

La universidad rioplatense como *hogar* público. El quiebre de la gratuidad universal en la Argentina de hoy

Daniela Atairo[a]
Lucía Trotta[b]
Carolina Cabrera Di Piramo[c]

[a] Universidad Nacional de La Plata/IEC-CONADU, Argentina.
[b] Universidad Nacional de La Plata/IEC-CONADU, Argentina.
[c] Universidad de la República, Uruguay.

Nota bene. Por respeto al tratamiento al tema de género que las autoras han asumido en este texto se ha respetado la grafía x en algunas palabras.

Resumen

La magnitud de los procesos de privatización que la universidad asumió en la región evidencia propósitos económicos encubiertos, pero sobre todo político-ideológicos, porque hay una búsqueda constante por generar las condiciones culturales y sociales para construir una sociedad de mercado. De allí que, desde una perspectiva relacional, desplazamos la mirada hacia el sector público y sobre lo que allí acontece. En este artículo, luego de realizar un *racconto* sobre la gratuidad de las universidades rioplatenses, caracterizada por su carácter universal y extendido, se analiza el quiebre simbólico, más que material, de la gratuidad universal en Argentina. En el gobierno de Javier Milei se decretaron cambios en la legislación de migraciones que, entre otras cuestiones, habilitan a las universidades el cobro de aranceles a extranjeros. Estas medidas presentadas en clave económica suponen fuertes contenidos xenófobos, inscritos en las ideas de las nuevas derechas a nivel mundial. Se postula que este ataque es contra la potencia política que contiene la idea de universidad abierta y accesible, como espacio de encuentro entre diferentes, común a todos.

Palabras clave: liberalismo, economía en crisis, cambios radicales, política económica, sociedades de consumo, proyectos universitarios, cultura y sociedad argentina.

DOI: https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2025.106.862

A universidade rioplatense como lar público. A quebra da gratuidade universal na argentina de hoje

Resumo

A magnitude do processo de privatização que a universidade assumiu na região, mostra propósitos econômicos ocultos, e ainda mais político-ideológicos, porque tem uma procura constante de gerar condições culturais e sociais para construir uma sociedade de mercado. Assim, desde uma perspetiva relacional, levamos o olhar para o setor público e o que acontece lá. O artigo, após realizar uma reconta da gratuidade das universidades rioplatenses, caracterizada por seu caráter universal e alargado, analisa a quebra simbólica, mais que material, da gratuidade universal na Argentina. O governo de Javier Milei decretou mudanças na legislação de migrações que, no meio de diversas situações, agilizam nas universidades a cobrança de taxas para estrangeiros. As medidas apresentadas em chave económica levam em si fortes conteúdos xenófobos, inscritos nas ideias da nova direita a nível mundial. Propõe-se que o ataque é contra a potência política que tem a ideia de uma universidade aberta e acessível, um espaço de encontro entre diferentes, comum a todos.

Palavras-chave: Liberalismo; Economia em crise; Mudanças radicais; Política económica; Sociedades de consumo; Projetos universitários; Cultura e sociedade argentina.

The rioplatense university as a public home: the breakdown of universal free education in today's argentina

Abstract

The magnitude of the privatization processes that the university has assumed in the region reveals hidden economic aims, but above all political-ideological ones, as there is a constant effort to generate the cultural and social conditions for building a market society. From this relational perspective, we shift the focus to the public sector and what takes place there. In this article, after recounting the history of free education in Río de la Plata universities, characterized by its universal and widespread nature, we analyze the symbolic — more than material — breakdown of universal free education in Argentina. Under Javier Milei's government, changes in migration legislation were decreed that, among other measures, allow universities to charge tuition fees to foreign students. These measures, presented in economic terms, carry strong xenophobic undertones, aligned with the ideas of the new right-wing movements worldwide. The article argues that this attack is directed against the political power contained in the idea of the university as open and accessible, as a meeting place among diverse groups, common to all.

Keywords: liberalism, economic crisis, radical changes, economic policy, consumer societies, university projects, Argentine culture and society.

América Latina y el Caribe (ALC) es una región que ha vivido profundos cambios en tiempos recientes. Luego de las dictaduras que sentaron las bases para la hegemonía neoliberal que predominó en las dos últimas décadas del siglo XX, en algunos países se construyeron alternativas de la mano de gobiernos posneoliberales, progresistas o populares que tenían en común su posicionamiento de impugnación al neoliberalismo y a las políticas de reforma promercado. Es decir, los primeros quince años del siglo XXI pueden ser caracterizados por la convivencia de gobiernos de signos y orientaciones profundamente disímiles. La última década, sin embargo, amerita una nueva adjetivación que dé cuenta de la profundización de los procesos de fragmentación política.

En los últimos años, la derecha ha tomado un perfil más definido, impulsado por un programa de cambio radical a nivel del gobierno, del sistema político y de la sociedad, con un fuerte impacto internacional (Traverso, 2025), que tiene como consecuencia la aparición de gobiernos en distintos puntos del mapa con diferencias significativas, pero bajo un núcleo común de ideas. En el caso del sur del continente americano, la expresión del auge de nuevas derechas comenzó a visualizarse en Brasil, de la mano del gobierno de Jair Bolsonaro, entre 2019 y 2023, y luego pasó a Argentina, con el actual gobierno de Javier Milei. Si bien, en otras latitudes se comenzaban a visualizarse fuertes virajes, en el sentido de la "alternancia" del poder –como el caso de Estados Unidos, del pasaje de gobiernos de partidos demócratas a republicanos–, estas orientaciones han sido una novedad en el sur latinoamericano.

