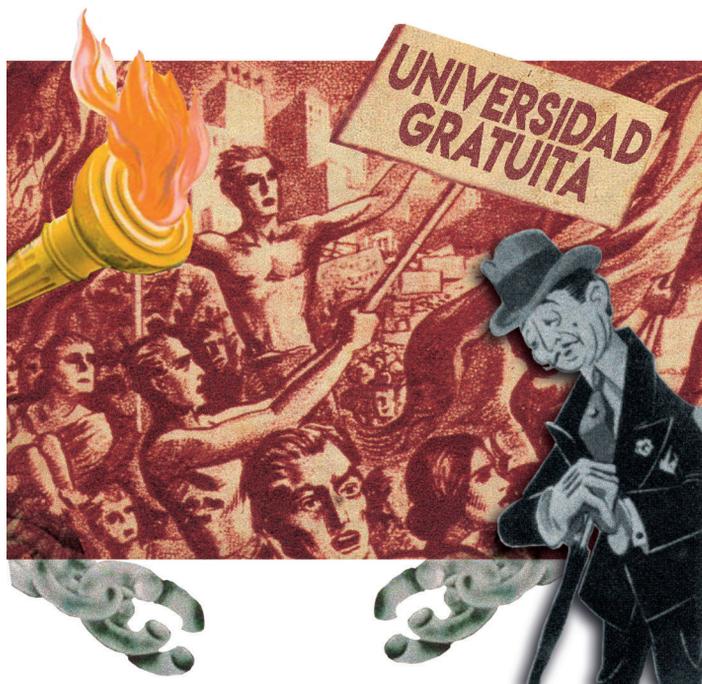


“Donde antes estaba solamente admitido el oligarca”

La gratuidad de la educación superior, a 70 años

Mauro Benente
(compilador)



COLECCIÓN PENSAMIENTO NACIONAL

Jaime Bassa Mercado - Mauro Benente - Leónidas Chiliquinga
Castillo - Mabel Dávila - Sergio Friedemann - Enrique Martínez
Larrechea - Horacio Moreno - Marco Navas Alvear - Nayla Pis
Diez - René Ramírez Gallegos - Guido Riccono - Federico G. Thea

**“Donde antes
estaba solamente
admitido el oligarca”**

“Donde antes estaba solamente admitido el oligarca”

La gratuidad de la educación
superior, a 70 años

Mauro Benente
(compilador)

Benente, Mauro

Donde antes estaba solamente admitido el oligarca : la gratuidad de la educación superior a 70 años / Mauro Benente. - 1a ed. - José C. Paz : Edunpaz, 2019.

264 p. ; 23 x 15 cm.

ISBN 978-987-4110-28-2

1. Educación Universitaria. I. Título.

CDD 378.009

1ª edición, mayo de 2019

© 2019, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731

José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires, Argentina

© 2019, EDUNPAZ, Editorial Universitaria

ISBN: 978-987-4110-28-2

Universidad Nacional de José C. Paz

Rector: **Federico G. Thea**

Secretario General: **Darío Exequiel Kusinsky**

Director General de Gestión de la Información y Sistema de Bibliotecas: **Horacio Moreno**

Jefa de Departamento Editorial: **Bárbara Poey Sowerby**

Corrección de estilo: **María Laura Romero y Nora Ricaud**

Diseño de colección: **Amalia González**

Arte y maquetación integral: **Jorge Otermin**

Ilustración de tapa (collage): **Jorge Otermin**

Publicación electrónica - distribución gratuita



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.

Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales. Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

Índice

Prólogo

Federico G. Thea y Mauro Benente 9

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”

Nayla Pis Diez 19

La gratuidad universitaria: componente central de la planificación universitaria

Guido Riccono 43

El derecho humano a la educación superior. Una revisión a la luz de los 70 años de la gratuidad

Mauro Benente 71

Peronismo y universidad: la gratuidad como justicia social de segunda generación

Horacio Moreno 109

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) <i>Sergio Friedemann</i>	139
La gratuidad universitaria en el Uruguay <i>Mabel Dávila y Enrique Martínez Larrechea</i>	173
Acceso y gratuidad en la universidad desde un enfoque de derechos. Reflexiones sobre el caso ecuatoriano <i>Marco Navas Alvear y Leónidas Chilingua Castillo</i>	197
Gratuidad universitaria en Chile: entre el derecho social y la Constitución neoliberal <i>Jaime Bassa Mercado</i>	225
Recuperar a la ciencia como un bien público y común. Eso es una ciencia revolucionaria <i>Entrevista de Mauro Benente a René Ramírez Gallegos</i>	249
Sobre los autores y las autoras	259

Prólogo

Federico G. Thea y Mauro Benente

“Donde antes estaba solamente admitido el oligarca”. *La gratuidad de la educación superior, a 70 años*, tiene su origen en el marco del proyecto interinstitucional *Las universidades del Bicentenario piensan el Centenario*, conformado hacia fines de 2017 entre las Universidades Nacionales de Avellaneda, Arturo Jauretche, de Moreno, de Hurlingham y de José C. Paz. Se trató de un proyecto de investigación que tenía por objetivo delimitar cuál era y cual debía ser la mirada que, desde las universidades del Conurbano Bonaerense, creadas en el bicentenario del primer gobierno patrio, debíamos proyectar sobre la Reforma Universitaria de 1918, en el año de su centenario. Dicho de otra manera, se trataba de un proyecto que nos invitaba a revisar qué aspectos de la Reforma, tanto de aquello que fue la Reforma, cuanto de aquello que no fue pero pudo haber sido, nos inspiraban para pensar las realidades de nuestras universidades conurbanas.

Uno de los objetivos del proyecto interinstitucional era participar de la III Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe (CRES), que se desarrolló en la Universidad Nacional de Córdoba entre el 11 y el 14 de junio de 2018. Fue con esa meta que, unos meses antes de la CRES, la editorial de la Universidad Nacional de Avellaneda y la editorial de la Universidad Nacional de José C. Paz publicaron *El legado reformista en las nuevas universidades del conurbano: inclusión, democracia, conocimiento*, libro que presentamos en la III CRES.

Como era previsible, en la investigación desarrollada, en las reuniones de trabajo, en los encuentros preliminares y también en la propia III CRES, buena parte de nuestras discusiones tenían como eje articulador a la universidad. En

nuestra labor de investigación, tal como era relativamente esperable, vinculamos la universidad con la cultura, la universidad con la ciencia, la universidad con los modelos productivos, la universidad con las prácticas de enseñanza y aprendizaje. Pero también vinculamos la universidad con el pueblo. En muchas oportunidades, estábamos investigando y discutiendo sobre la universidad, y de modo simultáneo nos encontrábamos investigando y discutiendo sobre el pueblo. Claro está que en ningún momento asimilamos el concepto de universidad con el de pueblo, pero sin darnos cuenta, y con cierta dificultad para dar con los conceptos adecuados, frente a la pregunta reformista sobre cómo vincular a la universidad con el pueblo, advertimos que nuestras universidades estaban pobladas, apropiadas, definidas y redefinidas por ese pueblo. Un pueblo que, a diferencia del contexto de la rebelión cordobesa, no estaba fuera de la universidad, sino que se encuentra dentro de nuestras instituciones; un pueblo que *vive* en nuestras universidades. Fue como deriva de las investigaciones que estábamos desarrollando que, también en 2018, desde la editorial de la Universidad Nacional de José C. Paz publicamos *La universidad se pinta de pueblo. Educación superior, democracia y derechos humanos*.

Sin haberlo advertido, la universidad, que fue el primer significante que ordenó nuestras discusiones, comenzó a ser desplazada por el pueblo y empezamos a reflexionar, por ejemplo, sobre la relación entre pueblo y ciencia, pueblo y cultura. De modo no tan esperado, nos hallamos frente a algo así como un intenso amorío entre pueblo y universidad, que en parte se explicaba porque el pueblo estaba, y está, dentro de nuestras universidades.

Nuestro proyecto era rescatar de la Reforma aquellos elementos que nos permitían pensar nuestras universidades, nuestros pueblos, y los alcances de su estrecha y vigorosa relación. La pregunta conceptual por la relación entre pueblo y universidad, y por cómo lograr que esa reciprocidad depare un futuro promisorio, es una pregunta reformista o, más bien, una esperanza reformista. Es así que, en *La nueva generación americana*, el discurso pronunciado en el I Congreso Nacional de Estudiantes, Deodoro Roca decía:

En la universidad está el secreto de la futura transformación. Ir a nuestras universidades a *vivir* no a *pasar* por ellas; ir a formar allí el alma que irradie sobre la nacionalidad: esperar que de la acción recíproca entre la Universidad y el Pueblo, surja nuestra real grandeza (Roca, 2010: 148).

Podemos pensar que la pregunta por la relación entre universidad y pueblo representa una inquietud reformista, pero rápidamente debemos aclarar que mientras en la Reforma ese interrogante se hacía a la luz de una distancia entre universidad y pueblo, que pretende soldarse a través de la extensión universitaria —que por definición supone y reactualiza esa distancia—, en nuestras universidades conurbanas la pregunta cobraba otro sentido, porque, reiteramos, el pueblo está dentro de nuestras instituciones. Que el pueblo *viva* en nuestras universidades, como planteaba Deodoro Roca, se lo debemos a la reforma, pero fundamentalmente nuestra deuda es con otro acontecimiento: el desarancelamiento de los estudios universitarios, establecido mediante el Decreto N° 29337 del 22 de noviembre de 1949. Es en conmemoración de este decreto que la Ley N° 26320, sancionada el 21 de noviembre de 2007, instituyó al 22 de noviembre como “Día Nacional de la Gratuidad de la Enseñanza Universitaria”. La *vida* popular de las universidades que solamente alcanzó a soñar Deodoro Roca comenzó a plasmarse con el desarancelamiento de los estudios universitarios, que al parecer no estaba en los primeros planos oníricos de los reformistas y que se convirtió en realidad durante el peronismo —el que representó una gran pesadilla para gran parte del reformismo—.

Que en nuestras discusiones estuviéramos discutiendo, casi al mismo tiempo, del pueblo y de la universidad; que, en definitiva, nuestros pueblos *vivan* en la universidad, no obedece a factores naturales, sino a un largo proceso histórico de apertura de la universidad hacia los sectores populares. Este extenso proceso tiene ciertos picos de intensidad: el primero se vislumbró con la Reforma y el segundo se erigió más nítidamente con el decreto de desarancelamiento, dictado por el entonces presidente Juan Domingo Perón, que se tradujo en un aumento exponencial del número de estudiantes universitarios, que pasaron de 51.272 en 1947 a 143.542 en 1955 (Mangone y Warley, 1984: 28), permitiendo así que el pueblo comience a *vivir* en la universidad. Dos décadas después de aquella medida, en una serie de entrevistas matutinas que mantuvo con Tomás Eloy Martínez en Madrid en marzo de 1970, Perón recordaba: “La conquista más grande fue que la Universidad se llenó de hijos de obreros, donde antes estaba solamente admitido el oligarca”. Este libro pretende reconstruir parte de la historia de esa conquista, de una historia que hoy leemos en clave de la conquista por el derecho humano a la educación superior. Y de un derecho que interpretamos como opuesto a las lógicas

oligárquicas, a las racionalidades que pretenden conservar y consolidar a la educación superior como un privilegio (Rinesi, 2016: 65-66).

En “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’”, Nayla Pis Diez repasa e indaga críticamente las distintas legislaciones del peronismo sobre la educación superior. En particular, analiza la instauración de la gratuidad de los estudios superiores, y la sitúa dentro de un modelo “peronista de universidad”, que sustituyó el principio de democratización política –propio del reformismo– por el principio de democratización social, preocupado por el ingreso de las clases medias bajas y trabajadoras a la vida política, en general, y a la educación superior, en particular. Finalmente, Pis Diez restituye de modo detallado los argumentos del peronismo en favor de este modelo y las posturas del reformismo para plantear su oposición.

Guido Riccono titula su trabajo “La gratuidad universitaria: componente central de la planificación universitaria”. Allí sitúa la gratuidad de los estudios superiores dentro de un marco más amplio: el de una universidad planificada. Asimismo, ubica esta universidad planificada dentro de un paraguas todavía más extenso: el de un Estado planificador. Bajo la matriz analítica del Estado planificador y la universidad planificada, Riccono analiza aquellos postulados del reformismo que para el peronismo resultaban negativos y dignos de modificación, a la vez que da cuenta de las críticas que recibió –fundamentalmente en la década de 1960– la planificación universitaria desplegada durante las presidencias de Juan Domingo Perón.

En “El derecho humano a la educación superior. Una revisión a la luz de los 70 años de la gratuidad”, Mauro Benente muestra el mapa de las distintas legislaciones sobre educación superior en Argentina, subrayando los momentos en los cuales el desarancelamiento tuvo reconocimiento legal. Analizando tanto los proyectos de ley que se presentaron entre la Reforma de 1918 y la emergencia del peronismo, como los debates parlamentarios de la Ley N° 13031 y la Ley N° 14297, sancionadas durante la primera y la segunda presidencia de Perón, detecta que la defensa de la gratuidad se hizo más en nombre del ingreso del pueblo a la universidad que del derecho a la educación superior. De todas maneras, plantea que esto no debería traducirse

en anular del potencial del derecho humano a la educación superior, sino en un esfuerzo por leerlo y conceptualizarlo en clave de un derecho del pueblo.

El texto de Horacio Moreno, “Peronismo y universidad: la gratuidad como justicia social de segunda generación”, sitúa a la gratuidad dentro del modelo universitario del peronismo, pero también de su matriz de Estado y de sociedad. Moreno repasa las discusiones con el reformismo y la oposición, y plantea que el peronismo concebía a la educación superior, y al desarrollo científico y tecnológico, como aspectos fundamentales para generar políticas de inclusión y de generación de valor agregado.

En “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)”, Sergio Friedemann revisa dos variables centrales del acceso a la universidad: los aranceles y los exámenes de ingreso. Tras hacer un repaso histórico del siglo XX, se focaliza en la experiencia de la Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires que, en el marco de un proyecto de país soberano, con desarrollo industrial y tecnológico, no excluyente ni elitista, diseñó un perfil de universidad anclado en el desarancelamiento e ingreso sin exámenes. En otros términos, Friedemann muestra cómo se desplegó un contorno de la universidad bajo el amparo y la perspectiva de lo que actualmente denominamos como educación superior como derecho humano.

Además de restituir la experiencia argentina en torno al desarancelamiento de los estudios superiores, además de repasar la historia de esa conquista, también nos interesa revisar otras experiencias latinoamericanas: Uruguay, Ecuador y Chile. El caso uruguayo es especialmente interesante, porque registra un desarancelamiento de antigua data, que hace unos 25 años se encuentra, de acuerdo a la perspectiva que se adopte, complementado, tensionado, disputado o anulado, por un tributo que se aplica a los graduados y graduadas. En el caso ecuatoriano, el proceso de reconocimiento de la educación superior como derecho humano y la gratuidad del sistema es mucho más reciente y se encuentra tensionado por varios criterios meritocráticos. Finalmente, el proceso chileno también resulta de especial interés, porque la demanda de gratuidad fue especialmente reiterada por las organizaciones estudiantiles, y nos encontramos en los primeros años de un sistema que no instituye una matriz universal, sino que dirige el financiamiento hacia la demanda de la educación superior.

En “La gratuidad universitaria en el Uruguay”, Mabel Dávila y Enrique Martínez Larrechea repasan el pasado y el presente del sistema universitario uruguayo, y de la Universidad de la República. Respecto de la gratuidad, destacan el antecedente de la Ley N° 5383 de 1916, que suprimió los aranceles de matrículas y exámenes. En la actualidad, la gratuidad está consagrada en la Constitución de la República y en la Ley orgánica de la Universidad de la República, pero se encuentra tensionada por el Fondo de Solidaridad creado en 1994, a través del cual los egresados y las egresadas de la universidad pública se transforman en contribuyentes directos del financiamiento del sistema universitario. Dávila y Martínez Larrechea analizan la compatibilidad del Fondo de Solidaridad con el desarancelamiento, y repasan los puntos bajos y altos del sistema.

Marco Navas Alvear y Leónidas Chilingua Castillo, en “Acceso y gratuidad en la universidad desde un enfoque de derechos. Reflexiones sobre el caso ecuatoriano”, estudian los aspectos constitucionales y legales de la educación superior en Ecuador. Por una parte, destacan los aspectos constitucionales, mostrando cómo la Constitución de 2008 retoma, pero también radicaliza, aspectos presentes en las constituciones de 1979 y 1998, dando lugar a los contornos de la educación superior como derecho humano. Por otra parte, revisan las distintas legislaciones de educación superior sancionadas desde 2008, mostrando cómo el derecho humano a la educación superior requiere de un amplio acceso, que a menudo se encuentra amenazado por discursos y prácticas meritocráticas.

Jaime Bassa Mercado titula su trabajo “Gratuidad universitaria en Chile: entre el derecho social y la Constitución neoliberal”. Allí destaca el modo en que las reformas legislativas llevadas adelante por la dictadura cívico-militar de Augusto Pinochet transformaron al sistema universitario chileno en un sistema arancelado, y con gran presencia de universidades privadas. En su trabajo destaca el ciclo de resistencia estudiantil al arancelamiento de las universidades, que tuvo gran potencia en los años 2006 y 2011, y el impacto que ha tenido en la falsa gratuidad universitaria aprobada en 2018, que no se tradujo en la gratuidad y el desarancelamiento universal de la educación superior, sino en un sistema focalizado que se limita a financiar cierta demanda de estudios de pregrado. De esta manera, Bassa Mercado expone cómo una

demanda social y en clave de derecho a la educación, fue reconvertida por un marco institucional atravesado por lógicas y prácticas neoliberales.

Los casos de Uruguay, Ecuador y Chile nos ayudan a situar las particularidades del sistema universitario argentino, a precisar y delimitar las dimensiones de su gratuidad, y también a conocer los aspectos satisfactorios e insatisfactorios de experiencias comparadas que, de cuando en cuando, se ofrecen como modelos alternativos.

El libro se cierra con “Recuperar a la ciencia como un bien público y común. Eso es una ciencia revolucionaria”, una entrevista mantenida con René Ramírez Gallegos en la Universidad Nacional de José C. Paz. A lo largo de la conversación, Ramírez Gallegos no tematiza directamente sobre la gratuidad de los estudios superiores, pero sí retoma e indaga varios aspectos analizados a lo largo de los capítulos. La educación superior como derecho humano, la relación entre ciencia y capitalismo, y los desafíos para pensar la ciencia y la educación superior desde una perspectiva emancipatoria, desde una perspectiva no oligárquica sino popular, son algunos de los temas y conceptos que se visitan a lo largo de la entrevista.

Antes de finalizar esta introducción a los procesos por los cuales los pueblos *viven* en nuestras universidades, a estas historias de las conquistas del desarancelamiento de la educación superior, a las historias de las conquistas del derecho humano a la educación superior, no podemos olvidar que “los derechos nunca están dados, siempre se conquistan; se defienden, se resguardan y, muchas veces, se pierden” (Tatián, 2018: 41). La gratuidad de los estudios superiores que se conquistó en 1949 fue suprimida de la legislación argentina con la dictadura iniciada en 1955, restituida al plano legislativo recién en 1974, y en 1980, bajo otra dictadura, nuevamente suprimida. Finalmente, tras 32 años de democracia, en el año 2015, la gratuidad volvió a estar presente en la legislación. Los hitos legislativos de 1949, 1974 y 2015 representan poderosas conquistas de derechos, alcanzadas bajo tres gobiernos peronistas, y este libro pretende no solamente recordarlas sino, fundamentalmente, contribuir a su defensa y resguardo.

Referencias

- Mangone, C. y Warley, J. (1984). *Universidad y peronismo (1946-1955)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Rinesi, E. (2016). Derecho a la universidad e integración regional latinoamericana. En D. Del Valle, F. Montero y S. Mauro, *El derecho a la Universidad en perspectiva regional*. Buenos Aires: IEC-CONADU/CLACSO.
- Roca, D. (2010). La nueva generación americana. En D. Cúneo, *La reforma universitaria (1918-1930)*. Caracas: Ayacucho.
- Tatián, D. (2018). La reforma universitaria en disputa. En E. Rinesi, N. Peluso y L. Ríos, *Las libertades que faltan. Dimensiones latinoamericanas y legados democráticos de la Reforma Universitaria de 1918*. Los polvorines: Ediciones UNGS.

Federico G. Thea

Rector de la Universidad Nacional de José C. Paz

Mauro Benente

Director del Instituto Interdisciplinario de Estudios
Constitucionales de la Universidad Nacional de José C. Paz

Mayo de 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”**

Nayla Pis Diez

1. Introducción

Puede afirmarse que una de las particularidades de la universidad estatal argentina la constituye su carácter de pública y gratuita a través de una buena cantidad de décadas. Esto no supone un dato nada natural ni estático, sino que se ha mantenido en el tiempo con diversas modificaciones e importantes conflictos a su alrededor. El tema de este trabajo será, justamente, el análisis de las normativas que dieron origen a dicha particularidad, sancionadas entre 1949 y 1954 bajo los gobiernos de Juan D. Perón. Así, un objetivo principal de estas líneas es analizar el contenido de aquellas legislaciones, sus antecedentes y su impacto, las lecturas que se establecieron sobre ellas (para avalarlas o criticarlas) y los conflictos que suscitaron. Al mismo tiempo, otro objetivo de igual importancia es colocar los textos legales en su contexto: las universidades bajo el peronismo. Esto supone no tanto realizar un rápido *racconto* de acontecimientos y disposiciones legislativas, sino más bien considerar e intentar responder en qué *modelo de universidad* se inscribió la noción de gratuidad de la enseñanza superior. Es que no solo los gobiernos y actores peronistas tuvieron una opinión y una política al respecto, también hicieron lo propio los actores embanderados con los principios de la Reforma Universitaria de 1918, principales opositores de los primeros en el campo de la educación y la política entre 1945 y 1955.

Como sabemos, un aspecto importante de la historia de las universidades durante los gobiernos peronistas radica en quiénes las criticaron, en las acciones que estos grupos realizaron y las lecturas que construyeron. Si nos colocamos desde el punto de vista del movimiento reformista, las políticas

universitarias peronistas pueden quedar englobadas y reducidas a un intento de control ideológico y represión hacia todo foco opositor. Si bien este aspecto debe considerarse, muchas otras aristas de las políticas universitarias del peronismo pueden verse como el intento de dar con un *modelo de universidad*, acorde a la etapa económica, social y política que se abría en el país. Es importante no caer en análisis basados en dicotomías clásicas sino, más bien, observar *modelos de universidades* que jerarquizaron elementos distintos y, por ende, se conformaron como tales de forma distinta y se encontraron en veredas opuestas. Veremos que, si bien en los años que van de 1945 a 1955 primó una orientación antirreformista (que negó la participación política, el cogobierno y la autonomía), no todas las gestiones en todas las universidades y facultades pueden caracterizarse sin más como conservadoras o católicas. Aquí observaremos de forma articulada las características de la política universitaria peronista entendiéndola no solo a partir de lo que anuló, sino también como *modelo peronista de universidad*, tal como lo han trabajado Marcela Pronko (2000) y luego Osvaldo Graciano (2005), entre otros. Este se opuso al *modelo reformista de universidad*, defendido por buena parte del estudiantado, intelectuales y profesores desde 1918, basado en la democratización y amplitud de la participación política, en la pluralidad ideológica y pedagógica y en la proyección social de las universidades.¹ En un reciente trabajo, Diego Pereyra (2010) afirma que uno de los legados más persistentes de 1918 ha sido la conformación de dos tradiciones políticas e intelectuales que dieron a la Reforma un sentido y un significado distintos: estas son, por un lado,

1. Como sabemos, el movimiento de la Reforma Universitaria de 1918 fue, en principio, un acontecimiento puntual que transformó las universidades argentinas y latinoamericanas en función de un proyecto de gestión universitaria, basado tanto en la democratización política de sus órganos de gobierno, en la libertad de cátedra, como en la renovación pedagógica y modernización curricular. Al mismo tiempo, la Reforma se constituyó en el programa político de la juventud universitaria latinoamericana de buena parte del siglo XX, con base en principios antiimperialistas, anticlericales, antioligárquicos y humanistas. De 1918/1919 en adelante, se fue constituyendo una red organizativa nacional que dio cierta coordinación y coherencia política a los movimientos estudiantiles de las universidades nacionales a partir de la conducción de la Federación Universitaria Argentina (FUA). No obstante estas cuestiones generales, no hace justicia a la historia observar en el movimiento reformista un todo homogéneo. Contrariamente, la relación y el peso entre las cuestiones estrictamente universitarias, las políticas y partidarias, las relativas a la política latinoamericana e internacional, serán objeto de polémicas y disputas clave durante todo el siglo XX. Ver los clásicos análisis de Juan C. Portantiero ([1971] 2014), Jorge Graciarena (1971) o Silvia Sigal (1991); más actual, Pablo Buchbinder (2005) desde la historia de las universidades o Califa (2014) y Pis Diez (2018b) para reconstrucciones locales.

la reformista, basada en un ideario democrático de las universidades; y, por otro, la antirreformista, más enfática en la apertura de la universidad hacia los sectores sociales desfavorecidos que en la defensa de, por ejemplo, el cogobierno. Ambas tradiciones abogaron por *modelos de universidad* distintos, por momentos interpretados, incluso, como opuestos. Cabe agregar también la existencia de una suerte de tercer modelo, el *modelo autoritario de universidad*, cuyas variantes históricas coinciden en negar los principios ordenadores de aquellos otros dos (la democratización social y política) resaltando aspectos conservadores y elitistas para las instituciones educativas. Por esto, podemos decir que el *reformista* y el *peronista* fueron proyectos contrarios al *modelo autoritario de universidad* que, claro, no murió en 1918 ni en 1945, sino que pervivió con modificaciones a lo largo del siglo XX argentino.

Nos apartamos del tema concreto de este trabajo solamente para señalar que nuestro análisis de las normativas sobre gratuidad de los estudios superiores no será uno exclusivamente legalista, sino que estará entrelazado con los aspectos sociales, económicos y políticos que le hicieron de contexto y que explican su impacto y su supervivencia posterior. De esta manera, hemos organizado el trabajo a partir de tres apartados. El primero reconstruye las políticas universitarias de los gobiernos de Juan D. Perón para las universidades, establecidas estas no solo en las legislaciones específicas, sino también en normativas más amplias, como la Constitución de 1949 o los Planes Quinquenales, que otorgaron una nueva relación a las universidades con el Estado y la sociedad, y una nueva “misión” para la etapa que se abría en el país. El segundo apartado se aboca a repasar el contenido de las normativas que dieron forma a la gratuidad de la enseñanza superior, universitaria y no universitaria: el Decreto N° 29337 de noviembre de 1949, el Decreto N° 4493 de marzo de 1952, y la Ley N° 14297 de 1954. Podemos decir que en ambos apartados hay tres planos de análisis: a) una reconstrucción específica de las políticas estatales que tocaban a las universidades; b) un repaso por las posiciones que las defendían o rechazaban, es decir, los representantes del peronismo y los del movimiento reformista; c) un intento de reparar en el impacto y las consecuencias de cada una de las normativas, esto es, en su efectiva puesta en práctica y en su real alcance. Por último, el tercer apartado combina un cierre del trabajo con un escueto recuento histórico de la noción y las legislaciones sobre la gratuidad de la enseñanza superior que nos trae hasta la actualidad.

2. El peronismo y la universidad: cambios, actores y oposiciones para un nuevo “modelo” (1946-1955)

En este trabajo entendemos que la gratuidad de la enseñanza superior es una pieza dentro de un esquema más amplio. Seguramente, una de las que mayor trascendencia ha tenido, aunque no ha sido, seguramente, la más estudiada. En términos históricos, se convirtió en una bandera del movimiento estudiantil y en una característica indeclinable de las universidades públicas argentinas hasta hoy día. Deteniéndonos en el momento específico de su sanción, cabe decir que la normativa no estuvo aislada de toda una serie de pronunciamientos y proyectos que el gobierno peronista elaboró para las universidades, muchos de los cuales, como sabemos, no perduraron más allá de 1955. Tampoco esta serie de normativas universitarias debe observarse por sí misma, pues se encontraron acompañadas por diversas legislaciones integrales que les otorgaron un marco más amplio para organizar la educación.²

En primer lugar, y con respeto a cierto orden histórico, debe mencionarse el Primer Plan Quinquenal elaborado en 1947 y proyectado hasta 1951. Como es sabido, dicho Plan enunciaba ejes orientadores de la política económica para esos años: expansión industrial, aumento del consumo interno y del nivel de vida de la población, nacionalización de los servicios públicos (agua, gas, transporte o teléfonos) y del sistema bancario, y un apuntalamiento de las políticas estatales relativas a la educación, la salud y la vivienda.³ Siguiendo a Marcela Pronko (2000), podemos ver que dentro del Plan se encuentra una serie de puntos referidos a la educación y, en particular, a la educación universitaria, que abordan dos tipos de cuestiones: su orden y gobierno interno, por un lado, y el acceso y permanencia de los estudiantes, por otro. En cuanto al contenido de la primera cuestión, cuatro ítems intentaban ordenar las incumbencias de autoridades y profesores, siendo el primero el que, por ejemplo, señalaba que la elección de autoridades no podía realizarse bajo un

2. Este apartado, así como la perspectiva del trabajo, se encuentran basados en el artículo de propia autoría: Pis Diez (2018a).

3. No vamos a realizar aquí una caracterización del modelo económico y social que implementaron los gobiernos peronistas, tampoco evaluaremos sus resultados. Recomendamos las siguientes lecturas, las cuales recuperamos a lo largo del trabajo cuando referimos a elementos del plano económico-social del período: Peralta Ramos (1973); Gernuchoff y Antúnez (2002); Basualdo (2005); Torre y Pastoriza (2002).

criterio opuesto a los intereses populares. Luego, los restantes puntos referían a la vida estudiantil, pero con un énfasis especial en las condiciones materiales que la harían posible. En concreto, uno de los ítems refería ya a la gratuidad de la enseñanza mientras otros, proponían la creación de un sistema de becas para aquellos estudiantes que hubieran obtenido promedios elevados en sus calificaciones en los ciclos anteriores de la enseñanza. En 1946, el mismo Juan D. Perón había advertido que para el caso de las universidades argentinas “autonomía” no era sinónimo de “democracia”, pues aquellas, aunque ordenadas bajo el principio de autogobierno y propia elección de autoridades, se encontraban en una “absoluta separación del pueblo” (Pronko, 2000: 12). Esta se explicaba según Perón en, por un lado, el no acceso de las clases populares a los estudios universitarios y, por otro, en las posiciones reaccionarias de buena parte de la comunidad docente. Encontramos aquí, y tempranamente, una suerte de diagnóstico sobre dos elementos claves de las universidades que va a repetirse a lo largo de la década, enunciados por actores diversos.

En septiembre de 1947 fue aprobada la Ley Universitaria N° 13031. Esta no solo permitió sintetizar en cuerpo legal algunos de los puntos arriba mencionados, también reordenaba un sistema nacional de enseñanza superior, integrado, por entonces, por seis universidades nacionales.⁴ Compuesta por 119 artículos, dicha normativa se constituyó en el segundo cuerpo de normas que intentaba regular las universidades del territorio argentino; su antecesora fue la Ley N° 1597, llamada “Ley Avellaneda”, algo más escueta y en vigencia desde 1885, cuando el país y su sistema educativo eran algo distintos.

Ahora bien, la Ley N° 13031 fue elaborada a partir de un diagnóstico negativo respecto del sistema universitario heredado de la Reforma de 1918, según el cual la actividad política había subvertido las funciones y la calidad de la universidad. Fue quizás Ricardo Guardo, profesor universitario y diputado nacional entre 1946 y 1952, uno de los que dio a tal normativa (conocida también como “Ley Guardo”) no solo una justificación, sino coherencia política e ideológica. Para Guardo, el movimiento de la Reforma

4. Estas eran las universidades de Córdoba (fundada en 1613), Buenos Aires (1821), La Plata (1905), Litoral (1919), Cuyo (1939) y Tucumán (1921). Solo habían sido creadas las dos primeras cuando fue sancionada la Ley Avellaneda. Particularmente, puede leerse el cuerpo de la Ley N° 13031/47 así como algunas referencias al debate legislativo en los trabajos de Emilio Mignone (1998) y Marcela Pronko (2000).

Universitaria de 1918 había cumplido un rol histórico clave al desplazar a las oligarquías que gobernaban las universidades desde la sanción de la Ley Avellaneda. No obstante el triunfo inicial, la Reforma se había desvirtuado. Es que, la posición de los universitarios reformistas durante 1945/1946 demostraba que nuevamente se había conformado una suerte de “oligarquía” o “camarilla política” que pretendía representar a todo el estudiantado sin lograrlo, encontrándose además ajena al momento social que estaba atravesando el país (Pronko, 2000; Recalde y Recalde, 2007: 60). Las posiciones de Guardo no eran, claro, individuales. Por caso, Oscar Ivanissevich, católico militante, rector interventor de la UBA y posterior Ministro de Educación presentó la ley afirmando que “la Reforma Universitaria agregó un veneno violento, el cogobierno estudiantil, que malogró sus buenas iniciativas. El cogobierno universitario no puede ser sino el resultado de una mentalidad perversa e inconsciente” (Sigal, 2002: 504). Mientras, quien ocupara el mismo puesto de interventor en la Universidad de La Plata, el médico Orestes Adorni, caracterizaba al reformismo como:

Un ideario político, foráneo, crítico, que alejaba al estudiantado de las aulas para encauzarlos –mal dirigidos por profesores que hacían de su interés personal bandera de rebeldía– por la senda de la irrespetuosidad, de la huelga sin causa, de los movimientos políticos y de todo aquello que bajo la bandera del liberalismo encubría apetitos mal disimulados y deseos incontinentes (Adorni, 1947: 14 y ss.).

Luego de un arduo debate entre el oficialismo y la oposición (que además presentó su propio proyecto) en la Cámara de Diputados, el proyecto de ley pasó a Senadores donde, con pequeñas modificaciones, fue aprobado y luego sancionado en Diputados, en septiembre de 1947. Como se sabe, la Ley estableció un sistema de elección de autoridades que prácticamente desarticulaba al cogobierno, pues dejaba los resortes básicos de las universidades en manos del Ejecutivo y reducía la participación estudiantil en número y funciones. Incluso, la normativa disponía que los profesores y alumnos no debían (so pena de suspensión y expulsión) actuar en política, ni formular declaraciones que supusieran intervención en cuestiones ajenas a lo que se entendía como su función específica: el estudio. De esta manera fueron suprimidas las conquistas más importantes del movimiento reformista en lo que

hace a la *democratización política* de la universidad, es decir, la posibilidad de autogobernarse y de elegir a los propios representantes (la autonomía) y la participación política amplia y plural (en el gobierno universitario y en la vida universitaria en general).

