleas (Art. 98). Los estudiantes eran sometidos a un doble proceso de depuración: por un lado, como ya vimos, se les negaba la posibilidad de hacer política y al mismo tiempo se los excluía de la política sindical. En los órganos de gobierno universitario sólo participaban rectores, decanos y profesores, siempre y cuando fueran ciudadanos argentinos. Estos últimos copaban los siete consejeros del Consejo Académico, debiendo ser cinco titulares y dos adjuntos (Arts. 43 a 64). Los estudiantes sólo podían tener un delegado con voz en las sesiones, que podía ser elegido por los alumnos regulares con más de la mitad de la carrera aprobada. De modo similar, sólo podrían oficiar como voceros aquellos estudiantes nativos que tuvieran los dos tercios de la carrera aprobada y un promedio equivalente a bueno.

Sumado a esos requisitos, no cualquiera podría ser estudiante universitario. La universidad dejaba de ser irrestricta para constituirse en un espacio cerrado, franqueable únicamente a partir de la aprobación de pruebas de ingreso (Art. 81 y 82). Sin embargo, el ataque hacia los estudiantes no se detenía allí; la condición de alumno podía perderse por el simple hecho de no aprobar, como

mínimo, una materia en todo un año lectivo (Art. 88). Tal como pudimos ver al comienzo, ese fue un aspecto que también se introdujo en los años noventa. Asimismo, si bien se defendía que, idealmente, la universidad debía ser gratuita, cada facultad podía reglamentar la pérdida de ese derecho si los alumnos no aprobaban una cantidad determinada de materias (Art. 92). Un criterio mercantil semejante se establecía para los exámenes y trabajos prácticos repetidos o recursados. Todos esos ingresos irían a parar a un fondo universitario que se podía acrecentar a través de herencias, legados y donaciones de personas públicas o privadas quienes, debido a su generosidad, serían exonerados de impuestos nacionales (Art. 105).

También se alteraba la forma en la que estaban organizados los estudios: ahora se buscaba que las carreras se organizaran en ciclos con titulación independiente (Art. 85). También se promovía la estructura departamental y la agrupación de materias afines en unidades pedagógicas.

Si todo el proceso de desmovilización y despolitización promocionado fallaba, la ley tenía su salvaguarda: las universidades podían ser intervenidas por el poder Ejecutivo, ya fuera por “conflicto insoluble dentro de la propia universidad; manifiesto incumplimiento de los fines; alteración grave del orden público o subversión contra los poderes de la Nación” (Art. 116).

Coherente con su espíritu general, la Ley Orgánica fue acompañada, unos meses más tarde, por la sanción de la Ley N° 17.401 de “Represión del comunismo” (Gobierno de la República Argentina, 1967: 1632-1638). Allí se establecía que la calificación de cualquier persona —ya fuera su existencia real o ideal— como “comunista” por parte de la Secretaría de Informaciones de Estado, inhabilitaría para la obtención de la ciudadanía, la ocupación de cargos públicos y el ejercicio de la docencia, entre otras cosas. El objetivo no sólo era identificar sino también reprimir: si esa

persona realizaba actividades proselistas, subversivas, intimidatorias o conformaba “centros de adoctrinamiento” sería encarcelada de 1 a 8 años (Art. 11 y 12). Asimismo, durante el procesamiento no contaría con el beneficio de la excarcelación (Art. 19). A los efectos de garantizar la depuración más completa en lo que se refería al ámbito estrictamente universitario, también se suspendían todos aquellos concursos docentes que estuvieran convocados (Decreto N° 5.319, 25 de julio de 1967).

Todos esos reaseguros sólo le garantizaron un año de tranquilidad al régimen castrense; un relativo *impasse* (Bonavena y Millán, 2007). Un año más tarde fueron aprobados los Estatutos de las Universidades Nacionales (Decreto N° 1.529) donde se retomaron todos los puntos indicados de la Ley Orgánica; sin embargo, hacia 1968 el movimiento estudiantil retomaría su lucha. En un primer momento, por cuestiones de la vida universitaria tales como condiciones de ingreso, carreras y comedores estudiantiles; luego se articularía en un movimiento político nacional con características revolucionarias. En este sentido, el “cordobazo”<sup>9</sup> oficiaría como un punto de llegada —de articulación de los estudiantes con la clase obrera— y también de partida: el inicio de un proceso revolucionario, de construcción y desarrollo de una fuerza social revolucionaria (Sartelli, 2006).<sup>10</sup>

## LOS ORGANISMOS QUE PROYECTARON LA LEY

La “Ley Orgánica de las Universidades”, sancionada en abril de 1967, no fue un producto improvisado del régimen castrense; por el contrario, diversos organismos intervinieron con estudios, diagnósticos y propuestas para su modelado definitivo. En el periodo pueden rastrearse los siguientes trabajos que, sin duda, influyeron en la confección de la ley: *Los recursos humanos de nivel universitario y técnico de la República Argentina*, elaborado por el Instituto Torcuato Di Tella (1965); *Education, Human Ressources and Development in Argentina*, realizado por la OCDE (1967); *Recursos humanos y desarrollo económico social. Situación presente y necesidades futuras (estudio preliminar) y Diagnóstico de la situación educativa*, ambos elaborados por el Sector Educación del Consejo Nacional de Desarrollo (1966; 1967). También en la Unión Panamericana se elaboró, para la Comisión Especial para Promover la Programación y el Desarrollo de la Educación, un informe realizado por Ismael Rodríguez Bou bajo el título *La educación superior en América Latina* (Unión Panamericana, 1963). Por su parte, la Fundación Bolsa de Comercio de Buenos Aires elaboró el informe *Capacidades profesionales y aprovechamiento en la Argentina*