Según Traverso (2012), el elemento unificador de esta nueva extrema derecha reside en su carácter fuertemente xenófobo, en el rechazo violento hacia lxs inmigrantes y agrega: "los cataclismos del siglo XX no nos han vacunado contra la tentación de estigmatizar, contra el hábito de excluir y a veces contra el placer de odiar a la diversidad" (2012, p. 411). Estos procesos tuvieron lugar de la mano del aumento de los discursos de odio (MacAvaney et al., 2019), los cuales se caracterizan por un ataque verbal a un grupo o un individuo que representa al grupo. Cabe destacar el ataque de Donald Trump a las universidades estadounidenses, en 2025 endureció las condiciones para otorgar visados a estudiantxs y académicxs extranjerxs, que tuvo su epicentro de disputa con la Universidad de Harvard, la más prestigiosa del país. Entre las medidas tomadas se destaca el veto a la matriculación de estudiantes extranjerxs, el congelamiento de fondos millonarios de subvenciones y contratos, la perdida de la exención fiscal, así como el espionaje a estudiantes y docentes bajo el argumento de impulsar una agenda progresista y antisemita.

Cabe destacar que en este escenario se diseñan iniciativas dirigidas al campo cultural que ponen en el centro de los ataques a la universidad pública, a la financiación estatal, a la autonomía universitaria, a la libertad de cátedra y a lxs estudiantes extranjerxs.

En este artículo se analiza el quiebre de la *gratuidad universal* en Argentina en el marco de la reforma migratoria impulsada por el gobierno de Javier Milei con el propósito de dar cuenta de ciertas características de la universidad rioplatense y su matriz público-estatal, que la distinguen de otros sistemas universitarios de la región y que la sitúan, en estos tiempos actuales, como escenario privilegiado en la disputa por el significado de *lo público*.

Para ello, se realiza, en primer lugar, una breve referencia a los resultados de estudios sobre privatización de la educación superior en la región que ubican a los sistemas de Uruguay y Argentina como una excepción. Desde allí, se retoma, en un segundo apartado, la pregunta por *lo público* y en específico cómo se expresa el carácter público en nuestros sistemas universitarios. En tercer lugar, se realiza un *racconto* histórico de la gratuidad en las universidades rioplatenses para, en un cuarto apartado, presentar un caso específico del quiebre de la *gratuidad universal* en el sistema universitario argentino en la actualidad. Finalmente, se esbozan algunas reflexiones que, más que cerrar definiciones, invitan a preguntarse sobre la posibilidad de construir el espacio público universitario como espacio de lo común.

Las universidades rioplatenses en una región hiperprivatizada

En estudios recientes se ha confirmado que la expansión del sector privado en América Latina dio como resultado, salvo excepciones, sistemas de educación superior (SES) con una fuerte participación del sector privado como proveedor. Este proceso iniciado por las universidades religiosas y de élite, asumió un mayor ritmo de expansión de la mano de instituciones de "absorción de la demanda" que se orientaron cada vez más hacia la idea de negocio. Ello tuvo como resultado sistemas universitarios con un profunda diversidad institucional: instituciones asociadas a diferentes religiones junto a universidades laicas; universidades de élite o de masas; de tamaño grande, mediano o muy pequeño; con fines de lucro o sin fines de lucro; con dueño o sin dueño; más académicas o más empresariales; nacionales o transnacionales; especializadas en el conjunto de disciplinas o en algunas disciplinas en particular; de enseñanza presencial o a distancia; entre otros. Pero, más allá de las diferentes adjetivaciones, esta configuración de los sistemas universitarios como consecuencia de la expansión vía privatización manifiesta una profunda diferenciación que devino en una segmentación de estos, lo que puso en cuestión la calidad de la educación recibida y puso límites también a la democratización en el acceso al conocimiento (Atairo, Trotta y Saforcada, 2025).

Todos estos modelos de universidades son alternativos a la *universidad latinoamericana*. Aquella universidad que, sobre la base de experiencias institucionales dispersas configuró una matriz con elementos comunes que definieron un modelo de universidad regional, aunque con concreciones disímiles en cada país. Las características de este modelo se basan en instituciones *públicas y autónomas* que, a pesar de muchas interrupciones,

establecieron una relación con el Estado, es decir, conservó la conducción de su propio destino bajo un esquema de poder distribuido en la base de la institución, de allí la idea de una universidad *co-gobernada* por sus claustros (profesorxs, graduadxs, estudiantes y luego, los nodocentes). Pero también una universidad de puertas abiertas que habilitó importantes procesos de movilidad social en varios países, lo que se refleja en la idea de una "universidad plebeya" (Carli, 2012). Finalmente, una institución altamente *politizada,* con un fuerte compromiso con la cuestión social que propició un importante rol del movimiento estudiantil latinoamericano en la arena política. Es así como la universidad latinoamericana fungió como factor democratizador de la vida política de los países de la región, que contribuyó al fortalecimiento del espacio público en sociedades en las que las democracias tuvieron un carácter precario e inestable (Krotsch, 2001). Esta identidad de la universidad latinoamericana fue puesta en cuestión y desafiada en reiteradas ocasiones, a través de reformas impulsadas por los gobiernos a partir de la expansión de procesos de privatización.



Esta expansión del sector privado no sólo tiene en la base propósitos económicos, sino político-ideológicos. Es decir, la privatización no sólo está orientada por el mero negocio, además hay una búsqueda constante por generar las condiciones culturales y sociales para construir una sociedad de mercado. Cuando se observa la expansión de instituciones privadas orientadas más por valores de mercado que por los académicos; con una matrícula estudiantil en aumento; y que en términos porcentuales tiene un incremento en la cantidad de egresadxs, en resumen, lo que está en disputa es la formación universitaria (Atairo, Trotta y Saforcada, 2025). En este sentido, las élites políticas y económicas no sólo quieren una institución que les permita mantener la distinción de clase, como las que dieron origen al sector a mediados del siglo pasado, además, muestran una pretensión de formar una cultura orientada por los valores de mercado imperantes. En este sentido, el proceso de *privatización de las subjetividades* impone la construcción de un *yo neoliberal*, que supone fuertes transformaciones en las prácticas de lxs universitarixs y una colonización por parte de la lógica del mercado de las instituciones, que también atañe a la relación con lxs otrxs y con nosotrxs mismxs (Ball, 2022).