Por otra parte, la Ley contemplaba el otorgamiento por parte del Estado de becas, que iban a permitir a los estudiantes obtener gratuitamente la enseñanza. En consonancia con esta medida inicial, durante el decenio peronista se llevaron adelante una serie de políticas que permitieron avanzar en lo que denominamos como la *democratización social* de la educación superior: estos son la eliminación de los aranceles y la gratuidad de los estudios universitarios (en 1949/1950), la supresión del examen de ingreso (en 1953) y la creación de la Universidad Obrera Nacional (en 1952).⁵ Considerando el cuadro completo, Juan Carlos Torre y Elisa Pastoriza (2002) afirman que fue en el terreno de la educación en el que la “democratización del bienestar” tuvo un alcance más amplio, expresado por ejemplo en el gran aumento de presupuesto, la reducción del analfabetismo y la expansión del acceso a la educación primaria (que en nuestro país era una tendencia desde principios de siglo) y, centralmente, de la media y universitaria. Pablo Buchbinder (2005) habla de este fenómeno como una masificación de la enseñanza superior y un aumento explosivo de la matrícula universitaria entre 1947 y 1955. Esta situación era producto no solo de políticas gubernamentales directas, sino también de una nueva tendencia mundial. En buena parte del mundo occidental el contexto de posguerra provocó el aumento del acceso a la educación superior de sectores populares y nuevos grupos (entre ellos, las mujeres) antes excluidos. Encuentra Juan Califa (2014: 49) que en América Latina la tasa de población inserta en la educación superior aumentó un 204% durante la década de 1950. En particular, Argentina para 1956 contaba con un 10,6% de su

5. Luego de un fuerte debate parlamentario, la UON fue creada en agosto de 1948 por la Ley N° 13229, y su funcionamiento reglamentado por el Poder Ejecutivo en octubre de 1952, comenzando el ciclo lectivo en 1953. Como sabemos, constituyó un fuerte debate cuánto de inclusivo y cuánto de discriminatorio tendría la creación de una universidad obrera. Al asegurar que las políticas educativas peronistas fueron discriminatorias, se cuestionaba la creación de dos sistemas de educación, paralelos y autónomos, que permitiría “reubicar” a los obreros en una ramificación del mismo, sin acceso a la otra variante y sin ningún tipo de conexión con ella. Contrariamente, ver el concepto de “segmentación positiva” de Somoza Rodríguez (1997: 8). Ver el clásico trabajo de Inés Dussel y Pablo Pineau (1995); también, Mariano Plotkin (1994).

población de 19 a 22 años inserta en la enseñanza superior, ubicándose a la altura de Estados Unidos y Filipinas y considerablemente por encima del resto de los países latinoamericanos, cuya tasa promedio rondaba en 3,1%.⁶

En cuanto a las posiciones del movimiento estudiantil frente a tales cambios, es sabido que la FUA adoptó una postura muy crítica respecto de la normativa que, en sus palabras, “ignora a la Universidad y a los universitarios”, y organizó diversas campañas y manifestaciones en defensa de los principios del *modelo reformista* y sus pilares, la autonomía y el cogobierno. Pero la situación del movimiento estudiantil reformista era más bien de desmovilización. La prohibición de la actividad política y el clima represivo hicieron que la militancia estudiantil se redujera a pequeños núcleos de participación que sostenían una actividad semiclandestina, básicamente de resistencia, con actos simbólicos y esporádicos relativos a aniversarios reformistas, sucesos internacionales o de oposición al gobierno, que muchas veces no eran autorizados por las fuerzas policiales. Como sabemos, durante la entera década de gobiernos peronistas, la postura del movimiento reformista (y aquí podemos incluir a intelectuales y profesores identificados con él) fue de rechazo y férrea oposición. Algunos elementos que nos permiten comprender dicha posición son de índole internacional, pues nos encontramos con una escena política e ideológica marcada por la dicotomía “democracia/fascismo” a partir de la cual los reformistas (y muchos otros actores, como los partidos políticos de izquierda y el radicalismo) entendieron al peronismo, ubicándolo como caso nacional del segundo fenómeno. En este marco, todas las políticas universitarias del peronismo fueron no solo rechazadas por antirreformistas, sino también directamente identificadas con lo que denominamos “modelo autoritario” de universidad. Es que para los universitarios resultó imposible no ver una marcada continuidad entre las políticas hacia la universidad que los gobiernos militares de 1930 o de junio de 1943 llevó adelante y las que iría a

6. Si bien la democratización de la educación es un dato insoslayable, deben señalarse algunos de sus límites, sobre todo aquellos que nos permiten comprender los temas de debate de las décadas posteriores. El primero fue, como indica Buchbinder, un no aumento de graduados. Así, el ingreso a la universidad se correspondía con altas tasas de deserción. Contrariamente, la tasa de egreso entre 1947 y 1955 fue en descenso pues si en 1947 se graduaba el 12% del total de los estudiantes, en 1950 la cifra era del 8% y en 1955 del 4,7% (Mangone y Warley, 1984: 28-29). El ingreso masivo a las universidades también encontró sus límites en elementos de índole presupuestaria, edilicia, docente y de infraestructura.

realizar el peronismo. Además, la presencia de los “enemigos históricos” de la Reforma en los ámbitos educativos, pero también medidas como las intervenciones y las ilegalizaciones de organismos estudiantiles, operaron como elementos concretos que marcaron a fuego al movimiento estudiantil. Durante esta década, el reformismo universitario fue un actor político enfrentado al gobierno y una pieza fundamental del bloque conformado por partidos políticos como la Unión Cívica Radical y el Socialista.

Un objetivo central de este artículo ha sido observar las diversas legislaciones del peronismo hacia las universidades como un todo, es decir, como un sistema de normativas de diversa índole, con una misma base ideológica, y con una propuesta de *modelo de universidad* como hilo conductor. Desde este punto de vista, las menciones que encontramos en el texto de la Constitución, aprobada por la Convención Nacional Constituyente de comienzos de 1949, son otra muestra de ello. Así, dentro del artículo 37 del Capítulo III: “Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura” encontramos el ítem IV: “De la educación y la cultura” donde, entre otras cosas relativas a la educación en general, se hace mención a las funciones de la universidad introduciéndose la tarea de la formación en política y cultura general de la Nación Argentina.⁷ Durante los primeros años de la década de 1950, fueron estableciéndose en todas las universidades cursos de formación sobre política, cultura e historia argentina, obligatorios para toda la comunidad estudiantil. Estos años representan un cambio de orientación gubernamental hacia las universidades dada, entre otras cosas, por una suerte de ofensiva ideológica y política sustentada en aquellos cursos y en la promoción de organizaciones universitarias peronistas, como la Confederación General Universitaria (CGU).

En 1954 fue sancionada la Ley Orgánica de la Universidad N° 14297, que incluyó las disposiciones de la anterior, pero profundizaba muchas otras,

7. Dice el texto: “4. Cada una de las universidades, además de organizar los conocimientos universales cuya enseñanza le incumbe, tenderá a profundizar el estudio de la literatura, historia y folklore de su zona de influencia cultural, así como a promover las artes técnicas y las ciencias aplicadas con vistas a la explotación de las riquezas y al incremento de las actividades económicas regionales. Las universidades establecerán cursos obligatorios y comunes destinados a los estudiantes de todas las facultades para su formación política, con el propósito de que cada alumno conozca la esencia de lo argentino, la realidad espiritual, económica, social y política de su país, la evolución y la misión histórica de la República Argentina, y para que adquiera conciencia de la responsabilidad que debe asumir en la empresa de lograr y afianzar los fines reconocidos y fijados en esta Constitución” (Mignone, 1998: 31).

en buena medida, como consecuencia de su correspondencia con la Constitución de 1949. En cuanto al funcionamiento de las universidades, profundizaba algunos aspectos de su antecesora, particularmente en lo que hace a la desarticulación del cogobierno y al avance en la democratización social del acceso a los estudios superiores. En este nuevo texto se ratificó la gratuidad de los estudios, establecida ya por decreto en 1949 y ahora hecha letra en su artículo 1. En cuanto al funcionamiento del cogobierno, establecía que no solo la función de rector sería designada por el Ejecutivo, sino que también lo serían los decanos. Por último, el representante estudiantil sería “proveniente de una entidad reconocida”, es decir, de la CGU. La ruptura residió en que si la primera Ley prohibía la política en las universidades y apelaba a la estrategia de despolitización, en esta se impulsaba el estudio de la doctrina nacional y la formación política general del estudiantado a partir de la asistencia obligatoria a los Cursos de Formación, tal como mencionamos arriba.⁸ Algunas líneas más adelante volveremos sobre esta normativa, ahora importa agregar su contexto: los primeros años cincuenta estuvieron dados por la definición de una estrategia ideológica más clara por parte del gobierno hacia las universidades, una basada ya no en el intento de “despolitización” y desarticulación de los actores opositores (algo que ya había sido realizado con éxito), sino en la creación de una propuesta cultural propia.

Este repaso general nos habla de una nueva forma de concebir a las universidades. Como ya se dijo, desde aquí observamos de forma articulada las características de la política universitaria peronista entendiéndola no solo a partir de lo que anuló, sino también como *modelo peronista de universidad*. Las innovaciones de este modelo debemos pensarlas en dos planos, uno de ordenamiento interno y otro, externo, que nos habla de las funciones de la educación, así como de una nueva relación con la economía y la política. A

8. Por estos años comenzó una nueva etapa de actividad para el movimiento estudiantil opositor. En concreto, la primera mitad de 1953 estuvo dominada por el rechazo de todas las fuerzas reformistas a los Cursos de Formación y Cultura Argentina y por la organización de campañas en Córdoba, La Plata, Buenos Aires y Litoral. Mientras los estudiantes cordobeses denunciaban su objetivo de “impartir obligatoriamente propaganda política” contraria a los “tradicionales principios democráticos”, la Federación Universitaria de La Plata manifestaba que “el estudiantado no reconoce a la Doctrina Nacional Peronista como ley nacional” (Pis Diez, 2018a: 87). La Federación de Buenos Aires, por su parte, se pronunció contra las “cátedras del justicialismo” por “su tono partidista y de propaganda oficial destinados a contribuir a la domesticación general de la opinión pública” (Almaraz, Corchón y Zemborain, 2001: 141).

diferencia del reformista, este modelo se ha caracterizado por el abandono de los principios liberales aplicados a la universidad, esto es, la autonomía, la democracia interna, y hasta la libertad de participación política y el pluralismo ideológico. A esta cuestión nos remite lo que la bibliografía ha comprendido como elementos de control ideológico y autoritarismo político, traducidos en exoneraciones, formación política obligatoria, etc. Es que, a la hora de ponderar elementos, puede verse que el peronismo sustituyó el principio de *democratización política* por el de la *democratización social* de los estudios superiores, en una nueva etapa del país dada por el acceso masivo de las clases medias bajas y trabajadoras a la educación pública y a la vida política. La nueva relación con la sociedad se basaba, además, en el cuestionamiento al perfil de la oferta educativa, dominado por las carreras profesionales, y en la creación de disciplinas con un perfil más bien productivo, acorde también a una nueva etapa de la historia económica dada por el fomento a la industrialización sustitutiva y el desarrollo de no pocas empresas asociadas al Estado y los servicios públicos, que los Planes Quinquenales intentaron ordenar.

3. Las normativas sobre el acceso gratuito (1949/1952/1954): una reconstrucción y algunas ideas sobre su impacto e historia

No hay dudas de que durante el decenio peronista el acceso a la educación universitaria creció aceleradamente. De acuerdo al conocido trabajo estadístico de Daniel Cano (1985), la matrícula de la educación superior universitaria pasó de 52.011 en el año 1946 a 138.249 para 1955, es decir, que casi se triplicó en ese lapso.⁹ No podemos desconocer tampoco que este número debe ser matizado con, por ejemplo, una comparación regional como la mencionada arriba; o incluso con los datos de los egresos universitarios (es decir, con los datos de su evolución en el tiempo). También, este dato puede ser analizado desde una

9. No estamos considerando aquí la elevación de la matrícula de la educación superior no universitaria, es decir, por ejemplo, escuelas superiores vinculadas a la formación en educación y salud, profesorado, Escuelas Superiores, o Escuelas de Higiene y Salud, de Enfermería, entre otras. Siempre de acuerdo a Cano (1985: 107-108) esta llegaba en 1955 a los 7.225. Entonces, cambia el número de la matrícula global de la educación superior: si en 1947 era de 55.512 estudiantes, en 1955 llegaron a 145.474, repitiendo el movimiento ascendente de la educación universitaria.

comparación histórica, pues lo cierto es que la matrícula universitaria mantuvo un crecimiento, leve pero constante, desde el año 1930. Ahora bien, entre 1949 y 1955 sí encontramos una particularidad, esta es lo que Cano ha denominado como ciclo de “aceleración del aumento de la matrícula” (1985: 34): año a año, durante ese lapso, la matrícula aumentó a razón de decenas de miles y eso marca un contraste significativo con el crecimiento de la década anterior, que era sostenido pero considerablemente más bajo.¹⁰ Todos los estudiosos en el tema coinciden en que es una conjunción de factores la que debe considerarse para explicar aquel ciclo de crecimiento acelerado, entre ellos, las diversas políticas estatales que hicieron al *modelo de universidad peronista*.

El 22 de noviembre de 1949, el Decreto presidencial N° 29337 sancionó la suspensión del cobro de los aranceles universitarios, medida que se haría efectiva en marzo del siguiente año, aunque se retrotraía a junio de 1949. Remitiéndose a la Constitución del año 1949, y afirmando un rol clave del Estado en dar apoyo y garantías a aquellos jóvenes (“capaces y meritorios”) que quisieran estudiar en el ciclo superior, el decreto sostenía “que una forma racional de propender al alcance de los fines expresados es el establecimiento de la enseñanza universitaria gratuita para todos los jóvenes que anhelan instruirse para el bien del país”.¹¹ Desde allí, era decretada la suspensión del cobro de aranceles y se proponía al Ministerio de Educación y al de Hacienda la elaboración de una propuesta conjunta para sortear la ausencia de ingresos que de la medida se iría a derivar. Hasta entonces, los estudiantes debían abonar tarifas diferenciadas por derechos de inscripción anuales; por derechos de cursar trabajos prácticos y rendir exámenes; de utilización de la biblioteca; también, por trámites varios como la habilitación de títulos y la emisión de certificados. Y aunque la bibliografía suele señalar que aquellos aranceles eran bajos, para ser considerada la regularidad de cada estudiante era indispensable abonar a tiempo las inscripciones y los derechos de trabajos prácticos o cursada, además, claro, de rendir y aprobar los exámenes de ingreso. Estos, que

10. Por ejemplo, si para 1930 el número era de 20.259 matriculados, en 1931 llegó a 21.139, a 22.674 en 1932 y a 22.893 en 1933. El aumento es, como se dijo, sostenido y constante en número, aunque este sea bajo. El ciclo de aceleración se observa cuando contabilizamos 66.222 matriculados en 1949, 80.292 en 1950 y 90.922 en 1951, alcanzándose una diferencia interanual muchísimo mayor (Cano, 1985: 107-108).

11. El texto completo se encuentra en Revista Bicentenario (2012: 48).

sí eran considerados por el movimiento estudiantil reformista una traba real para el acceso a las universidades, fueron eliminados en 1953.¹²

En abril de 1952 tuvo lugar una segunda política que profundizaba y expandía la anterior. De acuerdo al Decreto N° 4493, con fecha 7 de marzo de 1952, la suspensión de los aranceles se hacía extensiva a todas las instituciones del ciclo superior de enseñanza; es decir, a los profesorados e institutos especiales, que quedaban por fuera de la anterior. Es importante destacar la continuidad con el Decreto de 1949, el cual es citado como antecedente directo y como fuente de argumentación cuando se afirma en la nueva normativa:

Que de conformidad a la Doctrina Justicialista que orienta los actos del actual gobierno deben ampliarse a todos los estudiantes de la NUEVA ARGENTINA las medidas dispuestas con respecto a los estudiantes universitarios por el referido decreto n.º 29.337/49. Por ello [...] suspéndese la percepción de aranceles y otros derechos fiscales que gravan la enseñanza en los respectivos establecimientos dependientes del Ministerio de Educación [mayúsculas en el original].¹³

Por último, debe decirse que el contenido de ambos decretos fue ratificado por la Ley N° 14297/54, como se dijo arriba, en su artículo 1, donde se detallaban los once objetivos que componen lo que la normativa definía como “De la misión y organización de las universidades”. En términos generales, dicha misión era definida a partir de una conjunción entre funciones clásicas de las universidades (por ejemplo, el inciso 3 refiere a la organización de la in-

12. Por ejemplo, en la recopilación de testimonios de Mario Toer (1988: 26-27) Emilio Gibaja de la Universidad de Buenos Aires dice: “Cuando yo ingresé había examen de ingreso, que se eliminó en 1951. Había que pagar un arancel que era realmente muy poco, que después se eliminó. Era algo así como 50 centavos de austral al mes y si ibas a la comisaría podías pedir un certificado de pobre y no lo pagabas. Recién empezaban a concurrir a la facultad hijos de empleados, o una clase media baja [...] En el primer momento, el examen de ingreso había sido bastante selectivo, hasta el año '50 [...] Se elimina el examen de ingreso, se permite el ingreso en Ingeniería de los que vienen de la Universidad Tecnológica o del Otto Krausse, se hacen cursos de promoción. Nosotros criticábamos esa situación porque pensábamos que perdía seriedad la vida universitaria”. Se menciona en este testimonio el papel de los exámenes de ingreso, cuya supresión debe considerarse de la mano de la de los aranceles, ver para ello Kleiner, (1964: 77 y ss).

13. Argentina. Despacho general: suspendióse la percepción de aranceles en el segundo ciclo de la enseñanza. Decreto N° 4493, 1952. Erróneamente, el clásico estudio de Emilio Mignone (1998: 32) ignora la sanción del Decreto N° 29337/49 y menciona solo el sancionado en 1952, afirmando respecto del último que “Pese a que no alude de manera directa a la educación superior, se interpretó que esta norma abolía los aranceles y tasas que se abonaban en las universidades”.

investigación y producción científica, cultural y literaria; y el 5, al otorgamiento exclusivo de títulos para el ejercicio de las profesiones liberales), elementos relativos a su democratización social (el ítem primero reafirmaba como tarea de la educación universitaria la afirmación de la conciencia nacional, mientras el 10 hacía lo mismo con la difusión de la cultura y la organización de la extensión universitaria), con otros que colocaban el énfasis en el contenido de la formación, que debía ser nacional y estar en contacto con la sociedad (el 2 definía como necesaria la inculcación de la responsabilidad social y la conciencia de servir al pueblo, tanto para los estudiantes como para los docentes, mientras, el 8 declara como tarea el interesarse por los problemas nacionales). En concreto, el séptimo de ellos (redactado en el inciso 7) enunciaba como objetivo el de “Asegurar la gratuidad de los estudios”.¹⁴

Como observamos, son tres los instrumentos mediante los cuales el peronismo ordenó la suspensión de aranceles en todas las instituciones de educación superior. Al menos, por ello, podemos afirmar que no fue una medida aislada pues se profundizó y ratificó con el correr de los años. Resaltamos esta cuestión porque es difícil encontrar en las reconstrucciones históricas un trabajo serio y completo sobre estas normativas; las cuales, por otra parte, son difíciles de rastrear en los estudios clásicos, donde aparecen mencionadas livianamente. Es decir, parece un tema más bien ignorado por la bibliografía especializada en universidades. Y a la hora de pensar los factores que hacen a esta suerte de ausencia, debemos apuntar al menos dos. Por un lado, el desmantelamiento de la legislación peronista en general, y sobre las universidades en particular, que tuvo lugar a partir del golpe de Estado de 1955.¹⁵ Pero, además, es necesario observar cómo repercutió en la escena política y, más importante aún, qué dijeron de ello los actores universitarios en el momento mismo en que fue puesto en práctica. Nuestra tesis es que, producto de la relación con-

14. Argentina. Ley Universitaria Nº 14297, 1954: 1-2.

15. El 7 de octubre fueron promulgados los decretos Nº 477, que derogaba la legislación peronista y restablecía la histórica “Ley Avellaneda”, y Nº 478, que declaró en comisión a todos los docentes de las universidades nacionales; y en diciembre de 1955, fue aprobado el Decreto-Ley Nº 6043 de “Organización de las universidades nacionales” regulando particularmente las formas de elección de autoridades, los términos de la autonomía y los concursos docentes. Nada dice este último sobre la gratuidad de los estudios, el sistema de becas, etc. En junio de 1956 se sancionó el Decreto Nº 10755 que establecía los criterios a través de los cuales iban a realizarse aquellas tres cosas. Los dos últimos fueron duramente criticados por el movimiento estudiantil, ver Califa (2014); Pis Diez (2018b).

fictiva entre los actores universitarios reformistas y las políticas universitarias peronistas, aquellas disposiciones quedaron *ocultas*. Es decir, por supuesto no fueron celebradas en 1949/1952 por aquel actor, pero tampoco enunciadas y defendidas luego, cuando se las derogó. No obstante, el movimiento estudiantil reformista protagonizó durante las décadas de 1950/1960 numerosas luchas contra el llamado entonces limitacionismo, esto era, aquellos elementos que limitaban el ingreso a la universidad, los exámenes de ingreso y los aranceles de diverso tipo. Aunque, como podemos suponer, su enunciación resultaba compleja si se remitía a la puesta en ejecución de esas banderas (es decir, su implementación oficial) durante gobierno peronista.

De acuerdo al entonces militante reformista y comunista Bernardo Kleiner (1964: 76), la medida fue evaluada por las organizaciones reformistas como “intrascendente”. Para la Federación Universitaria del Litoral, ni el gobierno ni la nueva legislación resolvían la situación económica de los estudiantes, ni tampoco aumentaban un presupuesto universitario que era calificado como insuficiente. Al mismo tiempo, la agrupación Unión Universitaria de la Facultad de Derecho de La Plata afirmaba que los aranceles cubrían apenas un millón de pesos de los 36 que las universidades requerían para su funcionamiento, por lo cual su supresión no era observada con importancia. De acuerdo a Kleiner, la “frialidad” con la que la medida fue recibida por la comunidad reformista se explica por el malestar económico que los estudiantes denunciaban constantemente: era más bien el costo de los materiales de estudio, del transporte, de las pensiones y de los comedores universitarios lo que principalmente explicaba el éxodo en las universidades.

Ahora bien, creemos que el argumento de Kleiner se encuentra incompleto. Seguro que existían otras reivindicaciones (materiales u económicas) que el reformismo reclamaba al gobierno. Pero esto no es suficiente para comprender por qué apenas se celebró una normativa que no pocos de sus referentes habían intentado convertir en ley, lo cual significa que se encontraba entre las banderas de no pocas corrientes reformistas. Por ejemplo, según el mismo Kleiner, los documentos de los tres Congresos Universitarios realizados entre 1918 y 1942 contienen un punto referido al tema de la gratuidad del acceso a la enseñanza superior. Luego, como bien reconstruye Osvaldo Graciano (2005, 2008), importantes referentes del reformismo como Alfredo Palacios o Julio V. González elaboraron proyectos de leyes en las décadas de 1930 y 1940, respaldados en

ambos casos por el Partido Socialista, organización por el cual fueron senador y diputado, respectivamente.¹⁶ Dados los antecedentes, es preciso remarcar otro factor para comprender aquellas posiciones de “indiferencia” como es la oposición total del reformismo estudiantil y universitario al *modelo peronista de universidad*. Remarcamos la noción de “total”, pues ello nos permite indicar que, el énfasis no iría a colocarse en el carácter o el contenido de las medidas, como tampoco en su relación con reclamos históricos de la Reforma Universitaria; sea como fuere, el movimiento reformista se encontraba ya en una postura de rechazo pleno a toda política realizada por el oficialismo, definido desde 1943 como un “adversario” de la Reforma. Pero hay algo más: dentro de este círculo de oposición, las banderas que van a resultar jerarquizadas serán las relativas a la democratización política de las universidades, esto es, su posibilidad de auto gobernarse y elegir a sus propias autoridades y representantes, la ampliación de la participación política y la pluralidad ideológica interna. Este es el aspecto que Bernardo Kleiner no menciona: la gratuidad del acceso a la universidad fue recibida con “indiferencia” por el estudiantado, porque este había organizado sus lecturas y oposiciones con otro esquema de análisis, con uno que no iría a ponderar esos aspectos sociales de la legislación peronista para las universidades, que era consideraba sin grises como autoritaria.¹⁷ Por ejemplo, dice la FUBA hacia 1951/1952:

16. El Proyecto de ley confeccionado por el senador Alfredo Palacios y el diputado Enrique Mouchet (ambos del socialismo) ante el Congreso de la Nación en junio de 1932 estaba basado en el proyecto educativo del reformismo, en su democratización del gobierno y en su propuesta pedagógica. Además postuló la reducción creciente del arancel hasta la instauración de la gratuidad, aunque esta quedaba supeditada a las condiciones presupuestarias más generales (Graciano, 2008: 268). Cabe decir que el proyecto de ley universitaria no fue debatido en el Congreso. En 1941, el proyecto de ley presentado por el diputado Julio V. González, proponía el establecimiento de la gratuidad de la enseñanza y la obligatoriedad de cursos de extensión y enseñanza técnica entre los obreros.

17. En Pis Diez (2018a) se encuentra un repaso más detallado de esta explicación. Podemos, no obstante, decir que hacia fines de la década de 1960, Juan C. Portantiero sostuvo que los reformistas de esta generación tuvieron un límite claro, en sus palabras: “los límites de la protesta estudiantil permanecieron marcados por la estrecha solidaridad entre los jóvenes universitarios y su clase de origen, en la que los primeros quedaron presos de esquemas egoístas, aunque la retórica de la libertad y la democracia aparecía como una prestigiosa cobertura de una postura sustancialmente reaccionaria” (2014: 251-252). Casi en el mismo momento, es similar la explicación que encuentra Jorge Graciarena (1971: 86) cuando, al ubicarse en el plano del “esquema” de los estudiantes, lo caracteriza, no solo como desatinado, también como una “transferencia” de los partidos políticos y la prensa liberal opositora. Este punto constituyó una de las críticas centrales que los intelectuales peronistas le formularon a la izquierda y a los universitarios reformistas. Ver, por ejemplo, Jauretche (1992).

Desde la sanción de la Ley 13.031 se han producido en la Universidad cambios sustanciales encaminados a incorporarla al engranaje gubernamental. Se la adapta ahora al Segundo Plan Quinquenal [...] Frente a esto, los primeros interesados, los que se debiera consultar para la formulación de una ley universitaria, los estudiantes, insistimos en que sólo en la libertad puede organizarse la Universidad: de lo contrario todo articulado es vano. Es evidente entonces que esta ley que ignora a la Universidad y a los universitarios sólo puede ser un reglamento para la administración de una oficina pública. La libertad no es un elemento más que pueda agregarse al status universitario; es la condición previa y posibilitadora de la Universidad; es constitutiva (Mangone y Warley, 1984: 104-105).

Encontramos en esas palabras algo así como un manifiesto de lo que, para los reformistas de los años cincuenta, constituía las bases del *modelo reformista de universidad*: la libertad, como principio organizador interno (libertad de cátedra, de participación, etc.), y frente al Estado peronista. Es que, como se ha dicho, los comienzos de la década de 1950 abren una nueva etapa en la lucha estudiantil nacional, más activa en las universidades y articulada con otros movimientos de oposición, particularmente, con las huelgas obreras opositoras que sucederán entre 1949 y 1952 (Ferrero, 2005; Califa, 2014; Pis Diez, 2018a). Frente al ciclo de conflictos sindicales abierto en 1949, los jóvenes universitarios prestarán su apoyo a quienes aparecían como eventuales aliados en la oposición al gobierno, los huelguistas gráficos de 1949, los marítimos en 1950 o los ferroviarios en 1951. En general, fueron dos cuestiones las que estructuraron los discursos de los reformistas en estos años: la denuncia contra los métodos represivos aplicados por las fuerzas policiales hacia los opositores y, en estrecha relación, el rechazo a la política universitaria del gobierno que suponía la exclusión neta de los estudiantes y los reformistas de las casas de estudio. Luego, durante 1953-1954, las actividades estudiantiles de oposición, las detenciones, así como los enfrentamientos con las fuerzas policiales o con organizaciones peronistas como la CGU no hicieron más que ir en escalada. La polarización, como vemos, era tal que ocluía cualquier consideración respecto de los aspectos sociales de la legislación peronista.

4. Palabras finales: la gratuidad de la enseñanza superior a través del tiempo

Como sabemos, luego de 1955 y hasta 1976 la inestabilidad fue la marca del sistema político argentino, acompañada esta de una suerte de alternancia entre regímenes democráticos y autoritarios. La universidad, claro, no iba a quedar ajena a esos cambios. Al respecto, en su clásico trabajo, Silvia Sigal (1991: 61) sugiere que la historia de los regímenes políticos proporciona una periodización posible para la historia de las universidades argentinas que no es, claro, la única, pero es incontestable. Para la socióloga argentina estas fechas (1930, 1944-1945, 1955, 1966, 1973, 1976, 1983) y momentos de la vida universitaria nos devuelven la imagen de lo que podría definirse como una institución “animada por una lógica propia pero sometida, al mismo tiempo, a los avatares de la política nacional”. Ahora bien, coincidimos con Sigal en la caracterización general de dicha temporalidad cíclica de nuestras instituciones, también en su forma de abordar el problema de la relación entre universidades y política nacional: ella colocará el foco en la *politización* de los actores universitarios, intelectuales y estudiantes. Sin embargo, nos parece que colabora en la comprensión de aquella temporalidad observar también que, las más de las veces, esos cambios de regímenes políticos implicaron cambios sustanciales en los *modelos de universidad* aplicados: aquella periodización nos indica también una suerte de alternancia entre los tres modelos de universidad antes señalados. Los cambios en la gratuidad del acceso a la universidad no pueden observarse si no es bajo este lente. Por ejemplo, entre 1955 y 1966 encontramos una suerte de permanencia tácita de la gratuidad que se explica por la correlación de fuerzas favorable al movimiento estudiantil reformista y sus luchas nacionales contra el “limitacionismo” (que incluía también los exámenes de ingreso). Pero con el golpe de Estado de Juan C. Onganía y la instalación de la llamada Revolución Argentina, las cosas se modificaron. La Ley Orgánica de Universidades N° 17245 (de abril de 1967) no solo quitaba el voto a la representación estudiantil en el cogobierno, también establecía los exámenes de ingreso y colocaba a la gratuidad como un régimen al que se accedía tras aprobar un número de ma-

terias determinado, requisito que cada universidad podría redefinir.¹⁸ Como contrapartida, el artículo 3 de la Ley N° 20654, conocida como “Ley Taiana” y sancionada en el efervescente marzo de 1974, establecía la gratuidad sin requisitos ni criterios a contemplar. A comienzos de 1980, bajo la última y más sangrienta dictadura militar (y durante la segunda presidencia de Rafael Videla –1978/1981–) fue promulgada la Ley N° 22207 de Régimen Orgánico de las Universidades Nacionales. Su texto tomaba como antecedente directo la legislación de 1967, estableciendo así un modelo de universidad autoritario, antirreformista y excluyente. En su artículo 66 establecía que el fondo de cada universidad iba a conformarse con los aportes del tesoro nacional, las ventas de servicios y otros ítems entre los que colocaba los aranceles. Diversos estudios señalan que, hacia 1981 y al menos en las ciudades de Rosario y Buenos Aires, tuvieron lugar manifestaciones y otras iniciativas contra el arancelamiento. A pesar de no haber obtenido respuestas por parte de las autoridades, aquellas acciones activaron y reorganizaron a una militancia estudiantil muy golpeada por la feroz represión (Seia, 2016; Aguila, 2008). Luego, a comienzos de 1984, con la democracia restaurada tras las elecciones de octubre de 1983, la Ley N° 22207 fue derogada.

Al día de hoy, las universidades continúan bajo un régimen de no arancelamiento y como antes, esto se explica por el accionar de la comunidad universitaria, en particular del movimiento estudiantil. La resistida Ley de Educación Superior N° 24521 (del año 1995) contenía algunas disposiciones ambiguas en torno a la responsabilidad del Estado en el reaseguro de los bienes económicos/materiales y en torno a la posibilidad por parte de las universidades de recibir “aportes”. En 2015, fueron modificados los artículos referidos al tema, agregándose el 2/bis que dispone la prohibición de establecer cualquier tipo de

18. Dice su artículo 92: “La enseñanza será gratuita salvo en los cursos para graduados. Las Universidades establecerán el mínimo anual de materias aprobadas con que podrá mantenerse el derecho a esa gratuidad. Fijarán asimismo las excepciones a contemplar, los requisitos que deberán llenarse para recuperar el referido derecho y los aranceles anuales fijos a cobrar en los casos señalados, que no podrán ser inferiores a la asignación básica del menor sueldo de la escala docente. Se establecerán también los derechos por exámenes repetidos y por repetición de trabajos prácticos los que serán progresivos en la misma materia para el mismo alumno. La tasa inicial por examen repetido no podrá ser menor del 5 y por trabajos prácticos del 20% de la asignación básica docente pre-establecida. Los fondos recaudados deberán destinarse íntegramente para becas estudiantiles”. Argentina. Ley Orgánica de las Universidades N° 17245, 1967.

gravamen, tarifa, impuesto o arancel a la educación superior, la cual pasa a ser además considerada un “bien público” y un “derecho humano”.