9 Se denominó “cordobazo” a una huelga general convocada por los sindicatos el 29 de mayo de 1969 en la provincia de Córdoba que derivó en una insurrección de masas. Durante aquella jornada, éstas combatieron abiertamente contra las fuerzas armadas del Estado. Como resultado, el ministro de Economía, Krieger Vasena, renunció a su cargo y la dictadura de Juan Carlos Onganía se vio fuertemente debilitada. De tal modo, en 1970 Onganía sería reemplazado como presidente de facto por el militar Roberto Marcelo Levingston. Sin embargo, el “cordobazo” no debe entenderse como un hecho aislado; por el contrario, formó parte del comienzo de una tendencia a la acción insurreccional de las masas que se desarrollaba en las calles, por fuera de los canales institucionales (partidos y sindicatos). En ese contexto debe entenderse la sucesión de “azos” durante la década del setenta (rosariazo, correntinazo, mendozazo, viborazo, etc.). En tanto cuestionamiento directo al Estado, todos ellos daban cuenta de los síntomas del agotamiento político del reformismo y advertían el inicio de un proceso de características revolucionarias. Para ampliar esta información, véase: Balvé *et al.*, 2005.

10 Debemos efectuar una precisión conceptual y diferenciar “proceso revolucionario” de “situación revolucionaria”. En ese sentido: “Un proceso revolucionario es una etapa de la vida social en la cual se ha quebrado la hegemonía burguesa y la propia burguesía no encuentra forma de resolverla en un contexto material en el que no tiene recursos con qué hacerlo, en el caso en que supiera cómo. Se abre con un hecho de masas que reformula la dinámica de la vida política en el largo plazo y plantea, coloca sobre la mesa, la cuestión del poder. Una situación alude a un momento mucho más preciso, mucho más acotado en el tiempo, donde las clases se disputan directamente el poder” (Sartelli, 2007: 95).



(1963). Asimismo, deben contemplarse una serie de estudios desarrollados *a posteriori* de la sanción de la Ley Universitaria, tales como “Bases para un plan integral de educación superior y universitaria”, “Evaluación tentativa de carreras prioritarias para el desarrollo argentino” y “Universidad y desarrollo”, todos ellos elaborados por el Sector Educación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE, 1968a; 1968d; 1969).

El Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) se creó en el marco de la Alianza para el Progreso (ALPRO), promovida por los Estados Unidos en 1961, en el contexto de la guerra fría y la invasión a Cuba. La misma fue conformada por los Estados Unidos —quien se comprometía a brindar apoyo técnico y financiero— y los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA). La Alianza se proponía como un organismo que impulsaría la cooperación entre los países para garantizar el desarrollo económico y social. En materia educativa, el documento fundacional de la ALPRO promovía la descentralización, y en relación al surgimiento del CONADE sugería a los países miembros avanzar en la construcción de organismos que fomentaran el desarrollo. En Argentina se demoró menos de un mes en realizar esa proposición. En ese sentido, el gobierno de Arturo Frondizi, mediante el Decreto N° 7.290, del 30 de agosto de 1961, instituyó al CONADE como organismo dependiente de la presidencia cuya finalidad sería la programación y planificación de políticas para el desarrollo nacional. El Consejo sería dirigido tanto por el presidente de la República como por el ministro de Economía. Dentro de sus principales objetivos, se encontraban:

Definir los objetivos de largo plazo, elaborar programas de desarrollo, preparar los programas, a corto y largo plazo, de las

inversiones en los sectores básicos, elaborar o analizar proyectos regionales, elaborar los programas de cooperación internacional, promover y coordinar la elaboración de estadísticas y la ejecución de estudios e investigaciones económica-sociales (Cano y Mouchet, 1963: 41-42a).

Cinco años después de su creación, en septiembre de 1966, se ratificaron sus funciones al colocarlo dentro del “Sistema nacional de planeamiento y acción”. En este segundo momento se estableció que debía:

Formular políticas y estrategias nacionales de largo plazo, inherentes al desarrollo... sobre la base de los objetivos políticos que se haya propuesto alcanzar el gobierno nacional; integrar las políticas internas, externas y ...coordinar su acción con el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE).<sup>11</sup>

A su vez, se colocó bajo su dependencia una secretaría destinada especialmente al análisis educativo que se encargaría de recolectar información y antecedentes, elaborar diagnósticos así como también de diseñar políticas que serían puestas a consideración del organismo. Sin embargo, el CONADE ya contaba con una oficina dedicada exclusivamente a educación desde 1964 y sus intervenciones habían comenzado varios años antes. Ya en la “Alianza para el progreso” se le había otorgado un rol central a la educación<sup>12</sup> y, en el ámbito nacional, el Consejo había estado vertiendo opiniones al respecto desde 1962. A cargo del organismo se encontraba el Ing. Roque Carranza, y junto a éste se desempeñaba Norberto Fernández Lamarra, a cuyo cargo estaba la coordinación de la oficina de educación. Dentro de su equipo de trabajo se encontraban Ernesto Kritz, David Wiñar, Silvia Berger y Silvia Llomovatte, entre otros.