La magnitud de los datos da cuenta de que ALC es una región *hiperprivatizada,* no sólo porque más del 50% de su matrícula (54%), sus graduadxs (59%) y sus instituciones (67%) pertenecen al sector privado, sino porque hay una clara tendencia al crecimiento sostenido del sector. Los altos porcentajes que registra la región encubren importantes diferencias entre los países: junto al amplio grupo que muestra porcentajes muy altos de privatización como Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y República Dominicana, se encuentran otros con una fuerte tradición de lo público y con porcentajes menores, aunque con un sostenido e ininterrumpido crecimiento del sector como Argentina y Uruguay. En este sentido, desde una mirada comparativa, las universidades rioplatenses podrían definirse como una excepción, aunque se observan igualmente tendencias de privatización. En Argentina se registra una tendencia de crecimiento moderado, pero persistente del sector privado, principalmente en términos de instituciones y egresadxs, sin embargo, no desafían la centralidad de la matriz público-estatal de su sistema universitario. No obstante, se observan fuertes procesos de mercantilización tanto del crecimiento del nivel de posgrado, que es arancelado, como de la expansión de la modalidad a distancia que, principalmente en el nivel del grado, creció de manera superlativa en los últimos años de la mano del sector privado (Trotta, 2019; 2025). Por su parte, en Uruguay, a pesar de que la matrícula crece en el sector público, se produce una proliferación institucional en el sector privado y se ha detectado un desplazamiento del financiamiento de la oferta al financiamiento a la demanda, que asume porcentajes significativos en los últimos años. Este proceso se da a partir de sistemas de becas de formación docente, financiados parcialmente con fondos públicos, para estudiar en instituciones privadas (Cabrera 2023; Cabrera *et al.*, 2025).

Algunas consideraciones en torno a *lo público* para pensar la *gratuidad universitaria*

En esta clave, los procesos de privatización y mercantilización de los SES hablan de algo hecho –de lo cual los contundentes números sólo expresan una parte– y algo en acción, un movimiento constante por expandir sus fronteras como una dimensión intrínseca

de las sociedades capitalistas y coloniales. En este sentido, el uso del sufijo *-ción* remite a una acción cosificada, cristalizada, como parte del permanente movimiento de una sociedad que convierte las acciones en cosas (Rinesi, 2013)[1]. Se abona así a la idea de privatización como efecto de la acción de privatizar, que da como resultado un empobrecimiento de lo público y un debilitamiento de lo común, inhabilitando las condiciones para que proliferen construcciones colectivas más amplias.

Para autoras rioplatenses inscriptas en la trama de sentidos de nuestras universidades públicas y sus tradiciones, las investigaciones sobre privatización de los SES supusieron un cambio de foco hacia un mundo menos conocido, pero las dimensiones de aquello observado hicieron que se volviera a problematizar lo público: ¿qué preguntas sobre *lo público* devuelve la constatación empírica de los avances de los procesos de privatización y mercantilización? ¿Cómo se recrean en este escenario las amenazas al carácter público de nuestras universidades?

Cabe señalar que se recuperó la distinción entre público-privado, desde una perspectiva que reconoce su carácter polisémico, histórico y conflictivo, así como su carácter intrínsecamente relacional, en tanto su definición supone una concepción específica de la vida política y la definición de un orden social. El origen de la dicotomía remite a la distinción griega entre esfera doméstica (como espacio de resolución de la supervivencia) y esfera pública (como espacio donde los ciudadanos libres debaten los asuntos comunes), cuya traducción en el derecho romano se planteó como la dicotomía entre *res publica* y *res privada*, de esta manera ordenó el mundo social e imantó toda la discusión filosófica occidental posterior. Cierto es que, como se pudo aprender con la crítica feminista a la teoría liberal, no sólo este ordenamiento del mundo en clave dicotómica supone que algunos sujetos estuvieron históricamente privados de la *polis* (mujeres, niñxs, esclavos, disidencias, etcétera), sino que es precisamente esta distinción sobre la cual se fundan las bases del patriarcado moderno y la reproducción del capital. A partir de escindir las tareas de reproducción de la vida de las actividades políticas y de las relaciones salariales, por medio de asignar a cada una un espacio determinado, se invisibiliza la centralidad de las primeras para que puedan desplegarse las segundas, lo que conlleva al pacto de sujeción originario que preexiste a la constitución de la *polis* como espacio de libres e iguales.

Con la finalidad del argumento que se plantea, se recuperan los tres sentidos que distingue Nora Rabotnikof (1993) para lo público: *lo colectivo*, lo *manifiesto* y lo *abierto*, de tal manera, se traslada la pregunta por l*o público en la universidad* a partir de problematizar los distintos significantes de la *gratuidad universitaria,* es decir se recupera la concepción rioplatense que trasciende la dimensión económica como *no pago* de un arancel y se asienta en una dimensión fuertemente política. La reconocida autora mexicana plantea que el primer sentido de lo público está asociado a la idea del *interés* o *utilidad* común a todos, aquello que implica lo colectivo y a la comunidad, en consecuencia, se opone a la utilidad y el interés individual; el segundo sentido se refiere a lo que es *visible,* lo manifiesto, contrario a aquello que es secreto u oculto; y un tercer sentido está en relación con lo que es de *uso común,* accesible a todos, abierto, *versus* aquello cerrado, que se sustrae a

la disposición de los otros, y que asumirá un carácter de potencial apertura a todo el *demos*, una ampliación progresiva de quiénes son los iguales ante la ley.