Bibliografía

- Aguila, G. (2008). *Dictadura, represión y sociedad en Rosario, 1976/1983. Un estudio sobre la represión y los comportamientos y actitudes sociales en dictadura*. Buenos Aires: Prometeo.
- Almaraz, R., Corchón, M. y Zemorain, R. (2001). *¡Aquí FUBA! Las luchas estudiantiles en tiempos de Perón (1943-1955)*. Buenos Aires: Planeta.
- Basualdo, E. (2005). Los primeros gobiernos peronistas y la consolidación del país industrial: éxitos y fracasos. *Cuadernos del CENDES*, 60(22), 113-151. Recuperado de <http://www.re-dalyc.org/articulo.oa?id=40306006>
- Berdichevsky, L., Inglese, O. y Yegros Doria, C. (1965). *Universidad y estudiantes. Universidad y peronismo*. Buenos aires: Libera.
- Buchbinder, P. (2005). *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Califa, J. (2014). *Reforma y revolución. La radicalización política del movimiento estudiantil de la UBA, 1943-1966*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Dussel, I. y Pinneau, P. (1995). De cuando la clase obrera entró al paraíso: la educación técnica estatal en el primer peronismo. En A. Puigrós (comp.), *Discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo, 1945-1955* (pp. 107-173). Buenos Aires: Galerna.
- Ferrero, R. (2005). *Historia crítica del movimiento estudiantil de Córdoba: tomo II (1943-1955)*. Córdoba: Alción.
- Gerchunoff, P. y Antúnez, D. (2003). De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo. En J. C. Torre (comp.), *Los años peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Graciano, O. (2005). La Universidad argentina durante los primeros gobiernos peronistas (1945-1955). En N. Girbal Blacha et al, *Perfiles históricos de la Argentina peronista (1946-1955). Intelectuales, política y discurso*. La Plata: Al margen.
- (2008). *Entre la torre de marfil y el compromiso político. Intelectuales de izquierda en la Argentina. 1918-1955*. Bernal: Editorial de la UNQUI.
- Graciarena, J. (1971). Clases medias y movimiento estudiantil. El reformismo argentino: 1918-1966. *Revista mexicana de sociología*, 33(1), 61-100.
- Kleiner, B. (1964). *20 años de movimiento estudiantil reformista (1943-1963)*. Buenos Aires: Platina.
- Jaramillo, A. (abril de 2012). La gratuidad y la responsabilidad de la universidad pública. *Revista Bicentenario*, 46-47. Recuperado de http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/monitor/bicentenario/bicentenario_2012_%20abril.pdf
- Jauretche, A. (1992). Los Fubistas. En *La colonización pedagógica y otros ensayos. Antología*. Buenos Aires: CEAL.

La supresión del cobro de aranceles universitarios en Argentina

- Mangone, C. y Warley, J. (1984). *Universidad y peronismo (1946-1955)*. Buenos Aires: CEAL.
- Mignone, E. (1998). *Política y universidad. El estado legislador*. Buenos Aires: Lugar editorial.
- Panella, C. (2014). Actitud: publicación de lucha e incitación política en tiempos del primer peronismo. En C. Panella y G. Gorn (comps.), *Ideas y debates para la nueva Argentina: revistas culturales y políticas del peronismo* (pp. 31-60). La Plata: EPC.
- Peralta Ramos, M. (1973). *Etapas de acumulación y alianzas de clases en la Argentina (1930-1970)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Pereyra, D. (2010). La reforma universitaria en argentina. Antecedentes, problemas y desafíos. En D. Toribio (comp.), *La universidad en la argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.
- Pis Diez, N. (2018a). Peronismo, universidad y oposición reformista. El caso de la ciudad de La Plata/Ciudad Eva Perón (1943-1955). *Estudios sociales*, 54. Recuperado de <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/estudiossociales/article/view/6394>
- (2018b). *Universidad, política y radicalización en el posperonismo: el caso de la Universidad Nacional de La Plata y su movimiento estudiantil reformista (1955-1966)*. (Tesis para optar por el grado de doctora en ciencias sociales). Universidad Nacional de La Plata. La Plata. Mimeo.
- Plotkin, M. (1994). *Mañana es San Perón: propaganda, rituales políticos y educación en el régimen peronista 1946-1955*. Buenos Aires: Ariel.
- Portantiero, J. C. ([1971] 2014). Estudiantes y populismo. En M. C. Tortti (dir.), *La nueva izquierda argentina (1955-1976): socialismo, peronismo y revolución*. Rosario: Prohistoria.
- Pronko, M. (2000). *El peronismo en la universidad*. Buenos Aires: Libros del Rojas.
- Recalde, A. y Recalde, I. (2007). *Universidad y liberación nacional*. Buenos Aires: Nuevos Tiempos.
- Rein, M. (1999). Represión versus rebelión: Universidades argentinas bajo el peronismo, 1943-1955. En R. Marsiske (coord.), *Movimientos estudiantiles en la historia de América Latina: volumen 2*. México: UNAM/Plaza Valdés.
- Seia, G. (2016). Militancia, oposición y resistencia estudiantil en la Universidad de Buenos Aires durante la etapa final de la última dictadura (1981-1983). *Historia, voces y memoria*, 10, 21-33. Recuperado de revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/hvm/article/download/3379/3059
- Somoza Rodríguez, M. (1997). Interpretaciones sobre el proyecto educativo del primer peronismo. De "agencia de adoctrinamiento" a "instancia procesadora de demandas. Anuario de Historia de la Educación, 1, 163-184.
- Toer, M. (1988). *El movimiento estudiantil de Perón a Alfonsín: tomo 1*. Buenos Aires: CEAL.
- Torre, J.C. y Pastoriza, E. (2002). La democratización del bienestar. En J. C. Torre (comp.), *Los años peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires: Sudamericana.

Fuentes

Argentina. Ley Universitaria N° 14297. Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires, 1954. Biblioteca Nacional de Maestros. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002752.pdf>

Argentina. Ley Orgánica de las Universidades N° 17245, promulgada el 21 de abril de 1967. Secretaría de Estado de Cultura y Educación de la Nación. Biblioteca Nacional de Maestros. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002753.pdf>

Adorni, O. (1947). *Labor cumplida por la intervención en la Universidad Nacional de La Plata, 1946-1947: tomo 4*. La Plata: UNLP.

Argentina. Decreto N° 29337. *Revista Bicentenario, abril 2012, 48-49*. Recuperado de http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/monitor/Bicentenario/Bicentenario_2012_%20abril.pdf

Argentina. Despacho general: Suspendióse la percepción de aranceles en el segundo ciclo de la enseñanza. Decreto N° 4493. *Boletín de Comunicaciones N° 215 del Ministerio de Educación de la Nación, abril 1952*. Biblioteca Nacional de Maestros. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/3533.pdf>

La gratuidad universitaria: componente central de la planificación universitaria

Guido Riccono

Introducción

La gratuidad universitaria fue la consecuencia de un proceso que posee larga trayectoria en la historia de las universidades argentinas. Desde principios del siglo XX encontramos referencias a la eliminación de cualquier tipo de estipendio por parte de los estudiantes y son conocidas las referencias más o menos explícitas al pedido de gratuidad posteriores a los episodios de Córdoba en 1918. Nos interesa detenernos en este punto ya que el reformismo fue el movimiento que canalizó la demanda por la gratuidad universitaria desde el proceso reformista, pero solo en 1949 el gobierno peronista suprimió los aranceles universitarios en el marco de una serie de reformas legislativas sobre la universidad y, también, en el contexto de una transformación del Estado nacional en su conjunto. Efectivamente, el programa de Estado en la universidad que propuso el peronismo tenía como contrapunto al programa liberal que fue hegemónico hasta los años treinta, pero no al programa de la Reforma de 1918, a partir del cual observamos el reclamo por la gratuidad universitaria que recorrerá los distintos eventos que protagonicen los reformistas durante las décadas de 1920 y 1930.

En una primera parte de este trabajo intentaremos evidenciar aquellos elementos del reformismo que –desde el nuevo Estado– eran considerados como negativos y sujetos a modificación. A continuación, haremos hincapié en las fuentes que –a posteriori– elaboraron una mirada crítica del programa universitario del peronismo. Finalmente, dedicaremos la parte final del trabajo a la gratuidad universitaria como colofón del proceso de transformación

por el que atravesó la universidad durante el peronismo, proceso que aquí llamamos la *universidad planificada*.

El terreno de la planificación universitaria

“Con todas las imperfecciones y contramarchas que se quiera, lo cierto es que los postulados de la Reforma Universitaria encierran una adulta concepción de lo que requiere una sociedad moderna”.

Perón (Sanguinetti, 1998: 4)

A lo largo del siglo XX, con el movimiento surgido en el proceso reformista universitario de 1918 y con su heterogeneidad, pero al mismo tiempo con la necesaria síntesis de aspectos que lo destacaban, los distintos Estados que se fueron desarrollando en la historia argentina consagraron ciertos aspectos de esa heterogeneidad y elaboraron diversas síntesis. Solo es posible explicarlas a partir de un análisis histórico situado que incluya las fases por las que atravesó el Estado nacional y los distintos sectores que lo hegemonizaron, así como su relación con el reformismo realmente existente en cada uno de esos períodos. Contra cualquier intento homogeneizador, el reformismo no fue una unidad que se prolongó a lo largo del tiempo, sino que su reconversión desde 1918 hasta la actualidad es producto de una relación o, mejor dicho, él mismo es una relación entre la universidad y los poderes instituidos y tanto una como los otros fueron cambiando a lo largo del tiempo, lo que provocó una evidente transformación del reformismo en cada momento histórico, junto a la transformación del Estado y la sociedad argentina.

De este modo, el reformismo de los años treinta ha sido un movimiento cuyos lineamientos principales remiten a una fuerte revisión de su legado, en un intento por volver a sus antiguas fuentes o por reconvertirse en un programa nuevo que pueda hacer frente a los avatares de la realidad política y social del momento. De cualquier modo, durante la restauración neoconservadora de los treinta el reformismo atravesó una etapa de reflexión sobre sí mismo, una suerte de reforma permanente donde las preocupaciones pasaban por la escasa relación entre el movimiento reformista y la dinámica social. Especialmente importantes fueron las reflexiones de Deodoro Roca como referente del mo-

vimiento, quien cuestionaba al *universitario puro* intentando revisar el perfil de reformista que habían generado las fuerzas que ellos habían desatado veinte años antes; lo que involucraba una discusión que se había tornado necesaria en 1918, en 1936 era insoslayable y esta vez aparecía relacionada dramáticamente no ya con el movimiento reformista sino con la misma idea de universidad. En efecto, si la unión obrero-estudiantil de 1918 había sido una búsqueda y un encuentro, aunque esporádico, para 1936 se volvió programa, porque lo que Roca observaba con lucidez era que la realidad de esos años ingresaba más en la universidad de lo que lo había hecho en la Córdoba radical de principios de siglo y ya no solo era la sociedad la que reclamaba de la universidad un rol de intervención sobre ella: era el Estado nacional el que comenzaba a encomendarle a la universidad una acción en la coyuntura. Sin abandonar el programa de los años anteriores, el reformismo preperonista en la voz de sus principales referentes logró anticiparse a lo que vendría, buscando revitalizar de ese programa la relación entre universidad y pueblo. Sin embargo, lo que en la década de 1930 era visto como una necesidad de primer orden, a partir de 1945 volvería a ser situado en un lugar subalterno del programa reformista.

Juan Carlos Portantiero fue quien con mayor lucidez observó este problema y lo hizo, no casualmente, durante el convulsionado proceso de la Córdoba de 1969, momento en el que este elemento del programa reformista aparecía nuevamente en el centro de la escena pero, a diferencia de 1936, como una acción real que debería desarrollar no ya el reformismo sino la universidad. Resulta pertinente detenerse en este aspecto de la intervención de Portantiero, ya que es un elemento que no ha sido destacado en los diversos análisis que se han elaborado sobre su obra y se vincula con las distintas maneras con las que se refiere al reformismo y a la universidad. En su *Estudiantes y populismo*, analizaba el rol del movimiento estudiantil reformista en los primeros años de la década de 1940 y subrayaba su actuación en la condena al elenco de militares que llevaron adelante el golpe de 1943 por la postura de neutralidad frente a la guerra y por la intervención de las universidades que se llevó a cabo durante lo que denominaba la dictadura “católico-militar”, hasta 1946. Durante el año anterior, el movimiento estudiantil –en la voz de Portantiero– aparecía coaligado en la Unión Democrática (UD), aunque con ciertas dudas, ya que las gestiones de Perón motorizando desde el Estado determinadas reivindicaciones de la clase obrera industrial ubicaban al refor-

mismo estudiantil ante la paradoja de encontrarse enfrentado a este Estado y, por lo tanto, a sus políticas laborales y previsionales hacia los trabajadores. A partir de allí ya no era el “movimiento estudiantil reformista”, sino el “movimiento universitario” que se expresaba a través de la Federación Universitaria Argentina y la Federación Universitaria de Buenos Aires, participando en la primera fila del antiperonismo, transformándose en el ala combativa de la oposición, orquestada por los “viejos políticos” contra Perón. Son dos las implicancias de esta caracterización.

En primer lugar, a partir de 1945, la universidad en su conjunto era un problema político y no únicamente el segmento estudiantil, porque era la universidad –docentes, estudiantes y autoridades– la que formaba parte de la Unión Democrática en la contienda electoral; pero, más importante aún, lo hizo en la Marcha de la Constitución y la Libertad de septiembre de 1945, en la que demostró su capacidad de movilización extramuros (exclaustrada) junto a las fuerzas liberales y conservadoras, dándole incluso su único aspecto de vitalidad, “la única posibilidad de movilización a la plaza” (Portantiero, 2018: 157). El movimiento universitario reformista así caracterizado se transformó en la vanguardia de la UD, y su componente dinámico dentro de una coalición desacostumbrada a tener que demostrar en la plaza su capacidad de movilización. Portantiero veía en el movimiento obrero y en Perón el factor dinámico de la sociedad argentina frente a la UD, que no fue sino a través de la universidad donde logró cierto dinamismo de una coalición hegemonizada por los viejos políticos y las viejas ideas liberal-conservadoras. A esta altura, el movimiento universitario reformista es el factor dinámico del conservadurismo liberal y de allí se desprende la degradación a una ubicación subalterna en la jerarquía de su programa a uno de los ejes de la Reforma del 18: la unión obrero-estudiantil. Es allí donde radicaba el mayor problema político del reformismo universitario, y si 1918 encontró al movimiento como el sector dinámico de la sociedad argentina, 1945 nos devuelve un reformismo vetusto y abroquelado frente a los nuevos desafíos del país, aunque eficiente en su tarea de movilización de los ideales liberales, en la voz de Portantiero.

Es por esto que Perón no podía “regalarles la autonomía a las universidades”, porque allí se encontraba el sector más dinámico de la oposición. Portantiero continuaba de este modo una línea de investigación inaugurada por Halperin Donghi, quien sostuvo que la universidad era para “el nuevo

régimen un problema político, no ideológico o cultural” (Halperin Donghi, 1962: 184). A diferencia de este último, Portantiero señalaba que el problema político se debía no tanto a las acciones del Estado, sino a las del movimiento reformista en la curva que hemos descripto. En cambio, Halperin Donghi sentenciaba una suerte de política universitaria clasista del peronismo: “no sabe demasiado bien qué hacer con ella y ello explica la indiferencia con que ese régimen consideró la extracción de sus servidores universitarios” (1962: 184). La lectura que Halperin Donghi hizo de la universidad, no sin lucidez, está atravesada por esta narrativa en la que la universidad es algo superior e incomprendible para el peronismo. Además, la continuidad de estas reflexiones es que la universidad no es tan manejable como otros sectores de la sociedad: resuenan las ideas acerca de la demagogia de Perón y la vulnerabilidad de los sectores populares para ser seducidos por esta demagogia, frente a las casas de estudio de nivel superior que logran captar la verdadera esencia del peronismo. Volveremos sobre esta línea de interpretación párrafos más adelante.

En segundo lugar, Portantiero reproducía la lectura que el propio Perón hacía del movimiento reformista universitario como instrumento de los políticos, en una operación que le negaba autonomía de acción, sobre todo a los estudiantes. En efecto, Perón incluyó en sus discursos referidos a la universidad una caracterización sobre los estudiantes como instrumento de los políticos liberales, a sabiendas de su importancia dentro de la coalición electoral que competiría en las elecciones de 1946. En ese sentido, es importante contrastar esta operación con la lectura que el reformismo hacía de sí mismo como juventud incontaminada y heroica durante los sucesos de 1918: “la única puerta que nos queda abierta a la esperanza es el destino heroico de la juventud” (AA.VV., 2013: 19). En 1945, Perón buscó desarticular este imaginario colectivo que se había construido sobre la juventud reformista, y encuadró el problema universitario como uno de índole política, a raíz de las desviaciones del movimiento reformista, y –al igual que Portantiero– lo situó como orquestado por el programa liberal.

Una posible consecuencia de este análisis es que durante 1943-1946 el liberalismo haya adquirido un perfil reformista y el populismo uno revolucionario. No adscribimos a esta conclusión porque supone una trasposición mecánica de categorías propias del marxismo clásico a los programas históricos que se han hecho Estado en la historia argentina. Más bien, entendemos que

el reformismo como tradición ubicó en un lugar subalterno de su programa a su componente más dinámico, la unión universidad-pueblo. El peronismo como etiqueta del populismo vernáculo solamente observó la unificación del carácter conservador del programa liberal junto al énfasis formalista del reformismo de los años treinta y cuarenta que, en vez de acompañar o disputar al populismo en su rol de dirección de los trabajadores urbanos, se replegó a un combate que lo encontró desarmado y a destiempo. Los trabajadores industriales son peronistas desde antes de 1945 y la sociedad y el Estado argentinos le venían reclamando a la universidad una mayor intervención sobre la realidad: el populismo no hizo otra cosa que tomar nota de este reclamo y hacerse eco para desprestigiar a la universidad como apéndice del liberalismo y sujeta a los avatares de los políticos de esa fracción ideológica.

Entonces, la demanda de vinculación entre universidad y sociedad fue un componente que a partir de los años treinta gravitó con peso en el cuestionamiento que por fuera y por dentro se le hizo al rumbo universitario y a la conducción reformista de las casas de estudio. Resulta insoslayable incorporar otro elemento al análisis: la oposición entre fascismo y democracia en el que las universidades se ubicaron dentro del campo democrático de la sociedad argentina. Incluso, es de suma importancia no perder de vista la inclusión de Perón en el elenco de militares que llevaron adelante el golpe de Estado del 4 de junio de 1943. Pues las fuentes indican que esta marca de nacimiento del peronismo “fue un dato imposible de borrar por parte de las elites ilustradas del país” (Cortés, 2008: 149) y –agregamos nosotros– una trasposición mecánica de la realidad europea a la coyuntura local.

Estos elementos fueron centrales en la definición del terreno en el cual tuvo lugar la disputa en la sociedad argentina entre el liberalismo y el populismo como programas de Estado contrapuestos. El movimiento universitario reformista ocupó el lugar de factor dinámico del programa liberal –como ya sostuvimos–, movilizándolo sus recursos en contra de lo que llamaban el fascismo criollo.

Conviene detenerse en otro componente importante del movimiento reformista fuertemente cuestionado desde el vértice estatal desde 1943. Nos referimos a la actuación de los estudiantes en los gobiernos universitarios durante la década de 1930. Conocido como el *plebiscito estudiantil*, los estudiantes lograron acumular poder de decisión en las designaciones de los

docentes de las universidades, a tal punto que el plebiscito era caracterizado como un mecanismo de disciplinamiento de los docentes y corrupción de los ideales reformistas de la gesta de 1918. En términos legislativos, la referencia aparece por primera vez en 1945, año de transición en el que —luego de dos años de intervención universitaria— el movimiento reformista retomó las riendas de las universidades. El Decreto 3156/45 se propuso la normalización de las universidades a través de cinco artículos, en el último de ellos la propuesta para que se deroguen “en los Estatutos de las Universidades Nacionales las disposiciones que autorizan la intervención de los delegados estudiantiles en la designación de profesores” (Archivos de la Facultad de Filosofía y Letras, 10/02/1945) resulta paradigmática, porque 1945 fue el momento de la vuelta del reformismo al poder universitario. Al año siguiente, Osvaldo Loudet, conocido protagonista de las jornadas reformistas de 1918, quien renunció a su cátedra de Psicología el 18 de marzo de 1946 en oposición al gobierno peronista, sostenía que

En lo que respecta al plebiscito estudiantil —expresó— es la vergüenza mayor que debe soportar la Universidad, y numerosos profesores han llegado a la cátedra después de haberse hundido en el fango del plebiscito (Archivos de la Universidad de Buenos Aires, 1946: 5).

Durante el año siguiente fue el viceinterventor nacional Fernando Bustos quien —en su defensa al proyecto de Ley N° 13031— criticaba el voto de los estudiantes en las designaciones docentes, considerando que el derecho que poseían sobre el gobierno universitario se había desfigurado, convirtiéndose en un factor de corrupción, ya que los estudiantes otorgaban su voto a cambio de estipendios económicos. En el contexto de un año revuelto en el que nada estaba decidido, los estudiantes reformistas aparecían como responsables de la inversión de los fines a los que se debía dedicar la universidad, en la voz de un sector del reformismo y del nuevo Estado emergente. Pero no únicamente esa voz, también los medios de comunicación acompañaban esta crítica desde tiempo atrás. Según el diario *La Prensa*:

Este espectáculo deplorable se ofreció hace pocos días entre los alumnos de la Facultad de Ciencias Médicas y a nadie ha causado asombro: ni a los estudiantes yaduchos, como se ve, en triquiñuelas electorales; ni a los profesores que siguieron,

desde lejos, el proceso de una elección cuyos resultados no agregaron ningún galardón a la personalidad de los favorecidos por el procedimiento estudiantil; ni a las autoridades de la Facultad (*La Prensa*, 25/05/1930).

La situación descripta había sido investigada y evidenciada por el jurista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, el doctor Eusebio Gómez, a quien el Consejo Superior de la Universidad encargó el estudio de las sospechas de corrupción en las designaciones docentes del 28 de junio de 1943. De acuerdo a Halperin Donghi, “la corrupción deliberada de las nuevas fuerzas que la Reforma había introducido en la vida universitaria” (1962: 161) era algo notorio sobre todo en Derecho y Ciencias Médicas de la UBA. Incluso, el autor citado argumentaba que las renunciaciones al cargo de rector por parte de Saavedra Lamas y Labougle –quienes adujeron problemas de salud para no continuar en sus funciones– se debieron a la imposibilidad de resolver este conflicto, que es posible constatar en las fuentes aquí seleccionadas.

Es decir, lo que observamos es que el movimiento reformista se encontraba desprestigiado en determinados sectores claves de la sociedad, y esto fue capitalizado por el nuevo Estado para generar consenso acerca de la necesidad de la reforma de la legislación universitaria. En efecto, el proceso que dio lugar a la emergencia de las disposiciones legislativas del peronismo estuvo caracterizado por una aguda crítica a lo vivido en los años anteriores en las casas de estudio. En los discursos de Perón de 1943-1955 uno de los temas más visitados por el mandatario era la caracterización negativa que hacía de la década de 1930, donde conjugaba fraude, corrupción política y gobierno de la oligarquía. Todo este arsenal funcionó para deslegitimar a la universidad durante el gobierno del GOU, aunque se utilizó con mayor insistencia luego del convulsionado año 1945. Las agudas críticas que Perón enunciaba fueron cruciales para preparar el camino y conseguir que la intervención de las universidades tuviera argumentos que la sustenten y también para lograr la legitimación de las reformas legislativas que sucedieron. Con relación a lo discursivo, otro elemento merece ser destacado: el 27 de febrero de 1947 Perón brindó uno de una interminable cantidad de discursos en los que se referiría a las universidades argentinas. En este discurso en particular comentaba cuáles eran las obras que el gobierno consideraba prioritarias: los edificios de la Facultad de Derecho, de Medicina y el Hospital Escuela. Las conclusiones

a las que arribó las extraemos de un discurso posterior, enunciado en la Universidad de Córdoba el 30 de mayo de 1947. En esta oportunidad, Perón equiparaba la crisis de la nación con la crisis de las universidades, extendiendo los problemas de la sociedad y la política argentina de la década de 1930 a la realidad universitaria. Esta crisis es la que su gobierno intentaría resolver:

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

Aunque aquí se destaquen los problemas edilicios, el énfasis está puesto sobre la idea de crisis de la nación en su conjunto, no únicamente de la educación superior. Los problemas edilicios, justamente, representan simbólicamente los problemas nacionales: paredes caídas a pedazos, falta de materiales y de aulas, etcétera. Los edificios deficientes de las universidades argentinas eran los ejemplos que utilizaba Perón para caracterizar al estado de la educación superior y de la nación durante la década de 1930; en palabras de Halperin Donghi: “Crisis en la nación, crisis en la Universidad” (1962: 147-196). De este modo, el peronismo llevó adelante el programa de transformación del Estado y lo hizo a través de la conjugación de contenidos críticos sobre el período anterior. La universidad, en esa conjugación, era un elemento más, aunque destacado, producto del rol que ocupó como factor dinámico del programa liberal. Así, el movimiento universitario, acusado de estar alejado de los problemas sociales, de no generar transparencia en las designaciones docentes, sobre todo a partir del plebiscito estudiantil, fue incorporado —en la voz del nuevo Estado— a la infamia de la década del treinta. Esta operación logró allanar el camino para la aparición de la universidad planificada. Los años 1946 y 1947 fueron los de las expulsiones y renunciaciones docentes, los de los circuitos paralelos creados por numerosos profesores críticos al peronismo que desarrollaron sus actividades fuera de las aulas universitarias y los de la transformación universitaria desde la legislación hasta las estructuras de las cátedras, como detallaremos en la última parte de este trabajo.

El peronismo y la universidad

“A través del tiempo y de los años va adquiriendo cada vez más fuerza la frase histórica de la Reforma Universitaria en el Manifiesto de los Hombres Libres: Nuestras verdades son, y dolorosas, de todo el continente”.

J. W. Cooke, 1946

Ahora bien, si efectivamente esto sucedió en el convulsionado período preperonista, ¿de dónde proviene la lectura detractiva al proceso de transformación del Estado y de la planificación universitaria? Creemos que es pertinente avanzar en el tiempo con el fin de incorporar elementos de análisis que permitan comprender esta problemática. Sin ánimo de reconstruir el período posterior a la caída de Perón y la hegemonía reformista sobre lo que se denominó Universidad de Oro, nos interesa detenernos en la construcción de dos relatos críticos del Estado peronista y su relación con la universidad durante 1958-1962.

En ese período, las teorías desarrollistas se habían insertado fuertemente en las universidades. El caso paradigmático fue el rectorado de Risieri Frondizi entre 1957 y 1962 en la Universidad de Buenos Aires. Con él comenzaron los primeros pasos hacia la modernización de la universidad y el énfasis en la investigación académica. Así, se produjo un progresivo aumento de las dedicaciones exclusivas —figura creada durante el peronismo— para los docentes de la Universidad de Buenos Aires. Siendo un número tan reducido como nueve en el año 1958, sumaban 500 docentes con esas dedicaciones para el año 1962 (Buchbinder, 2005: 182). Al mismo tiempo, se destinaron mayores recursos para la investigación y diversificaron su origen, permitiendo la entrada de subsidios provenientes de fundaciones extranjeras, como la Fundación Ford o la Fundación Rockefeller.

Del mismo modo, las universidades se modificaron internamente, desde su estructura curricular hasta el reemplazo de las facultades por los departamentos, promoviendo la articulación entre las disciplinas de una universidad y conviviendo con la multiplicidad de institutos creados durante el peronismo. Además, se produjeron cambios a nivel edilicio, creando nuevos centros de estudio y la renovación de los ya existentes.

Estos elementos confluyeron en la multiplicación de publicaciones académicas y de intercambio entre investigadores. A la aparición de nuevas revistas universitarias, su mantenimiento y periodicidad, se sumaron las conferencias, artículos y reseñas que proliferaron y “la consolidación en el ámbito universitario de una serie de instancias de legitimación y mecanismos de circulación de los saberes académicos” (Suasnábar, 2004: 49). En ese marco, surgió, de la mano de Tulio Halperin Donghi, *Historia de la Universidad de Buenos Aires*, la primera obra que realiza un análisis sistemático de lo ocurrido en las universidades durante el peronismo. En un cambio trascendental de las universidades y con ese presente, Halperin se propuso analizar su pasado como estudiante. Es significativo el hecho de que compartía ideas y proyectos con quien fuera una influencia importante de su vida intelectual, Gino Germani, un exiliado de la persecución del fascismo italiano que arribó a las costas del Río de la Plata en 1934 y a partir de 1941 se convirtió en investigador ad honórem del Instituto de Sociología de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, para luego ser su director, a partir de 1955 y hasta 1965 (Germani, 1962: 24). Germani compartió grupos de trabajo con Halperin Donghi (entre otros intelectuales importantes de la época) y creemos que su influencia se deja ver en la *Historia de la Universidad de Buenos Aires*.

En primer lugar, aparece en el libro un marcado contraste entre el período 1930-1955 y lo que sucedió a partir de ese año en la Universidad. La década peronista era cuestionada fuertemente por Halperin Donghi como se expuso anteriormente, así como por Germani, aunque nunca asimilada al fascismo (Germani, 1962: 26). Las conocidas tesis de Germani acerca de la *Política y sociedad en una época en transición*, del mismo año 1962, en un texto profundo, complejo y fundamental para la sociología científica argentina, presentaban al peronismo como “un espécimen propio en la tardía transición de una sociedad tradicional a otra moderna e industrial que estaba atravesando el país” (Camarero, 2012: 25), aunque Germani no se refería exclusivamente al peronismo, sino a que “nuestra época es esencialmente una época de transición, que tiene características inusitadas en la historia de la especie” (Germani, 1962: 89). Halperin Donghi, a su modo, también ubicaba a la Universidad de Buenos Aires en un período de crisis transicional durante 1930-1955, de la que saldrá a partir de la Revolución Libertadora, intentando reconstruirse. La Universidad se ubicaba como un sector de polarización y conflicto, renuente a los designios de la in-

tervención estatal y en oposición política frente a su pérdida de autonomía. En contraste, la política de Lonardi frente a la elección de Romero como rector fue “prudente ya que gracias a ella la tarea de reconstrucción universitaria fue menos difícil” (Halperin Donghi, 1962: 198). Aquí creemos que hay un elemento en común: la crisis transicional del período 1930-1955 en el país –Germani– y en las universidades –Halperin–.

Por otro lado, Miguel Somoza Rodríguez sitúa los estudios realizados sobre el peronismo y la educación como parte de dos grandes corrientes historiográficas. En su descripción, la primera corriente:

Caracteriza al peronismo como un movimiento político autoritario o directamente, totalitario, que coartó las libertades públicas [...] Que implementó un conjunto de técnicas y procedimientos de manipulación de la conciencia [...] Las clases medias, merced a su mayor madurez y experiencia, habrían reconocido la naturaleza autoritaria o totalitaria del peronismo y habrían sido inmunes a esa manipulación ideológica [...] Esta interpretación acostumbra soslayar las políticas redistributivas del peronismo... (Somoza Rodríguez, 2006: 22).

En *Historia de la Universidad de Buenos Aires* aparecen estos elementos. Halperin Donghi sostenía que la Universidad era un problema político para el peronismo, que “no sabe demasiado bien qué hacer con ella y ello explica la indiferencia con que ese régimen consideró la extracción de sus servidores universitarios” (1962: 184). El autor caracterizaba la vida universitaria como de “adhesión sumisa al régimen y de pasivo conformismo” (1962: 186). El régimen trató a la Universidad como “plaza vencida” y al suprimir la “mayor parte de los aranceles universitarios dio por concluida exitosamente la tarea de abrir la Universidad al pueblo” (1962: 188).

En las pocas líneas que Halperin Donghi le dedica a lo sucedido con los profesores en la Universidad durante el peronismo, sostiene que ni las autoridades ni los profesores que asumieron cargos en 1947 fueron capaces de “fijarse sus propios objetivos en el terreno universitario” y por eso el proyecto peronista hacia la UBA “fue un fracaso total”. Esto debido a que la Universidad era un problema político y a que

los codiciosos o amedrantados auxiliares que el gobierno había encontrado en la Universidad estaban lejos de tener ninguna desinteresada firmeza de convic-

ciones; sabían que si encaraban con medida de cualquier clase los problemas de carácter político o docentes del sector a su cargo, provocarían una efervescencia de la cual serían sin duda las primeras víctimas (1962: 192).

Así, la Universidad es inicialmente un problema porque el peronismo no sabe qué hacer con ella y, luego, se convierte en yerma a partir de los violentos ataques dispuestos por el Estado (cesantías, persecuciones y la pérdida de autonomía a través de la Ley N° 13031) y deja de ser un problema político (como hasta 1945) para convertirse, en los sucesivos diez años, en un espacio vacío. El peronismo, en esta interpretación, quiere vencer a la Universidad como factor político y lo logra; el peronismo trata a la Universidad como a un adversario político en la lectura que elaboró Halperin Donghi. En la época de transición, el peronismo era una vuelta atrás en el proyecto universitario, y Halperin veía con buenos ojos el movimiento que estaba viviendo en 1962, caracterizado por el lugar privilegiado brindado a la ciencia como motor del desarrollo social y el desarrollo de la autonomía universitaria. De todas maneras, cabe la pregunta acerca de la herencia dejada por el peronismo para el período conocido como etapa dorada de la universidad, y evaluar qué relaciones pueden establecerse entre la universidad durante el peronismo y la de años posteriores.

De este modo, en 1962, tanto Halperin Donghi como Germani cuestionaban fuertemente la experiencia peronista, el primero analizando a la universidad y el segundo en el ya citado y en trabajos menos conocidos como *La integración de las masas a la vida política y el totalitarismo*, de 1956 (Amaral, 2003). Aparecían así, en 1962, las dos referencias críticas académicas hacia el peronismo más importantes a partir de las cuales se construyó una narrativa opositora a los términos que el nuevo Estado había creado. Al mismo tiempo, funcionaron como legitimación de la universidad que estaban viviendo ambos autores y de la cual eran protagonistas.

En los años previos a 1962, comenzamos a oír otras voces que quizá sean útiles para comprender el contexto de aparición de las obras de Germani y Halperin Donghi. En efecto, José María Monner Sans –reconocido docente y decano desde 1960 hasta 1962 de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA– sostenía en una sesión del Consejo Superior de la UBA:

existe una tendencia a no hablar del peronismo ni recordar lo que significa, y que si bien adhiere a la condenación de los defectos que tienen las fuerzas armadas, quiere rendir tributo a ellas, por haber llevado a cabo la Revolución que derrocó al tirano, Revolución que además hizo posible la nueva existencia de la Universidad (Archivos UBA, Sesiones, 1962: 8847).

Así, en el marco de un nuevo golpe de Estado que desalojó a Frondizi de la presidencia de la nación, Monner Sans cuestionaba el olvido de la comunidad académica sobre los males que había cometido el peronismo. En un año clave como 1962, en el que tomaban impulso las críticas a la Revolución Libertadora y a los militares como grupo de poder, Monner Sans llamaba la atención sobre una situación trascendental: existe una tendencia a no hablar del peronismo ni recordar lo que significa. Esto no quería decir que los académicos se estaban olvidando del peronismo, sino que no recordaban lo malo que había sido ¿Por qué esta amnesia? ¿La comunidad académica olvidaba lo malo del peronismo o, mejor dicho, la comunidad académica comenzaba a leer la experiencia peronista de modo menos negativo?