11 *Boletín Oficial* N° 21.039, 4 de octubre de 1966, Buenos Aires, pp. 3-4.

12 La ALPRO concebía la educación como “un factor decisivo para el auténtico desarrollo social y económico de los pueblos”. Véase: Alianza para el Progreso, 1961: 27.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) fue fundada en París en 1960, siendo su antecedente más inmediato la Organización Europea para la Cooperación Económica, creada en 1948. Originalmente la conformaban los gobiernos de Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, República Francesa, República Federal de Alemania, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, Suecia, República Helvética, Turquía, Gran Bretaña, Irlanda del Norte y Estados Unidos. Dentro de sus objetivos se encontraban la expansión de la economía, del empleo y del comercio mundial; la utilización eficiente de los recursos económicos; y el desarrollo de los recursos científicos y técnicos para fomentar la investigación y la formación profesional. Asimismo, se establecía la cooperación y la realización de acciones coordinadas entre los países que integraban la organización, y de modo similar se avanzaba en la realización de acuerdos tanto entre los países miembros como con los no miembros y con organismos internacionales.<sup>13</sup>

El Instituto Torcuato Di Tella fue creado el 22 de julio de 1958, en Buenos Aires. Su misión era promover el estudio y la investigación de alto nivel en lo referente al desarrollo científico, artístico y cultural. Durante la década de los sesenta, conformaron su estructura diez centros de investigación especializada dentro de los cuales se contaban los de arte, economía, ciencias sociales y urbanismo;<sup>14</sup> sin embargo, el Instituto se especializaría en las ciencias humanísticas y sociales. De ese modo, durante la década de los sesenta, junto con el Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales (CICSO) y la Fundación Bariloche, sería pionero en nuestro país en el desarrollo de investigaciones del área de las ciencias sociales.

En 1961 se instituye la Fundación de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, uno de cuyos objetivos era la promoción de estudios e investigaciones en los campos de la economía, las finanzas, la sociología y el derecho. El propósito de aquellos estudios era que redundaran en beneficios para la juventud, con el fin de prepararla para el ejercicio de esas disciplinas.<sup>15</sup> No resulta casual, entonces, que sus trabajos se orientaran a realizar diagnósticos y propuestas para el mundo universitario.

Como puede verse, la mayoría de los organismos aquí reseñados —de cuño local e internacional— se encontraban preocupados por la relación entre el desarrollo, la formación de recursos humanos y su costo económico; por ello no extraña que su interés se hubiera ubicado en la universidad. Luego de esta breve introducción, veamos cuáles fueron las características de los principales trabajos elaborados por estas oficinas.

## LOS DIAGNÓSTICOS SOBRE LA UNIVERSIDAD ARGENTINA. RESULTADOS Y PERSPECTIVAS

En este acápite se analizan los principales trabajos de los organismos reseñados en el punto anterior y se indican las líneas de contacto entre esos estudios y el articulado final de la Ley Universitaria.

El trabajo editado por la Fundación Bolsa de Comercio de Buenos Aires —*Capacidades profesionales y aprovechamiento en la Argentina*— se encargaba de divulgar una investigación realizada por el Departamento de Sociología de la Universidad Católica Argentina cuyo objetivo era determinar los problemas existentes en la distribución de los profesionales en el país. Desde la perspectiva del estudio:

13 Organisation for Economic Co-operation and Development, "History", en: [http://www.oecd.org/pages/0,3417,en\\_36734052\\_36761863\\_1\\_1\\_1\\_1\\_00.html](http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36761863_1_1_1_1_00.html) (consulta: 7 de noviembre de 2011).

14 Instituto Torcuato Di Tella, "Breve historia", en: [http://www.utdt.edu/ver\\_contenido.php?id\\_contenido=1454&id\\_item\\_menu=3065](http://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=1454&id_item_menu=3065) (consulta: 7 de noviembre de 2011).

15 Fundación Bolsa de Comercio de Buenos Aires, "Objetivos", en: <http://www.fundacionbolsa.com.ar/institucional/index.php> (consulta: 7 de noviembre de 2011).

La distribución actual de los profesionales argentinos en la sociedad activa del país es insatisfactoria. Ello da lugar a la saturación de unas disciplinas y a la insuficiencia de otras. La excesiva afluencia en algunas resulta entonces en una competencia empo- brecedora de su prestigio y en el descenso de los niveles retributivos de la tarea. La relati- va escasez en otras profesiones convenien- tes para el desarrollo económico y cultural del país ocasiona distorsiones lamentables (Fundación Bolsa de Comercio de Buenos Aires, 1963: 8).