La gratuidad universitaria en América Latina: sobre su diversidad y sus límites

En un trabajo anterior se planteó como hipótesis de lectura que:

> Los cambios en los principios legitimadores asociados a la redefinición del sentido de democratización de la universidad, promovidos por la declaración de la Educación Superior como un bien público social, un derecho humano universal y un deber del Estado (CRES, 2008), han contribuido a generar en la región una serie de modificaciones orientadas a ampliar el acceso a la educación superior. En algunos casos dichas modificaciones han trastocado levemente formas organizacionales y dispositivos de larga data de los sistemas universitarios, en otros casos la densidad de los cambios son muy superficiales, aunque en otros han logrado una nueva organización, embistiendo los mecanismos selectivos y limitaciones de los sistemas de ingresos. En general, estos cambios se implementan en el marco de iniciativas que han intentado contrarrestar las reformas de los años noventa en América Latina, promovidas por lógicas que derivaron en propuestas de privatización, arancelamiento y mecanismo selectivos en el ingreso, entre otras. (Atairo y Camou, 2019, p. 82)

La continuidad en las indagaciones sobre los cambios en los principios organizacionales en el acceso a la universidad permite observar que un amplio grupo de países han implementado la "gratuidad" en este nuevo siglo: Ecuador (2008), Chile (2016), México (2019), Paraguay (2020) y Colombia (2024), es decir, se suman a otros que tienen una larga tradición en el acceso gratuito a la universidad. La caracterización de las formas que asume la gratuidad permitió confirmar la hipótesis de diversidad en los dispositivos organizacionales en los que se asientan los sistemas universitarios de la región. En primer lugar, las variaciones que asume la gratuidad están definidas por un conjunto de dimensiones: su alcance, su especificidad para el sector público y su potencial pérdida. En algunos casos, la gratuidad es universal; en otros, es focalizada en una población; en algunos casos, se accede mediante méritos a través de la aprobación a un examen de ingreso, que a veces es arancelado. Además, la gratuidad no siempre está asociada a cursar los estudios en el sector público, también en el sector privado con instituciones que tienen en algunos casos fines de lucro. Y finalmente, en algunos sistemas universitarios, la gratuidad es un derecho adquirido, mientras que en otros casos se puede perder y en otros suspender temporalmente, en función del desempeño académico (Atairo y Luques, 2025). Asimismo, en relación con la forma que adopta la gratuidad se define lo que significa una beca: en algunos casos nacionales, una beca supone un estipendio que le permite pagar el arancel; en otros casos, las becas colaboran en los otros costos que tiene estudiar.

En este escenario de diversidad de dispositivos organizacionales es posible observar que las universidades rioplatenses se caracterizan por una forma inscrita en su fuerte matriz pública: la gratuidad es *universal,* alcanza a todxs lxs estudiantes independiente de su desempeño y de su condición social, para las universidades públicas es un derecho adquirido que no se pierde ni se suspende temporalmente. Además, esta gratuidad puede ser adjetivada como *extendida*, en la medida en que no se reduce al no pago de un arancel, sino que alcanza a cubrir otros costos que requieren los estudios. Algunos de estos costos alcanzan a todxs lxs estudiantes y en otros son focalizados.

Cabe resaltar que este acceso sin aranceles, sin selección ni cupos, combinado con un sistema de becas tiene su historia[2]. La gratuidad universitaria en el grado en Uruguay actualmente tiene rango constitucional y tiene una vigencia de casi 110 años sin interrupciones. En Argentina supuso muchos vaivenes: primero estuvo consagrada por un decreto presidencial en 1949 y por ley nacional entre 1954 y 1955; luego se restableció en 1974 en un gobierno democrático, pero se mantuvo vigente en el contexto represivo de los primeros años de la dictadura militar, hasta la sanción de una nueva normativa que restituyó los aranceles. Por último, continúa, desde el año 2015 hasta la actualidad, aunque también ha habido –entre esos períodos– gratuidad de hecho basada en los amplios acuerdos sociales de democratización universitaria.

Del otro lado del río, durante muchas décadas, hubo una sola universidad pública, razón por la cual se hace referencia a la "universidad-sistema" (Martínez y Chiancone, 2021). Desde 1849, año de creación de la UDELAR, hasta el 2013 que se crea la segunda universidad pública –Universidad Tecnológica–, referirse a la gratuidad de la enseñanza universitaria en Uruguay, supone ocuparse de la gratuidad de la UDELAR. Su "Ley Orgánica" (LO) tuvo varias modificaciones en el transcurso de esta historia, de la mano de reformas de la Constitución Nacional.

La gratuidad se consagró muy tempranamente en 1916 con la Ley núm. 5383 de "Exoneración de los derechos universitarios de matrículas y exámenes" (Landinelli, 1989; Gulla, 2018). A su vez, en la Constitución Nacional de 1934 se declaró la "utilidad social [de] la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física" (Art. 71), que se plasma en la modificatoria de la LO de 1958. En su Art. 66 establece que: "la enseñanza universitaria oficial es gratuita" y en sus especificaciones declara que no pagarán derechos de matrículas, exámenes ni ningún otro derecho universitario; y que los títulos y certificados de estudio se expenderán libres de pago de todo derecho. Para ese año que la gratuidad tenía rango constitucional y se había incorporado en una normativa específica, se crean comisiones de bienestar estudiantil y acción social para asistir a los estudiantes mediante becas, comedores, un proyecto de hogar estudiantil, vigilancia de la salud y de esa manera, bajo la idea de una *gratuidad extendida* que tenga un alcance mayor al *no pago* de aranceles y que permita el acceso a sectores más amplios de la sociedad a las carreras universitarias, especialmente garantizando que lxs estudiantes que venían del interior pudieran cursar sus estudios e incluso estudiantes extranjeros (Cassinoni, 1959).