La evidencia del cambio de signo es importante porque al advertir la tendencia creciente que no recuerda lo malo del peronismo, Monner Sans nos refleja, en realidad, las nuevas concepciones que de él se estaban haciendo. ¿Reflejan los análisis de Germani y Halperin Donghi un intento por recordar los males del peronismo en momentos en los que la comunidad académica comenzaba a mirar de otro modo el pasado universitario y nacional?

En ese sentido, si la lectura crítica que Halperin formuló sobre la Universidad durante el peronismo fue editada por la propia UBA, también es importante destacar los fondos que recibió Germani para realizar sus estudios. Las fundaciones Ford y Rockefeller fueron las que proveyeron al Departamento de Sociología de los recursos económicos necesarios para llevar adelante su tarea. En efecto, el 7 de junio de 1960, fue la Fundación Ford la encargada de colaborar para el desarrollo y la expansión del Departamento de Sociología. Luego de una serie de visitas de profesores de la Fundación Ford (Wolf y Silbert) a la Facultad de Filosofía y Letras, donde tomaron cursos de sociología a cargo de Gino Germani, dieron cuenta de las deficiencias del Departamento y se comprometieron a lograr que la Fundación colaborara, algo que finalmente ocurrió en 1960. Los fondos estaban destinados a la contratación de expertos

y profesionales extranjeros; para estudios y perfeccionamiento en el exterior de profesores e investigadores del Departamento así como de graduados; para contribuir con la biblioteca de la Facultad; para la adquisición de equipamiento para la investigación y la enseñanza y, finalmente, un fondo para investigaciones y reserva. La mitad de los 210.000 dólares recibidos estaba destinada al primer ítem, mientras que 50.000 dólares se dirigieron para viajes de estudio en el exterior por parte de docentes y graduados del Departamento. El resto se repartía equitativamente entre los ítems señalados. Se aclaraba en la resolución que todo lo concerniente a decisiones sobre el uso del dinero, así como de la selección docente, quedaba en manos del Departamento de Sociología y de la Universidad de Buenos Aires (Expediente 129814/60).

El consejero superior Rolando García fue el encargado de visitar la Fundación Ford en calidad de representante de la UBA para gestionar el subsidio de la Fundación al Departamento de Sociología. Tal como él mismo sostuvo, dicha iniciativa fue en connivencia con Risieri Frondizi y fue criticada por minorías de derecha y de izquierda. En relación con las primeras, extrañadas porque recibían el financiamiento sectores acusados de comunistas y no ellas. Con respecto a las minorías de izquierda, porque advertían que dichos subsidios eran formas de penetración imperialista en el mundo universitario (Rotunno y Díaz de Guijarro, 2003: 61).

Como se ha sostenido, durante los años sesenta los debates en torno a la problemática nacional estuvieron dominados por los ejes reforma o revolución, sobre todo, a partir de la “Revolución Cubana que no solo modificaría el debate sobre las alternativas políticas, instalando la posibilidad real de una transformación social, sino también operaría como ruptura con las referencias nacionales desde donde argentina siempre intentó mirarse” (Suasnábar, 2004: 53). En efecto, durante la década de 1960 se reconstruyó un imaginario político centrado en Latinoamérica, buscando allí las referencias que permitan explicar la situación nacional en desmedro de la tradicional búsqueda en el espejo europeo. Allí, la oposición a Estados Unidos y el imperialismo generó nuevas configuraciones en el espacio intelectual del cual las universidades formaban parte y las lecturas en clave regional cobraron relevancia, como la de Cooke al inicio de éste segmento. Así, la experiencia peronista comenzó a ser leída en esta clave y en los sesenta florecieron lecturas y espacios políticos que buscaban en el período 1945-1955 sus referencias frente a la penetración

imperialista en las casas de estudio y la sociedad argentina. Además, los golpes de Estado, producto de la inestabilidad política que poseía a la proscripción del peronismo como condicionante de la tutela militar sobre los gobiernos semidemocráticos del período, condujeron a vastos sectores políticos e intelectuales a revisar los años del peronismo en el Estado y en las universidades. En ese contexto, en esa amnesia sobre los males del peronismo que denunciaba Monner Sans, la UBA promovía una historización de sí misma a través del primer libro que intentaba relatar los años peronistas en clave de *mediocridad totalitaria* con la edición a cargo de EUDEBA de la *Historia de la Universidad de Buenos Aires* por Halperin Donghi, heredera de las tesis germanianas.

Entonces resulta insoslayable responder: ¿qué modelo universitario era el que había construido el peronismo? ¿Cuáles eran los aspectos de esa universidad que estaban siendo revisados?

La gratuidad universitaria

“Que la universidad escuche los rumores de la sociedad, que observe las necesidades del pueblo”.

Fernando Bustos, diciembre de 1946

Las ideas y políticas que maduraron en el peronismo son previas a los años de su hegemonía. El movimiento en torno a la universidad planificada lo podemos rastrear desde 1930 tanto en la voz de actores protagónicos como en disposiciones legales específicas que pretendían reformar el rumbo que había asumido la universidad. En efecto, si la Ley N° 13031 de 1947 sintetiza la visión que el peronismo tenía sobre la universidad, sería un error ver en sus leyes una innovación radical en materia de legislación universitaria. En 1932 se formuló un proyecto de ley que fue presentado al Congreso Nacional el 10 de mayo de 1932 por Manuel de Iriondo, ministro de Justicia e Instrucción Pública durante el gobierno (y con la aprobación) de Agustín P. Justo, bajo el nombre de “Ley Orgánica de las Universidades”. No logró concretarse, pero su articulado expresaba una afinidad con las propuestas legislativas que se harán durante el peronismo quince años más tarde.

En ese sentido, el cargo docente con dedicación exclusiva, la gratuidad en la educación superior, la división en zonas geográficas del país para que se desarrollen estudios locales que incentiven las economías regionales y la regulación vía legal de un impuesto específico destinado a la educación superior corresponden al proyecto de ley de 1932.

Es interesante destacar cómo estas políticas universitarias que son insignia del peronismo (la gratuidad, la dedicación exclusiva docente, un impuesto a la población para sostener a estudiantes de bajos recursos y la relación entre las universidades y su entorno regional) fueron esbozadas quince años antes, lo que refuerza nuestra idea de que el peronismo representa la maduración de la universidad planificada y no algo nuevo que no poseía antecedentes.

Sin embargo, el articulado presentado posee importantes diferencias en relación con las leyes que tuvieron vigencia durante el peronismo. En primer lugar, porque el Poder Ejecutivo perdía todo tipo de conexión con las instituciones académicas (designaciones docentes y autoridades se proponían como funciones exclusivas de las universidades) y limitaba sus funciones a aprobar o rechazar los presupuestos y estatutos universitarios y los planes de estudio de las facultades, pero sin poder hacerles modificaciones (art. 7). En segundo lugar, porque el rol ocupado por los estudiantes en el gobierno universitario (con voz y voto en los consejos directivos y superior de las facultades y de cada universidad, respectivamente) era mayor que en la propuesta del peronismo (art. 5°). De modo que la autonomía y el cogobierno universitario fueron los dos elementos que en la Ley Orgánica de las Universidades de 1932 se integraron a un intento por planificar la universidad, y serán el centro de la oposición entre peronismo y reformismo a partir del gobierno peronista. Como decíamos en páginas anteriores, el reformismo se revisa asimismo desde los tempranos años treinta.

Así como el reformismo, lo hizo también la sociedad argentina y fundamentalmente el Estado que atravesó una serie de transformaciones insoslayables durante la década de 1930:

su rol principal no es ya traducir al nivel de las decisiones políticas los intereses de una clase dominante de origen agrario (o los intereses de una fracción de esa clase dominante) sino la relación de esos intereses con los de las otras capas propietarias estructuradas alrededor de la acumulación de capital industrial. El Estado se realiza

así como equilibrador dentro de un bloque de poder más complejo; como moderador de una alianza objetivamente estructurada alrededor de los intereses comunes de distintas clases (Murmis y Portantiero, 1987: 97. Subrayado del original).

Es importante destacar que los años treinta —la Década Infame, la Concordancia, la Restauración Oligárquica, la Restauración Neoconservadora— conforman un período de tiempo en el que se enfatizan, en términos políticos, la instrumentalización del Estado que comenzaba a ser un actor trascendental en materia económica, que inició un nuevo rumbo, combinando su histórica dirección agroexportadora con una de tipo industrialista, y es aquí donde se destaca el rol del Estado implementando políticas proteccionistas dirigidas a fortalecer la producción nacional. Esto tendrá consecuencias importantes para lo que sucedió durante la década siguiente, en la que es posible observar una continuidad de esta política estatal y el crecimiento de sus funciones en el conjunto de la sociedad. La década del treinta culminó con el golpe de Estado de 1943, en el que convivieron diversos sectores heterogéneos entre los que se destacó Perón a través de sus políticas en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Guerra y la vicepresidencia de la nación. Para los sectores populares, la figura de Perón cobró una relevancia imprevisible y logró capitalizarla en las elecciones de 1946.

Sin embargo, la inclusión de Perón entre los militares que llevaron a cabo el golpe de Estado de 1943, caracterizado como golpe fascista —“la marca de nacimiento” en las palabras de Halperin Donghi—, sería el dato sobre el que se estructuró la oposición entre los intelectuales (dentro de los cuales se encontraban aquellos pertenecientes al segmento académico) y Perón. Esa tensión se evidenció en los discursos de Perón, cuando al referirse a los profesores universitarios de las décadas anteriores a su gobierno, sostuvo que

Formaron generaciones descreídas —amantes de todo lo extranjero por el snobismo de poder aparentar una cultura que estaban lejos de poseer—, desamorados de la patria y de todo lo que ella representa, para terminar rindiendo culto a lo más exótico, extravagante y ruin de otros pueblos y civilizaciones (Perón, 1997, Tomo X, Vol. I: 77 y 78).

Los intelectuales, cosmopolitas y universales, entraron en conflicto con la política nacionalista y particular del peronismo. La tensión entre la ideología

nacionalista por parte del peronismo y el universalismo intelectual aparecen como rasgos ideológicos troncales del período. También es posible formular la oposición entre universitarios y clase obrera a través de la revisión de los hechos del 17 y 18 de octubre de 1945 –donde se dieron manifestaciones frente a edificios académicos– y de los cánticos de los obreros como “Alpargatas sí, libros no”. Tomando estos elementos, es posible ver cómo “los obreros afirmaban tanto su identidad social como cultural frente a una institución que identificaban como una expresión de la cultura de las elites dominantes y de cuyos beneficios se encontraban excluidos” (Graciano, 2008: 52).

Ahora bien, conociendo los antecedentes proponemos un mapeo de las principales políticas universitarias del peronismo y las características de las universidades desde 1945 hasta 1955. El foco del análisis estará puesto sobre la UBA, la Universidad en la cual habría tenido mayor influencia el modelo típico de universidad planificada.

Durante los nueve años de gobierno peronista se produjo un crecimiento de la Universidad de Buenos Aires en relación con algunos parámetros. En términos económicos, el presupuesto destinado a la UBA en 1943 había sido de 15.674.664, 50 de pesos, aprobado por el rector Saavedra Lamas (Archivos de la UBA, 1942: 32); mientras que en 1946 fue de 17.374.061 de pesos moneda nacional, aprobado el 17 de julio de 1946 a través del Expediente N° 9125/46 del Ministerio de Hacienda y del Expediente N° 15681/46 del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública (Archivos de la Universidad de Buenos Aires, 1946: 293-296).

Del total del presupuesto, casi el 75% estaba destinado a sueldos, mientras que el 25% restante se destinaba a otros gastos. Por lejos, la Facultad de Ciencias Médicas era la que más fondos recibía del porcentaje total, seguida por la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales; la Facultad de Agronomía y Veterinaria; la Facultad de Ciencias Económicas; la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales; la Escuela de Comercio Carlos Pellegrini; el Colegio Nacional Buenos Aires y, finalmente, la Facultad de Filosofía y Letras. El resto se repartía entre institutos, el Hospital de Clínicas, el Consejo Superior y el Rectorado, y las Cuentas Especiales. Estos porcentajes se mantendrán hasta el último año de gobierno peronista.

El presupuesto del año 1947 fue fijado en 22.757.125 pesos moneda nacional (Archivos de la Facultad de Filosofía y Letras, 20/03/1947), au-

mentando levemente la cantidad del año anterior, y con el 73% destinado a sueldos. El cambio brusco se produjo en el año 1948, en el que se fijó un monto de 66.600.000 pesos moneda nacional, triplicando el presupuesto del año anterior (Archivos de la Universidad de Buenos Aires, 1948: 278-279). A continuación, en el año 1949 el presupuesto se mantuvo en alza, pero con parámetros similares al año previo: 68.468.510 pesos moneda nacional y se mantuvo el 75% del total destinado a sueldos (Archivos de la Facultad de Filosofía y Letras, 18/02/1949, Expediente N° 38292/949). A partir del año 1950, se produjo una estabilidad que conservó un número similar al anteriormente citado hasta 1955 aunque, dada la supresión de aranceles en las universidades nacionales, el Estado por primera vez fijó un límite máximo para el presupuesto de ese año. En ese sentido, el Poder Ejecutivo determinó “realizar las economías que permitan ajustar la inversión” a la suma de 74.177.908 pesos moneda nacional como máximo destinado a la Universidad Nacional de Buenos Aires. Sin embargo, la Ley 13558, que estableció el presupuesto del año 1950, arrojó un total de 70.507.684 pesos moneda nacional para el presupuesto de la Universidad Nacional de Buenos Aires, es decir, un ajuste mayor al previsto.

Diversos investigadores han sostenido que “a partir de 1950 fue, lisa y llanamente, la miseria” en materia económica y se ha descrito a la Universidad durante los últimos cinco años de gobierno peronista como de estancamiento económico¹ (Halperin Donghi, 1962: 189). Sin embargo, el ajuste económico no lo observamos en términos presupuestarios de la UBA. Para dimensionar el peso de la institución en el territorio nacional, destacamos que en 1950 la Universidad Nacional de Buenos Aires recibió la misma cantidad de fondos en concepto presupuestario que la sumatoria de los presupuestos de la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional de la Plata, más la

1. El viraje del gobierno peronista a partir del año 1949 fue notorio en materia económica. El acercamiento a los EE.UU. en contra del declamado antiimperialismo, la política económica de ajuste que se vivió también adentro de las casas de estudio y el afianzamiento de la doctrina peronista hicieron que se produzca un alejamiento entre los sectores medios y el gobierno (Mangone y Warley, 1984: 33). Además del conflicto con los sectores eclesiásticos y rurales que desgastaron la imagen de Perón frente a amplias capas sociales. A este período se lo ha denominado como la *vuelta al campo* (Girbal-Blacha, 2005: 36): una manera de sostener el retroceso del modelo industrialista y la búsqueda de las necesitadas divisas a través del mecanismo tradicional de la venta de materias primas al exterior.

mitad de lo recibido por la Universidad Nacional de Cuyo. Para el año 1953 la Universidad recibió 90.852.134 pesos moneda nacional y, finalmente, en el año 1955 la Universidad de Buenos Aires recibió 149.958.028 pesos moneda nacional (Datos disponibles en Centro de Documentación e Información del Ministerio de Hacienda de la Nación).

En total, el presupuesto destinado a la Universidad Nacional de Buenos Aires se multiplicó por siete en los nueve años de gobierno de Perón, manteniendo la misma división porcentual de 75% para salarios docentes.

En relación con el desarrollo de la política científica, es importante destacar que además de la creación de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), se crearon la Dirección Nacional de Energía Atómica (DNEA) en mayo de 1951 y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CNI-CyT) el 17 de mayo de 1951. Este último organismo será un antecedente del CONICET y, como destaca Diego Hurtado, “las metas que el CNI-CyT recomendó para el año 1952 muestran su atención de incidir sobre la planificación de la producción” (2009: 83), característica que se destaca aquí también para el caso universitario. Del mismo modo, es importante señalar que durante la época peronista hubo un crecimiento sin par de las actividades relacionadas con la industria editorial –de la publicación de obras nacionales y de la edición de ejemplares– que si bien es posible detectarlo desde la década de 1930, se incrementó en porcentajes históricos durante el peronismo, “una buena parte de estas prósperas editoriales pertenecían o estaban directamente controladas por opositores al gobierno” (Neiburg, 1998: 168 y 169).

Aunque estas descripciones no sean medulares para la temática aquí trabajada, en el marco de una caracterización general de la relación entre el peronismo y la universidad son insoslayables, del mismo modo que la creación de la Universidad Obrera Nacional y el incentivo a las escuelas técnicas brindado por el gobierno peronista.

En términos de matrícula, se triplicó la cantidad de estudiantes en esos nueve años –en todas las universidades nacionales–; pasó de 51.272 estudiantes en 1947 a 143.542 en 1955 (Mangone y Warley, 1984: 28). Por su parte, en 1953, se suprimió el examen de ingreso de todas las universidades nacionales, lo que, de acuerdo a estos autores, generó problemas edilicios en la mayoría de las facultades y, por primera vez, se instauró un sistema de becas para estudiantes de bajos recursos a partir de un impuesto del 2% sobre los

sueldos establecido en la Ley N° 13013 (arts. 87 y 107). Esto permitió que para el año 1956, Argentina fuera el país con mayor cantidad de estudiantes universitarios en toda América Latina (Buchbinder, 2005: 161). Sin embargo, no hubo un crecimiento de egresados proporcional al observado en la matrícula, ni una alteración en la orientación profesional de los estudiantes durante los nueve años de gobierno peronista (Mangone y Warley, 1984: 28 y 29). Otra investigación sostiene que “durante la primera mitad de los años cincuenta, solo por un breve período, las ciencias básicas y tecnológicas, particularmente las carreras del área de Ingeniería, ocuparon el primer lugar en la matrícula” (Buchbinder, 2005: 161). Por otro lado, en 1948 el gobierno aprobó el Plan Analítico de Construcciones Universitarias, con el objetivo de centralizar y unificar las obras –en la Facultad de Derecho–; en 1949, se creó la Subsecretaría Universitaria, dependiente de la Secretaría de Educación; se crearon catorce nuevas facultades en las cinco universidades existentes y, sobre la base de escuelas que ya funcionaban en la Universidad de Buenos Aires, se crearon la carrera de Odontología, Arquitectura y Urbanismo (Juarros, 2011: 81). Además, durante el peronismo, se crearon una innumerable cantidad de Institutos en todas las facultades.

Por otro lado, a partir del año 1948 se inició un proceso “poco coordinado y sistemático” de extensión universitaria, fundamentalmente en el área de Ingeniería (Mangone y Warley, 1984: 32), que no se profundizó pero se dieron los primeros pasos para el desarrollo de este aspecto central de la Universidad. En ese marco, el Decreto N° 4642 de 1949 establecía la creación del proyecto “Núcleos de Conexión”, con el objetivo explícito de que “todas las universidades incorporen a su régimen el principio de conexión entre las investigaciones y los estudios científicos que en ella se realizan y los problemas que plantea el desarrollo de la vida industrial de la nación”. Estos grupos estaban compuestos por profesores titulares, adjuntos o directores de institutos y “hombres de la industria, directores de laboratorios industriales, de explotaciones agrícolas o ganaderas y de las finanzas y de la economía”, para acercarlos a la Universidad. El hincapié estaba puesto, sobre todo, en las ingenierías.

Por último, el 3 de septiembre de 1946 el Poder Ejecutivo derogó en los estatutos de todas las universidades nacionales las disposiciones que fijaban un límite de edad a los profesores titulares para continuar en el ejercicio de la cátedra (Archivos de la Facultad de Filosofía y Letras, 03/09/1946).

Palabras finales

En este marco de análisis, la universidad fue para el nuevo Estado un factor determinante del desarrollo nacional, visto como objetivo superior al cual la universidad debía acoplarse. El peronismo consideraba al Estado como el actor central de la organización nacional, cuestión que era retomada de los años treinta en los que el perfil histórico del Estado liberal se iba modificando. La gratuidad universitaria no fue una política aislada, sino que se incluyó en el marco de la planificación de la política universitaria. La gratuidad fue una política educativa producto de un programa de Estado —el Estado populista—, fue la expresión más acabada del intento por formular una política estatal que vinculara a la universidad con el pueblo, y orientó los recursos del Estado para garantizar el derecho a la educación superior de los sectores populares, retomando un viejo anhelo reformista de principios del siglo XX.

Durante la década de 1960 estos elementos de la planificación universitaria tuvieron una continuidad, aunque —como sostuvimos— vinculados con la penetración de fondos internacionales para el sostenimiento de la investigación académica. Los análisis académicos críticos acerca de la experiencia peronista en la universidad aparecieron por primera vez a través de esos fondos y de la pluma de investigadores que poseían una mirada negativa sobre todo lo ocurrido durante el peronismo y no únicamente sobre el segmento universitario. Su aparición se dio en el marco de una profunda revisión de la imagen del peronismo que se había construido en los siete primeros años de proscripción. Así, los años sesenta serán los del surgimiento de una capa de intelectuales, académicos, grupos políticos y sectores sociales que comenzarán a mirar al peronismo a través de otra óptica y, sin dudas, la gratuidad universitaria será uno de los elementos más destacados de ese proceso en el que se combinó esta demanda del movimiento universitario histórico junto a la planificación de la universidad y su ubicación como factor clave del desarrollo nacional.

Bibliografía

Fuentes utilizadas

Archivos de la Universidad de Buenos Aires. Años: 1942, 1943, 1946, 1948, 1962.

Archivos de la Facultad de Filosofía y Letras. Años: 1945, 1946 y 1947

Actas de las Sesiones de Consejo Directivo de la Universidad de Buenos Aires (1942-1956), Buenos Aires.

La Prensa (25/05/1930).

Bibliografía

Amaral, S. (2003). La experiencia de la libertad: Gino Germani y el significado del peronismo. *Anuario del CEH*, (2-3)2-3.

AA.VV. (2013). *Manifiesto Liminar. Legado y Debates Contemporáneos*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Buchbinder, P. (1997). *Historia de la Facultad de Filosofía y Letras*. Buenos Aires: EUDEBA.

----- (2005). *Historia de las Universidades Argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.

Buchrucker, C. (1999). *Nacionalismo y Peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955)*. Buenos Aires: Sudamericana.

Camarero, H. (2012). Claves para la relectura de un clásico. En M. Murmis y J. C. Portantiero (1971), *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Ciria, A. y Sanguinetti, H. (1983). *La Reforma Universitaria (1918-1983)*. Buenos Aires: CEAL.

Cortés, C. (2008). En F. Naishtat y P. Aronson (eds.) y M. Unzué (coord.), *Genealogías de la Universidad Contemporánea. Sobre la Ilustración o pequeñas historias de grandes relatos*. Buenos Aires: Biblos.

Fiorucci, F. (2011). *Intelectuales y Peronismo. 1945-1955*. Buenos Aires: Biblos.

Graciano, O. (2008). *Entre la torre de marfil y el compromiso político. Intelectuales de izquierda en la Argentina. 1918-1955*. Bernal: Universidad de Quilmes.

Girbal Blacha, N. (2005). *Perfiles históricos de la Argentina peronista (1946-1955)*. Buenos Aires: Al Margen.

Germani, G. (1962). *Política y Sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós.

La gratuidad universitaria: componente central de la planificación universitaria

- (2010). *La sociedad en cuestión. Antología comentada*. Buenos Aires: CLACSO.
- Halperin Donghi, T. (1962). *Historia de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: EUDEBA.
- (1995). *Argentina en el callejón*. Buenos Aires: Ariel.
- Ñiño Carrera, N. (2012). *La estrategia de la clase obrera. 1936*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Hurtado, D. (2009). *La Ciencia Argentina. Un proyecto inconcluso 1930-2000*. Buenos Aires: Edhasa.
- James, D. (1995). El 17 y 18 de octubre de 1945: el peronismo, la protesta de masas y la clase obrera argentina. En J. C. Torre (comp.), *El 17 de octubre de 1945*. Buenos Aires: Ariel.
- Juarros, F. (2011). *La Universidad peronista: entre el desarrollo económico-social y la intervención. El caso de la UNT (1946-1955)*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Mangone, C. y Warley, J. (1984). *Universidad y peronismo (1946-1955)*. Buenos Aires: CEAL.
- Murmis, M. y Portantiero, J. C. (1987). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Neiburg, F. (1998). *Los intelectuales y la invención del peronismo*. Buenos Aires: Alianza.
- Perón, J. D. (1997). *Obras Completas*. Buenos Aires: Docencia.
- Portantiero, J. C. (2018). *Estudiantes y Política en América Latina. El proceso de la Reforma Universitaria (1918-1938)*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- Rotunno, C. y Díaz de Guijarro, E. (comps.) (2003). *La construcción de lo posible. La Universidad de Buenos Aires de 1955 a 1966*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Sanguinetti, H. (1998). *La Reforma Universitaria. Ochenta años*. Buenos Aires: Página/12.
- Sigal, S. (2002). Intelectuales y peronismo. En J. C. Torre (coord.), *Nueva Historia Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Somoza Rodríguez, M. (2006). *Educación y Política en Argentina (1946-1955)*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Suasnábar, C. (2004). *Universidad e intelectuales. Educación y política en la Argentina (1955-1976)*. Buenos Aires: Flacso Manantial.

El derecho humano a la educación superior. Una revisión a la luz de los 70 años de la gratuidad

Mauro Benente

I- Introducción

En 1951 Jorge Luis Borges escribió unas breves líneas tituladas “Kafka y sus precursores”, y tras varios destellos de lucidez que se encuentran en el escueto escrito, en el último párrafo se lee una muy potente sentencia: “cada autor crea sus precursores” (Borges, 1974: 711). Es la novedad radical de Kafka, de un autor o una autora; es el acontecimiento el que crea aquello que se tiene como sus antecedentes, sus precursores, incluso sus influencias. Para decirlo de modo más directo y contundente: sin Kafka no habría precursores de Kafka.

Un ejercicio que guarde aires de familia, podría predicarse de los antecedentes de la educación superior como derecho humano. La novedad radical en esta materia se sitúa en la II Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe (CRES), celebrada entre el 4 y el 6 junio de 2008 en Cartagena de Indias, que estableció en su *Declaración final* que “la Educación Superior es un derecho humano y un bien público social”. Esta potente concepción fue receptada en el ordenamiento jurídico argentino mediante la Ley N° 27204, sancionada el 28 de octubre de 2015, que sustituyó la conceptualización de la educación superior como servicio (art. 1, Ley N° 24521), por la de “un bien público y un derecho humano personal y social” (art. 1, Ley N° 27204). Finalmente, a nivel regional, fue confirmada por la *Declaración final* de la III CRES, celebrada entre el 11 y el 15 de junio de 2018 en Córdoba, que reafirmó “el postulado de la Educación Superior como un bien público social, un derecho humano y universal, y un deber de los Estados” (III Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe, 2018: 1).

Una de las dimensiones de la educación superior como derecho humano y como bien público social es su desmercantilización, que entre otros aspectos supone su desarancelamiento. Ahora bien, una vez que situamos la novedad radical que encontramos en la II CRES, podemos encontrar algunas disposiciones pretéritas que, justamente a la luz de esta primicia, se transforman en precursores o antecedentes. En este sentido, instrumentos internacionales de derechos humanos como la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 26), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 13), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13), la Convención de los Derechos del Niño (art. 28) ya habían declarado a la educación como un derecho humano. Sin embargo, en estos documentos, que pueden tenerse como precursores de la segunda declaración de la CRES, encontramos cierta ambivalencia respecto de la matriz antimerkantil: mientras la Declaración Universal y la Declaración Americana declaran la gratuidad solamente de la educación primaria, la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza estipula que no puede haber discriminación motivada en consideraciones económicas en el acceso a la educación superior (art. 4), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales menciona la implementación progresiva de la gratuidad de la educación superior (art. 13, inc. c) —que es reafirmada en la Observación General N° 13, párrafo 14, del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales—.

En el breve texto de Borges, la proyección de luz se realiza desde la novedad hacia los precursores: Kafka es el que crea, recrea y dota de sentido a sus precursores. De todas maneras, me parece que se puede trazar un recorrido inverso e indagar en qué medida los precursores, los antecedentes, aportan luz sobre la novedad —incluso cuando esta cree a aquellos—. Dicho de otro modo, y para ser más preciso, la declaración de la educación superior como un derecho humano supone una novedad intensa, pero su conceptualización se encuentra en disputa: como sucede con cada derecho, es posible hallar definiciones más conservadoras y otras emancipatorias. Es así que podemos preguntarnos: ¿qué implica que la educación superior sea un derecho humano? ¿Cuáles son sus contornos conceptuales? Para recoger algunos elementos que nos permitan resolver estos interrogantes, una opción puede ser revisar los antecedentes y precursores de la educación superior como derecho humano. Es decir, recuperar aquellas discu-

siones, argumentaciones y conceptualizaciones que se ensayaron sobre ciertos aspectos de la educación superior como derecho humano, en este caso la gratuidad, cuando todavía no se articulaban bajo la gramática de los derechos.

En la Argentina, en el plano legislativo, la educación superior como derecho humano se reconoce en el 2015, con la mencionada Ley N° 27204, pero el desarancelamiento, uno de los elementos constitutivos de la conceptualización de este derecho, tiene su antecedente más remoto en el Decreto N° 29337, dictado el 22 de noviembre de 1949 por el entonces presidente Juan Domingo Perón, tiempo antes que los instrumentos internacionales de derechos humanos anteriormente citados. La gratuidad estuvo bastante presente en la política universitaria del peronismo, atravesada por la necesidad de abrir las puertas de la universidad al pueblo. Es por ello que me interesa revisar los motivos y las razones que sustentaron la gratuidad, y restituirlos en vistas de dotar al derecho a la educación superior de contornos conceptuales emancipatorios. Quisiera, pues, revisar con qué contenido se llenó la medida de suprimir los aranceles universitarios para, eventualmente, emplearlos en vistas de lograr una conceptualización amplia, emancipatoria, del derecho humano a la educación superior.

En la primera parte de este trabajo, repaso la historia legislativa de la educación superior, enfatizando sobre dos de las variables que componen la apertura (o el cierre) de las puertas de la universidad: los exámenes de ingresos y el (des) arancelamiento de los estudios. Luego reviso el modo en que la gramática de la apertura de puertas de la universidad, de la vinculación entre universidad y pueblo, estuvo presente en la épica que acompañó a la Reforma del 18. En tercer lugar, realizo un estudio sobre los debates parlamentarios que se dieron con motivo de la Ley N° 13031, que es la primera ley universitaria sancionada por el peronismo, y la Ley N° 14297, también dictada durante el gobierno peronista, que cuatro años después del dictado del Decreto 29337, es la primera norma parlamentaria que declara la gratuidad de los estudios universitarios.¹ Cierro el trabajo retomando algunas dimensiones que se pueden reponer de estos deba-

1. Un estudio sobre los debates parlamentarios acerca de las leyes universitarias del peronismo debería complementarse con las discusiones que giraron en torno a la creación de la Universidad Obrera, pero por razones de espacio no podré abordarlas. Al respecto ver Dércoli (2018).

tes, no para estructurar una colección de recuerdos, sino en vistas de dotar de densidad al concepto de educación superior como derecho humano.

II- Esquema legal y universitario antes, durante y después del peronismo

Hacia la década de 1940, en Argentina existían solamente seis universidades nacionales: Córdoba (fundada en 1613), Buenos Aires (creada en 1821), La Plata (inaugurada en 1897, pero nacionalizada en 1905), Litoral (fundada en 1919), Tucumán (de 1921), y Cuyo (fundada en 1939). Por su parte, la legislación universitaria se reducía a la Ley N° 1597, sancionada el 25 de junio de 1885, conocida como Ley Avellaneda, puesto que Nicolás Avellaneda fue el senador –cargo que ocupaba en simultáneo al de rector de la Universidad de Buenos Aires– que redactó el proyecto. La Ley Avellaneda sufrió una sutil modificación en 1895 –mediante la Ley N° 3271– y sus escasos cuatro artículos rigieron durante algo más de 60 años. Prácticamente, toda la regulación de las universidades estaba plasmada en sus estatutos, pero en su muy breve articulado, la Ley asumía la existencia de aranceles para estudiar: los denominados “derechos universitarios” (Ley N° 1597, art. 1, inc. 7). Por su parte, no había precisiones sobre los exámenes de ingresos, temática que estaba regulada en los estatutos universitarios, y que solo de modo muy excepcional estuvo legislada. La Ley N° 1597 fue derogada por la Ley N° 13031, sancionada el 26 de septiembre de 1947, promediando el décimo noveno mes del primer gobierno de Perón. En esta ley no estaba prevista la gratuidad de los estudios superiores, pero sí se contemplaba un sistema de becas, unas vinculadas al desempeño académico y otras relacionadas con situaciones de necesidades insatisfechas. Tal como mencionaré más adelante, la Ley N° 13031 fue muy resistida por la tradición del reformismo universitario, que fue muy crítica tanto del gobierno peronista en general, como de sus políticas de educación superior en particular.

La Ley N° 13031 fue reglamentada en abril de 1948 mediante el Decreto N° 9958/48, y en 1949 Perón dictó otros tres decretos en materia de educación superior: el N° 6233/49, de creación de la Subsecretaría Universitaria; el N° 16960/49, sobre las atribuciones de la Subsecretaría Universitaria;

finalmente, el Decreto N° 29337/49, del 22 de noviembre, que suspendió “con anterioridad al 20 de junio de 1949 el cobro de los aranceles universitarios actualmente en vigor de suspensión de aranceles universitarios” (art. 1). La suspensión se hizo con carácter retroactivo al 20 de junio porque en esa fecha, en un discurso radiofónico, Perón recordó que al iniciar su presidencia había dado inicio a la construcción de una escuela en la ciudad de Tarija, tal como lo había planeado Manuel Belgrano, de quien se conmemoraba su muerte. Y retomando sus ideas y pensamientos, Perón anunció: “quedan suprimidos los actuales aranceles universitarios en forma que tal enseñanza sea absolutamente gratuita y al alcance de todos los jóvenes argentinos que anhelan instruirse para bien del País. Para honrar a los héroes, nada mejor que imitarlos” (Perón, 2016a: 417). El Decreto fue dictado varios meses después del anuncio, pero contempló su efecto retroactivo —que no logró corroborar si efectivamente se cumplió—.

