

Breves consideraciones sobre la universidad argentina. De la reforma del 18 a la universidad neoliberal

Ivanna Petz y Matías Larsen

De las innovaciones de la reforma, la amplificación en el peronismo y los límites del desarrollismo

Carlos Tünnermann Bernheim insiste en que la Reforma universitaria de 1918 debe comprenderse situadamente, en contexto. Es que la misma fue posible en un marco de fuerte movilización social, de cambios en la correlación de fuerzas a nivel internacional, de la expansión del capitalismo en la periferia y de un emergente sujeto social: la clase media que buscaba ampliar sus derechos ciudadanos. Siendo estas sus condiciones de posibilidad, se comprende como rebasa el hecho pedagógico y adopta centralidad en la complejidad social de los países latinoamericanos.

La reforma planteó una primera batalla a favor de una universidad menos elitista, buscó redefinir la relación entre la sociedad y la universidad de entonces. Se trató de transformar una estructura de gobierno universitario con fuerte impronta clerical y verticalista, por una reforma política que posibilitaba, aún con limitaciones, cierta apertura a la participación estudiantil y de docentes. Acorde a

los tiempos políticos donde gobernaba el yrigoyenismo, se abrió la oportunidad de avanzar hacia una democratización efectiva de la vida político-académica interna de la universidad. Sin embargo, los estudiantes de la Federación Universitaria Argentina (FUA) decidieron no aprobar un proyecto presentado por Gabriel del Mazo y Dante Ardigó que incluía la gratuidad y un plan de becas para avanzar en dicha democratización. Fue recién durante los primeros gobiernos peronistas que se instauraron la gratuidad y el ingreso irrestricto, en 1949 y 1953. Ese último año, se inauguró la Universidad Obrera con el propósito de que las clases trabajadoras se capacitaran profesionalmente (Friedemann y González, 2015).

El gobierno peronista, entre los años 1946 y 1955, inició una etapa de transformaciones políticas sociales profundas, en cuanto al rol del Estado, al entendimiento de la organización económica nacional y también de las formas de desenvolvimiento de la vida universitaria. Concretamente, en 1947 se sanciona la ley 13.031 de regulación del régimen universitario. Cabe aclarar que, anteriormente, las universidades nacionales se regían por una serie de articulados de la “Ley Avellaneda” que legislaba sobre la educación pública en general, del año 1885. De sesgo claramente positivista, esta ley del siglo XIX enmarcaba a la universidad dentro de una matriz de pensamiento oligárquico, donde la enseñanza y aprendizaje en la Educación Superior era reservada “naturalmente” apenas a una minoría, la clase gobernante, aunque paradójicamente se proclame autónoma de todo poder político. A esta concepción también se rebeló el movimiento estudiantil con la Reforma Universitaria de 1918, y fue recién, como dijimos anteriormente, con el peronismo, que se logró una modificación sustancial en la legislación. A partir de 1947, la “Ley Guardo”, tal como se denominó por el diputado justicialista que la redactó, introducía varias cuestiones

que interpelaron fuertemente a la idea más conservadora de Educación Superior. Mencionaremos dos de ellas.

Se garantizó el *ingreso irrestricto* de todos los ciudadanos argentinos, lo cual generó un ingreso masivo y una consecuente readecuación de la estructura organizativa y la ampliación de la infraestructura edilicia. En la década peronista se transformó el sistema educativo incluyendo a sectores hasta entonces marginados del mismo, democratizando el acceso y concibiendo la formación como un eslabón del desarrollo industrial. La matrícula universitaria creció de 47 mil alumnos en 1945 a 138 mil en 1955. Si en 1945 había tres estudiantes cada mil habitantes, hacia 1955 esa proporción creció hasta 8 por mil. Más aún, en 1949, por decreto del Poder Ejecutivo N° 29.337 se profundizó la democratización: se suprimió todo tipo de aranceles para el acceso y permanencia en las universidades nacionales, citamos aquí sus considerandos:

El engrandecimiento y auténtico progreso de un pueblo estriba en gran parte en el grado de cultura que alcanza cada uno de los miembros que lo componen (...) atendiendo al espíritu y a la letra de la nueva Constitución es función social del Estado amparar la enseñanza universitaria.(...) El Estado debe prestar todo su apoyo a los jóvenes estudiantes que aspiren a contribuir al bienestar y prosperidad de la Nación, suprimiendo todo obstáculo que les impida o trabe el cumplimiento de tan notable como legítima vocación. (Cita extraída de Recalde, 2007:75)

Se redefinió la *autonomía universitaria*, no ya desde una matriz de pensamiento liberal, de separación de las necesidades nacionales y sociales de la población e independencia de todo poder político. Por el contrario, además de remarcar

que el financiamiento debía ser estatal, se proclamó la autonomía relativa de gobierno interno así como también de la libertad de cátedra, y se explicitó que la Educación Superior debía producir conocimiento acorde a los lineamientos políticos más amplios, de planificación del desarrollo económico y social, patrocinado por las políticas de Estado vigentes. Esta idea de autonomía fue también reflejada en la letra de la Constitución Nacional sancionada en 1949, en su artículo 37, que refuerza la importancia de la integración de la academia a los procesos políticos, económicos y sociales nacionales. De hecho, en 1954 se sanciona la ley 14.927, que modifica y complementa a la Ley Guardo, adecuándola a los principios de la Constitución Nacional de 1949.

Después del Golpe de Estado de 1955, la dictadura derogó las leyes universitarias del peronismo, declarando vigente nuevamente a la Ley Avellaneda. En muchas casas de estudios se reinstalaron los cupos y la matrícula dejó de crecer. Luego, durante los gobiernos de Frondizi e Illia, entre 1958 y 1966 hubo un aumento gradual en la cantidad de estudiantes pero se mantuvieron los exámenes de ingreso. En este período se abrió una nueva etapa con otra concepción del compromiso universitario con la realidad nacional, signada por el desarrollismo. Este último, se caracterizó por propugnar el desarrollo económico y social promovido desde el Estado a partir de la incorporación masiva de capitales extranjeros en los incipientes procesos productivos industriales y de permitir la injerencia de los poseedores de estos capitales en la vida política del país. No casualmente, en el plano universitario, el desarrollismo significó una modernización en la producción científica y su vinculación internacional, aunque resultó insuficiente en cuanto a su participación política y su vinculación con el proyecto de desarrollo (Marengo y Giordano, 2013). La experiencia desarrollista en la Argentina concluyó con

resultados desfavorables, tanto a nivel económico (estrangulamiento de la economía por creciente dependencia externa y por falta de inversión) como a nivel social (se ordenaron planes sistemáticos de represión al conflicto social generado). Comenzó aquí a aparecer más sólidamente en la política estudiantil universitaria un fuerte movimiento producto de la apropiación popular de las conquistas del peronismo.

El Golpe de Estado de 1966 inició un período de gobiernos militares hasta 1972. La universidad de entonces, caracterizada por la resistencia política y académica activa fue intervenida. Con la denominada “noche de los Bastones Largos”, donde fuerzas armadas irrumpieron en universidades y facultades tomadas por estudiantes y docentes en acto de resistencia al golpe de 1966, comienza un ciclo de persecución política, donde fue expulsado un número considerable de docentes, argumentando la necesidad de una depuración académica. Entre 1966 y 1970, la matrícula sufrió una leve caída, hasta que el Plan Taquini (1970-1971) revirtió esa tendencia creando 14 nuevas universidades. Luego de la muerte de Perón, los espacios de participación se fueron reduciendo creando un clima designado por la persecución y la represión.

De la primavera Camporista a la “Misión Ivanissevich”

Tras la asunción de Héctor Cámpora, en 1973, el péndulo de la historia argentina se ubicaba en el ala más progresista del mapa político. La universidad se presentaba como un lugar estratégico para modificar las formas de ver la sociedad. Un lugar posible donde pensar los profesionales que se formaban para el país. Jorge Taiana fue nombrado al frente del Ministerio de Educación e impulsó una política de renovación universitaria con el claro

objetivo de aportar a la construcción de un modelo nacional de corte popular y soberano.