Como ocurrió en otros países del cono sur, la universidad fue intervenida por la dictadura cívico militar. En ese marco se aplicaron mecanismos restrictivos a la admisión de estudiantes, se estableció el examen de ingreso en 1975 en Medicina y Odontología; en 1980 se generalizó a las otras carreras; y en 1982 se impuso un sistema de cupos prefijados (UDELAR, 1998), pero sin modificar la condición de gratuidad de la enseñanza universitaria. En 1985 vuelve a estar vigente la Ley de 1958 y con ello el acceso irrestricto a la universidad, aunque a los pocos años –en el marco de políticas neoliberales con normativas de bajo rango– se habilita a implementar un arancel. La Ley núm. 16.226 de 1991 de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, facultó a la Universidad de la República a cobrar una matrícula a sus estudiantes que estén en condiciones económicas de hacerlo, pero la larga tradición de la *gratuidad universal* no dio lugar a que se implemente en el grado, pero sí en algunos posgrados de corte profesional (Dávila y Martínez Larrechea, 2019). Además, bajo el paraguas de la equidad se creó en 1994 el "Fondo de Solidaridad", con la premisa de la "solidaridad generacional" se estableció un impuesto que quien se gradúa de la universidad pública deben abonar luego de completar sus estudios, en función de la duración de las carreras, sin relación alguna con el nivel sus ingresos (Doneschi *et al.*, 2014). Actualmente, a partir de la Ley General de Educación núm. 18.437 de 2008, se establece la gratuidad en todos los niveles educativos del país desde una perspectiva del derecho a la educación.

La gratuidad en Argentina tiene un derrotero menos lineal que el país vecino, aunque comparten una fuerte matriz pública. La primera ley universitaria, la Ley núm. 1597 de 1885, en su Artículo 7, establece que los "derechos universitarios" entendidos como aranceles formarán parte del fondo universitario. En la producción académica sobre la historia de la universidad se da a entender que aquellos aranceles eran bajos (Pis Diez, 2019), una especie de "aranceles simbólicos". A pesar de ello, la gratuidad universitaria se había constituido tempranamente como una consigna del reformismo. En el Primer Congreso Nacional de Estudiantes de 1918 se había elevado un Proyecto de Resolución de "Gratuidad de la Enseñanza Superior" que no fue aprobado, pero se instaló el tema en la agenda y la demanda democratizadora reapareció en el Segundo Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios de 1932 y en encuentros posteriores (Villanueva y Recalde, 2020). Los reclamos de lxs estudiantes estaban más focalizados en las becas para solventar gastos de manutención, además en el aumento del presupuesto universitario (Pis Diez, 2019). Este último reforzado por reclamos de los rectores, como Joaquín V. González (UNLP) en 1914 y Ricardo Rojas en 1926 (Puiggrós, 2022).

Por su parte, la Ley Avellaneda fue derogada en 1947 por la Ley núm. 13.031, expresión de un nuevo modelo de universidad que impulsó el peronismo, centrado en la idea de *abrir las puertas de la universidad al pueblo,* aunque se concretaría con "una pretendida igualación en el acceso, donde jugó un papel fundamental el otorgamiento de becas" (Pronko, 245), en tanto aún estaba previsto el arancel de los estudios superiores y la implementación de sistemas de ingreso selectivos. Estas becas permitirían acceder a la enseñanza universitaria de manera gratuita luego de haber demostrado su desempeño académico. Las becas distribuidas por el Po-

der Ejecutivo consistirían en "obtener gratuitamente la enseñanza universitaria en todos sus aspectos y grados, el suministro de libros y útiles, y en el otorgamiento del diploma título que se obtuviera, y en conceder una compensación económica familiar que equivalga lo más aproximadamente posible a la aportación del alumno" (Villanueva y Recalde, 2020), aunque estos beneficios podrían perderse por desempeño académico. El punto de inflexión fue en 1949 con el Decreto presidencial núm. 29.337, que suspendió el cobro de los aranceles universitarios y desde allí una seguidilla de normativas de diferentes rangos fue ampliando su alcance: en 1952, el Decreto núm. 4.493 hizo extensiva la gratuidad a todas las instituciones del ciclo superior de enseñanza, y luego fue ratificado por la Ley núm. 14.297 de 1954. Es así como se retomó el proyecto presentado por el radicalismo en el marco del debate de la Ley 13.031 de 1947 que consistía en suprimir las limitaciones numéricas al ingreso y consagrar el principio de la gratuidad sin restricciones (Villanueva y Recalde, 2020). Esta gratuidad que alcanza a todxs lxs estudiantes de es se extiende aún más en la medida en que deja de estar asociada al rendimiento académico. La bibliografía indica que los sistemas de ingreso se habían eliminado en 1953, aunque se entiende que esa medida se implementó a nivel institucional porque en la Ley de 1954 se indica que sólo los requisitos de admisión serían reglamentados por el Consejo Nacional Universitario.