El Decreto N° 29337/49 fue complementado por el Decreto N° 6401, del 25 de marzo de 1950, que reiteró que “los estudiantes que ingresen y cursen regularmente carreras en las Universidades Nacionales no abonarán derecho alguno de matrícula, enseñanza o exámenes” (art. 1). Por su parte, el Decreto N° 4493, dictado el 7 de marzo de 1952, suspendió la “percepción de aranceles y otros derechos fiscales que gravan la enseñanza que se imparte en los establecimientos respectivos dependientes del Ministerio de Educación” (art. 1). Este último decreto dispuso, pues, el desarancelamiento ya no solamente de la universidad, sino de toda la educación superior. Finalmente, en el elenco de legislaciones peronistas, resta mencionar su segunda Ley, la N° 14297, sancionada el 18 de diciembre de 1953, en la que se establecía que uno de los objetivos de las universidades debía ser “asegurar la gratuidad de los estudios” (art. 1, inc. 7). Esta era la primera vez que una ley del Congreso garantizaba la gratuidad de los estudios universitarios, pero su vigencia se prolongó solamente por dos años, y la gratuidad recién volvió al plano legislativo dos décadas más tarde, junto con el regreso del peronismo al gobierno.

El gobierno de Perón fue derrocado el 16 de septiembre de 1955, y a las tres semanas, el 7 de octubre de ese año, el gobierno de facto de Lonardi dictó el Decreto-Ley N° 477/55, que derogó las Leyes N° 13031 y N° 14297, restituyó la vigencia de la Ley Avellaneda y, además, dictó la intervención de todas las universidades nacionales. La justificación de la derogación de las

leyes del peronismo, y la reposición de la Ley Avellaneda, se fundamentaron en el derecho de enseñar y aprender, puesto que en el decreto se lee que el “propósito inflexible del gobierno revolucionario establecer el pleno ejercicio de la autonomía universitaria, necesario requisito para salvaguardar la libertad académica y la libre actuación de los derechos de enseñar y aprender que garantiza la Constitución Nacional”. Aquí se restituía la vigencia de la Ley Avellaneda en vistas de garantizar el derecho de enseñar y aprender, mientras que –tal como veremos– una de las razones esgrimidas por el peronismo para derogarla había sido, justamente, que no garantizaba tal derecho.

En diciembre de 1955, el gobierno de facto de Pedro Eugenio Aramburu dictó el Decreto-Ley N° 6403/55, que con algunas modificaciones estuvo vigente hasta el 25 de abril de 1967, cuando durante la dictadura de Juan Carlos Onganía se sancionó la Ley N° 17245. El decreto, que tuvo sutiles modificaciones en 1956 y en 1957, se centró en la regulación de los órganos de gobierno de las universidades –fundamentalmente en sus competencias y modos de elección– retomando una lógica de autonomía cercana al reformismo, y en menor medida reguló el funcionamiento del sistema de concursos docentes.² Asimismo, habilitó la posibilidad de crear universidades privadas (art. 28), dando el puntapié inicial para cierta separación entre el sistema universitario y el Estado (Buchbinder, 2005: 174), y abriendo espacio a las universidades confesionales, puesto que las primeras universidades privadas que se crearon fueron la Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires y la Universidad del Salvador, ambas en 1959. Los gobiernos constitucionales de Arturo Frondizi y de Arturo Umberto Illia mantuvieron la vigencia del Decreto-Ley N° 6403/55, y en materia legislativa, solo cabe destacar que Frondizi reglamentó, mediante del Decreto N° 1404/59, el funcionamiento de las universidades privadas.

Sobre el cobro de aranceles, en el Decreto-Ley N° 6403/55 no se lee ninguna referencia, y solamente se hace alusión al régimen de autarquía de

2. El sistema de concursos tuvo cierta lógica de proscripción hacia quienes habían participado del gobierno peronista, y que al decir de Buchbinder (2005: 172) se extendió a otras agrupaciones políticas. En particular, el art. 32 del Decreto-Ley estipulaba: “no serán admisibles tampoco al concurso, quienes en el desempeño de un cargo universitario, de funciones públicas o de cualquier otra actividad, hayan realizado actos positivos y ostensibles de solidaridad con la dictadura [el gobierno peronista], que comprometan el concepto de independencia y dignidad de cátedra”.

las universidades.³ De todas maneras, aunque todo indicaba que la legislación lo habilitaba, las universidades no restituyeron el cobro de aranceles. La situación se modificó cuando bajo otro gobierno de facto, en este caso el de Juan Carlos Onganía, el 21 de abril de 1967 se sancionó la Ley N° 17245. La normativa estableció, por primera vez en un texto legal, los exámenes de admisión (art. 82), redujo la participación estudiantil en el gobierno de la universidad, que se limitó a tener voz en los Consejos Académicos de las Facultades, y reintrodujo parcialmente el arancelamiento del sistema universitario. El artículo 92 estableció la gratuidad de los estudios de grado, mencionaba el “derecho a esa gratuidad”, pero aclarando que estaba sujeta a la aprobación de un mínimo anual de materias, y estipulando el pago de los exámenes repetidos, siendo que lo recaudado debía ser destinado a becas estudiantiles.⁴ En el mensaje de elevación de la Ley, escrito por Carlos María Gelly y Obes –ministro de Educación– y Guillermo Antonio Borda –ministro del Interior–, se argumentaba que “la enseñanza será gratuita, pero tal derecho está reservado a quienes cumplan con la regularidad debida a sus obligaciones universitarias” (Borda y Gelly y Obes, 1985: 102). Aquí aparece una gramática de derechos para sustentar la gratuidad, pero también se enuncian –en la misma norma y en los mismos fundamentos– restricciones al derecho reconocido. La vigencia de esta Ley orgánica de las universidades nacionales fue relativamente breve, extendiéndose solamente hasta marzo de 1974.

Tras casi dos décadas de proscripción, en las elecciones del 11 de marzo de 1973, el peronismo –con el instrumento electoral del Frente Justicialista de Liberación– se impuso en las elecciones presidenciales. Héctor José Cám-

3. El art. 1 decía que las universidades públicas “se organizan y desenvuelven dentro de un régimen jurídico de autarquía. Tienen pleno gobierno de sus estudios y la administración de su patrimonio”. Por su parte, el art. 27 encomendaba a los Ministerios de Hacienda y Educación estudiar “las condiciones necesarias para asegurar la autarquía financiera de las universidades nacionales [...] mediante la creación de un fondo universitario nacional y para proponer oportunamente las normas que, a tal efecto, ha de dictar el Poder Ejecutivo”.

4. El art. 92 disponía: “La enseñanza será gratuita, salvo en los cursos para graduados. Las universidades establecerán el mínimo anual de materias aprobadas con que podrá mantenerse el derecho a esa gratuidad. Fijarán asimismo las excepciones a contemplar, los requisitos que deberán llenarse para recuperar el referido derecho y los aranceles anuales fijos a cobrar en los casos señalados, que no podrán ser inferiores a la asignación básica del menor sueldo de la escala docente. Se establecerán también los derechos por exámenes repetidos y repetición de trabajos prácticos, los que serán progresivos en la misma materia para el mismo alumno. La tasa inicial por examen repetido no podrá ser menor del 5%, y por trabajos prácticos del 20% de la asignación básica docente preestablecida. Los fondos recaudados deberán destinarse íntegramente para becas estudiantiles”.

pora gobernó 49 días y, tras un llamado a elecciones, Perón asumió su tercera presidencia, modificando y rechazando buena parte del gabinete de Cárpora, pero manteniendo a Jorge Taiana, el ministro de Educación. En comparación con la situación política que existía en las universidades al iniciar su primera presidencia, en esta oportunidad Perón se hizo cargo de la primera magistratura con un panorama muy distinto: la dictadura de Onganía había puesto en funcionamiento una política de mano dura sobre las universidades y el movimiento estudiantil, pero lejos de lograr el objetivo de despolitizar la universidad, el resultado fue una politización, partidización y hasta una peronización –fundamentalmente de izquierdas– de los claustros universitarios (Barletta, 2001). Finalmente, si en el primer gobierno de Perón existían seis universidades nacionales, en esta tercera presidencia el número era de veintitrés, y una buena parte de ellas habían sido creadas muy recientemente, entre 1970 y 1973, en el marco del Plan Taquini.⁵

Con este escenario, que lucía una buena presencia del peronismo en los distintos claustros universitarios, el 14 de marzo de 1974 el Congreso sancionó la Ley N° 20654, que cambió radicalmente las premisas de la Ley N° 17245 y del Decreto-Ley N° 6403/55. La denominada “Ley Taiana” disponía:

Las universidades nacionales son comunidades de trabajo que integran el sistema nacional de educación en el nivel superior con el fin de impartir enseñanza, realizar investigación, promover la cultura nacional, producir bienes y prestar servicios con proyección social y, haciendo los aportes necesarios y útiles al proceso de liberación nacional, contribuir a la solución de los grandes problemas argentinos (art. 1).

Bajo esta impronta, el nuevo sistema legal devolvió a los estudiantes la participación en los órganos de gobierno, y el artículo 4 restituyó explícita-

5. A las existentes en la década de 1940 –Córdoba, Buenos Aires, La Plata, Litoral, Tucumán, y Cuyo–, se le sumaron: Universidad Nacional de Catamarca (1972), Universidad Nacional de Entre Ríos (1973), Universidad Nacional de Jujuy (1972), Universidad Nacional de La Pampa (1956), Universidad Nacional de Lomas de Zamora (1972), Universidad Nacional de Luján (1973), Universidad Nacional de Misiones (1973), Universidad Nacional de Río Cuarto (1971), Universidad Nacional de Rosario (1968), Universidad Nacional de San Juan (1973), Universidad Nacional de Salta (1972), Universidad Nacional de San Luis (1973), Universidad Nacional de Santiago del Estero (1973), Universidad Nacional del Comahue (1971), Universidad Nacional del Nordeste (1956), Universidad Nacional del Sur (1956), Universidad Tecnológica Nacional –ex Universidad Nacional Obrera– (1948).

mente la gratuidad de la enseñanza. En el mensaje dirigido al Congreso de la Nación con motivo de la presentación del proyecto, el ministro Taiana acuñó la gramática de una universidad popular, que había estado presente durante el primer peronismo, y con un lenguaje sutilmente distinto también había sido empleado en la Reforma. En aquella presentación, Taiana no apeló al lenguaje de los derechos, pero sí vinculó directamente el sueño de una universidad popular con la gratuidad de los estudios:

La universidad del pueblo, sostenida con los fondos de la Nación, mantiene sus claustros colmados por la juventud de ese mismo pueblo, confundidas todas las clases sociales, abiertas sus puertas en forma irrestricta a todos aquellos que en el continuo de la educación gratuita tienen vocación y aptencia por estudios de nivel superior (Taiana, 1974a: 6).

Asimismo, la Ley estableció un sistema de becas de ayuda económica, de estímulos, de asignación a la familia, y dirigidas a estudiantes extranjeros, medidas que en la discusión del proyecto se vincularon estrechamente con la gratuidad.⁶ Por su parte, sobre los exámenes de ingresos, no se estableció una prohibición ni tampoco una habilitación explícita, sino que se 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). El ingreso, entonces, quedó en manos de la autorregulación de las universidades, y por ejemplo en la Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires —así rebautizada durante el rectorado de Rodolfo Puiggrós—, los exámenes fueron reemplazados por cursos de nivelación no eliminatorios (Friedemann, 2016).

6. Al mes de sancionarse la ley, en el discurso de posesión de los rectores normalizadores de las Universidades de Entre Ríos, Jujuy, San Juan y San Luis, Taiana sostenía: “señala la ley la gratuidad de la enseñanza pero, como muy bien alguien dijo aquí, no debe referirse solamente a la gratuidad de los aranceles, cosa que por otra parte fue realizada por primera vez en la universidad argentina en el período 1947/55. No basta con la supresión de los aranceles; debemos considerar que los estudios universitarios exigen un esfuerzo económico que debe ser neutralizado para que realmente sean gratuitos, facilitando al estudiante los elementos necesarios para su desempeño como tales [sic]: los libros de texto, el transporte, las vacaciones, la ayuda sanitaria, etcétera. Desde el momento que son adultos substraídos total o parcialmente a la actividad laboral, debe buscárseles de una manera gradual y masiva la compensación suficiente. Y para ello está el sistema de becas propuesto” (Taiana, 1974b: 22).

La “Ley Taiana” tuvo una corta vigencia, puesto que la dictadura cívico-militar iniciada el 24 de marzo de 1976 dictó, el 11 de abril de 1980, la Ley N° 22207, que retomó buena parte de la estructura de la Ley N° 17245, emitida durante la dictadura de Onganía. Sobre la temática de los aranceles, el artículo 39 disponía que “respetando el principio de igualdad de oportunidades, la enseñanza podrá arancelarse conforme a una reglamentación general, dentro de los límites razonables y con posibilidades de excepciones o de aranceles diferenciales”. Por su parte, también se introdujo la posibilidad de reinstaurar los exámenes de admisión (art. 34, inc. 2). El mensaje de la Ley corresponde a la pluma de Juan Rafael Llerena Amadeo y José A. Martínez de Hoz, y sobre la reintroducción de los aranceles, se leen varios argumentos. El arancelamiento “significa una novedad respecto a lo establecido desde hace muchos años en el país, pero es fruto del necesario sinceramiento que tenemos que hacer los argentinos, en todas sus áreas, para consolidar la reorganización nacional en marcha” (Llerena Amadeo y Martínez de Hoz, 1985: 152). Los nefastos ministros de Educación y de Economía, agregaban que con el arancelamiento no se estaba pagando el costo de las universidades, sino que “se estaría ejercitando el principio de solidaridad, para beneficio de todos los estudiantes. Porque la idea es que lo que se recaudare por ese concepto se ha de destinar a servicios a los alumnos” (Llerena Amadeo y Martínez de Hoz, 1985: 152).

Raúl Alfonsín asumió la presidencia el 10 de diciembre de 1983, y tres días más tarde dictó el Decreto N° 154/83, de intervención y normalización de las universidades nacionales. Entre los fundamentos del decreto se encontraba la necesidad de garantizar la autonomía universitaria, y también la importancia de consolidar a la universidad como “institución abierta al pueblo afianzando el principio de igualdad de oportunidades y posibilidades”. El 16 de diciembre de ese año, Alfonsín envió un proyecto de ley que contenía un régimen provisorio de normalización que, con el N° 23068, fue sancionado como Ley el 13 de junio de 1984. La norma derogó la Ley N° 22207, restituyó la vigencia de los estatutos universitarios previos al 29 de julio de 1966 –fecha del golpe de Estado a Illia–, estableció las competencias de los rectores, consejos superiores y decanos normalizadores, pero no estipuló nada sobre los aranceles. El artículo 1 de la ley presentaba a este régimen como provisorio, a la espera de la “correspondiente ley de fondo”, que llegó en pleno auge de las políticas neoliberales, con la sanción de la Ley de Educación Superior, N° 24521.

Así como durante 1970-1973 se creó más de una decena de universidades nacionales, lo mismo debe decirse del período 1988-1995, en el que fundaron –principalmente en el Conurbano Bonaerense– otras nueve.⁷ Hacia la finalización de ese ciclo de creaciones, el 20 de julio de 1995, se sancionó la Ley de Educación Superior que, con ciertas modificaciones, se mantiene vigente. En su versión original, la Ley concebía a la educación superior como un “servicio” (art. 2), no aludía a la temática arancelaria, y respecto del ingreso solamente mencionaba el requisito de haber aprobado los estudios medios (art. 7), con un régimen especial para los y las mayores de 25 años que no contaran con ese requisito. Veinte años después, el 28 de octubre de 2015, el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 27204, que modificó la gramática del “servicio” por la de los derechos, puesto que declaró que “la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho humano personal y social” (art. 1 Ley N° 24521, modificado por Ley N° 27204). Bajo la matriz conceptual de los derechos, la ley explicitó 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” (art. 2bis Ley N° 24521, agregado por Ley N° 27204). Finalmente, siempre bajo el paraguas conceptual de los derechos, se prohibió el carácter eliminatorio de los cursos o evaluaciones de ingreso, puesto que se dispuso que el “ingreso debe ser complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada institución de educación superior debe constituir, pero que en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminador” (art. 7° Ley 24521, modificado por Ley N° 27204). Por su parte, más allá de la potencia de la gramática de los derechos, esta ley cierra un tercer ciclo, también poderoso, de creación de universidades nacionales, que se condensó entre 2003 y 2015, con la fundación de veintitrés universidades nacionales e institutos universitarios.⁸

7. Se establecieron: la Universidad Nacional de Formosa (1988), la Universidad Nacional de General San Martín (1992), Universidad Nacional de General Sarmiento (1993), Universidad Nacional de La Matanza (1989), Universidad Nacional de la Patagonia Austral (1994), Universidad Nacional de La Rioja (1993), Universidad Nacional de Lanús (1995), Universidad Nacional de Quilmes (1989), Universidad Nacional de Tres de Febrero (1995), Universidad Nacional de Villa María (1995).

8. Se crearon: la Universidad Nacional de Chilecito (2003), la Universidad Nacional del Nordeste de la Provincia de Buenos Aires (2003), la Universidad Nacional de Río Negro (2007), la Universidad Nacional del Chaco Austral

A modo de balance, creo que podemos notar que el panorama legislativo muestra que desde 1885 hasta la actualidad, el desarancelamiento de los estudios universitarios estuvo consagrado legislativamente solo entre 1949 y 1955, entre 1974 y 1980, y desde 2015. Aquí me interesa especialmente restituir los sentidos que circularon alrededor de la instauración de la gratuidad entre 1949 y 1955. Sin dudas sería muy interesante hacer una comparación con los sentidos y argumentaciones que circularon en 1974 y en 2015, pero por razones de espacio me quedaré con el estudio de los debates parlamentarios que se suscitaron en 1947 con motivo de la sanción de la Ley N° 13031 y en 1953 a propósito de la Ley N° 14297, así como algunos discursos en los que el presidente Perón reivindicó la gratuidad de los estudios superiores. De todas maneras, antes de focalizarme en este asunto, quisiera detenerme brevemente en la Reforma de 1918.

III- La apertura de puertas de la universidad. Primera parte: la Reforma

Tres semanas después de haber dictado del Decreto N° 29337, el 10 de diciembre de 1949, en un mensaje dirigido a la comunidad de médicos y médicas, el presidente Perón subrayaba que la supresión de aranceles “abre las puertas de la universidad a los méritos, a la vocación y no a las posibilidades económicas” (Perón, 2016b: 360). Más allá del delicado y peligroso discurso meritocrático, la misión del peronismo de abrir las puertas de la universidad, de aminorar la brecha que existía entre los claustros universitarios y el pueblo,

(2007), el Instituto Universitario Nacional de Gendarmería Nacional (2007), el Instituto Universitario Nacional de Seguridad Marítima (2007), la Universidad Nacional de Villa Mercedes (2009), la Universidad Nacional de Avellaneda (2009), la Universidad Nacional del Oeste (2009), la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (2009), la Universidad Nacional de Moreno (2009), la Universidad Nacional Arturo Jauretche (2009), la Universidad Nacional de José Clemente Paz (2009), la Universidad Nacional de las Artes (nacionalizada en 2014), la Universidad Nacional de los Comechingones (2014), la Universidad Nacional de Hurlingham (2014), la Universidad Nacional de Rafaela (2014), la Universidad Nacional del Alto Uruguay (2014), el Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos Madres de Plaza de Mayo (2014), la Universidad Nacional de la Defensa Nacional (2014), la Universidad Nacional de Guillermo Brown (2015), la Universidad Nacional Raúl Scalabrini Ortiz (2015), la Universidad Nacional de San Antonio de Areco (2015) y la Universidad Pedagógica Nacional (nacionalización de la ex Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires, 2015).

se enuncia con notable potencia y densidad en los debates parlamentarios de las Leyes N° 13031 y N° 14297. Sin embargo, esa narrativa no es patrimonio exclusivo del peronismo, sino que, al menos en el plano discursivo, también puede hallarse en la Reforma de 1918. La Reforma fue leída por sus protagonistas, en particular por Deodoro Roca, como un acontecimiento de apertura de puertas: “los jóvenes, inquietos de hondas y lejanas inquietudes, sintieron un asco invencible. Abrieron las puertas y tomaron lo suyo, ¡sin pedírselo a nadie!” (Roca, 2018: 61). Asimismo, en los relatos de y sobre los reformistas, no aparece con tanta nitidez el concepto de pueblo, pero sí se reitera la necesidad de establecer los contornos de la función social de la universidad, de una universidad atenta y vinculada a los intereses y necesidades de la comunidad.

En el plano institucional, la Reforma incorporó la autonomía, la libertad de cátedra, los concursos docentes, y la participación estudiantil en el gobierno de las universidades. Esas transformaciones fueron posibles sin modificar la Ley Avellaneda, y se alcanzaron –al menos parcialmente– vía cambios de los estatutos universitarios, que en algunos casos no fueron tan radicales, porque los estatutos no eran tan conservadores como el de la Universidad Nacional de Córdoba. De todas maneras, la Reforma no puede limitarse a un elenco de transformaciones institucionales, sino que, en los documentos de 1918, y en lecturas contemporáneas a los sucesos cordobeses, la referencia no era a simples modificaciones estatutarias, sino a una *revolución*. Incluso, a una *revolución* que tenía como una de sus facetas, la urgencia de vincular a la universidad con los intereses de la comunidad.

En el propio *Manifiesto liminar*, los reformistas no vacilaron en subrayar: “estamos pisando sobre una revolución, estamos viviendo una hora americana”. Los cambios institucionales de las universidades y su impacto en la sociedad no alcanzaron para dotar de contenido a un concepto tan potente y exigente como el de *revolución*, pero este no aparece de casualidad en el *Manifiesto*, sino que compone la narrativa de la revuelta cordobesa, y también el léxico con el que se la referencia. Es así como en el número diez de *La Gaceta Universitaria* –la publicación donde apareció el *Manifiesto*– se lee que

la Revolución –porque esta es la palabra– que acaba de realizarse en Córdoba no es sino una de las tantas manifestaciones de la renovación que se anuncia, y acaso el preludio de la colaboración de la América latina en la vasta empresa. Emanci-

pados políticamente de la tutela europea, permanecíamos, sin embargo, unidos al espíritu dogmático de aquella caduca civilización por ligazones de hierro [...] Vivíamos una ilusoria libertad (*La Gaceta Universitaria*, 1918: 3).

Asimismo, en *La revolución de las conciencias*, de 1918, Deodoro Roca aludía a los sucesos de la Reforma como el accionar de estudiantes que se habían enfrentado a la universidad, la iglesia, la propiedad y al Estado. Y agregaba: “Había estallado la revolución de las conciencias. Y la lucha se hizo formidable [...] Fue una verdadera revolución, una conciencia muy serena y muy honda de los problemas nacionales” (Roca, 1959: 29). La gramática *revolucionaria* que se lee en algunos documentos reformistas, sin dudas no en todos y quizás tampoco en la mayoría, representa la dimensión trágica de la Reforma: concebir a la transformación de la universidad y del conocimiento como puntapié para una transformación social y política. Tal vez era cierto que se estaba pisando esa *revolución*, pero más cierto aún es que ella se escapó. De todas maneras, aquello que sí resulta especialmente interesante, o si se quiere *revolucionario*, es la necesidad de vincular la universidad con los problemas y los intereses sociales.

Fervorosos lectores contemporáneos de los sucesos cordobeses, como Víctor Haya de la Torre y José Carlos Mariátegui en Perú, Julio Antonio Mella en Cuba, José Vasconcelos en México y Alfredo Palacios en Argentina, han encontrado en la Reforma del 18 un acontecimiento o una excusa para concebir a la universidad como una institución comprometida, o a la cual comprometer con los intereses populares. En *¿Puede ser un hecho la reforma Universitaria?*, de 1925, Mella subrayaba: “la Universidad debe tomar participación en las luchas de la sociedad, habían dicho los estudiantes reformistas” (Mella, 2017: 124). Tres años más tarde, en *Tres aspectos de la reforma universitaria*, reiteraba que “en el movimiento de Reforma Universitaria, no todo es conquista de derecho para los estudiantes. Existen también nuevos deberes que se contraen. El más importante es hacer el propio alumnado una cruzada de utilidad social. Debe hacerse que la universidad sirva grandemente a la sociedad” (Mella, 1978: 270-271). Aquí es interesante cómo Mella apela a la gramática de los derechos, pero para desbordarla, para subrayar que la reforma fue algo más que una conquista de derechos individuales de los estudiantes; representó esa conquista, pero también una apertura de la universidad

hacia la sociedad. Por su parte, también en 1928, en *La reforma universitaria*, Mariátegui entendía que el movimiento de la reforma

distaba mucho de proponerse objetivos exclusivamente universitarios y en que, por su estrecha y creciente relación con el avance de las clases trabajadoras y con el abatimiento de viejos principios económicos, no puede ser entendido sino como uno de los aspectos de una profunda renovación latinoamericana (Mariátegui, 2007: 102).

En el caso argentino, en su *Carta a las facultades sudamericanas*, de 1922, Alfredo Palacios –figura restituida en los debates de la Ley 13031– afirmaba que los cambios en la estructura de gobierno universitario eran “instrumentos que permitirán desarrollar con amplitud la función social de la universidad” (Citado en Biagini, 2000: 21), y seis años más tarde, en *La reforma universitaria y el problema americano*, reiteraba la necesidad de que “ese impulso no quede esterilizado en una simple reforma burocrática. Debe ser punto de partida para una acción conjunta reformadora que redima de su inercia y su aislamiento a nuestros pueblos estáticos” (Palacios, 2008: 226).

Más allá de esta gramática *revolucionaria*, en muchos otros documentos aparece el esfuerzo por vincular la universidad con las necesidades populares, matriz que nutre la denominada extensión universitaria, que ya existía, pero que se radicaliza intensamente con la Reforma. En este orden de ideas, en el Primer Congreso Nacional de Estudiantes, realizado en 1918, el entonces presidente de la Federación Universitaria Argentina (FUA), Osvaldo Loudet, planteaba que “la universidad no puede ser tampoco una escuela de privilegiados y debe llenar su noble función social, mediante la extensión universitaria” (Loudet en Sanguinetti y Ciria, 1983: 57). Años más tarde, algunos reformistas continuaron leyendo los sucesos de 1918 como un intento de dar forma a una universidad y un conocimiento al servicio del pueblo. De esta manera, Gabriel Del Mazo, diputado nacional al momento de tratarse la Ley N° 13031 –y muy crítico de sus disposiciones–, en *La reforma universitaria y la universidad latinoamericana* recordaba que

la Universidad Latinoamericana, allí donde ha sido influida por el movimiento nacido en 1918, pretende fundamentalmente servir al pueblo y al Estado [...] aparece en ella, con más nitidez que en Europa y los Estados Unidos, otra fun-

ción anexa a la cultural, a la científica, y a la profesional: la social, la de poner el saber al servicio de la colectividad (Del Mazo, 1957: 40).

A pesar de esta gramática *revolucionaria*, que comprendía la urgencia de vincular a la universidad con la comunidad, todo indica que la exigencia por el desarancelamiento no estuvo en los puntos centrales de las demandas de los reformistas. Incluso, en el Congreso de la FUA de julio de 1918, se discutió la gratuidad, pero no fue aprobada como un postulado constitutivo de la Federación (Buchbinder, 2005: 105).

IV- Los proyectos de ley post-Reforma

Tras los sucesos de la Reforma, el 2 de agosto de 1918, cuarenta y cinco días después del emblemático 15 de junio, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de Ley Orgánica de la Instrucción Pública, de todos los niveles, y respecto de la educación superior reconocía el cobro de aranceles: dentro de la financiación de las universidades contemplaba “los derechos que se fijen” (art. 160). El 8 de mayo 1923, el diputado Matías Sánchez Sorondo presentó otro proyecto, pero nada decía sobre el asunto arancelario. El 1 de agosto de 1929 el diputado por la provincia de Tucumán, Pedro Cossio, presentó un proyecto en el que incluyó la gratuidad, pero sujeta a la disponibilidad presupuestaria de las universidades: “El Consejo Superior establecerá la gratuidad absoluta de la enseñanza universitaria para los alumnos cuando los recursos de otro origen de que dispongan sean bastantes para cubrir el presupuesto de la universidad” (art. 29). Este fue el primer proyecto de ley que incluyó, aunque de modo condicionado a contar con presupuesto suficiente, la gratuidad de los estudios universitarios. Sin embargo, en los cuatro párrafos de fundamentación, no hay argumentos en defensa de la gratuidad, por lo que resulta dificultoso restituir los alcances e implicancias conceptuales de esa novedad, y no es posible identificar si la gratuidad aparece vinculada a una gramática de derechos.

En 1932 se presentaron 6 proyectos de ley: el 3 de mayo, el senador Ramón Castillo presentó uno que contemplaba el cobro de “derechos universitarios” (art. 15); el 4 de mayo, el diputado Ramón Loyarte presentó otro que también facultaba a las universidades a “establecer y cobrar derechos universitarios” (art.

18); el 10 de mayo, el Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto en el que establecía la progresiva eliminación de los aranceles, al disponer que “en la medida en que lo permitan sus recursos, las universidades procederán a reducir progresivamente los derechos arancelarios. Los alumnos pobres cursarán gratuitamente sus estudios” (art. 20); el 13 de mayo, el diputado Bosano Ansaldo presentó un proyecto que autorizaba a las universidades a fijar “derechos arancelarios” (art. 54); el 21 de junio el senador Alfredo Palacios incluyó la progresiva gratuidad de los estudios: “En la medida en que lo permitan sus recursos, las universidades procederán a reducir progresivamente los derechos arancelarios hasta llegar a la gratuidad de los estudios” (art. 26); el 26 de junio, el diputado Mouchet presentó un proyecto en el que se copiaba, también en el número 26, el articulado del proyecto de Palacios. Al año siguiente, el 30 de septiembre de 1933, el diputado Avelino Sellarés presentó un proyecto en el cual se facultaba a las universidades a establecer derechos universitarios (art. 33), pero agregando que deben reglamentar “la excepción de derechos arancelarios y el goce de becas por alumnos distinguidos carentes de recursos” (art. 35).

Hacia fines de la década de 1920 y principios del decenio de 1930, algunos proyectos legislativos ya mencionaban la progresiva gratuidad de los estudios superiores o, más bien, la condicionaban a la eventualidad de contar con los recursos presupuestarios suficientes y/o al poder adquisitivo de los y las estudiantes. De todas maneras, en los fundamentos de estas iniciativas no se encuentran argumentos en defensa del desarancelamiento de los estudios, que sí se encuentran en el proyecto presentado por Julio Víctor González en la década siguiente.

Tras la mencionada oleada de iniciativas, que ninguna logró transformarse en ley, el 30 de septiembre de 1941, el diputado González presentó un proyecto en el que por primera vez se combina el lenguaje de los derechos con la gratuidad, y esta no se presenta como progresiva ni condicionada a los recursos presupuestarios ni al poder adquisitivo de los y las estudiantes. De esta manera, el artículo 5° disponía: “el Estado garantiza a todo habitante de la República el derecho a la cultura superior, a cuyo fin se declara gratuita la enseñanza que imparten las universidades”.⁹ El autor del proyecto, hijo de Joaquín V. González, era diputado del Partido Socialista y pertenecía a la tradición reformista: en

9. Más allá de la interesante novedad que plantea el proyecto, el esquema de gratuidad no se combinaba con un acceso amplio irrestricto, sino con exámenes públicos de admisión (art. 26).

1918, como representante de la Federación Universitaria de La Plata, había participado en Córdoba del I Congreso Nacional de Estudiantes, y al año siguiente había sido elegido presidente de la FUA. En sintonía con este recorrido vital, González sostenía que el proyecto “procura ser la interpretación fiel del movimiento reformista, en sus fundamentos, fines y soluciones” (Dirección de información parlamentaria, 1985: 327). En los extensos fundamentos del proyecto, destacó las fuentes de cada uno de los artículos, y del relativo a la gratuidad, a nivel nacional, mencionó: a- una propuesta del 9 de enero de 1872 del entonces rector de la Universidad de Buenos Aires, Juan María Gutiérrez, dirigida al gobierno de la provincia de Buenos Aires, para establecer la gratuidad de los estudios universitarios; b- una de las resoluciones del mencionado I Congreso de Nacional de Estudiantes de 1918, en el que si bien no reclamaba la gratuidad, sí resolvió “encomendar a los poderes públicos se aboquen al costeo de la enseñanza superior, para los estudiantes que no puedan hacerlo” (Dirección de información parlamentaria, 1985: 420); c- la Carta Orgánica del Partido Reformista Centro Izquierda, de 1928; d- la Declaración de principios y programa de acción de Acción Reformista, de la Facultad de Ciencias Económicas, de 1928; e- Bases, principios y plan de acción del Partido Reformista Centro Izquierda de la Facultad de Ingeniería; f- Plataforma de la Agrupación Universitaria de Izquierda, de la Facultad de Química industrial; g- El II Congreso de Nacional de Estudiantes, realizado en 1932, donde sí se planteó la gratuidad de la enseñanza universitaria, “que es una consecuencia de la democracia universitaria y de la asistencia y la investigación libre” (Dirección de información parlamentaria, 1985: 421); h- la I Convención de Estudiantes Universitarios Platenses, de 1936. Más allá del interés que tienen estos antecedentes, es relevante tener presente que en el único caso donde se fundamenta la gratuidad, se enuncia una vinculación con la democracia universitaria.

Los siguientes proyectos de ley se presentaron ya con el peronismo en el gobierno, por lo que puede resumirse que entre la Reforma de 1918 y el inicio de la presidencia de Juan D. Perón, se formularon 10 proyectos de ley para modificar el régimen de las universidades nacionales, de los cuales: 1 incluyó la gratuidad, y 4 incluyeron una gratuidad condicionada a la posibilidad de contar con recursos presupuestarios suficientes y/o solamente dirigida a los y las estudiantes carentes de recursos.