Como puede verse, el estudio establecía que la universidad devolvía sus egresados a la sociedad en forma ineficaz. Para que las polí- ticas educativas se ejecutaran con eficacia se debían considerar dos grandes aspectos: cuá- les eran las preferencias y aptitudes de los fu- turos universitarios en condiciones de poder elegir, y cuáles eran las necesidades previsibles del sistema social. Sólo si esos dos aspectos eran conocidos de antemano se podrían for- mular recomendaciones para obtener los me- jores resultados.

La tarea resultaba imperiosa en tanto se consideraba que en Argentina existían más de 70 mil estudiantes crónicos y fracasados que constituían un “enorme despilfarro de aptitudes humanas y de dinero mal inver- tido en enormes universidades que no pro- ducen como profesionales a lo sumo el 13 por ciento de los inscriptos en primer año” (Fundación..., 1963: 10). El objetivo sería, en- tonces, que: “Ingresen menos alumnos a la universidad pero que se reciban prácticamen- te todos, como en las naciones adelantadas, y racionalizar así los presupuestos universita- rios para que el país obtenga más y mejores profesionales a igual inversión de recursos” (Fundación..., 1963: 10).

El principal problema que afectaba a la vida universitaria del país eran los altísimos índices de abandono. Sólo en la Universidad de Buenos

Aires, las tasas resultaban más que alarmantes: “En la UBA tenemos 99 mil 858 alumnos ins- criptos y 47 mil 206 casos de deserciones, lo que equivale a decir que por cada 10 inscriptos hay 4.7 abandonos de carrera en el periodo sin que esto signifique que los demás no vayan a aban- donar posteriormente” (Fundación..., 1963: 13).

De modo similar, encontraban que la tasa de abandono en la Universidad de La Plata era de 4.2 (12 mil 266 abandonos sobre 22 mil 248 inscriptos). La situación resultaba peor si se comparaba la cantidad de egresos con los abandonos. Al respecto, proporcionaban el siguiente cuadro de situación:

*Cuadro 1. Abandonos vs. egresados en tres universidades argentinas*

Universidad	Abandonos	Egresados
Universidad de Buenos Aires	47,206	18,366
La Plata	12,266	7,696
Del Sur	970	289
Totales:	60,442	26,351

*Fuente:* elaboración propia con base en Fundación Bolsa de Comercio de Buenos Aires, 1963.

Sin embargo, existía un problema ante- rior: mientras que el secundario argentino enviaba a 82.2 por ciento de sus egresados a la universidad, en otros países como Estados Unidos esa proporción sólo alcanzaba a un 35 por ciento. Es decir, los graduados secun- darios se desviaban en “exceso” hacia estudios universitarios en detrimento de otros tipos de formaciones terciarias o especializaciones. Como si ello fuera poco, la orientación privi- legiada por los universitarios se circunscribía al grupo medicina-derecho: “Para este grupo tenemos el 57.6 por ciento del total de egresa- dos universitarios lo que nos pone, universi- tariamente hablando, en el nivel de los países más subdesarrollados” (Fundación..., 1963: 82). Por si existían dudas de la gravedad de tal situación, reiteraban:

Reconocemos que no es tarea fácil establecer cuál es la proporción óptima de egresados acordes con las necesidades del país, porque no solamente implica estudios de demanda real nacional-actual que recién se están comenzando a realizar en parte, sino también hacer proyecciones de la demanda futura y también inclusive decisiones de arbitraje sobre una serie de posiciones valorativas divergentes. Pero de todas maneras, la comparación con otros países que hemos hecho y la increíble desproporción entre profesiones productivas y científicas y profesiones sanitarias y jurídicas, *nos permite afirmar sin temor a equivocarnos que la actual configuración es absurda y que en el mundo moderno un país no puede funcionar con casi un 60 por ciento de sus futuros dirigentes, especializados en Medicina o Derecho* (Fundación..., 1963: 82).<sup>16</sup>

Esa elección “sobredimensionada” tenía una explicación bastante sencilla: la mayoría de los jóvenes estudiantes secundarios apenas conocía unas diez carreras sobre un total de 204 que brindaban las universidades. De ese modo, concluían que: “Lógicamente las pocas carreras que se conocen van a ser regularmente las más grandes: Medicina y Derecho, por lo que esta ignorancia tiene un efecto incrementador sobre las inscripciones a estas especialidades ya de por sí abultadas” (Fundación..., 1963: 85).

Para este punto establecían una propuesta también sencilla: las universidades debían enviar cuadernillos de propaganda a cada uno de los colegios secundarios del país, garantizando así la difusión de la totalidad de las alternativas curriculares. Y en materia presupuestaria, las universidades debían realizar ajustes en relación a la cantidad de alumnos que tuvieran cursando realmente. Sólo ese dato permitiría “prever con certeza el número de profesores, aulas, instalaciones, laboratorios, instrumental, etc., es decir, centrando todo el sistema

alrededor del alumno y no alrededor de los rubros de sueldos y gastos, como se hace en la actualidad” (Fundación..., 1963: 87).