Durante el tiempo de Taiana y el gobierno de Cámpora se dispuso el ingreso irrestricto y los estudiantes pasaron de 333 mil en 1972 a 507 mil en 1975. Se reabrieron procesos de investigación, se dio fin a las normativas que impedían la actividad política y se promulgó la Ley Universitaria (20.654) que, además de restablecer la gratuidad, estipulaba la autonomía académica y docente, y la autarquía administrativa y económica. Este proceso comenzó con la designación de normalizadores por parte del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) pero quedó trunco por los vaivenes políticos de la época. El movimiento pendular se observaba con mayor severidad en el seno del peronismo. Y así como los sectores cercanos a la juventud ocupaban un lugar importante en la gestión universitaria desde 1973, todo se modificó cuando, luego de la muerte de Perón, el mando de la cartera de Educación pasó a manos de Oscar Ivanissevich. Con la muerte del líder, también hubo un fuerte crecimiento de aires progresistas en la arena política universitaria, y sectores identificados con posturas de derecha y del conservadurismo tomaron las riendas del gobierno. La juventud, y el movimiento estudiantil popular, vivió momentos de franco retroceso y fuerte persecución política.

El nuevo ministro era un hombre surgido del peronismo tradicional (de hecho había ocupado el mismo cargo en 1946) y traía consigo la tarea de “limpiar” a las altas casas de estudios de la influencia de la izquierda. Su política desterró los avances de años anteriores: paralizó las tareas de investigación, desmanteló laboratorios y generó una fuga de cerebros de la universidad estatal. La “Misión Ivanissevich” intervino las casas de estudios y volvió a impedir la agremiación estudiantil. También remarcamos que en este momento

se reintrodujeron los cupos de ingreso, limitando seriamente el ingreso a la Educación Superior.

Durante la dictadura cívico militar (1976-1983), además de anular la Constitución Nacional, se intervinieron todas las casas de altos estudios, con nuevos decanos y rectores provenientes de las Fuerzas Armadas. Los contenidos, programas y proyectos académicos fueron reformulados en sintonía con el proyecto político neoliberal en ciernes, y toda discordancia con los lineamientos dictatoriales fue eliminada, así como también se persiguió y asesinó a todos aquellos universitarios que propugnaban la diferencia.

De la Universidad en el neoconservadurismo

La recuperación de la democracia, que se produce afines de 1983, trajo un inmediato dilema para el sistema universitario nacional: aceptar las cesantías, despidos y concursos realizados por la dictadura o retrotraer la situación al momento previo al Golpe de Estado de marzo de 1976. Frente a ese dilema, el gobierno de Raúl Alfonsín, adopta una posición a intermedia. Por un lado, toma medidas como recuperar el puesto de trabajo de los despedidos por razones políticas, normalizar el funcionamiento democrático de las instituciones removiendo a las autoridades de la dictadura, al tiempo que establecen o modifican los estatutos de las universidades, consagrando los históricos, previos al '66. Esto impidió que participaran de esta renovación del comienzo democrático los auxiliares docentes y que se crearan otras instancias de participación para, por ejemplo, los trabajadores no docentes de las universidades (Herme, 2013).

La vuelta a la vida democrática y constitucional, por lo tanto, no trajo necesariamente aparejada un correlato en la universidad pública. A lo que ya hemos mencionado, hay

que agregar que no se resolvió retrotraer la legislación a la última legitimada constitucionalmente: la Ley Taiana fue olvidada, negada, y se proclamó la vigencia de la reglamentación del año 1966. Se pierde con ello el modelo de Universidad comprometida con su pueblo y se avanza en una especialización burocrática-institucional, entendida como “normalización universitaria”.

El Decreto número 154 del 13 de diciembre de 1983, establece:

Artículo 1º: Declárase como régimen provisorio de normalización de las universidades nacionales, hasta tanto se dicte la correspondiente ley de fondo, el establecido en el Decreto 154/83, con las modificaciones establecidas en la presente ley.

La normalización a que se refiere este régimen se cumplirá en el plazo de un año prorrogable por otro plazo no mayor de 180 días, si las circunstancias así lo hicieren necesario, a contar desde la vigencia de la presente ley.

Artículo 2º: Se restablece la vigencia de los estatutos que regían en las universidades nacionales al 29 de julio de 1966, en tanto sus disposiciones no se opongan a la presente ley...