V- La apertura de puertas de la universidad. Segunda parte: el peronismo

La Ley N° 13031, la primera de las leyes universitarias del peronismo, tuvo el siguiente trámite parlamentario: el Poder Ejecutivo presentó el proyecto en la Cámara de Diputados el 5 de marzo de 1947, que fue considerado y aprobado el 23 y el 24 de julio de ese mismo año. En el Senado, el proyecto fue discutido y aprobado con modificaciones el 18 de septiembre y volvió a la Cámara de Diputados, donde fue considerado y aprobado una semana más adelante, el 26 de septiembre de 1947. El Poder Ejecutivo promulgó la Ley el 3 de mayo de 1948, observando los artículos 47 (bis) y 55. En ese entonces, el Partido Peronista tenía unanimidad en el Senado, y contaba con 110 bancas sobre las 158 de la Cámara de Diputados, pero dentro de esa mayoría existían laboristas, conservadores, nacionalistas, socialistas y sindicalistas, lo que explica cierta diversidad en los discursos en apoyo a la Ley (Pronko, 1997: 229), e incluso algunas disidencias dentro del bloque. Por su parte, la Ley N° 14297 tuvo su inicio en la Cámara de Senadores el 3 de diciembre de 1953, fecha en la que el Poder Ejecutivo presentó el proyecto. Tras realizarle algunas modificaciones, el Senado, que tenía unanimidad del Partido Peronista, dio su media sanción el 11 de diciembre, y la Cámara de Diputados, que contaba con 135 bancas del Partido Peronista y 14 de la UCR, la transformó en Ley a la semana siguiente, en la sesión del 18 de diciembre.¹⁰

Aunque en lo que sigue me interesa realizar un análisis de tipo conceptual, es importante destacar que, bajo la retórica de la apertura de puertas, se halla una realidad que indica que, durante el peronismo, se triplicó la cantidad de estudiantes universitarios, pasando de 51.272 en 1947 a 143.542 en 1955 (Mangone y Warley, 1984: 28). Con estos números, que representaban el 0,8% de los habitantes estudiando en la universidad –en comparación, por ejemplo, con Brasil, que tenía 0,12%–, Argentina era el país con mayor cantidad de estudiantes universitarios en toda América Latina (Buchbinder, 2005: 161). De todas maneras, las políticas de apertura de puertas no deben

10. En 1947 había 158 bancas en la Cámara de Diputados y, luego del censo realizado ese mismo año, el número se bajó a 149: Capital Federal y Santa Fe perdieron dos bancas; Entre Ríos, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán perdieron una y Buenos Aires sumó una.

medirse únicamente a la luz de los ingresos, sino también de la permanencia y las graduaciones, y en ese plano los números no fueron tan alentadores.¹¹

V-a. La disputa por la Reforma

Si bien aquí he remarcado y remarcaré cierta continuidad discursiva entre la Reforma de 1918 y el peronismo, lo cierto es que, el reformismo fue fuertemente opositor a los gobiernos de Perón. En parte, esto se explica porque la política peronista sobre las universidades tuvo tintes distintos y distantes del color de la Reforma, pero también porque el reformismo leyó al peronismo como una absoluta y simple continuidad del gobierno —revolucionario para ciertos ojos, dictatorial para otros— asumido el 4 de junio de 1943, que declaró la intervención de las universidades nacionales, y nombró interventores antiliberales y hasta confesionales (Buchbinder, 2005: 146). Además, en 1945, el propio Perón tuvo un fuerte cruce con los dirigentes de la FUA: en agosto la policía reprimió un festejo por la rendición de Japón en la segunda guerra mundial dejando un saldo de tres muertos —uno de los cuales era el estudiante Enrique Blaisten—, la FUA contestó con un llamado a una huelga; Perón —por entonces vicepresidente— emitió un discurso radiofónico realizando una autocrítica, pero también preguntándose por qué los estudiantes se mantenían en una situación tan contestaria frente a un gobierno que ya había finalizado las intervenciones y había devuelto la autonomía a las universidades;¹² y la FUA le recordó que él integraba el gobierno que había protagonizado esas intervenciones. Asimismo, para las elecciones presidenciales del 24 de febrero de 1946, las organizaciones estudiantiles se alinearon con la Unión Democrática, a la que también se sumaron la UCR, el Partido Socialista y el Partido Comunista. Si bien durante los primeros años del gobierno de Perón se produjeron cesantías en las universidades, y la Ley N° 13031 tenía aspectos discutibles y repudiables,

11. Sin aclarar la fuente, Mangone y Warley (1984: 29) sostienen que durante el período 1947-1955, de cada 10.000 habitantes, ingresaban a la universidad 80, y de estos se graduaban solamente 5.

12. En febrero de 1945 se había iniciado el proceso de normalización de las universidades y mediante el Decreto N° 3157/45, el Presidente Farrell reincorporó a los profesores que habían sido cesanteados en 1943.

creo que es importante tener en cuenta que el antiperonismo que atravesó al campo intelectual y a los círculos estudiantiles, al menos parcialmente, es previo a la figura de Perón como líder de masas, y se explica por la oposición al gobierno de 1943-1946, respecto del cual el gobierno peronista era observado como un simple vástago (Sigal, 2002, Pis Diez, 2012).

Asimismo, además de destacar algunas posibles razones de la oposición, quisiera aclarar que cuando me refiero al reformismo aludo a la FUA, a la apropiación que hizo la UCR de las banderas de la Reforma, y a ex reformistas que integraban las filas de la UCR en la década de 1940; pero no hago referencia, necesariamente, a los acontecimientos y a las demandas de la Reforma. Sin lugar a dudas, la virtual anulación de la participación estudiantil en el gobierno de la universidad, la prohibición hacia estudiantes y profesores de participar en política, y la designación del rector por el Poder Ejecutivo, presentes en las Ley N° 13031 y profundizadas en la Ley N° 14297, son disposiciones absolutamente incompatibles con los ejes de la Reforma. De todas maneras, creo que la matriz de la apertura de puertas de la universidad, puede ser un vaso comunicante que va desde la Reforma hacia el peronismo. Asimismo, desde el peronismo hacia la Reforma, la mirada preponderante no es el repudio ni la objeción, sino más bien una reivindicación de sus principios, pero con una rápida aclaración de su bastardeo o incumplimiento producto del funcionamiento de las universidades.

Entiendo que el discurso que mejor representa la idea según la cual el principio de apertura de la universidad enarbolado por la Reforma había sido desnaturalizado, pero estaba siendo restituido por el peronismo, fue el del diputado Guardo, al sostener que:

la universidad sufrió en el 18 una transformación brusca y rápida y es la llamada “reforma universitaria”. La universidad se pone a tono en un movimiento integral que abarca todas las manifestaciones de la vida nacional. Y es el gobierno, [...] expresión del movimiento, el que pone la fuerza del Estado a disposición de la reforma y democratiza la universidad, terminando con su vieja oligarquía. Esa historia de ayer se repite hoy [...] La “chusma” de ayer son los “descamisados” de hoy, que se encuentran en la misma tarea. Sólo hay una concepción distinta acomodada a la época y a la era en que vivimos y ajustada en el caso de la universidad, al juicio de una experiencia que demuestra una

desnaturalización de aquellos auténticos ideales sustentados en el 18 (Guardo en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 713).¹³

El discurso de reivindicación de la Reforma, pero con la rápida advertencia de que sus principios habían sido desvirtuados por sus protagonistas, y/o vulnerados a partir de la ofensiva conservadora que se inicia en la década de 1930, fue reiterado en varias de las intervenciones parlamentarias, tanto con motivo de la discusión de la Ley N° 13031 (Messina en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 739; Cámpora en Cámara de Diputados de la Nación 1947: 762; Ministro de Justicia e Instrucción Pública en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 774; Herrera en Cámara de Senadores de la Nación 1947: 511; Ramella en Cámara de Senadores de la Nación, 1947: 514; Saadi, en Cámara de Senadores de la Nación, 1947: 519), cuanto de la Ley N° 14297 (Ruiz Villasuso en Cámara de Senadores de la Nación, 1953: 1319; Bustos Fierro en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2781; Albrieu en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2790). De hecho, en muchos casos, esta reivindicación peronista se hizo a la luz de la “apertura de puertas” que significó la Reforma.¹⁴ Dando un paso más, en el debate de la Ley N° 13031, se postuló que el peronismo estaba cumpliendo con los mandatos de la Reforma,¹⁵ y en el debate de la Ley 14297, el diputado Bustos Fierro postuló que la heredera de la Reforma no era el radicalismo sino el peronismo.¹⁶

13. Esta argumentación también se lee en una conferencia que Guardo pronunció en 1948 en el Centro Universitario Argentino. Allí rescataba la revuelta cordobesa y las conquistas de la reforma, pero advirtiendo que “poco a poco la universidad va modificando sus estatutos, y esas conquistas, que desde el primer momento, obtuvieron los estudiantes, fueron restringiéndose a medida que se aprobaron los nuevos estatutos” (Guardo, 2000: 28).

14. El diputado Messina decía: “Grandes conquistas para el estudiantado del país significó la reforma del 18, admirable espíritu de lucha de las masas juveniles que abrieron las puertas de la universidad a todos los hombres que buscaban la cultura para abrirse camino en las luchas que conducen a los grandes destinos” (Messina en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 740).

15. El miembro informante de la mayoría, el diputado Obeid, afirmaba: “Ha llegado la hora de cumplir con la reforma, [...] haciendo en la realidad argentina el planteo auténtico y serio de la universidad nueva” (Obeid en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 698).

16. En este sentido expuso: “Los discursos de los señores diputados de la oposición han tendido uniformemente a dejar flotando en la Cámara la sensación de que el antiperonismo, representado en este [sic] Cámara por conducto del partido que lleva la denominación de radical, es el heredero y el portaestandarte de la reforma de 1918 [...] Me detendré en este aspecto porque interesa fundamentalmente que sea esclarecido porque interesa a la opinión pública, al Parlamento y a los hombres que, como el diputado que habla, sin haber participado

Por su parte, la plataforma de oposición al proyecto de lo que sería la Ley N° 13031, se realizó desde los postulados de la Reforma, en particular desde las premisas de la autonomía universitaria –leída como separación de otras estructuras estatales, pero también como autogobierno– y la participación del claustro estudiantil en el gobierno de la universidad. De esta manera, Del Mazo destacaba que, a partir del voto estudiantil, “la universidad dejó de ser gobernada para gobernarse por sí mismo” (Del Mazo en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 731), y a la luz de este principio sostenía que el proyecto era “regresivo: vuelve a la universidad gobernada por uno solo de sus estamentos, en inventa el pupilaje de la Universidad por el Poder Ejecutivo” (Del Mazo en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 731). La designación del Rector por el Poder Ejecutivo implicaba que no existiría “autonomía sino automatismo, sujeción, y en lo interno contemplación temerosa continua del favor o de las directivas presidenciales” (Del Mazo, en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 733). Similares argumentos fueron enunciados por otros legisladores de la UCR, y también por diputados del Partido Demócrata Progresista (Mosset Iturraspe en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 768). De la misma manera, al argumentar en contra de la Ley N° 14297, se reiteraron las críticas desde los principios de autonomía y participación estudiantil enarbolados en la Reforma (Nudelman en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2738; Ferrer Zanchi en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2750, 2757; Alende en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2772; Perette en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2785-2787).

V-b. La apertura de puertas de la universidad en el debate de la Ley N° 13031

El Plan Quinquenal, que el 21 de octubre de 1946 fue presentado por el presidente Perón y el secretario técnico de la presidencia Figuerola ante

directamente del movimiento reformista de 1918, lo hemos amplificado” (Bustos Fierro en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2778). De esta manera, tras la Reforma de 1918 “viene la reforma de Perón, que no se limita a tomar meros enunciados de la reforma de 1918; los recoge, los amplifica, y los insufla en el espíritu argentino, en el espíritu popular” (Bustos Fierro en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2783).

diputados y senadores, dentro del Capítulo III incluía la “gratuidad de la enseñanza universitaria” (Presidencia de la Nación, 2018: 196). De todas maneras, en la propuesta de articulado, la gratuidad no era universal, sino que estaba destinada a quienes no pudieran costear los estudios: “La enseñanza universitaria es completamente gratuita en todos los aspectos para todos aquellos alumnos inscriptos que carecieran de medios para costearse-la. Los estudiantes que por sí o su familia no se hallaren en las condiciones señaladas en el párrafo anterior, se costearán la referida enseñanza en todo o en parte” (Presidencia de la Nación, 2018: 220).

Aquí no estaba presente la gramática de los derechos humanos, y la gratuidad no estaba contemplada para todos y todas los y las estudiantes, sino para aquellos y aquellas que no pudieran costear sus estudios. Sin embargo, en un pasaje del plan sí se enunciaba una gramática de los derechos, pero vinculada no a aspectos universales, sino meritocráticos y por ello más restrictivos: se garantizaba “el derecho de todo estudiante que haya obtenido un promedio elevado de calificación en la segunda enseñanza, para cursar estudios superiores” (Presidencia de la Nación, 2018: 196). En la exposición de motivos, se lee que la universidad “ha demostrado su absoluta separación del pueblo y el más completo desconocimiento de sus necesidades y de sus aspiraciones” (Presidencia de la Nación, 2018: 197). Este divorcio entre la universidad y el pueblo se explicaba tanto por el carácter reaccionario de buena parte de los planteles docentes como por la “falta de acceso de las clases humildes a los estudios superiores universitarios” (Presidencia de la Nación, 2018: 197).

En 1946, además del Plan Quinquenal, se presentaron dos proyectos de ley para regular el sistema universitario. El 27 de junio de 1946, cuatro meses antes que el anuncio del plan, el diputado Nicolás Rubino Sidney, de la UCR, formuló un proyecto en el que se disponía: “La enseñanza será absolutamente gratuita, no pudiendo establecerse obligaciones de pago de ninguna naturaleza a cargo de los alumnos” (art. 2, inc. c). En los fundamentos se reiteraba la metáfora de la apertura de puertas de la universidad, que se enunciaba como un principio tanto de la reforma cuanto de la UCR, y para materializarlo “se establece la absoluta gratuidad de sus servicios” (Dirección de información

parlamentaria, 1985: 462).¹⁷ Por su parte, el 12 de septiembre de ese año, 45 días antes del plan quinquenal, el diputado Del Mazo, dirigente reformista, Presidente de la FUA en 1920, e integrante del Bloque de los 44 de la UCR, presentó un proyecto en el que declaraba la gratuidad la enseñanza, pero habilitaba la posibilidad de cobrar por exámenes, certificados, diplomas y otros trámites (art. 7). En los fundamentos del proyecto, donde se reponen los principios de la Reforma, se establecía “la finalidad suprema de las universidades nacionales: la de servir al pueblo de la Nación” (Dirección de información parlamentaria, 1985: 472). Sin embargo, de la lectura de los fundamentos surge que no era la gratuidad, sino principalmente la docencia y la asistencia libre las que permitían asegurar “el aprovechamiento de la enseñanza superior, sin distinciones posibles relativas a su condición social o económica” (Dirección de información parlamentaria, 1985: 472).

A pesar de la gratuidad parcial que estaba enunciada en el Plan Quinquenal, y la gratuidad total de los proyectos de la UCR, el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo a poco menos de un año de aquel, no contemplaba el desarancelamiento de los estudios superiores, pero sí estipulaba un sistema de becas. En el proyecto original, el artículo 85 diagramaba dos tipos de becas: de estudio, a conceder a estudiantes sin recursos; de estímulo, destinadas a estudiantes destacados, de familia obrera o empleados. Las becas serían concedidas por el Poder Ejecutivo Nacional –no por las universidades– (arts. 85 y 86), y el proyecto regulaba un sistema muy estricto, y muy repudiable, de causales de extinción de la beca (art. 87): a- aplazo dos veces en una misma materia o en más de la mitad de las materias de un curso; b- mala conducta –dentro o fuera de la universidad–, o realizar dentro de la universidad actividades políticas; c- haber sido sancionado; d- inasistencia reiterada e injustificada; e- haber falseado información en la petición de la beca; f- desaparición de las condiciones que motivaron su concesión. La Cámara de Diputados aprobó sin modificaciones este articulado –solamente cambió la numeración–, y si bien el Senado introdujo modificaciones a la media sanción, dejó intacto el articulado de las becas.

17. En la tónica de apertura de puertas, el proyecto suprimía el requisito del título secundario, pero mantenía el examen de ingreso. Con ello se pretendía facilitar “el acceso a todos aquellos que por autodidactismo o por cualquier otro medio llegan en cualquier época de su vida a adquirir la cultura suficiente para seguir estudios universitarios” (Dirección de información parlamentaria, 1985: 462).

Los legisladores del Partido Peronista defendieron la nueva legislación universitaria con dos grandes ejes de argumentación, que se encuentran delimitados en el Informe de mayoría de la Cámara de Diputados (Informe de Mayoría en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 697). Por una parte, el argumento más reiterado fue la necesidad de despolitizar la universidad, para lo cual se establecieron algunos dispositivos discutibles –la elección del rector por el Poder Ejecutivo– y otros francamente repudiables –tales como la prohibición para estudiantes y profesores de realizar actividades políticas–. Por otra parte, el segundo argumento más empleado se vincula con la supresión del carácter oligárquico de los estudios superiores y, como consecuencia, la necesidad de estrechar los lazos entre el pueblo y la universidad (Guardo en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 714-715; Rojas en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 727), que se resumía con la metáfora de la apertura de puertas: “La ley que se nos propone viene con el certero sentido revolucionario a abrir las puertas que a modo de bastión inexpugnable cercenaban a las vieja universidad reaccionaria y a ponerla en íntimo contacto con el pueblo” (Informe de mayoría en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 679). En los discursos se presentaba una oposición entre la universidad de los privilegios y la universidad del pueblo: “Esa universidad privilegiada y de casta debe desaparecer, para dar cabida a la universidad del pueblo” (Soler en Cámara de Senadores de la Nación, 1947: 507). En el Informe de mayoría se plantaba que uno de los ejes de la ley era “la gratuidad de la enseñanza universitaria, con lo cual se reafirma el verdadero concepto democrático de que la universidad debe estar abierta al pueblo” (Informe de mayoría en Cámara de Diputados de la Nación, 1949: 680). Más allá de que el informe no reflejaba el contenido del proyecto, porque la gratuidad no estaba plasmada, es interesante destacar que ella no aparece vinculada a la gramática de los derechos, aunque sí relacionada con la apuesta por democratizar la universidad. En este sentido, y aunque no es el punto central de mi trabajo, vale destacar que tanto el peronismo cuanto el radicalismo apelaron a la democracia universitaria, pero entendiéndola de modo distinto: el peronismo empleó un concepto externo de democracia, oponiéndolo al concepto de oligarquía, y relacionándolo con el ingreso de masas que otrora no podían acceder a los estudios superiores; el radicalismo, por su parte, apeló a un concepto interno

de democracia, más vinculado con una lógica de autogobierno –fundamentalmente estudiantil– de las instituciones universitarias.

Los argumentos peronistas insistieron en remarcar que la preocupación principal del proyecto era lograr “la accesibilidad a los estudios para toda la juventud, cualquiera sea su condición económica” (Cámpora en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 763). O, dicho de otro modo, dar forma a una universidad que “sea del pueblo y para el pueblo” (Gómez del Junco en Cámara de Senadores de la Nación, 1947: 513). Bajo este punto de vista, en algunos casos, la impugnación a la Ley Avellaneda se realizó bajo una perspectiva de derechos, mostrando que no garantizaba el derecho a aprender: “La ley 1597, al no asegurar el derecho de aprender a todos los habitantes de la Nación, es infiel al espíritu de la letra de nuestra Constitución, y está en desarmonía con el régimen republicano democrático” (Obeid en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 693). De la misma manera, el acceso del pueblo a la universidad también aparece justificado en términos de derechos: el proyecto “proclama el principio de que es el pueblo mismo de que tiene derecho a entrar a la universidad, para que nunca la miseria y el conocimiento [...] se encuentren totalmente separados, sino que éste, el conocimiento, sirva para mitigar a aquélla” (Herrera en Cámara de Senadores de la Nación, 1947: 512). En otros términos, la ley permite el “acceso de los obreros a la universidad” (Ramella en Cámara de Senadores de la Nación, 1947: 516), y si los obreros “participan del gobierno, también tienen derecho a adquirir capacidad suficiente para dirigir los destinos del país” (Ramella en Cámara de Senadores de la Nación, 1947: 516). Asimismo, también se leen argumentos que incluyen la perspectiva de derechos, pero la contaminan con una dimensión algo más meritocrática: “Establecemos el principio moral de que el estudiante que ha cumplido con el ciclo primario y se ha capacitado en la enseñanza secundaria, adquiere el derecho de ingresar a una facultad y que el Estado le costee los estudios universitarios si demuestra que tiene condiciones y talento” (Soler en Cámara de Senadores de la Nación, 1947: 510).

El bloque de la UCR se opuso al proyecto destacando el potente embate a la autonomía universitaria, plasmado en el nombramiento del rector por parte del Poder Ejecutivo, en la casi nula participación de estudiantes y graduados en el gobierno de la universidad, y en la prohibición de hacer política (Rojas en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 722; del Mazo en Cámara de

Diputados de la Nación, 1947: 731-734; Rubino en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 750; Dellepiane en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 766). La anulación del autogobierno de las universidades era leída por el radicalismo como una supresión de la democracia universitaria, pero además se subrayaba que suprimiendo esa democracia no se podía combatir la oligarquía universitaria (Calcagno en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 702).

Algunos radicales no compartían el diagnóstico peronista respecto del divorcio entre la universidad y los pobres (Dellepiane en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 760; Ravignani en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 764), pero muchos de ellos sí plantearon el mismo estado de situación, aunque destacando que como el proyecto de ley incluía derechos arancelarios, no estatúa “ninguna disposición efectiva sobre lo que en un momento ha sido un *slogan*, de abrir las universidades al pueblo” (Rubino en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 744). Es por ello que la UCR reclamó la gratuidad de la enseñanza, que estaba plasmada no solamente en los mencionados proyectos de Rubino Sidney y de Del Mazo, sino también en el dictamen de minoría redactado con motivo del tratamiento de la Ley N° 13031.¹⁸ Asimismo, la UCR destacó que, con el sistema de becas administrada por el Poder Ejecutivo, no solamente no se garantizaba la apertura de puertas de la universidad, sino que se buscaba hacer un uso político de ellas: “La universidad se abre a los pobres, sí, pero con el requisito de que los pobres sean también peronistas” (Calcagno en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 706). Tomando distancia del sistema de becas, el radicalismo defendió la gratuidad con una gramática de derechos: “Nuestra solución es distinta. Establecemos la norma general y obligatoria de la gratuidad. Todo individuo posee un derecho subjetivo a la educación y lo ejercita libremente” (Calcagno en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 708-709).

18. El artículo 28 disponía: “La enseñanza será gratuita y laica. No se exigirá contribución pecuniaria, no regirá tasa alguna para ingresar a las universidades, seguir los cursos, rendir las pruebas, realizar gestiones administrativas, obtener certificados de estudios, recibir el grado académico o título profesional y todo acto semejante. Cuando la incorporación de un estudiante a la universidad implique la privación de un aporte económico indispensable para su familia, ésta tendrá derecho a una ayuda pecuniaria que le será asignada en la forma que determinen los estatutos y en la medida en que lo permita el estado del fondo propio (Dictamen de minoría en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 676-677).

Con aires de familia al planteo radical, el monobloque del Partido Demócrata Progresista destacó la necesidad de que “desaparezcan definitivamente los aranceles, ya que la enseñanza superior, para acercarse al pueblo, debe ser absolutamente gratuita” (Mosset Iturraspe en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 769). Por su parte, el diputado Reyes, del Partido Laborista –que votó en contra del proyecto–, compartía el objetivo de “abrir de par en par las puertas de luz y de esperanza de las universidades para todas las clases humildes de la República” (Reyes en Cámara de Diputados de la Nación, 1947: 770), pero entendía que ello no se alcanzaba con un sistema de becas discrecionales gestionadas por el Poder Ejecutivo.

V-c. La gratuidad y el debate de la Ley N° 14297

Tras la sanción de la Ley N° 13031, el Congreso volvió a discutir sobre políticas universitarias en el año 1948, cuando el 19 de agosto sancionó la Ley N° 13229, de creación de la Universidad Obrera Nacional, que no tenía estipulaciones respecto de los aranceles.¹⁹ Al año siguiente, el 22 de noviembre, el presidente Perón dictó el mencionado Decreto N° 29337, suprimiendo con carácter retroactivo al 20 de junio los aranceles de las universidades. Los fundamentos del decreto son breves, y combinan la importancia de democratizar la cultura, con una matriz más meritocrática, vinculada al apoyo estatal de jóvenes virtuosos. Por un lado, se sostenía que “el engrandecimiento y auténtico progreso de un Pueblo estriba en gran parte en el grado de cultura que alcanza cada uno de los miembros que lo componen”, y por el otro que “es función social del Estado amparar la enseñanza universitaria a fin de que los jóvenes capaces y meritorios encaucen sus actividades siguiendo los impulsos de sus naturales aptitudes, en su propio beneficio y en el de la Nación”. Cuatro años más tarde, la gratuidad fue incluida en la Ley N° 14297.

Al momento de argumentar en favor de la Ley N° 14297, en los breves debates parlamentarios, el Partido Peronista remarcó que la legislación universitaria debía ajustarse a los alcances de la Constitución reformada en 1949 y al

19. La Ley recién fue reglamentada en 1952, cuando el Presidente dictó el Decreto N° 8014.

nuevo plan quinquenal, enfocando la Universidad hacia la preparación para la vida política de los y las jóvenes, y la formación de dirigentes al servicio de la comunidad (Calviño de Gómez en Cámara de Senadores de la Nación, 1953: 1304; Angulo en Cámara de Senadores de la Nación, 1953: 1307-1308; Forteza en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2728-2729; Goitia en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2758; Díaz de Vivar en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2766; Bustos Fierro en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2778).²⁰ Dicho con una épica peronista, la Constitución, el plan quinquenal y la nueva ley buscaban “una comunión de pueblo y universidad, para que [...] el pueblo se haga universidad y la universidad se haga pueblo” (Bustos Fierro en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2783).

En el debate se subrayó el modo en que el peronismo había abierto las puertas de la universidad mediante, entre otras medidas, la implementación de la gratuidad (Calviño de Gómez en Cámara de Senadores, 1953: 1304-1305, Fernández en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2745). Con la gratuidad había desaparecido “un privilegio sectario de que la universidad era para quienes la podían pagar” (Angulo en Cámara de Senadores de la Nación, 1953: 1307). Asimismo, la apertura de puertas se concibió como una consecuencia del principio de igualdad: “Si hemos de ser consecuentes con este principio de la igualdad de posibilidades, fuerza abrir las puertas de la universidad” (Forteza en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2731). Con el peronismo, las puertas de la universidad “se abrieron sin distinción de clases ni de diferencias económicas y el pueblo tuvo acceso a las aulas, sin otra condición que la acreditada por la capacidad y el afán de superación” (Forteza en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2732). Además, tal como se había planteado en el debate de la Ley N° 13031, la apertura de puertas de la universidad, el ingreso del pueblo a la universidad, y ahora la gratuidad de los estudios, se leían en clave de democratización:

20. La Constitución estipulaba que las universidades debían preparar a “la juventud para el cultivo de las ciencias al servicio de los fines espirituales y del engrandecimiento de la Nación y para el ejercicio de las profesiones y de las artes técnicas en función del bien de la colectividad” (art. 37.IV.4). Además, las universidades debían establecer “cursos obligatorios y comunes destinados a los estudiantes de todas las facultades para su formación política, con el propósito de que cada alumno conozca la esencia de lo argentino, la realidad espiritual, económica, social y política de su país, la evolución y la misión histórica de la República Argentina” (art. 37.IV.4).

el pueblo paga su universidad para que los hijos del pueblo concurren gratuitamente a ella [...] esa es la razón de la auténtica democracia universitaria dentro de la concepción peronista, para que cualquier estudiante, en función de su propia capacidad y tesón, pueda seguir los cursos universitarios y graduarse con prescindencia absoluta y total de si él puede o no puede pagarse esa enseñanza (Rumbo en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2747).

En la Cámara de Diputados, la UCR planteó que el proyecto avasallaba la autonomía universitaria incluso con más fuerza que la Ley N° 13031, por lo que pisoteaba aún más las banderas de la Reforma (Ferrer Zanchi en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2750; Alende en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2772; Perette en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2785-2786). Además, con un discurso más potente, la oposición indicó que el proyecto plasmaba una concepción “absolutista y totalitaria” de la universidad (Latella Frías en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2743), que pretendía reemplazar la supuesta oligarquía universitaria por la voluntad de una sola persona (Fassi en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2760), consagrando “la muerte de la democracia dentro de la universidad” (Nudelman en Cámara de Diputados de la Nación, 1953: 2738).

VI- “El pueblo se haga universidad y la universidad se haga pueblo”

En el mes de abril 1994, los Estados miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC) acordaron que la liberalización de los intercambios internacionales, que hasta entonces solamente se contemplaba para mercancías, también se aplicaría a los servicios, aprobándose así el Acuerdo General sobre Comercialización de Servicios (AGCS, GATS en inglés). El Acuerdo incluía a la educación como un servicio a liberalizar, y cuatro años más tarde, en 1998, la Secretaría de la OMC, formó un grupo de trabajo para avanzar en la liberalización de la educación. Al año siguiente, la Secretaría incluyó a la educación superior entre los servicios reglamentados por el AGCS, y en el año 2000 se iniciaron las negociaciones para la comercialización de los servicios educacionales. Desde entonces, tanto los documentos de la OMC cuanto los tratados de libre

comercio que se discuten y se han discutido en América Latina, suelen incluir a la educación superior como un servicio comercializable, sujeto a las condiciones de competencia de mercado (Feldfeber y Saforcada, 2005).

Un modo de disputar el intento de mercantilizar a la educación superior es presentarla como un derecho humano. No es casual que en la *Declaración final* de la III Conferencia Regional de Educación Superior se reiterara que la educación superior es un derecho humano, y se subrayara que “la educación no es una mercancía” (III Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe, 2018: 2). De todas maneras, así como hay una disputa por concebir a la educación superior como un servicio transable o como un derecho, la conceptualización de los derechos humanos también se encuentra en disputa. Dicho de otra manera, para que la concepción de la educación superior como derecho humano se oponga a su concepción como servicio transable, hay que leer a los derechos no de cualquier manera sino en clave antimercantil.

Una de las estrategias para realizar una conceptualización indudablemente antimercantil del derecho humano a la educación superior es bucear en los procesos históricos que dieron lugar a una de las dimensiones de la matriz antimercantil: la gratuidad. Una de las maniobras para lograr nuestro cometido es indagar qué matrices conceptuales, argumentos y fundamentos acompañaron el proceso de sustracción de la educación de la esfera del mercado, y traerlos a la actualidad para dotar de sentido emancipatorio al derecho humano a la educación superior. En el caso argentino, es interesante destacar que el primer proyecto de ley que plasmó la gratuidad de los estudios superiores fue fundamentado con una gramática de derechos. Sin embargo, también es importante notar que el paradigma de los derechos fue utilizado, incluso en dictaduras militares, para restituir el arancelamiento de los estudios. Esto muestra, creo, una polivalencia táctica en el discurso de los derechos, que en algunos casos fue empleado con objetivos emancipatorios y en otros con fines reaccionarios.²¹ Ahora bien, la regularidad que sí es posible hallar con nitidez en las fundamentaciones y argumentaciones indica que cada vez que se planteó la gratuidad de la educación superior, se hizo en nombre del pueblo, de una apertura de la universidad hacia el pueblo, y del ingreso del pueblo a la universidad. De la misma manera, en

21. Sobre la regla de la polivalencia táctica de los discursos, ver Foucault (1976: 133).

los casos en los cuales se suprimió la gratuidad y se restituyeron los aranceles, incluso cuando aparece un discurso de derechos, aquello que no se encuentra es la apelación al pueblo. Si el discurso de los derechos es polivalente, y ha servido –al menos desde lo conceptual– tanto para abrir cuanto para cerrar las puertas de la universidad, de la lectura de los antecedentes legislativos y de los debates parlamentarios surge que cuando se intentó fundamentar la gratuidad de los estudios, el significativo que siempre apareció fue el pueblo.

Retomando lo que planteaba en la introducción, y a contrapelo de cierta premisa borgeana, me parece interesante leer no solamente los precursores a la luz de la novedad, sino también utilizar a aquellos como dispositivos para dotar de contenido y sentido a la novedad. Dicho de modo más sencillo, creo que es importante utilizar los antecedentes del derecho humano a la educación superior como herramientas para dotarlo de sentido y, en este caso, de un sentido emancipatorio. Desde este punto de vista ¿Qué nos indican los antecedentes del derecho humano a la educación superior? ¿Si careciendo de la idea de derecho humano a la educación superior fue posible su desmercantilización, hay que descartar el paradigma de los derechos humanos? Entiendo que la respuesta a esta última pregunta debe ser por la negativa. Más bien, hay que formar el sentido del derecho humano a la educación superior con aquellos elementos que la sustrajeron del mercado. De esta manera, me parece que al conceptualizar a la educación superior como derecho humano tenemos que pensar no solamente el derecho individual que cada uno y cada una posee, sino que debemos dar forma a un derecho del pueblo a la educación superior.

¿Qué es un derecho del pueblo? No es una pregunta sencilla para responder, pero a la luz de los debates aquí recuperados, parecería ser que el derecho del pueblo –en este caso a la educación superior– no es equivalente a un derecho humano individual gozado y garantizado de acuerdo a una ley universal, al estilo de los planteos de Kant (1993) o Habermas (2005: 188-197). El pueblo parece ser algo distinto a una agregación de individuos, y descifrar qué sería el derecho del pueblo, y el derecho del pueblo a la educación superior, no parece ser un mero ejercicio teórico. Más bien, debería representar el esfuerzo de la academia por hacerse cargo que cada vez que se avanzó en una matriz antimerchantil de la educación superior, no se hizo en nombre de una agregación de individuos, sino en nombre del pueblo, para que “el pueblo se haga universidad y la universidad se haga pueblo”.