La gratuidad definida por ley nacional sólo tuvo vigencia dos años y volvió a tener el mismo rango dos décadas más tarde con el regreso del peronismo al gobierno. Sin embargo, durante parte de ese periodo, cuando se restablece la Ley Avellaneda mediante el Decreto-Ley núm. 6.043 en 1955, que nada decía sobre la gratuidad de los estudios, las universidades no restituyeron el cobro de aranceles, lo que se definió como una *gratuidad de hecho*. Hasta que, en 1967, cuando un nuevo régimen autoritario sancionó la Ley núm. 17.245, se asoció la gratuidad al desempeño académico al establecer exámenes de admisión –por primera vez en un texto legal– y a la aprobación de un mínimo anual de materias, además de estipular el pago de los exámenes rendidos en más de una ocasión. Asimismo, se estableció que lo recaudado debía ser destinado a becas estudiantiles, en consecuencia, se implementó *una solidaridad entre pares* que desplazaba la responsabilidad del

Estado en garantizar equidad. Ese esquema es desarmado en 1974 cuando la Ley núm. 20.654 estableció nuevamente una gratuidad para todxs sin requisito alguno, aunque tampoco prohibió explícitamente los sistemas de ingresos[3]. Se destaca que esta legislación definió un "sistema de becas" que incluía becas de ayuda económica, becas de estímulo, becas a estudiantes extranjerxs, de asignación a la familia, becas de honor. Además, se incluía la idea de que estas becas podrían orientar a lxs estudiantes hacia carreras estratégicas. Para el caso de la UBA, Friedemann (2019) plantea que además se eliminaron los costos de los exámenes de salud y se creó una atención sanitaria integral gratuita. Medidas que se vinculan estrechamente con la idea de *gratuidad extendida*, la cual entiende que la gratuidad de los estudios es una condición necesaria pero no suficiente para acceder a la universidad. Para que realmente sean gratuitos y permitan una ampliación del acceso a la universidad, requieren ser neutralizados a partir de cubrir cuestiones de transporte, salud, alimentación, materiales de estudio, entre otros.



Este esquema nuevamente tiene una corta vigencia. La dictadura cívico-militar dictó en 1980 la Ley núm. 22.207, que retomó buena parte de la normativa emitida en 1967, y dispuso que "la enseñanza podrá arancelarse conforme a una reglamentación general, dentro de los límites razonables y con posibilidades de excepciones o de aranceles diferenciales", también dio la posibilidad de implementar nuevamente exámenes de admisión (Art. 34) que tenían, además, un arancel específico. Se observa aquí que aparece nuevamente el principio de *solidaridad entre pares,* en tanto lo recaudado era destinado a servicios para lxs alumnxs. Con el restablecimiento del sistema democrático, en 1984 se restituye la vigencia de los estatutos universitarios previos a 1966, que no estipulaban nada sobre los aranceles pero que, por los avances en las concepciones de democratización de la universidad, dio lugar a una *gratuidad de hecho*. La normativa tenía carácter provisorio en esperan de la correspondiente ley de fondo, que recién llegó en pleno auge del paradigma neoliberal y abrió la posibilidad del arancelamiento en pleno cuestionamiento de la universidad pública y un debate fuerte sobre su financiamiento en clave de eficiencia. Pero, nuevamente, los acuerdos sociales que se manifestaron en importantes movilizaciones estudiantiles dieron lugar a que la gratuidad se diera *de hecho* (Cristal,

2024). Recién la modificatoria de la Ley núm. 24.521 de 1995, por los artículos de la Ley núm. 27.204 de 2015, bajo la matriz conceptual de los derechos (Benente, 2019), garantiza legalmente la universidad de "puertas abiertas". La "Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de la educación superior" explica que "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". Asimismo, prohíbe el carácter eliminatorio de los cursos o evaluaciones de ingreso, de esta manera, modifica el conflictivo Art. 50 de la Ley sancionada 20 años atrás.

El quiebre de la gratuidad universal: argumentos económicos que enmascaran acciones xenófobas

Asistimos en estos tiempos en Argentina al ataque más feroz hacia las universidades nacionales en 40 años de democracia. En términos materiales, se enfrenta un profundo ajuste presupuestario que, sumado al contexto inflacionario, afecta el salario docente y de todxs lxs trabajadorxs, así como el funcionamiento cotidiano de las casas de altos estudios. Pero la elección de las universidades como enemigo trasciende la dimensión estrictamente económica y se constituye en un ataque a la universidad como territorio del pensamiento crítico, de lo público, del encuentro, de la conversación. En este apartado se analiza como *botón de muestra* de este ataque a las universidades, el quiebre de la *gratuidad universal* que produjo el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 366/2025. Esta medida ha pasado de cierta manera desapercibida ante la magnitud y multiplicidad de ataques más directos a diversos sectores, incluido el universitario, porque afecta a un porcentaje muy bajo de la población estudiantil. Sin embargo, supone un quiebre –más simbólico que real– con una tradición de fuerte arraigo en nuestras universidades nacionales, que puede convertirse en la puerta para habilitar nuevas restricciones.

Esta medida se inscribe en las tendencias de los gobiernos de la derecha mundial actual que promueven políticas gubernamentales y normativas con un fuerte tinte xenófobo, resignificando el racismo de las democracias representativas desde el interior (Traverso, 2025). En líneas generales, el DNU representa un parteaguas respecto de la tradición migratoria argentina y su lógica de hospitalidad, expresada en gran parte en la Ley de migraciones 25.871 del año 2003, en la cual se introducen cambios paradigmáticos en el acceso a derechos fundamentales para la población migrante y establece diferencias significativas según la categoría migratoria (Jaramillo, 2025). En aquella normativa se estipulaba en su Art. 7° que la irregularidad migratoria de un extranjero no podía impedir su admisión en un establecimiento educativo de ningún sector, jurisdicción o nivel, incluido el universitario. En cambio, el reciente DNU modifica la Ley de Educación Superior (LES) núm. 24.521 y su enmienda del año 2015 (la denominada Ley Puiggrós) y la Ley de Educación Nacional (LEN) núm. 26.206 y sus modificatorias.