Desde su perspectiva, la forma imperante premiaba a las universidades más ineficientes que “mientras más alumnos pierden, mayor diferencia hacen entre el presupuesto que reciben y las reales necesidades que tienen” (Fundación..., 1963: 87). Conclusiones similares arrojaba el estudio realizado por el Instituto Di Tella —*Los recursos humanos de nivel universitario y técnico de la República Argentina*—. Entre 1900 y 1960, 53.8 por ciento de los egresados universitarios argentinos eran médicos (32.6 por ciento) y abogados (21.2 por ciento) (1965: 107).

Por su parte, el Consejo Nacional de Desarrollo venía trabajando en la elaboración de distintos diagnósticos del sistema educativo desde 1964. En 1968 se difundieron varios estudios troncales que la oficina había desarrollado, divulgados —en forma fragmentaria— a partir de 1966. Uno de ellos, *Educación, recursos humanos y desarrollo económico-social* (CONADE, 1968c), analizaba al conjunto del sistema educativo desde su nivel inicial hasta el universitario. En lo que respecta a las orientaciones más elegidas por los alumnos, su diagnóstico difería del formulado en los dos informes mencionados anteriormente. A decir del CONADE, las carreras de ciencias sociales y humanidades representaban el mayor número de alumnos universitarios. Una situación similar se detectaba en los estudios superiores no universitarios, principalmente en los profesados (Fundación..., 1963: 116). En consecuencia, en relación a los parámetros internacionales, Argentina poseía una tasa de matriculación menor en las especialidades técnico-científicas. Esta desviación hacia lo humanístico era valorada en forma negativa por el organismo.

Por su parte, la OCDE también advertía tal situación. En ese sentido, en su estudio *Education, Human Resources and*

<sup>16</sup> El subrayado es nuestro.

*Development in Argentina* encontraba que, sobre un total de 80 mil 400 graduados de las carreras especializadas en ciencias sociales y letras, se registraban 391 mil 600 desertores. Para medicina y afines, en cambio, se registraban 53 mil 700 graduados sobre 96 mil 800 desertores. Dadas tales cifras, concordaban con los otros trabajos en que la carrera de medicina era la que poseía la mayor tasa de graduación durante el decenio comprendido entre 1953 y 1963; asimismo, encontraban que la tasa de graduación de las ramas científico-técnicas se encontraba en descenso. En el estudio se advertía que de prolongarse esa tenencia en el tiempo: “pueden producirse consecuencias negativas como subempleo o emigración a otros países, lo cual determina un bajo nivel de rendimiento de la inversión” (Fundación..., 1963: 123). Ello, en tanto existía un desfase entre los graduados por disciplina y las exigencias del mercado de trabajo.

La OCDE y el CONADE alcanzaban similares acuerdos en lo referente al fenómeno de la infra-producción de graduados, aspecto que los otros informes se habían encargado de ponderar. En ese sentido, el CONADE indicaba que tanto en el nivel primario como en el universitario la baja producción de graduados en relación a la población escolarizada resultaba sintomático.

En cuanto al ordenamiento curricular de la universidad proponían avanzar en la organización departamental. La disposición de diferentes cátedras en departamentos o campos amplios de conocimiento resultaba ventajosa en tanto permitiría: “evitar la multiplicación innecesaria de cátedras de una misma materia, aumentar el rendimiento del personal docente, elevar el aprovechamiento de los locales y dar mayor flexibilidad a los planes de estudio” (Fundación..., 1963: 400). Esta nueva forma de organización vehiculizaba uno de los mecanismos para la racionalización de la vida universitaria; en el mismo sentido, había que contemplar en conjunto la prestación de servicios (locales, personal,

materiales y equipos) con el objetivo de lograr el máximo rendimiento de los recursos (Fundación..., 1963: 400).

En un segundo informe, el Consejo Nacional de Desarrollo se encargaba de determinar cuáles eran las carreras prioritarias a las que el Estado debía dar preferencia en cuanto a su promoción y justificaba su propuesta en el sentido de dar respuesta a las necesidades de la economía. A su vez, planteaba una agenda de trabajo con el objeto de elaborar diagnósticos acertados:

Partiendo de la base de que las carreras prioritarias deben fundarse en la mayor o menor urgencia de expertos que cada sector de actividad requiere, analizaremos la situación actual de los mismos y, en cuanto sea posible, las perspectivas que eventualmente ofrecerán en un lapso de tiempo relativamente breve (CONADE, 1968b: s/p).

Desde su perspectiva, teniendo en cuenta que el sector agropecuario en Argentina era el sostén básico de la estructura económica, resultaba notable la baja composición de personas especializadas que participaban de ese tipo de actividades (0.40 por ciento). No sólo resultaba escasa la cantidad de técnicos agrarios sino que, a su vez, se hallaban mal distribuidos por sector de actividad: mientras que 65 por ciento de los técnicos se ubicaba en los servicios, 25 por ciento lo hacía en la industria y sólo 10 por ciento en la agricultura. En primer lugar, debían formarse ingenieros agrónomos. Por otro lado, se requerían —en orden de importancia— egresados de ciencias exactas y naturales, ingenieros, economistas —preferentemente orientados a la administración en lugar de la contabilidad— y, por último, de ciencias sociales. Asimismo, debía avanzarse en la instauración de titulaciones intermedias que debían constituir una forma de canalizar “a los alumnos capaces pero no sobresalientes”, quienes podrían graduarse como “técnicos auxiliares especializados”.