VII- Referencias

- III Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe (2018). *Declaración*. Recuperado de [http://www.cres2018.org/uploads/declaracion_cres2018%20\(2\).pdf](http://www.cres2018.org/uploads/declaracion_cres2018%20(2).pdf)
- Barletta, A. (2001). Peronización de los universitarios (1966-1973). Elementos para rastrear la constitución de una política universitaria peronista. *Pensamiento Universitario*, (9), 82-89.
- Biagini, H. (2000). *La reforma universitaria. Antecedentes y consecuentes*. Buenos Aires: Leviatán.
- Borda, G., Gelly y Obes, C. (1985). Mensaje. En *Universidades nacionales. Serie estudios e investigaciones n°3*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación.
- Borges, J. L. (1974). Kafka y sus precursores. En *Obras completas. 1923-1972*. Buenos Aires: Emecé.
- Buchbinder, P. (2005). *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Cámara de Diputados de la Nación (1947). *16ª Reunión- 15ª Sesión ordinaria. Julio 23 y 24 de 1947*. Buenos Aires: Congreso de la Nación.
- (1953). *54ª Reunión- 2ª Sesión extraordinaria (continuación)- Diciembre 18 de 1953*. Buenos Aires: Congreso de la Nación.
- Cámara de Senadores de la Nación (1947). *43ª Reunión- 38ª Sesión ordinaria. Septiembre 17 de 1947*.
- (1953). *50ª Reunión- 5ª Sesión extraordinaria. Diciembre 11 de 1953*. Buenos Aires: Congreso de la Nación.
- Del Mazo, G. (1957). *La Reforma Universitaria y la universidad latinoamericana*. Buenos Aires: Coepla.
- Dércoli, J. (2018). Repensando el derecho a la educación superior desde la Universidad Obrera Nacional. En M. Benente, *La universidad se pinta de pueblo*. Educación superior, democracia y derechos humanos. José C. Paz: EDUNPAZ.
- Dirección de información parlamentaria (1985). *Universidades nacionales. Serie Estudios e investigaciones, 3*. Buenos Aires. Congreso de la Nación.
- Feldfeber, M. y Saforcada F. (2005). OMC, ALCA y educación. Una discusión sobre ciudadanía, derechos y mercado en el cambio de siglo. *Cuadernos de Trabajo N° 58*. Buenos Aires: Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.
- Foucault, M. (1976). *Histoire de la sexualité I. La volonté de savoir*. Paris: Gallimard.
- Friedemann, S. (2016). *La Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires (1973-1974). Una reforma universitaria inconclusa*. Tesis doctoral en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales.
- La Gaceta Universitaria* (1918). I (10).
- Guardo, R. (2000). La nueva universidad argentina. En: M. Pronko, *El peronismo en la universidad*. Buenos Aires: Eudeba.
- Habermas, J. (2005). *Facticidad y validez*. Madrid: Tecnos.

- Kant, I., (1993). Acerca de la relación entre teoría y práctica en el derecho político. En *Teoría y Praxis*. Madrid: Tecnos.
- Mangone, C. y Warley, J. (1984). *Universidad y peronismo (1946-1955)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Mariátegui, J. C. (2007). El proceso de la instrucción pública. En *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Mella, J. A. (1978). Tres aspectos de la reforma universitaria. En: D. Cúneo (comp.), *La reforma universitaria (1918-1930)*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- (2017). ¿Puede ser un hecho la reforma universitaria? *Integración y conocimiento*, 2(7), 122-127.
- Palacios, A. (2008). La reforma universitaria y el problema americano. En E. Sader, H. Aboites y P. Gentili, *La reforma universitaria. Desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires: CLACSO.
- Perón, J. D. (2016a). En el día de la bandera. En *Discursos, mensajes, correspondencia y escritos: 1949*. Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación.
- (2016b). Mensaje a los médicos. En *Discursos, mensajes, correspondencia y escritos: 1949*. Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación.
- Pis Diez, N. (2012). La política universitaria peronista y el movimiento estudiantil reformista: actores, conflictos y visiones opuestas (1943-1955). *Los trabajos y los días* (3).
- Presidencia de la Nación (2018). Plan de gobierno 1947-1951. En *El Estado peronista*. José C. Paz: Edunpaz.
- Pronko, M. (1997). La universidad en el parlamento peronista: reflexiones en torno al debate de la ley 13.031. En H. Cuccuza (Dir.) *Estudios de la historia de la educación durante el primer peronismo. 1943-1955*. Buenos Aires: Los libros del riel.
- Roca, D. (1959). La Revolución de las conciencias. En *Ciencias, Maestros y Universidades*. Buenos Aires: Perrot.
- (2018). La universidad y el espíritu libre. En *Textos universitarios recogidos*. Moreno: Universidad Nacional de Moreno.
- Sigal, S. (2002). Intelectuales y peronismo. En D. James (comp.), *Los años peronistas [1943-1955]*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Taiana, J. (1974a). Mensaje de S.E. el señor Ministro de Cultura y Educación de la Nación, Dr. Jorge A. Taiana, ante el Honorable Congreso de la Nación presentando el Proyecto de Ley destinado a regir a las Universidades Nacionales. En Ministerio de Cultura y Educación, *Espíritu y normas de aplicación de la ley universitaria*. Buenos Aires: Centro nacional de documentación e información educativa.
- (1974b). Palabras pronunciadas por el señor Ministro de Cultura y Educación, Dr. Jorge A. Taiana, al poner en posesión de sus cargos a los Rectores Normalizadores de las Universidades Nacionales de Entre Ríos, Jujuy, San Juan y San Luis. En Ministerio de Cultura y Educación, *Espíritu y normas de aplicación de la ley universitaria*. Buenos Aires: Centro nacional de documentación e información educativa.

Peronismo y universidad: la gratuidad como justicia social de segunda generación *

Horacio Moreno

*“Tiene el gaucho que aguantar
hasta que lo trague el hoyo
o hasta que venga algún criollo
en esta tierra a mandar”*

*“Debe el gaucho tener casa,
escuela, iglesia y derechos”*
Martín Fierro

Aproximaciones

El 22 de noviembre de 1949, Perón establece a través del Decreto N° 29337 la gratuidad de los estudios universitarios con retroactividad al 20 de junio de ese año, momento en el que el propio Perón había anunciado la medida. Esta resolución, en la que no solo se invocan las razones de adaptación al nuevo texto constitucional sancionado el 11 de marzo de ese mismo año, sino también las propias misiones que, desde la enunciación del Primer Plan Quinquenal, el peronismo gobernante asignaba a la universidad, provocaría una auténtica “revolución en los claustros”, aportaría al crecimiento exponencial

* Este artículo fue posible gracias al aporte generoso de varias personas, que deseo destacar: Carlos Pérez Rasetti, por sus ideas, indicaciones y guía pero, por sobre todo, por su amistad de tantos años; Darío Pulfer, por los materiales inasequibles que me consiguió; y Leticia Mirás por los datos históricos de matrícula universitaria, imprescindibles para hablar con propiedad sobre el tema.

de la matrícula en el período estudiado —entre otros factores, como veremos a continuación—, y modificaría para siempre a la propia institución, en una combinación de tradiciones y cambios que perduran aun en la actualidad.

Para analizar el fenómeno de la gratuidad es necesario ponerlo en contexto, esto es, leerlo en el marco de las múltiples intervenciones sociales que produjo la irrupción del peronismo en la continuidad histórica de la Argentina: una serie que se fue construyendo a partir de diferentes hitos en los que los cambios quedarían cristalizados no solo en normas y funciones institucionales sino también en derechos y accesos que con el tiempo —y la lucha— serían naturalizados.

A poco de asumir la presidencia, el 21 de octubre de 1946, Perón realiza la presentación ante el Congreso del Primer Plan Quinquenal para el período 1947-1951, un compendio de planificación integral de la Nueva Argentina que abordaba las principales áreas de intervención, cuya necesidad se venía estudiando desde la época del Consejo Nacional de Posguerra (CNP) —un organismo asesor que funcionó entre 1944 y 1945 con el objetivo de recabar información para la toma de decisiones y “pensar” el nuevo Estado necesario para concretar los objetivos del desarrollo nacional y afrontar el escenario del cercano final de la Segunda Guerra Mundial—.

En 1944 Perón y otros cuadros militares presentaban los siguientes elementos como esenciales para la defensa nacional:

Todos los años, un elevado porcentaje de ciudadanos, al presentarse a cumplir con su obligación de aprender a defender su Patria, deben ser rechazados por no reunir las condiciones físicas indispensables, la mayoría de los casos originados en una niñez falta de abrigo y alimentación suficiente. Y en los textos de geografía del mundo entero se lee que somos el país de la carne y del trigo, de la lana y del cuero. Es indudable que una gran obra social debe ser realizada en el país. Tenemos una excelente materia prima; pero para bien moldearla, es indispensable el esfuerzo común de todos los argentinos, desde los que ocupan las más altas magistraturas del país hasta el más modesto ciudadano. La defensa nacional es así un argumento más que debe incitamos para asegurar la felicidad de nuestro pueblo (Perón, 1944).

La acción social propuesta no podía realizarse en abstracto, era el Estado el que debía facilitar e impulsar esa intervención, movilizando todos los recursos disponibles, públicos y privados para la obtención de los resultados deseados:

La defensa nacional exige una poderosa industria propia; y no cualquiera, sino una industria pesada. Para ello es indudablemente necesaria una acción oficial del Estado, que solucione los problemas que ya he citado y proteja a nuestras industrias, si es necesario. No a las artificiales que, con propósitos exclusivamente utilitarios, ya habrán recuperado varias veces el capital invertido, sino a las que dedican sus actividades a esa obra estable, que contribuirá a beneficiar la economía y asegurará la defensa nacional (Perón, 1944).

Esa tarea solo podía ser encarada contando con información fidedigna, no solo recabada a través de estadísticas, sino con la propia participación de los involucrados en cada sector, algo que se vio reflejado en la composición del CNP y que, tras su disolución, encargaría la Secretaría Técnica de la Presidencia conducida por José Figuerola. Contar con información fiel es, además, uno de los puntos más relevantes de las tareas de la conducción política, tal como el propio Perón lo señala en diferentes pasajes de su obra homónima.

Uno de los apartados del Primer Plan Quinquenal se refiere al tema de la educación:

en nuestro país la población escolar alcanza los dos millones y medio de niños que por la ley están obligados a cursar los estudios hasta los 12 años. De esos dos y medio millones, van a la enseñanza media sólo 180.000, de los cuales llegan a la enseñanza universitaria 50.000 y egresan de la Universidad y de las diversas escuelas técnicas por año, sólo 3.500 (Falivene y Dalbosco, 2018: 107).

Después de destacar que la principal preocupación del gobierno debe pasar por asegurar las condiciones educativas de los dos millones y medio antes que las de las minorías universitarias, Perón describe la experiencia de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP), creada bajo la órbita de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social en 1945, y cuya misión era la de formar el personal técnico especializado necesario para el desarrollo de la industria, la agricultura y la ganadería. Veremos más adelante que la educación técnica sería otro de los campos de amplia intervención estatal, incluso en el de los estudios superiores, a través de la creación de la Universidad Obrera Nacional, con sus particulares características.

En estos párrafos de la presentación del Plan, tanto Perón como Figuerola explicitan el pensamiento del gobierno respecto de la orientación de la educa-

ción superior, en un intento que será definitorio de las acciones del peronismo clásico en lo referido a las instituciones universitarias: una propuesta dirigida a deconstruir la dicotomía existente entre la actividad intelectual y la manual o práctica. Esta concepción, que se liga a la utilidad colectiva que debe tener la universidad por sobre la utilidad individual para el estudiante y futuro profesional, fue uno de los factores determinantes, a nuestro entender, de la controversia casi permanente entre universitarios y peronismo entre 1946 y 1955. Si la cultura y el trabajo discurrían separados en la sociedad de la época, el peronismo se propone unirlos como componente indispensable de los futuros ciudadanos de la Nueva Argentina, superando las divisiones de “clase” a partir de una propuesta de armonización de ambos aspectos, en línea con lo que será uno de los conceptos fundamentales del peronismo. Dice Figuerola respecto del sistema universitario y citando otra intervención de Perón: “el vicio esencial del régimen universitario que hasta ahora rige y que consiste en su fingida democracia, porque desenvuelto entre elementos de clase, sólo sirvió en momentos trascendentales a la vida de la Nación, para demostrar que la Universidad y el pueblo marchaban por rumbos diferentes” (Falivene y Dalbosco, 2018: 111). Esto le da pie al Secretario Técnico para exponer que, dentro del Plan Quinquenal, el proyecto concebido para las universidades combina el elemento permanente, que son los profesores, con el verdadero elemento representativo del pueblo que es el Poder Ejecutivo, que se renueva periódicamente sometiéndose a elecciones. Queda clara la concepción de democracia que tiene el peronismo: responde fundamentalmente a un sentido social en el que la elección que realiza el pueblo otorga legitimidad para intervenir cualquier otro sistema que no contemple esa legítima representación que, además, se somete a un escrutinio periódico a través de la participación electoral.

Este es otro de los focos de conflicto permanente que tendrá el peronismo con las universidades argentinas que, incluso en la actualidad y en diversos grados, se piensan como “insulares” respecto de la comunidad a la que pertenecen:

De 1945 a 1955 la universidad se caracteriza como la “isla opositora”, es el lugar de repliegue liberal; énfasis en lo tradicional y en las profesiones liberales. Resiente la carencia de autonomía; los centros estudiantiles son perseguidos; la tarea de toda la universidad (docentes y alumnos) es la oposición política más la adquisición, con una metodología de enseñanza tradicional, de saberes académicos encarnables en una profesión de ejercicio individual (Cirigliano, 1973: 21).

Esa misma concepción, de acuerdo con Cirigliano, le permitirá a la universidad definirse como “isla democrática y tecnocrática” entre 1956 y 1966.

En esa misma línea, si la condición de posibilidad de la Reforma Universitaria de 1918 fue el ascenso de un gobierno elegido a través del voto popular y no fraudulento, que llevó a Hipólito Yrigoyen a la presidencia, la universidad se contará también entre los principales impulsores del golpe de 1930 que terminó con la experiencia popular del radicalismo (Buchbinder, 2005).

Lo manifestado por los estudiantes que llevaron adelante la lucha del 18 permite inferir, en primer lugar, que se buscaba integrar esa “isla elitista” que era la universidad de la Ley Avellaneda con la realidad social, tanto del país como de toda América Latina, en el marco de un proceso que también se concebía político y de ruptura de la insularidad—de hecho, en Cuba y en Perú, por dar algunos ejemplos, sí alcanzó esa dimensión “revolucionaria” a nivel social—. Serán los propios actores de esa gesta, y sus herederos, los que llevarán a la devaluación ontológica de la Reforma y a la identificación de sus actores, vía un variopinto reformismo por “derecha” o por “izquierda”, con los protagonistas de la reacción contra el pueblo o, por lo menos, con lo que el pueblo consideraba su mayoritario nivel de representación. Pasó en 1930 y volvería a pasar en 1955.

La presentación de la intervención necesaria que hace el peronismo en el Plan Quinquenal para el ámbito universitario señala diferentes aspectos, que se conciben como causales de una universidad al servicio de intereses ajenos a los mayoritarios. El objetivo de la institución debe ser formar profesionales idóneos para la idea de desarrollo nacional propuesto por el peronismo, sin limitaciones respecto de las posibilidades económicas del estudiante, porque lo que importa son sus aptitudes y no su bolsillo.

Como veremos más adelante, es cierto que la Ley Guardo de 1947 no tendrá en cuenta todos los puntos que se detallan en la presentación del capítulo correspondiente en el Plan—significativamente, el de la gratuidad es uno de ellos—, pero el sistema de becas aprobado en la norma legislativa, tanto para los estudiantes como para sus familias, es una primera aproximación al tema que nos ocupa, no como una gratuidad universal, pero sí respondiendo a las necesidades de un actor que se sabe mayoritario y, hasta ese momento, era excluido incluso para imaginarse en la universidad. No se debe dejar de observar, además, que la dimensión económica no es la única que determina la decisión de realizar estudios universitarios: influyen innumerables factores que deben ser

tenidos en cuenta y que, a través de los años, el peronismo intentará modificar, en una obra que va mucho más allá de los límites de la propia universidad.

Pese a estas observaciones respecto de la gratuidad en la Ley Guardo, en 1947 el total de la matrícula universitaria nacional alcanzaba los 51.447 estudiantes, creciendo cerca de un 30% para 1949 (66.212 estudiantes). Cuando se establece la gratuidad universal se observa otro pico de crecimiento, que alcanza los 80.445 alumnos en 1950 (un 21,5% más respecto del año anterior). Para completar este cuadro, entre 1944 y 1955, las universidades argentinas en su conjunto llegan a los 138.317 estudiantes, es decir, un incremento de casi el 196%; muy lejos del 59,43% de crecimiento registrado en la década posterior hasta 1966, en lo que el “sentido común” hegemónico de la historia de las universidades argentinas denomina la “edad de oro”.¹

El capítulo III del Plan está dedicado específicamente a las acciones ideadas para intervenir en el ámbito de la educación, con dos secciones bien diferenciadas. La primera se refiere a la educación primaria, secundaria y técnica, y la segunda, a la educación universitaria. En la introducción de esta última sección se reproducen las siguientes palabras de Perón, que resumen el análisis realizado sobre la enseñanza superior:

El problema de mayor trascendencia docente es el universitario, respecto al cual y pese a todo lo que se diga, hay que tener el valor de señalar que es poco democrático. El hecho de que una institución sea autónoma o autárquica no implica necesariamente que sea democrática, porque son términos que no guardan relación. La Universidad, pese a su autonomía y al derecho de elegir sus autoridades, ha demostrado su absoluta separación del pueblo y el más completo desconocimiento de sus necesidades y de sus aspiraciones. La incompreensión señalada tiene su origen en dos circunstancias. Es una la falta de acceso de las clases humildes a los estudios superiores universitarios y es la segunda, que una gran mayoría de los profesores, por razones de formación o de edad, (también frecuentemente de posición económica), responden a un sentido reaccionario. Pero todavía la Universidad argentina ofrece otra falla seria en el orden pedagógico y es la falta de dedicación del profesorado a la labor docente (Falivene y Dalbosco, 2018: 195).

1. Todos los datos estadísticos fueron aportados por el Departamento de Información Universitaria, dependiente de la Secretaría de Políticas Universitarias, entre marzo y abril de este año. Cualquier error en el cálculo de porcentajes me pertenece.

Los planteos del peronismo inauguran en la universidad, pero también en la sociedad, una discusión respecto de la hegemonía de los actores privilegiados, que en todos los casos resultan ser los mismos. Perón va directamente al centro del asunto haciendo referencia a la falta de democracia interna en las universidades pese a su declamada autonomía y cogobierno, conceptos que *a priori* no conllevan la participación popular o, por lo menos, la posibilidad de alguna legitimación exógena al sistema. La universidad se gobernaba a sí misma con intervención, en diferente medida, de docentes y alumnos o ex alumnos –los no docentes, pese a su existencia desde que se fundaron universidades en Argentina, tampoco eran tenidos en cuenta a la hora de otorgar “ciudadanía universitaria”–, y las diferentes disputas entre ellos eran simplemente escarceos por el detalle, porque los profesionales formados en estas instituciones universitarias debían integrarse al país existente y no a una utopía imaginada en la “torre de marfil”, como respuesta “opositora” al régimen conservador. El peronismo, con su idea de desarrollo, de convivencia armónica de todos los sectores, y su redistribución del ingreso, disputa la noción misma de nación. Si la “posición historiográfica hegemónica” (Dércoli, 2014) describe a la universidad peronista como un proyecto derrotado, un lapsus en el desarrollo inevitable de la institución universitaria, la realidad nos permite comprobar que muchas de las intervenciones “peronistas” en la universidad, como las dedicaciones docentes o la propia gratuidad, se han amalgamado en la idea actual de universidad, sin que el aporte se tuviera muy presente hasta hace unos pocos años.

En este campo, como en tantos otros, se verifican las geniales palabras de Arturo Jauretche en la “Zoncera N° 44” de su insuperable *Manual*:

Esto es lo que piensa la mayoría de los argentinos. Pero la mayoría no gobierna, porque esto es una democracia y la democracia sólo funciona cuando gobierna la minoría, cuando gobierna la mayoría es la dictadura. Pero esto es otra cosa complicada que puede terminar en trabasesos, que sólo lo pueden entender los inteligentes (Jauretche, 1988: 257).

Recordemos que la primera de las veinte verdades del peronismo enuncia que “La verdadera Democracia es aquella donde el gobierno hace lo que el pueblo quiere y defiende un solo interés: el del pueblo”.

No es demasiado arriesgado pensar que la idea peronista de la gratuidad, además de responder a su concepción de gobernar de acuerdo con los deseos de las mayorías, era una forma más de intervenir en un ámbito que, desde el golpe de 1943 e incluso después de restablecida la democracia, le resultaba particularmente adverso. El acceso de las masas trabajadoras a la universidad pudo haberse visto como la posibilidad de luchar contra esa cultura institucional desde adentro, y desde el estamento más numeroso y combativo, en ese momento hegemónico por el reformismo, siempre opositor.

Los muchachos peronistas

En los años 1940 y 1950, los jóvenes –no solo los universitarios– eran considerados un tema a tener en cuenta:

el problema de la juventud ya estaba calado por definiciones en términos de clase y cultura. Los jóvenes que causaban angustia por su peligrosidad eran los varones de las clases populares, y no los de las clases medias y altas. Para éstos existían canales de integración a una sociedad móvil pero reproductora de las jerarquías en sus rangos más elevados. En cambio, para las nuevas masas juveniles que comenzaban a apiñarse en las esquinas, los estadios de fútbol, en las plazas, se carecía de una respuesta que excediera la expectativa y el temor. El ánimo de reforma social de la Argentina de los años treinta en materia juvenil fue vacilante e insuficiente. Los discursos dirigidos a plantear el tema lo hicieron simplificado-mente, privilegiando el enfoque de la delincuencia juvenil (Acha, 2011: 40).

Durante el primer peronismo, el tema de la “patota” será permanente en medios de prensa. En los albores del primer período de gobierno, un grupo de economistas y sociólogos del Instituto Alejandro Bunge de Investigaciones Económicas sostenía que menos del 20% de los jóvenes que terminaban sus estudios primarios continuaban en el siguiente nivel educativo, un 10% conseguía trabajos relacionados con la industria y el comercio y el resto permanecía en un estado de semi ocupación o no conseguía empleo (Acha, 2011, 41). Esa masa juvenil también fue protagonista de la jornada del 17 de octubre de 1945 –junto con una importante presencia de mujeres–, un hecho que fue inmediatamente señalado por la prensa opositora, como forma de estigmatizar aún más

a los seguidores de Perón. Según Omar Acha (2011), muy pronto se estableció una diferencia entre “jóvenes y muchachones”, aplicada la segunda nominación a los jóvenes identificados como pertenecientes a las clases populares y, obviamente, simpatizantes del movimiento peronista. En el medio universitario,

en consonancia con la estructuración de la Unión Democrática se constituyó el 2 de febrero de 1946 una *Junta Coordinadora Nacional de la Juventud Argentina*. Confluyeron en ella representantes de organizaciones políticas como la Juventud de la Unión Cívica Radical, la Federación Juvenil del Partido Comunista, las Juventudes Socialistas, y nucleamientos corporativos como la Federación Universitaria Argentina” (Acha, 2011: 47, el destacado es del original).

Para mediados de la década de 1940, hacía más de treinta años que no se realizaba un censo nacional, un problema que ya había sido detectado por el CNP, y que entorpecía cualquier intento de planificar por desconocimiento de lo realmente existente. El censo realizado en 1946, criticado por sus falencias, pudo sin embargo ofrecer algo de claridad en ese panorama y le permitió al peronismo idear una nueva forma de abordar el tema juvenil, en continuidad con el de la infancia –“en la nueva Argentina, los únicos privilegiados son los niños”–. Siempre siguiendo la investigación de Acha (2011), esa concepción ponía al tema de la juventud en el futuro, cuando los niños formados en la Nueva Argentina alcanzaran ese estatus, pese a lo cual sí hubo intentos de organización de los estudiantes secundarios en épocas tan tempranas como 1948, siempre a través de las denominadas “asociaciones libres del pueblo”, esto es, de sindicatos: “Perón estimuló la ‘organización’ de tipo corporativa de asociaciones de primer, segundo y tercer grado, para obtener idealmente una estructura piramidal que permitiera la conciliación del conjunto social en la ‘comunidad organizada’” (Acha, 2011: 57).

Siempre en el marco de estas intervenciones paulatinas e incrementales, promediando 1952 se conforma la legendaria Unión de Estudiantes Secundarios (UES) que, según Joseph Page, fue una iniciativa del entonces ministro de Educación, Armando Méndez San Martín, para “peronizar” a la juventud antes de que iniciara sus estudios terciarios o universitarios (Camarotta, 2014: 384). Para 1955, las fuentes oficiales señalan que la organización contaba con 60.000 estudiantes afiliados. Esto muestra que

el peronismo bregó, tardíamente, por la conformación de una “nueva adolescencia” adoctrinada en los preceptos del justicialismo. El aumento de la matrícula secundaria, la expansión del deporte y el crecimiento de los espacios para el esparcimiento juvenil proveyeron de una nueva mirada sobre el “ser adolescente”. En la “Nueva Argentina” pregonada por Perón, el desarrollo de una cultura deportiva tenía como objetivo desarrollar la “fortaleza física” y la “hondura espiritual de las nuevas generaciones” (Camarotta, 2014: 389).

Lo que se omite mencionar en estos análisis del indoctrinamiento peronista —algo que se repite entre muchos estudiosos de la universidad durante el peronismo clásico—, es hasta qué punto la educación y sus contenidos funcionan como “reproductores” de un determinado *statu quo* social y económico, lo que merecería otro artículo completo, pero que nos permite pensar, en principio, que eso era justamente lo que estaba en discusión en la Nueva Argentina y que quienes reaccionan con acritud, como sostenía Jauretche, son los que pierden privilegios.

Gratuidad dentro y fuera de la Ley Guardo

Durante el peronismo, la gratuidad de los estudios universitarios responde a una determinada concepción de la comunidad y del desarrollo nacional que se pretende, en el que la universidad sin lugar a dudas debe tener un rol central. Esta idea no está demasiado alejada de la planteada por Gabriel del Mazo y Dante Ardigó en el Primer Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios, realizado en 1918 tan solo un mes después de los eventos principales de la Reforma. En dicho debate, los entonces estudiantes plantearon un proyecto de resolución que incluía la gratuidad de la enseñanza superior, concibiendo su financiamiento a través de un “impuesto al ausentismo”, es decir, a aquellos que teniendo residencia en la Argentina, no habitaban el país —extranjeros— o bien no ocupaban sus propiedades por largos períodos de tiempo —las clases acomodadas—. El gravamen se basaba en uno similar aprobado en Uruguay y con la misma finalidad, como producto de la intervención del batllismo en el ámbito de la educación de ese país (Del Mazo, 1927: 132-137).

La moción terminó siendo derrotada por 21 votos a 19 y el debate fue bastante subido de tono, al punto que del Mazo explicita lo que debe con-

siderarse una “universidad democrática” en contra de lo expresado por otros delegados que utilizaban esa misma expresión:

lo inaceptable, digo, para la universidad democrática, es que una minoría del pueblo usufructúe en ella derechos que no le deben ser exclusivos. Nuestro motivo de preocupación no debe ser el de que los estudiantes adinerados, con la gratuidad de la enseñanza se vean eximidos de pagar sus derechos. Eso no interesa, que ya habrá forma por otros caminos de disminuirles sus regalías; lo interesante, medular y esencial, es que a los pobres, por simples razones económicas y no de capacidad, se les dificulte la posesión de la cultura superior que es patrimonio de la humanidad entera.

La pobreza tiene su dignidad; dignidad que algún día, a la luz de la historia, adquirirá su significación verdadera. Para entonces, la pobreza moverá eficazmente la voluntad de los hombres, y conquistará sus fueros en los dictados de una organización social más justa (Del Mazo, 1927: 136).

Conviene recordar el momento histórico en el que se pronuncian estas palabras, además de la edad de Del Mazo, quien seguirá ligado al tema a lo largo de toda su vida.

Lo que queda en evidencia, tanto en los planteos iniciales en el Congreso antes referido, como en los esbozos aportados por la Secretaría Técnica en ocasión de presentar el Plan Quinquenal, es que la gratuidad es un asunto mucho más complejo que la mera supresión de los aranceles universitarios y que su efectividad a la hora de garantizar el acceso del pueblo a la educación superior depende de otros factores que se complementan.

De la lectura atenta del Primer Plan Quinquenal, del debate de la Ley N° 13031, de los mensajes de Perón sobre el tema universitario y del texto finalmente aprobado de la ley, queda claro que el peronismo pretendía un lugar destacado para la educación superior en la construcción de la Nueva Argentina, en la que el desarrollo científico y tecnológico se suponía indispensable no solo para quebrar la matriz histórica del proyecto “granero del mundo” sino también para generar una mayor inclusión ligada al conocimiento y al valor agregado que este es capaz de ofrecer, personal y comunitariamente.

Los gestos de acercamiento y de estudio del tema por parte de Perón se pueden rastrear hasta épocas tan tempranas como 1943: el 10 de diciembre, insta a los docentes universitarios a organizarse en gremios y sindicatos para

que puedan interactuar con la Secretaría de Trabajo y Previsión, en ese entonces bajo su conducción (Riccono, 2015). Pese a los avatares de la relación entre el General y los estudiantes universitarios, ya presidente, en octubre de 1946, Perón sostiene que el problema universitario no se vincula con la propia institución, sino con la injerencia de la política de comité que se ha instalado en ella. Enrique Gaviola, un físico agriamente opositor al peronismo, se refirió ya en 1931 a los problemas presentes en la universidad:

Denunciaba Gaviola en este contexto el multiempleo de los profesores, circunstancia que vinculaba con los modestos ingresos que percibían por sus tareas universitarias [...] Su perspectiva de las prácticas políticas que imperaban en la universidad era, por otra parte, también sumamente crítica. Gaviola subrayaba el peso que procedimientos propios de los “comités” o de la política criolla habían terminado por ejercer en el mundo universitario (Buchbinder, 2017: 143).

Ya en 1943, las denuncias sobre la continuidad de este tipo de procedimientos eran moneda corriente, sobre todo en la Universidad de Buenos Aires, y fue muy famosa la presentación que, en referencia a la Facultad de Medicina, realizó Osvaldo Loudet. En consonancia con esos planteos, a mediados de 1945 Salvador Dana Montaña efectuó una encuesta entre figuras académicas destacadas, para validar sus opiniones sobre la universidad.

De la lectura general del texto, puede advertirse en principio una posición ante la Reforma ciertamente ambigua entre los docentes. Había un núcleo que rescataba su papel en la renovación y en la instalación de nuevos ideales culturales y científicos. Pero al mismo tiempo la crítica al papel central que habían adquirido los estudiantes en el gobierno universitario constituye una variable que comparten prácticamente casi todos los encuestados. Ese cuestionamiento venía asociado a la convicción sobre el carácter pernicioso de la interferencia de criterios políticos en decisiones que tenían un contenido claramente académico y técnico. Como había hecho Loudet, el tema central y recurrente era el papel de los estudiantes en la designación de las ternas sobre las que se elegía a los profesores (Buchbinder, 2017: 148).

En este ambiente, ya no solo diagnosticado por los peronistas, el acercamiento de Perón con los estudiantes universitarios se hacía imposible.

La Reforma también tuvo numerosos actores que practicaban la eiségesis de su significado, al punto de que algunos de ellos abandonan la institución universitaria y se proponen un modelo alternativo, como fue el de las universidades populares o el de los “maestros de la juventud” (algunos de los cuales, sin embargo, tuvieron largas carreras en la universidad tradicional, como es el caso de Alfredo Palacios). El arielismo, la revolución bolchevique, el socialismo científico son tópicos que se encuentran entre las servidumbres ideológicas de los primeros actores de la Reforma, lo que sería tamizado en los años 1940 con el contexto de la Guerra Civil Española recientemente finalizada, de la Segunda Guerra Mundial y del antifascismo como oposición de base al gobierno militar instaurado en 1943 y, por carácter transitivo, al peronismo victorioso en 1945. Este tipo de operaciones de propaganda, para triunfar, tienden a simplificar complejidades, como por ejemplo la convivencia de grupos heterogéneos entre los revolucionarios del 43 (algunos de los cuales serían parte de la etapa inaugural de la Revolución Fusiladora), o entre los primeros dirigentes del peronismo (un hecho que fácilmente puede comprobarse a través del debate de la Ley N° 13031, con las posturas adoptadas por diferentes diputados del oficialismo). El propio Ricardo Guardo, autor del proyecto de ley y presidente de la bancada peronista en 1947, se propone a sí mismo como un intérprete veraz de los contenidos esenciales de la Reforma y plantea que la ley solo viene a realizarla de manera integral y a rescatarla del uso espurio perpetrado por el reformismo.

El resultado finalmente aprobado en el Congreso no incluye la gratuidad enunciada en la presentación del Primer Plan Quinquenal —que sí está incluida en el proyecto alternativo presentado por Gabriel del Mazo y Luis Dellepiane, reformistas y miembros de FORJA, hasta que dicha organización adhiere a los principios de la revolución de 1943 y posteriormente al peronismo—. Se puede arriesgar que el acceso de los sectores más postergados a la universidad se asegure a través del amplio sistema de becas incluido en la ley, es decir, se aplica una gratuidad segmentada y dirigida, aunque pese a las cifras que ya hemos presentado en este trabajo, no podemos analizar en profundidad la pertenencia social de los nuevos estudiantes por la inexistencia de datos. En toda la bibliografía que hemos consultado, las menciones a este tema son generales y, habitualmente, son más hipótesis que corroboración vía datos duros.

Si bien el crecimiento de matrícula es mencionado, las críticas más habituales a la universidad peronista pasan por destacar la falta de infraestructura ante ese crecimiento desmedido, por relativizar el incremento de estudiantes señalando que eso no resultó en números consecuentes de graduados, o también por señalar la baja calidad académica de los docentes, a los que despectivamente se denomina “flor de ceibo” —estigmatización que se utilizaba para señalar la escasa calidad de los productos de la industria nacional frente a sus equivalentes importados—. Este mito se construye, también, como consecuencia de las “masivas cesantías” de profesores que habría sufrido el sistema con el arribo del peronismo al poder.

La fuente que ha sido tomada por la mayoría de los investigadores aquí citados [...] es Félix Luna de su libro *Perón y su tiempo*. Allí, Luna sostiene que la cantidad de desvinculados fue de 1250; 423 cesanteados y 827 renunciaron al finalizar el año 1946. El número total es adjudicado al gobierno peronista, es decir, 1.250 profesores desvinculados durante el año 1946. Aunque no cite la fuente, una hipótesis posible es que Luna haya tomado los datos del *Libro Negro de la Segunda Tiranía*, una compilación aparecida por primera vez en 1958 en la que se analizan los distintos aspectos del gobierno peronista, desde una mirada profundamente crítica hacia su accionar y su persona así como de todo cuanto rodeó a la figura de Perón y su gobierno (Riccono y Naidorf, 2017: 783-784).

De la investigación realizada, Riccono y Naidorf concluyen, con fuentes más fidedignas, que los docentes cesantes fueron menos de mil, y en muchos casos sus nombres se repiten por poseer cargos en más de una institución. Cabe indicar, además, que muchas de esas cesantías fueron por renuncia o por jubilación, otro hecho que suele soslayarse en la literatura hegemónica.