Sin intenciones de un análisis pormenorizado del DNU y sus consecuencias de distinta índole, se señala que, entre sus disposiciones y bajo el argumento de fortalecer la eficacia en la inversión de los recursos públicos, permite a las universidades y otras instituciones de educación superior de gestión estatal establecer aranceles destinados a extranjeros con residencia temporaria en nuestro país, al mismo tiempo que dificulta o directamente obtura la obtención de la residencia permanente. Es decir, en el marco de un contexto internacional donde los gobiernos de derecha avanzan en limitar los flujos migratorios de todo tipo y bajo diversas modalidades, este DNU promueve desincentivar el ingreso o permanencia irregular de extranjeros en el país a partir de la construcción de un imaginario donde hay un problema de ingreso "masivo" y "descontrolado" de migrantes que podría afectar la vida y la prestación de servicios de la población nativa o residente, las universidades incluidas.

Ahora bien, es importante resaltar que, de 2 746 768 estudiantes del sistema universitario argentino, contabilizando tanto a estudiantes de pre-grado, grado y posgrado, 126 589 son de procedencia extranjera, lo que representa el 5% del total de la matrícula. Pero si analizamos estrictamente el nivel de pre-grado y grado del sector estatal, que es el nivel no arancelado, ese porcentaje desciende al 4.1%, un número que, si bien se duplicó en unos pocos años, espeja la composición demográfica general del país; en tanto la cantidad de extranjeros residentes representa el 4.2% de la población total (Pintos *et al.*, 2025). Entendemos entonces que bajo argumentos economicistas se intenta instalar la idea de que los recursos destinados a estudiantes extranjeros podrían solventar las reducciones presupuestarias de las universidades, las cuales son producto del ajuste fiscal y ataque material del gobierno. De este modo –y en sintonía con los gobiernos de la derecha mundial– se construye un discurso fuertemente xenófobo, que oficia como "caballo de troya" para desmontar uno de los elementos centrales que hace de las universidades argentinas garantes de ciudadanías plenas, de encuentro de la diversidad y construcción de lo común.

Conclusiones

Posterior a las primeras décadas del siglo XXI y el auge de los gobiernos posneoliberales, América Latina asiste en sintonía con procesos globales, a la emergencia de gobiernos neoliberales y de extrema derecha que impugna las bases mismas de las democracias representativas occidentales. Parece haber ocurrido lo advertido por Chantal Mouffe hace ya unos años en su obra *La paradoja democrática* (2016): algunos países –incluso los que hemos atravesado fuertes períodos de dictaduras– dimos por sentado los funcionamientos democráticos y eso mismo hizo que dejáramos de cultivarlos y resguardarlos y los puso en peligro. A lo que debiéramos sumar las promesas incumplidas de las democracias latinoamericanas, no sólo en términos de participación política sino materiales.

En este escenario, se propuso abordar una de las dimensiones en las que se expresa la avanzada de las extremas derechas en el plano universitario, esto es, la desestructuración de uno de los núcleos de sentido con mayor raigambre en las universidades rioplatenses: la gratuidad universitaria de

carácter universal. El ataque a este aspecto tiene como foco el sentido más revolucionario de la *gratuidad universal,* porque no sólo abre sus puertas a esos otros sectores sociales para los que antes la universidad estaba vedada, sino que invita potencialmente –sabemos que no de hecho y no sin conflictos– a habitarla. De este modo, recrea aquella dimensión de *lo público* en relación con lo abierto, con lo accesible universalmente, donde lo público se constituye como espacio de lo común, como encuentro de los diferentes. Así, la gratuidad universal garantizada por el sector público tiene la posibilidad de otorgar un sentido de comunidad frente a los procesos de fragmentación social y polarización política. Quizás sea aquí, en esta cualidad potencial de acoger y dar una bienvenida universal –y en la potencia política de ello– donde se puede buscar la clave de las causas que subyacen a la construcción actual de la universidad como enemiga.

En esta clave, hay amplia evidencia de cómo los procesos de privatización y mercantilización tienden a corroer lo público, a debilitar los espacios comunes, lo que –aún sin desestimar las dimensiones endógenas que también atentan contra la construcción de lo común– tiende a limitar las condiciones para que proliferen construcciones colectivas más amplias. En este sentido, el pasaje de estudiar la privatización y mercantilización en clave de proceso a revisitar cómo se expresan las dimensiones de lo público en las universidades de la región, se cree que aporta para entender lo que está en juego con los ataques de las extremas derechas a las universidades a nivel mundial y abona a la producción de conocimiento que nos permita vislumbrar otros futuros posibles para nuestras instituciones y nuestras sociedades.

Notas

1. Recuperamos una disquisición que hiciera el autor respecto de democracia y democratización.
2. Hace unos pocos años atrás Pis Diez (2019) señalaba que la gratuidad universitaria era difícil de rastrear en los estudios clásicos, donde aparece mencionada livianamente y que había sido ignorada por la bibliografía especializada en universidades, aunque en la actualidad varixs autorxs han abordado el tema desde enfoques disciplinares y épocas diferentes.
3. Dispuso que se podrían "exigir estudios complementarios [al título secundario] o cursos de capacitación, antes de aceptar la incorporación de alumnos a determinadas facultades o unidades académicas equivalentes, departamentos o carreras" (Art. 36).

Referencias

Atairo, D. y Camou, A. (2019). Las dos caras de Jano Cogobierno y gratuidad en las universidades latinoamericanas. En Villanueva, E. (Comp.) *La conquista de un derecho Reflexiones latinoamericanas a 70 años de la gratuidad universitaria en Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes/ Universidad Nacional Arturo Jaurechet/CLACSO.

Atairo, D. y Luques, A. (2025). Cambios en los sentidos y dispositivos en el acceso a la educación superior en América Latina. Una mirada comparada desde el enfoque del derecho a la educación. XVI Jornadas de Sociología de la UBA. Mesa 78: Universidad: Políticas, Problemas y Actores Universitarios.