En abril de 1968, la oficina del CONADE dio a conocer un nuevo estudio sobre la universidad (CONADE, 1968c). En ese trabajo, que se presentaba como la formulación de los cimientos sobre los cuales debía asentarse la universidad argentina, el organismo defendía la Ley Universitaria implementada por Juan Carlos Onganía en 1967. Entre los puntos a favor destacaba que, en primer lugar, adecuaba la labor universitaria a los intereses de la Nación; en segundo término, defendía la instauración del concurso público para la designación de profesores en las altas casas de estudio; un tercer aspecto favorable residía en la reorientación de los sistemas y métodos de enseñanza, así como en la diversificación de los planes de estudio compuestos por materias obligatorias y optativas; un cuarto aspecto positivo era la organización de las universidades con una estructura departamental y la constitución de unidades pedagógicas inter-facultades (CONADE, 1968c). La oficina se encargaba de recalcar que la existencia de ese corpus legal, junto a la ley que regulaba la existencia de las universidades privadas,<sup>17</sup> constituía un marco adecuado. Sin embargo, era necesaria una ley específica para las provincias así como una ley orgánica para el conjunto del sistema educativo que debía contemplar y establecer claramente, entre otras cosas, las distintas formas de articulación de la universidad con la enseñanza media.

De modo similar a lo establecido en los estudios anteriores, el CONADE coincidía en señalar que algunas de las características problemáticas de la universidad argentina eran su baja tasa de graduación, sus altos índices de deserción (entre 40 y 70 por ciento) y una extensión de entre dos y tres años más en los tiempos de estudio pautados idealmente para cada una de las carreras. En conclusión, podía afirmarse que:

Una de las características de la educación universitaria en la República Argentina lo constituye el bajo rendimiento y el ritmo lento del trabajo. Ello supone una deficiente utilización de los recursos humanos y económicos destinados a la enseñanza superior. A lo cual debe agregarse la suma de frustraciones personales que provocan y el costo social, además del contrasentido de universidades abarrotadas para resultados tan magros (CONADE, 1968c: s/p.).

Como puede verse, si bien se defendía lo actuado en el marco legal por la “Revolución Argentina”, ello no implicaba que se hubieran solucionado todos los problemas de la vida universitaria. Al igual que sus colegas del Instituto Di Tella y de la Fundación Bolsa de Comercio de Buenos Aires, coincidían en que una parte nodal de la cuestión se encontraba en la escuela media: “Hay que buscar la causa inicial de la situación apuntada en los notorios errores de orientación y contenido de la enseñanza media y de su defectuosa articulación con la educación superior” (CONADE, 1968c: s/p.).

No obstante, si bien esa era una explicación posible para los altos índices de deserción universitaria, no se trataba del único factor a considerar; la universidad tenía una estructura muy rígida, lo que implicaba que aquellas decisiones desacertadas en materia vocacional fueran muy difíciles de corregir. Desde esta perspectiva, aquel desacierto se consagraba como deserción. Tampoco podía soslayarse el hecho de que la universidad carecía de consejeros y tutores, y que esto se sumaba a una gran distancia con los profesores y a condiciones de estudio poco placenteras (aulas, bibliotecas y laboratorios superpoblados).

Entre las propuestas formuladas se incluía la organización de los estudios en ciclos cortos, con el otorgamiento de títulos intermedios que permitieran el ingreso al mercado

17 Ley N° 17.604, promulgada el 29 de diciembre de 1967. En ella se establecía que las universidades privadas debían obtener una autorización por parte del poder ejecutivo nacional para su creación y funcionamiento. Una vez obtenido ese permiso, tenían plena potestad para reformar sus estatutos y planes de estudio.



de trabajo. Asimismo, debía ser superada la rigidez de los planes de estudio:

Se impone la existencia en todas las carreras de un cierto número de disciplinas optativas; de otras cuatrimestrales y en todos los casos la posibilidad de completar la preparación con cursos en otras facultades o escuelas. En esa forma la carrera de cada alumno supondrá un currículum personal, elaborado con el consejo de un tutor o consejero (CONADE, 1968c: s/p).

Además del sistema inter-facultades, debía flexibilizarse el sistema de pasaje de los alumnos entre distintas universidades. En el estudio también se desaconsejaba la creación de nuevas casas de estudio, en tanto bastaba con la distribución existente. En el mismo sentido, se debían evitar las universidades sobredimensionadas, tales como la Universidad de Buenos Aires; sin embargo, tampoco debía favorecerse una estructura tipo *colleges* norteamericanos, dado que ambos modelos resultaban “antieconómicos e ineficaces”. El modelo a promover debía ser el de la creación de “ciudades universitarias” en la metrópoli y su dimensión óptima debía oscilar entre 20 y 30 mil estudiantes. En ese marco, los edificios universitarios debían ser mejor aprovechados (los locales debían ser utilizados en forma continua). Ello, en tanto que:

...la interrupción estival completa de la actividad escolar responde a la época en la cual los ciclos del año se regulaban por el levantamiento de las cosechas o las penurias climáticas. Estas últimas irán desapareciendo con la difusión del aire acondicionado y tales adelantos tecnológicos deben aprovecharse para un mejor rendimiento del sistema universitario (CONADE, 1968c: s/p).