A pesar de aquello, hay que señalar la reapertura de la Universidad Nacional de Luján y la creación de nuevas carreras vinculadas a las Ciencias Sociales, como Ciencia Política y Comunicación Social. También, se levantaron los exámenes de ingreso, en la UBA se implementó el Ciclo

Básico Común (CBC), y la cantidad de inscriptos recuperó los niveles de 1973-1974, al tiempo que se reestablece el no arancelamiento de los estudios universitarios. La matrícula creció un 3,8 por ciento anual promedio durante el decenio 1988-1998 (Friedemann y González, 2015).

Sin embargo, el principal problema en la ampliación del derecho a la Educación superior fue la baja incidencia del presupuesto destinado a las universidades. Para entonces ya se perfilaba aquello que se consolida en los años '90: las políticas de reducción de la responsabilidad del Estado en la educación.

En aquellos años las políticas públicas, dentro de las que se incluyen las políticas sociales, se redefinieron en función de la reducción del gasto fiscal pretendiendo aumentar sus niveles de eficiencia y eficacia. La reforma de las políticas sociales se centró en cancelar la universalización por la privatización y la focalización.

Respecto del campo educativo, la denominada “transformación educativa” en la Argentina, dirigida fundamentalmente por la Ley Federal de Educación, se inscribió en aquellos lineamientos de la nueva política social al tiempo que profundizó la tendencia descentralizadora que había comenzado en el año 1956, con el pasaje de las escuelas primarias nacionales a las provincias. En efecto, la Ley Nacional 24.049 en el año 1991 establece que la totalidad de las escuelas medias y terciarias sean transferidas a las provincias.

Coincidentemente con la descentralización, se dispuso la regionalización de la currícula. Serían ahora las jurisdicciones provinciales las encargadas de la elaboración de los Borradores de los Diseños Curriculares, respetando los Contenidos Básicos Comunes dispuestos desde la Nación. Es de destacar que lo anterior no implicó un desentendimiento total por parte del Estado Nacional. El Ministerio de

Educación de la Nación se encargó de “controlar los lineamientos políticos-ideológicos de conjunto” (Grassi, Hintze, Neufeld, 1994:110), y se convirtió en una estructura que gestionó los programas educativos especiales. En otras palabras, se produjo una “...centralización del control pedagógico (a nivel curricular, de evaluación del sistema y de formación de los docentes) y una descentralización de los mecanismos de financiamiento y gestión del sistema” (Gentili, 1998: 114 citado en Petz, 2002).

En materia de Educación superior, los institutos de formación docente y de formación técnico-profesional fueron alcanzados por el proceso de descentralización educativa y transferidos a las provincias aumentando la distancia (descalificación) que mantenían respecto de las universidades (Marengo y Giordano, 2013).

El 20 de julio de 1995 se sanciona la Ley 24.521 de Educación Superior (LES) insertándose de esta manera, la universidad argentina, en el contexto más amplio de reformas neoliberales. La norma habilitó la posibilidad del financiamiento de la Educación superior colocando la educación como servicio, dispuso la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación, otorgó la facultad de restringir el ingreso y de proponer distintas formas de atraer la inversión privada.

Durante los años ‘90, se crearon nuevas universidades descentradas de los grandes núcleos urbanos, si bien la incidencia de esas casas de estudios fue baja en la interpelación de nuevos aspirantes, dado el contexto de crisis que ya vivía el país por entonces.

El Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Educativa (FOMEC) fue una de las principales políticas a partir de las cuales las universidades consiguieron financiamiento vía deuda externa. La extensión universitaria se redujo a la transferencia de servicios a la sociedad y, junto con la vinculación

tecnológica asociada a los intereses de las empresas privadas, se constituyeron en otras fuentes de financiamiento.

La calidad se evaluó a partir de un exacerbado modelo meritocrático y se implementó la política de incentivos a la investigación convirtiendo a los docentes en investigadores-docentes.

El neoliberalismo nos dejó como herencia una universidad fragmentada, disociada de los problemas sociales y nacionales, y el acceso a la Educación superior exclusivamente como privilegio.