Atairo D., Trotta, L. y Saforcada, F. (2025). *La colonización de lo público. Privatización de la universidad en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: IEC-CONADU.

Ball, Stephen J. (2022). Dinero o ideas: la lucha por el sentido en la universidad neoliberal. *Integración y Conocimiento,* 11(2).

Benente, M. (2019). El derecho humano a la educación superior. Una revisión a la luz de los 70 años de la gratuidad. En Benente, M. (Comp.). *"Donde antes estaba solamente admitido el oligarca": la gratuidad de la educación superior a 70 años*. José C. Paz: EDUNPAZ.

Cabrera Di Piramo, C. (2023). Variaciones recientes en el sistema de educación superior del Uruguay: un tardío y difuso camino a la diversificación con contralor estatal y participación privada. *Praxis Educativa, 27*(2).

Cabrera Di Piramo, C., Fachinetti, V. y Regueira, A., (2025). Privatización de los posgrados en educación en el Uruguay: un análisis de instrumentos de financiamiento recientes. Presentación oral y trabajo publicado en actas del IX Encuentro nacional y VI latinoamericano "La Universidad como objeto de investigación", La Plata, Argentina.

Cassinoni, M. (1959). *La universidad de la República 1959*. Montevideo: Udelar.

Carli, S. (2012). El estudiante universitario. Hacia una historia del presente de la educación pública. Buenos Aires: Siglo xxi.

Cristal, Y. (2024). Los proyectos de arancelamiento universitario en Argentina y la oposición del movimiento estudiantil (1989-1995), *Anuario de Historia de la Educación, (25)*1.

Dávila, M. y Martínez Larrechea, E. (2019). Gratuidad Universitaria en el Uruguay: alternativas y desafíos actuales. *Revista de Educación Superior del Sur Global-resur, 7.*

Doneschi, A., Novas, V. y Velázquez, C. (2014). Impuesto al graduado en Uruguay: reformulación del Fondo de Solidaridad. *Páginas de Educación, 7*(1).

Friedemann, S. (2019). Historia de la gratuidad y el ingreso irrestricto en la universidad argentina. El caso de la Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires (1973-1974). En Benente, M. (Comp.). "Donde antes estaba solamente admitido el oligarca". La gratuidad de la educación superior, a 70 años. José C. Paz: edunpaz.

Gulla, M. (2018). La ley orgánica universitaria de 1958: avances hacia la democratización de la enseñanza superior en el Uruguay. *Integración y Conocimiento, 7*(1).

Jaramillo Fonnegra, V. (2025). ¿El fin de la Gratuidad Universal Universitaria? Argentina y su tradición constitucional de educación pública frente a las modificaciones inconsultas del DNU 366/2025 sobre migrantes. *Informe Estudiantes Migrantes en Argentina* Observatorio de la Educación Superior, Universidad Nacional de Lanús.

Krotsch, P. (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Landinelli, J. E. (1989). La Universidad como problema político (1968-1973). *Revista Uruguaya de Ciencia Política, 3.*

MacAvaney, S., Yao, H. R., Yang, E., Russell, K., Goharian, N. y Frieder, O. (2019) Detección del discurso de odio: Desafíos y soluciones. *PLoS ONE 14*(8).

Martínez Larrechea, E. M. y Chiancone, A. (2021). La construcción del campo de investigación sobre educación superior en Uruguay: desafíos políticos e investigación. *Educación Superior y Sociedad, 33*(1).

Mouffe, C. (2016). *La paradoja democrática: el peligro del consenso en la política contemporánea*. Barcelona: Gedisa Editorial.

Pis Diez, N. (2019). La supresión del cobro de aranceles universitarios en Argentina (1949/1952/1954): Posiciones y oposiciones en torno a una pieza clave del "modelo peronista de universidad". En Benente, M. (Comp.). *"Donde antes estaba solamente admitido el oligarca": la gratuidad de la educación superior a 70 años*. José C. Paz: EDUNPAZ, pp. 19-42

Pintos, I., Kuppe, I. y Ivanis, E. (2025). Informe sobre extranjeros en el sistema universitario. El caso UNLa. *Informe Estudiantes Migrantes en Argentina* Observatorio de la Educación Superior, Universidad Nacional de Lanús.

Pronko, M. (1997). La universidad en el parlamento peronista: reflexiones en torno al debate de la Ley 13.031. En Cucuzza, H. (Dir.) *Estudios de Historia de la educación en el primer peronismo. 1943-1955*. Luján: Universidad Nacional de Luján, Editorial Los libros de Riel.

Puiggrós, A. (2022). Universidades, arancelamiento y justicia social. *100 años de Reforma Universitaria Principales Apelaciones a la Universidad Argentina*. Tomo II. Buenos Aires: CONEAU.

Rabotnikof, N. (1993). Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 2.

Rinesi, E. (2013). Diálogos sobre lo público, *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social, 5*.

Universidad de la República (Uruguay). *Breve historia de la Universidad de la República. Montevideo: Universidad de la República, 1998*. Montevideo: Colección del Rectorado.

Villanueva, E. y Recalde, A. (2020). *Los 4 peronismos*. CABA: FEDUM.

Traverso, E. (2012). La fábrica del odio. Xenofobia y Racismo en Europa. *Constelaciones Revista de Teoría Crítica, 4*.

Trotta, L. (2019). El caso de Argentina. En Saforcada, F., Atairo, D., Trotta, L. y Rodríguez Golisano, A. *Tendencias de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina: los casos de Argentina, Chile, Perú y República Dominicana.*

Trotta, L. (2025). Trayectoria y configuración actual de la privatización en la Argentina. En Atairo, D., Trotta, L. y Saforcada, F. *La colonización de lo público. Privatización de la universidad en América Latina y el Caribe*. IEC-CONADU.