En relación a los alumnos debía promoverse un sistema de becas que, según el estudio, avanzaría en blanquear una situación existente:

la mayor parte de los jóvenes que estudiaba trabajaba al mismo tiempo en el empleo público; es decir, la estructura estatal se encontraba articulada en forma irracional. En ese sentido, el CONADE proponía avanzar en la racionalización del empleo público, girando parte de las erogaciones en salarios hacia un sistema de becas universitarias. A su vez, si se lograba acortar la duración de los tiempos de estudio también se produciría una mejora en el uso de los recursos invertidos en la universidad. Para acortar el tiempo de duración de las carreras resultaba preferible articular un sistema de becas, comedores estudiantiles y alojamiento. De esa forma, el gasto dejaría de ser dilapidado.

Por otro lado, se establecía que los estudios de ciencia política debían ser fomentados en el futuro inmediato. El grado de desarrollo de esa disciplina no era admisible en relación a su importancia para la generación de los requisitos que posibilitarían el crecimiento económico. Resultaba imprescindible, entonces, avanzar en la promoción de la investigación y el análisis, en la formación de especialistas de alto nivel y en la capacitación política de administradores, dirigentes y profesionales. Como se trataba de una tarea perentoria, el CONADE llamaba a evitar la multiplicación de esfuerzos y a disponer los recursos escasos de modo tal de obtener el máximo rendimiento de ellos. Se debía avanzar en crear un plan para la carrera de grado, así como:

Crear, mediante un convenio de las Universidades oficiales y privadas interesadas, una escuela para graduados en ciencias políticas que otorgue títulos de master, magíster o doctor. Constituir igualmente, en virtud del mismo acuerdo, un Instituto Universitario Central de Ciencia Política destinado a la investigación e íntimamente ligado a la escuela, con personal de intercambio (CONADE, 1968c: s/p).

Como esos emprendimientos necesitaban recursos, se procuraría obtener la asociación

y asistencia técnica y financiera de la OEA, el BID y la UNESCO. Resulta importante destacar este punto en tanto podemos concluir que la búsqueda de asesoramiento y colaboración privada e internacional en los posgrados no resultaba un aspecto novedoso de los años noventa, producto de una lógica de pensamiento neoliberal; como vimos, ya en la década del sesenta los estudios anticipaban que había que avanzar en esa dirección.

Tal como pudimos observar, la mayoría de los estudios dejaron constancia de su preocupación por el rendimiento universitario. Éste era contemplado desde diversas aristas: el número de deserción global, la inscripción fantasma, el tipo de carrera más extendida, la relación entre la universidad y el desarrollo económico, el sistema de cátedras, la utilización del presupuesto universitario, etc. En función del diagnóstico resultante, los organismos se encargaron de diseñar algunas perspectivas de acción a corto y mediano plazo: mejorar la difusión de todas las carreras que se desarrollaban en la universidad, fomentar aquellas consideradas estratégicas, avanzar en un sistema departamental, incorporar mecanismos de titulación intermedia, mejorar el desarrollo de la investigación y de los posgrados, y utilizar el presupuesto en forma racional, entre otras.

## CONCLUSIONES PROVISORIAS

Tal como pudimos ver en el presente trabajo, la introducción de mecanismos de ajuste y racionalización de la vida universitaria en la Argentina no se originó en la década del noventa con la sanción de la Ley de Educación Superior y las intervenciones del Banco Mundial; por el contrario, las reformas implementadas en la década del sesenta dan cuenta de un intenso proceso de racionalización y ajuste en la universidad. En ese sentido, destaca la preocupación recurrente por los bajos

rendimientos de las altas casas de estudio, expresada en elevados índices de deserción, una mala elección de carreras y la politización de la vida universitaria, entre otros. La utilización de los recursos tampoco resultaba adecuada: gastos que se duplicaban, sobre-exceso de erogaciones no educativas, universidades de extensión exagerada, etc. Como pudimos observar, organismos nacionales e internacionales colaboraron ampliamente en la difusión de estudios y diagnósticos sobre la vida universitaria y sus posibles soluciones. Entre sus propuestas se encontraban la implementación de prerequisites para mantener la regularidad, la introducción de posibles mecanismos para limitar el ingreso y cupos en la cantidad de alumnos por carrera, el aumento de la carga de trabajo docente, la creación de carreras más cortas en favor de ciclos de posgrado y la promoción de la participación de las empresas privadas en el financiamiento universitario. Finalmente, todas esas propuestas serían retomadas por la reforma universitaria impulsada por la “Revolución Argentina”. Resulta importante destacar este punto en tanto suele asociarse a la inestabilidad política una discontinuidad en la política educativa y, por ende, se presupone su improvisación. El trabajo aquí presentado nos permite ver que, lejos de ser un producto improvisado, la reforma en el ámbito universitario se valió de diversos estudios, profundizando algunas de sus líneas directrices y relegando otras. Se recuperó de ese modo un “clima de ideas” establecido previamente.

Como se dijo al comienzo, la reforma despertó una fuerte oposición por parte del movimiento estudiantil y los sindicatos docentes, aspecto que no ha sido analizado en este artículo. Por ello, queda aún por explorar cómo esas propuestas se terminaron de plasmar en la vida universitaria y qué elementos lograron sobrevivir y perdurar luego de la salida de la “Revolución Argentina” del poder, en 1973.

## REFERENCIAS

- Alianza para el Progreso. Documentos oficiales emanados de la reunión extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social a nivel ministerial*, Punta del Este, 5 al 17 de agosto de 1961.
- ANDERSON, Perry (1981), *Las antinomias de Antonio Gramsci*, Barcelona, Fontamara.
- BALVÉ, Beba, Andrea Messina, Claudia Guerrero y Beatriz Balvé (2005), *Lucha de calles, lucha de clases (Córdoba 1971-1969)*, Buenos Aires, Ediciones ryr-CICSO.
- BALVÉ, Beba y Beatriz Balvé (2005), *El '69. Huelga política de masas: Rosariazo-Cordobazo-Rosariazo*, Buenos Aires, Ediciones ryr.
- Banco Mundial (1995), *La enseñanza superior. Lecciones derivadas de la experiencia*, Washington D.C.
- CANO, Guillermo y Carlos Mouchet (1963), *Introducción al estudio de los aspectos institucionales y legales del desarrollo económico y social de la Argentina*, Buenos Aires, CONADE/Consejo Federal de Inversiones.
- Consejo Nacional de Desarrollo-Sector Educación (1966), *Recursos humanos y desarrollo económico social. Situación presente y necesidades futuras (estudio preliminar)*, Buenos Aires, CONADE.
- Consejo Nacional de Desarrollo-Sector Educación (1967), *Diagnóstico de la situación educativa*, Buenos Aires, CONADE.
- Consejo Nacional de Desarrollo-Sector Educación (1968a), *Bases para un plan integral de educación superior y universitaria*, Documento de Trabajo núm. 1, Buenos Aires, CONADE.
- Consejo Nacional de Desarrollo-Sector Educación (1968b), *Universidad y desarrollo*, Buenos Aires, CONADE.
- Consejo Nacional de Desarrollo (1968c), *Educación, recursos humanos y desarrollo económico social. Situación presente y necesidades futuras*, Serie C, núm. 7-3 (dos tomos), Buenos Aires, CONADE.
- Consejo Nacional de Desarrollo-Sector Educación Superior y Universitaria (1968d), *Evaluación tentativa de carreras prioritarias para el desarrollo argentino*, Buenos Aires, CONADE (mimeo).
- DE LUCA, Romina (2006), "La reforma educativa de Onganía. El tercer momento de una estrategia", en *Razón y Revolución*, núm. 15, pp. 165-182.
- DE LUCA, Romina y Myriam Southwel (2009), "Descentralización política y formación docente, el CONADE como intervención política", *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Rosario*, año IV, núm. 3, pp. 375-394.
- Fundación Bolsa de Comercio de Buenos Aires (1963), *Capacidades profesionales y aprovechamiento en la Argentina*, Buenos Aires, Fundación Bolsa de Comercio de Buenos Aires.
- GAMARNIK, Raquel (1996), "La Revolución Argentina. Proyecto político y reforma educativa", Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires-Facultad de Filosofía y Letras (mimeo).
- Gobierno de la República Argentina (1966), *Anales de Legislación Nacional Argentina* tomos XXVI-A, XXVI-B y XXVI-C, Buenos Aires.
- Gobierno de la República Argentina (1967), *Anales de Legislación Nacional Argentina*, Buenos Aires.
- Instituto Torcuato Di Tella (1965), *Los recursos humanos de nivel universitario y técnico de la República Argentina*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1967), *Education, Human Resources and Development in Argentina*, París, OCDE.
- PAVIGLIANITI, Norma, Guillermina Tiramonti y Juan Carlos Tedesco (1989), *Diagnóstico de la administración central de la educación*, Buenos Aires, Ministerio de Educación y Justicia.
- PAVIGLIANITI, Norma (1991), *Neoconservadurismo y educación: un debate silenciado en la Argentina de los noventa*, Buenos Aires, Coquena Grupo Editor.
- PUIGGRÓS, Adriana (dir.) (2003a), *Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983)*, Buenos Aires, Galerna, col. Historia de la Educación en la Argentina, vol. VIII.
- PUIGGRÓS, Adriana (2003b), *Qué pasó en la educación argentina. Breve historia desde la conquista hasta el presente*, Buenos Aires, Galerna.
- RAPOPORT, Mario (2005), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, EMECÉ.
- SARTELLI, Eduardo (1996), "Celeste, blanco y rojo. Democracia, nacionalismo y clase obrera en la crisis hegemónica", *Razón y Revolución*, núm. 2, pp. 1-60.
- SARTELLI, Eduardo (2006), *La plaza es nuestra. El argentínazo a la luz de la lucha de la clase obrera argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Ediciones ryr.
- Unión Panamericana-Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos-Subsecretaría para Asuntos Culturales, Científicos y de Información (1963), *La educación superior en América Latina*, Washington, Unión Panamericana.
- VÍTOR, Susana (dir.) (1999), *Estado y educación en las provincias*, Madrid, Miño y Dávila.