Ricardo Guardo, factótum de la primera ley universitaria del peronismo, era de familia radical yrigoyenista. Tras el golpe de 1930, todos los varones de la familia fueron encarcelados y, como consecuencia de esa militancia, el joven Guardo, estudiante de medicina y odontología, comenzó a participar en política universitaria llegando a presidir la Federación Universitaria Argentina entre 1927 y 1928. Una anécdota transcrita por Pablo A. Vázquez (2017), permite comprender la evolución del Guardo reformista de esa época en lo referente a su concepción de la universidad:

Se realiza una huelga (en la Facultad de Medicina) y llegamos a la Casa de Gobierno a pedir una entrevista con el Presidente de la República... quien caminando nos empezó a preguntar y conversar sobre cuáles eran los reales motivos de la huelga... entendíamos que los alumnos de los primeros años no podían votar para la elección del Decano... entonces Yrigoyen nos pregunta “Digame una cosa, Uds. saben que con la acción del partido radical los ciudadanos... ahora pueden votar a los 18, yo les pregunto a Uds. a qué edad se ingresa a la Facultad de Medicina”, y le dijimos... A los 18 años. Nos dice: ¿Así que Uds. creen que una persona que tiene autoridad para votar en una elección presidencial no puede votar en una elección de la Facultad de Medicina?... Nos dice: Digame otra cosa, mocito, ¿qué piensa Ud., a cuál de los alumnos le interesa más votar por el Decano, al que le falta una materia de sexto año para irse o el que entra en el primer año y tiene que soportar su error? (Vázquez, 2017: 74).

Después de ser liberado, Guardo decide abocarse a su consultorio, sus estudios y la vida política dentro de la universidad. En esas circunstancias conoce a Ramón Carrillo, ambos consejeros en Medicina y, casi por casualidad, entabla una relación con el entonces coronel Perón, consiguiendo destrabar numerosas cuestiones relacionadas con el financiamiento de la Facultad. Con la caída en desgracia de Perón, él y Carrillo son acusados de colaboracionistas y enfrentan incluso la expulsión.

Pasados los eventos del 17 de octubre de 1945, Guardo se transforma en un activo militante del Movimiento, siempre con actuación dentro del campo universitario. En esa misma época se produce la disolución de FORJA, y Guardo funda el Centro Universitario Argentino, donde se agruparán numerosos universitarios favorables a Perón. De hecho, el Centro comienza a funcionar en la que fuera la sede de FORJA en la calle Florida, y muchos de los miembros de aquella organización se suman a sus actividades.

La institución fue muy activa en la campaña presidencial de Perón, ofreciendo una tribuna intelectual de relevancia para el naciente Movimiento, además de incidir entre los radicales y obtener financiamiento económico. Guardo y los miembros del Centro tuvieron, de esa manera, gran predicamento en el tema universitario, incluso al punto de bloquear otras iniciativas, como la de Antonio Cafiero (el escueto Primer Congreso de Estudiantes Peronistas).

El primer proyecto de ley universitaria que el peronismo gira al Congreso –cuyos rasgos principales están enunciados en el Primer Plan Quin-

quenal— fue redactado por José Figuerola. El entonces ministro de Justicia e Instrucción Pública, Belisario Gache Pirán, acuerda con Guardo que dicho proyecto está demasiado influido por las leyes españolas y que no se adapta a la realidad argentina, por lo que deciden interceder ante Perón y redactar una nueva propuesta, la que finalmente se cristalizaría en la Ley N° 13031. El debate del proyecto y las posturas de sus participantes han sido ampliamente estudiados por Marcela Pronko (1997, 2000) y Julián Dércoli (2014). Este último sostiene que la apropiación de los “ideales” de la Reforma que hace la mayoría de la bancada oficialista tiene una relación más estrecha con el proceso de democratización llevado a cabo por Yrigoyen —y la inserción del peronismo en esa línea de conquistas populares— que con los planteos retóricos de los reformistas (Dércoli, 2014: 74). Se trata, en definitiva, de una “batalla de opiniones”, que es la que marcará de allí en más el debate entre peronistas y reformistas, incluso en la actualidad.

En la bibliografía estudiada no existen constancias que expliquen por qué el tema de la gratuidad, enunciado en el Plan Quinquenal, no estuvo presente en la ley, por lo menos de manera universal —se puede considerar como un primer y amplio acercamiento la institución de becas—. Como ya hemos sostenido, el ingreso a la universidad, pese a la masividad del crecimiento de la matrícula en esa década larga del peronismo clásico, no pasa únicamente por temas económicos, un hecho que el propio peronismo parece comprender con su siguiente paso en el tema: la creación de la Universidad Obrera Nacional (UON) en 1948, de la que nos ocuparemos más adelante.

Los reformismos frente a la universidad peronista

En su trabajo dedicado al peronismo, Alejandro Grimson (2019) plantea la existencia tanto de múltiples peronismos como de múltiples antiperonismos. Este concepto es aplicable al reformismo: no existe un único reformismo sino que debe hablarse de varios, con concepciones absolutamente disímiles pero que comparten en esencia un concepto que los enfrenta al peronismo: el elitismo, sea por cuestiones estrictamente económicas en la vertiente más conservadora, sea por temas intelectuales y de supuesta vanguardia en las versiones autopercebidas como más izquierdistas.

La “historiografía hegemónica” de la universidad ha desarrollado con lujo de detalles los enfrentamientos entre reformismo y peronismo, sin que existan menciones muy extensas al tema de la gratuidad o a los efectos que la misma tuvo en ese ámbito. La derogación de los exámenes de ingreso que se decretó en 1953, tampoco recibe una cobertura extensa y, de hecho, ese beneficio cesó casi al mismo tiempo en que cesó el peronismo en el gobierno.

En esa línea se señala que:

Docentes que habían desempeñado funciones en la Universidad por más de veinte años fueron sustituidos por jóvenes que habían terminado sus carreras hacía menos de un lustro. Por entonces se acuñó la irónica expresión profesor flor de ceibo para denominar a muchos de los nuevos integrantes del cuerpo docente de las universidades. La flor de ceibo había sido consagrada como flor nacional a fines del año 1942, y su imagen era portada como etiqueta en productos industriales locales que reemplazaron durante aquellos años a otros que se importaban. La expresión aludía, en forma despectiva, a objetos baratos, y en distintos círculos era sinónimo de productos de mala calidad (Buchbinder, 2005: 150-151).

Este autor, que es uno de los más moderados en cuanto a sus planteos, no puede evitar la estrategia de relativizar los logros de la etapa:

en 1947 había 51.447 estudiantes universitarios, pero en 1955 ya ascendían a casi 140.000. De esta forma, mientras en 1945 había tres estudiantes universitarios cada mil habitantes, en 1955 llegaban aproximadamente a ocho. Esta situación expresaba el incremento en las posibilidades de acceso a la educación que se efectivizó durante el peronismo *y que se correspondía, por otro lado, con una tendencia mundial* (Buchbinder, 2005: 159, el destacado es mío).

En los párrafos que siguen, Buchbinder pondera nuevamente algunas de las políticas públicas del primer peronismo respecto de la universidad, pero a continuación relativiza su efectividad:

El crecimiento de la población universitaria debe insertarse en el marco del proceso de creciente integración social que culminó en la Argentina durante el peronismo. Estadísticas proporcionadas en 1956 por la Unión de Universidades Latinoamericanas, radicada en México, mostraban que la Argentina contaba con la población

universitaria más numerosa de América latina. Casi un 0,8% de los argentinos estudiaba en la Universidad y apenas un 0,12% lo hacía en Brasil (Buchbinder, 2005: 161, el destacado es mío).

En 1954, el peronismo reforma la Ley N° 13031, y en el nuevo marco legal se reglamenta un nuevo tipo de participación universitaria para los estudiantes. Surge así la Confederación General Universitaria (CGU), que ganó pocos adeptos en las grandes universidades aunque sí tuvo mayor fuerza en el interior del país (Panella, 2014: 35). Si bien era una organización gremial que se encargaba de temas tales como facilitar el acceso a becas, a residencias para alumnos del interior o a apuntes gratuitos, con especial apoyo estatal directo o a través de la Fundación Eva Perón, también permitía la participación política de los estudiantes en el nuevo cogobierno universitario, por ser la única reconocida por el gobierno nacional, lo que derivó en nuevos enfrentamientos entre reformistas y autoridades. Claudio Panella (2014), en su análisis de la revista *Actitud*, señala que la composición de la CGU era tan variopinta como el movimiento nacional, y sus alianzas serán igual de inestables.

Para finalizar este rápido recorrido, en los años de la universidad peronista docentes y estudiantes reformistas crearon instituciones de estudios superiores de carácter privado, a las que consideraron como una verdadera alternativa a la mediocridad que, como ya señalamos y según su concepto, imperaba en la universidad.

Uno de los ámbitos principales de sociabilidad de los científicos e intelectuales marginados de la Universidad pública fue el Colegio Libre de Estudios Superiores, que cumplió así un papel relevante.

Como lo señalaría José Luis Romero, se generó una verdadera “Universidad en las sombras” preparada para reemplazar a la por entonces existente. Muchos de los protagonistas de ese mundo cultural e intelectual y científico participaron del proceso de ocupación de las universidades que tuvo lugar después de la revolución de 1955. Según lo recordaría el mismo Romero, los tres candidatos propuestos por la FUBA para asumir el rectorado de la UBA luego de la revolución de 1955 pertenecían a la dirección de *Imago Mundi* (Buchbinder, 2005: 163-164).

De la misma manera, el mundo editorial será otro de los refugios de numerosos docentes opositores al gobierno, y de allí surgirán proyectos tan interesantes como el de Abril o Paidós.

Para graficar aún más el enfrentamiento, el período que va de 1955 a 1966 fue considerado por todas las vertientes reformistas como la etapa más “democrática” de la universidad argentina, justamente hasta que una nueva dictadura militar, la de Onganía, las obligó –“bastonazos” mediante– a compartir la realidad represiva a la que eran sometidos los sectores populares desde hacía más de una década.

Lo expuesto nos permite pensar que son aplicables a los reformismos –y a su consideración de la Reforma de 1918– los conceptos que el filósofo Carlos Astrada desarrolló en su análisis de la reforma constitucional de 1949, señalando que otorgar a normas, instituciones e incluso momentos de gran trascendencia, un carácter de eternidad invariable es una pretensión iluminista:

La invariabilidad de las categorías filosóficas, sociales, jurídicas, es una idea ya hace mucho sobrepasada. Erigir los principios de la concepción liberal burguesa en “categorías objetivas y eternas” fue obra de la época iluminista, anclada en una visión anti-histórica de la vida.

[y] ha tenido su desenlace revolucionario subvirtiendo los fundamentos en que reposaban esas seudo “categorías objetivas y eternas”, las cuales no son más que meras categorías de carácter histórico, surgidas del imperio de situaciones temporales, categorías que ha condicionado y hasta constreñido durante ciertas épocas el desarrollo del pensamiento y de la vida social (Astrada, 1948: 457).

Los famosos “postulados de la Reforma” no solo sufren una devaluación ontológica en manos de los diferentes reformismos sino que además, siguiendo a Astrada, se han transformado en una especie de escolástica cuyo criterio de autoridad se ubica por encima de la realidad histórica, disfrazado de supuesto neutralismo. Es válido discutir el modelo de universidad durante el peronismo clásico, que fue una propuesta adaptada a su tiempo, a su concepción ideológica y a sus postulados sociales. Lo que no es válido es discutir pretendiendo una “objetividad” que, en los hechos, no es otra cosa que una subjetividad hegemónica, un punto de vista que se ha impuesto durante largos períodos de la historia argentina, muchas veces con el único argumento de la violencia y la negación.

Otras gratuidades: la Universidad Obrera Nacional

Como se puede apreciar en el Primer Plan Quinquenal, el peronismo tiene ideas claras respecto de cuál debería ser el rol de las universidades en la Nueva Argentina. La propuesta de “despolitización” no responde simplemente a disminuir un reducto de los adversarios del momento —objetivo que, por otro lado, logra en los primeros años de su gestión, como se desprende de la inactividad de los Centros de Estudiantes opositores una vez sancionada la Ley N° 13031—, sino principalmente a la perspectiva de los aportes que la universidad debía hacer en el campo de la investigación científica y técnica. Si bien es cierto que desde tiempos de la Reforma se hablaba de dotar a la universidad con los laboratorios y las instalaciones necesarias para la investigación, la situación distaba de concretarse y la institución estaba más preocupada por la formación de profesionales liberales y la reproducción de su paradigma elitista que por ninguna otra cosa.

Los tiempos eran diferentes y se pensaba mayoritariamente que la guerra mundial había sido ganada —o al menos acortada en su duración— por los aportes científicos que obtuvieron la tecnología necesaria para marcar una superioridad. Cambia también el paradigma de la propia ciencia: el Proyecto Manhattan demuestra que la participación del Estado y los grandes equipos de investigadores son fundamentales para su avance y es puesto en cuestión el autogobierno de los científicos.

Debe haber más [...] investigaciones militares en tiempos de paz. Es esencial que en esos períodos los científicos civiles prosigan realizando algunos de los aportes a la seguridad nacional que tan eficazmente hicieron durante la guerra. La mejor manera de lograrlo es mediante una organización de control civil en estrecha vinculación con el ejército y la armada, pero con financiamiento directo del Congreso y facultades explícitas de iniciar investigaciones militares que complementarán y fortalecerán las llevadas directamente bajo control de ambas fuerzas (Bush, 1999: 98).

La “Big Science” había llegado para quedarse y los Estados nacionales habían comprendido la importancia de dirigir y controlar ese tipo de desarrollos por encima del idealismo científico. El propio Buchbinder, con probidad intelectual, destaca que el peronismo no permanece ajeno a esta consideración

respecto de la ciencia y la tecnología, que instituyó premios para el sector, mejoró las dedicaciones de los docentes universitarios –con el objetivo de permitirles dedicarse a la investigación y vivir de sus salarios– y estimuló las actividades relacionadas con la ciencia, destacando que incluso en las universidades, por un breve período, creció significativamente la matrícula en carreras relacionadas directamente con estos tópicos. Buchbinder enumera también varias de las instituciones relacionadas con el desarrollo científico y técnico que el peronismo creó en los albores de los años 1950, en línea con su análisis del tema (Buchbinder, 2005: 160).

Previo al desarrollo de esta auténtica política pública, y desde su labor en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Perón se ocupó de la educación técnica de los trabajadores a través de la ya citada Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP), creando una nueva estructura de enseñanza técnica desde la escuela primaria hasta la universidad, que funcionaba de manera paralela y con preminencia sobre las estructuras tradicionales, que adolecían de las mismas trabas y falta de desarrollo detectadas en otras áreas. Tal era la intervención del elitismo en este ámbito que los egresados de las escuelas técnicas dependientes de la Dirección General de Enseñanza Técnica no podían ingresar a la carrera de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires, que ponía como condición de acceso la obtención de un título de Bachiller en la escuela secundaria, lo cual se relacionaba con la propia concepción del profesional ingeniero que tenía el *establishment*.

Ese sistema de enseñanza técnica paralela, que Perón promueve desde el inicio de su gestión como funcionario, era completamente gratuito y abarcaba los tres niveles de enseñanza, el último de los cuales se habilita en 1948 con la sanción de la Ley N° 13229, que también estructura una parte del sistema para integrarlo en un todo. La ley será reglamentada recién a fines de 1952 y la UON comenzará a dictar clases a partir del año siguiente. Los ingenieros recibidos en esta nueva universidad serían denominados “ingenieros de fábrica” y en su formación se privilegiaban los conocimientos relacionados ante todo con el “saber hacer”, en desmedro del “saber decir” que se le achacaba a las universidades tradicionales.

Obviamente, la presentación y defensa de la ley de creación de la Universidad Obrera suscitó un amplio debate, en el que la oposición demostró una vez más ese fetichismo elitista del que hablábamos, sosteniendo argumentos

tales como que no se trataba de una verdadera universidad, o que el objetivo perseguido era discriminar aún más a los trabajadores, negándoles el acceso a la “verdadera” universidad. Se tiende a pensar en homogeneidades inexistentes –como la ya señalada dentro del estudiantado reformista– dentro del campo de la ingeniería, algo que desmiente la procedencia de muchos de los docentes de la nueva universidad e, incluso, el nombramiento de su primer vicerrector, y su relevancia y militancia dentro de esa disciplina.

Desde su nacimiento, la UON fue concebida como no arancelada y con dictado de clases en horarios vespertinos, a fin de asegurar la posibilidad de concurrencia de los trabajadores luego de sus jornadas laborales. Y, anticipándose a lo que posteriormente dirá el texto constitucional en 1949, se propone como una universidad regionalizada, desplegada en todo el país de acuerdo con las particularidades de cada región. En la bibliografía existen numerosas posturas respecto de esta institución, algunas en línea con los planteos realizados por la oposición en el debate parlamentario y otras que señalan que todo el sistema de educación técnica paralelo creado por el peronismo tenía el objetivo de inculcar a los trabajadores, a través de diferentes metodologías, con el fin de por lo menos adormecer la combatividad de la clase obrera (Koc Muñoz, 2014). Obviamente, un abordaje más amplio de las características de la UON merecería un desarrollo que excede la propuesta de este artículo, aunque resulta llamativo que pese a su concepción como sistema absolutamente gratuito no sea analizado en esos términos.

1949: la consolidación de la Revolución

Si para la universidad el año 1949 es altamente significativo por la institucionalización de la gratuidad de los estudios superiores, es necesario señalar que ese año se produce la consolidación de un proceso revolucionario que fue construyéndose a partir de los sectores más preclaros del régimen militar instaurado en 1943, pasando por la jornada ineludible del 17 de octubre de 1945 –cuando se “sublevó el subsuelo de la Patria”, como señalara Scalabrini Ortiz–, el triunfo por diez puntos en las elecciones de 1946, la presentación del Primer Plan Quinquenal, hasta arribar a los hitos de aquel año: la sanción

de la reforma constitucional de 1949 y la presentación, en el marco del Primer Congreso Nacional de Filosofía, de *La comunidad organizada*.

En el Capítulo IV de la nueva Constitución, dedicado a la Educación y la Cultura, se establecen los objetivos de las universidades, poniendo en primer lugar el tema de la formación para el desarrollo científico y estableciendo, por primera vez, la autonomía universitaria, no concibiéndola como una autonomía respecto del Estado —que era el sentido de la imaginada por los reformismos, en línea con su elitismo— si no de los factores externos que le impidieran cumplir con las funciones asignadas en el texto constitucional. Por la manera de iniciar esa enumeración de funciones, es claro qué es lo que pretendía el peronismo de la institución universitaria y en qué contexto lo hace. Es preciso recordar tanto la concepción de la Defensa Nacional que tenía el peronismo, como la convicción que existía en Perón de la inminencia de una Tercera Guerra Mundial y de qué manera la Argentina podía posicionarse frente a tal eventualidad. En ese marco, además del explícitamente espiritual, debe leerse el acelerado desarrollo de las mejoras en la condición social de los argentinos, de la industria y, a partir del Estado, de la apuesta a la creación de ciencia y tecnología de punta. Todo el texto constitucional apunta a reflejar los anhelos y las incipientes realidades de la Nueva Argentina, que se consolidarían con el correr de los años.

El segundo hito de 1949, la presentación de *La comunidad organizada*, tiene como objetivo hacer visibles las ideas fuerza de un proceso que, ante todo, se encontraba en plena realización, es decir, no era un supuesto utópico a futuro, un *desideratum*, sino una acción en pleno desarrollo y consolidación.

Armando Poratti (2016) señala que si bien el resultado puede no haber sido el mejor en cuanto a texto filosófico, tiene la virtud de proponer una realidad que, con el paso del tiempo, fue consolidándose. Un conductor político, sostiene Poratti, debe darse también un espacio para la reflexión filosófica propia, para pensar la realidad que desea transformar y convertir en algo más.

El único, equívoco, cielo de las ideas de que dispone son las ideas que en cada época se le ofrecen desde los centros de poder de turno y que, normalmente, en los países signados por las distintas formas de dependencia, sustituyen en la consciencia de las élites aquella filosofía auténtica cuya carencia apuntábamos. Todavía en el momento del discurso de Mendoza esas ideas podían venir envueltas en el papel dorado de la filosofía, aunque frecuentemente han estado respaldadas por el mito de la “ciencia”, encarnada en la pseudociencia de turno:

la siniestra biopsicología entre los siglos XIX y XX, más recientemente las ciencias sociales y, ahora, la economía (Poratti, 2016: 62).

En la acción política es de sentido común evitar el “sentido común”.

En el texto, Perón revela su categoría básica de pensamiento, su concepción del mundo y la acción que concibe como necesaria para realizar ese pensamiento, ese concebir la Argentina.

Desde aquí puede verse la profundidad americana de sus raíces. *La comunidad organizada* es la búsqueda de un equilibrio, de una armonización de fuerzas entre elementos distintos, que en el plano sociológico son los diferentes sectores sociales. Pero las categorías sociológicas liberales o marxistas no dan cuenta de los fenómenos americanos. Lo que está en juego no son meras clases, sectores o intereses. Lo social y económico está profundamente imbricado en elementos culturales, étnicos e históricos. Esto es lo que no tiene en cuenta la interpretación del peronismo como una mera “alianza de clases”, o de un menjunje de elementos socialistas, fascistas, populistas, conservadores, y lo que se quiera agregar (Poratti, 2016: 67).

Perón establece que la base de acción de su gobierno está en un determinado tipo de filosofía, una concepción integral de todos los elementos que conforman una comunidad, que el conductor debe integrar, debe organizar para que armónicamente le den su condición de posibilidad. En ese sentido, el peronismo pretende ser leído no solo como el responsable de la mejora material de los sectores más postergados, sino también como el realizador de la dignidad de una comunidad, porque no solo se dignifica el que empieza a tener lo que nunca tuvo, sino también quien entiende que el Otro somos todos Nosotros, que no solo el Uno se realiza en el Nosotros si no que el Nosotros solo puede realizarse en el Uno. La justicia social del peronismo no es un mero reformismo capitalista porque los bienes a los que asegura acceso igualitario no son solo materiales, sino también simbólicos y espirituales.

En ese contexto amplio de realizaciones que se concretan en nuevas instituciones, que se realizan en una concepción del hombre como un todo, la gratuidad universitaria tiene otro valor, que va más allá de remover un impedimento material. Es además una tarea en desarrollo, porque seguramente fueron muy pocos los hijos de los obreros que accedieron a la universidad en tiempos del peronismo clásico y es seguro que ese derecho a la vez individual

y comunitario ha atravesado épocas en que se ha concretado en mayor o menor medida. Pero perdura como idea, como realidad irritante que, cada tanto, es atacada con argumentos rancios que se destilan por medios igualmente envejecidos. Es probable que las altas tasas de desgranamiento de las matrículas de la universidad pública se expliquen porque la realización del derecho depende de otros factores que van más allá de lo económico, que el acceso a la universidad sea un derecho que se adquiere no solo porque el pueblo argentino financia al sistema si no porque está al servicio de sus anhelos y contribuye a un mayor grado de su felicidad. Es seguro que todavía haya que recorrer un largo camino para que ese derecho se sienta como tal, para que la universidad no sea un espacio endogámico de reproducción de paradigmas concebidos, incluso hoy, como eternos e invariables.

La gratuidad decretada por Perón no fue el resultado de una lucha estrictamente universitaria, aunque hoy en día se la conciba como inseparable de la universidad pública. Fue más bien una ampliación de la justicia social inaugurada por el peronismo clásico que, como en otros ámbitos, se ha convertido en hábito. Al igual que el resto de los derechos adquiridos, necesita ser pensado más allá del fetiche y defendido con lucha, porque nada es eterno y nada es invariable: responde a un momento histórico cuyas condiciones de posibilidad son siempre puestas en cuestión. Sería bueno no olvidarlo.

Bibliografía citada

- Acha, O. (2011). *Los muchachos peronistas: orígenes olvidados de la Juventud Peronista (1945-1955)*. Buenos Aires: Planeta.
- Astrada, C. (1948). Fetichismo constitucional. *Hechos e Ideas*, 9(55), 456-460.
- Buchbinder, P. (2005). *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- (2017). La Reforma Universitaria en debate: perspectivas y discusiones en vísperas del primer peronismo. En M. Albornoz (comp.), *La universidad reformada: hacia el centenario de la Reforma Universitaria de 1918* (pp. 139-155). Buenos Aires: EUDEBA.
- Bush, V. (1999). Ciencia, la frontera sin fin: un informe al Presidente, julio de 1945. *Redes*, 6(14), 89-156.
- Camarotta, A. (2014). Una juventud responsable, disciplinada y peronista: la Revista de la Unión de Estudiantes Secundarios (U.E.S.), 1954-1955. En C. Panella y G. Korn (comps.), *Ideas y debates para la Nueva Argentina: revistas culturales y políticas del peronismo (1946-1955). Volumen II* (pp. 381-405). La Plata: Ediciones EPC.

- Cirigliano, G. F. J. (1973). *Universidad y pueblo: planteos y textos*. Buenos Aires: Librería del Colegio.
- Del Mazo, G. (1927). *La Reforma Universitaria: el Primer Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios (Córdoba, 1918): tomo III*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Ferrari.
- Dércoli, J. A. (2014). *La política universitaria del primer peronismo*. Buenos Aires: Punto de Encuentro.
- Falivene, G. M. y Dalbosco, H. L. (2018). *El Estado peronista: los Planes Quinquenales del peronismo: la primera experiencia argentina de planificación integral*. José C. Paz: EDUNPAZ.
- Grimson, A. (2019). *¿Qué es el peronismo?: de Perón a los Kirchner, el movimiento que no deja de conmover la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Jauretche, A. (1988). *Manual de zoncetas argentinas*. Buenos Aires: Peña Lillo Editor.
- Koc Muñoz, A. S. (2014). Más que hombres sabios necesitamos hombres buenos: la expansión de la educación técnica durante el primer peronismo (1944-1955). Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.980/te.980.pdf>
- Panella, C. (2014). *Actitud: publicación estudiantil "de lucha e incitación política" en tiempos del primer peronismo*. En C. Panella y G. Korn (comps.), *Ideas y debates para la Nueva Argentina: revistas culturales y políticas del peronismo (1946-1955). Volumen II* (pp. 29-57). La Plata: Ediciones EPC.
- Poratti, A. (2016). La comunidad organizada: texto y gesto. En J. D. Perón. *La comunidad organizada (1949)* (pp. 59-102). Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación.
- Pronko, M. A. (1997). La universidad en el parlamento peronista: reflexiones en torno al debate de la ley 13031. En H. R. Cucuzza (dir.), *Estudios de historia de la educación durante el primer peronismo (1943-1955)* (pp. 229-265). Luján: Los Libros del Riel.
- (2000). *El peronismo en la universidad*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Riccono, G. (2015). La universidad argentina en la voz de Perón: sus discursos sobre educación superior. *HS - Horizontes Sociológicos*, 3(6), 9-27.
- Riccono, G. y Naidorf, J. (2017). La Universidad de Buenos Aires durante los años peronistas: imágenes, mitos, verdades y posverdades. Recuperado de <http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reeduc/article/view/2483>
- Vázquez, P. A. (2017). Ricardo C. Guardo: peronismo y universidad. En R. Rein y C. Panella (comps.), *Los indispensables: dirigentes de la segunda línea peronista* (pp. 71-89). San Martín: UNSAM Edita.

Bibliografía consultada

- Confederación General Universitaria (1951). *Hacia una nueva vida: la universidad justicialista*. Buenos Aires: CGU.
- Dércoli, J. A. (2018). La Reforma Universitaria, el reformismo y las transformaciones universitarias del peronismo. En E. Rinesi, N. Peluso y L. Ríos (comps.), *Las libertades que faltan: dimensiones latinoamericanas y legados democráticos de la Reforma Universitaria de 1918* (pp. 171-190). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Dussel, I. y Pineau, P. (1995). De cuando la clase obrera entró al paraíso: la educación técnica estatal en el primer peronismo. En A. Puiggrós (comp.), *Discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo (1945-1955): Historia de la Educación en la Argentina, VI* (pp. 4-35). Buenos Aires: Galerna.
- Graciano, O. (2008). *Entre la torre de marfil y el compromiso político: intelectuales de izquierda en la Argentina, 1918-1955*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Guardo, R. C. (1950). Reflexiones sobre la universidad argentina. *Hechos e Ideas*, 10(71), 190-202.
- Mangone, C. y Warley, J. A. (1984). *Universidad y peronismo: (1946-1955)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Milanesio, N. (2014). *Cuando los trabajadores salieron de compras: nuevos consumidores, publicidad y cambio cultural durante el primer peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Panella, C. (2016). Los estudiantes antirreformistas en tiempos del primer peronismo: la Confederación General Universitaria. Recuperado de <http://redesperonismo.org/articulo/los-estudiantes-antirreformistas-en-tiempos-del-primer-peronismo-la-confederacion-general-universitaria/>
- Perón, J. D. (2016). *La comunidad organizada (1949)*. Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación.
- Pineau, P. (1997). De zoológicos y carnavales: las interpretaciones sobre la Universidad Obrera Nacional. En H. R. Cucuzza (dir.), *Estudios de historia de la educación durante el primer peronismo (1943-1955)* (pp. 205-227). Luján: Los Libros del Riel.
- Pis Diez, N. (2012). La política universitaria peronista y el movimiento estudiantil reformista: actores, conflictos y visiones opuestas (1943-1955). *Los Trabajos y Los Días*, 4(3), 41-63.
- (2018). Peronismo, universidad y oposición reformista: el caso de la ciudad de La Plata/ciudad Eva Perón (1943-1955). *Estudios Sociales*, 28(54), 67-91.
- Riccono, G. (2012). Universidad y peronismo: batalla de imágenes. Recuperado de <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/vii-jornadas-2012/actas/Riccono.pdf>

**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)**

Sergio Friedemann

Introducción

En 1973, luego de 18 años de proscripción política, el peronismo volvía al gobierno de la República Argentina. Durante esos años, el movimiento político más grande del país, con su líder en el exilio, sufrió importantes transformaciones. Una de ellas se vinculó con un fuerte desarrollo de un sector de izquierda que buscó conjugar peronismo y socialismo, no sin contradicciones y disputas con otros sectores que también pugnaban por el regreso de Juan Domingo Perón al país.

No era nuevo que al interior del peronismo convivieran posiciones políticas divergentes e incluso contrastantes. En materia educativa, se han observado tensiones de ese tenor durante el primer gobierno de Perón (Berneti y Puiggrós, 2010). La política universitaria del peronismo, entre 1946 y 1955, no resulta lineal en cuanto a sus anhelos democratizadores. Mucho más contradictorias resultan las iniciativas llevadas adelante entre 1973 y 1976, teniendo en cuenta que sectores antagónicos del movimiento peronista se sucedieron en los espacios de responsabilidad institucional en materia de educación superior. En cuestiones como la política de ingreso, el antagonismo se expresa de manera sencilla: ingreso universitario irrestricto vs. limitado.

A lo largo de este capítulo, nos concentraremos en las políticas universitarias llevadas adelante en función del ingreso a la universidad entre 1973 y 1975, en el marco de lo que constituyó un proyecto de reforma universitaria impulsado por la izquierda peronista, y su derrota en manos de la derecha nacionalista.

El trabajo es deudor de una investigación doctoral finalizada (Friedemann, 2016a), y se mueve a través de dos escalas de análisis. Una nacional, ya que se analizan las políticas universitarias impulsadas desde el Poder Ejecutivo Nacional, y otra local, a efectos de observar con mayor profundidad el caso de la Universidad de Buenos Aires (UBA), que en 1973, bajo el rectorado de Rodolfo Puiggrós, se rebautizó como Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires. Las fuentes utilizadas son principalmente resoluciones del Consejo Superior de la UBA, documentación y publicaciones institucionales, normativa nacional, prensa gráfica y entrevistas realizadas en el marco de nuestra investigación.

A lo largo del capítulo, desarrollaremos, en primer lugar, una breve historia del ingreso irrestricto hasta 1973, para dar cuenta del legado recibido por las autoridades asumidas durante aquel año de recuperación democrática. En segundo lugar, repasaremos brevemente en qué consistió la reforma universitaria impulsada entre 1973 y 1974, para concentrarnos inmediatamente en las políticas universitarias en torno a la cuestión del ingreso. En último lugar, se analizarán las políticas impulsadas durante el gobierno de Isabel Perón, que constituyeron una contrarreforma. En las conclusiones, reflexionaremos sobre la “universidad del 73” como un breve capítulo de un ciclo histórico de más largo alcance que llega hasta nuestros días, y en el que proyectos de país divergentes tensionan la tradición de ingreso irrestricto del sistema universitario argentino.

Breve historia de la gratuidad y el ingreso irrestricto

La Reforma Universitaria del 18 luchó contra un régimen administrativo proponiendo el autogobierno con protagonismo estudiantil, planteó novedosas relaciones de enseñanza-aprendizaje y se obstinó en separar los asuntos religiosos de la cuestión universitaria. Todo se puso en discusión. Algunos reformistas, como Gabriel del Mazo y Dante Ardigó, quisieron incluir entre los postulados de la Reforma la gratuidad universitaria y un programa de becas para los más necesitados. Sin embargo, los estudiantes de la Federación Universitaria Argentina (FUA), reunidos en el Primer Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios de julio de 1918, decidieron no aprobar dicho

proyecto. De ese modo, la gratuidad no fue acordada como uno de los postulados de la Reforma (Buchbinder, 2005; Chiroleu, 2009).

Gratuidad e ingreso irrestricto se instauraron recién durante los primeros gobiernos peronistas (1946-1955), pero a través de un camino algo esquivo y ensayando diversas modalidades de acceso a los estudios superiores.

El primer Plan Quinquenal (1947-1951) afirmaba la gratuidad de la educación superior universitaria, pero exigía calificaciones mínimas en la educación media para acceder a ella (Bernetti y Puiggrós, 2010). La ley universitaria dictada en 1947 permitía el arancelamiento, pero estipulaba becas de estudio para hijos de obreros, artesanos o empleados de ingresos bajos.¹ En la reforma constitucional de 1949 el Estado se comprometía a financiar la educación primaria para toda la población, pero indicaba que eran “los alumnos capaces y meritorios [quienes] tienen el derecho de alcanzar los más altos grados de instrucción [...] mediante becas, asignaciones a la familia y otras providencias”.² Finalmente, el gobierno instauró la gratuidad universitaria por decreto en noviembre de 1949,³ y en 1953 se eliminaron los exámenes de ingreso. Ese mismo año se inauguró la Universidad Obrera Nacional.⁴ Por último, la Ley Universitaria de 1954 reafirmó la gratuidad.⁵ La matrícula universitaria creció de 47.000 en 1945 a 138.000 diez años más tarde (Cano, 1985). Si en 1945 había tres estudiantes cada mil habitantes, hacia 1955 esa proporción creció hasta ocho por mil (Buchbinder, 2005).

1. Ley N° 13031. Boletín Oficial del 4/11/1947. Artículo 87.

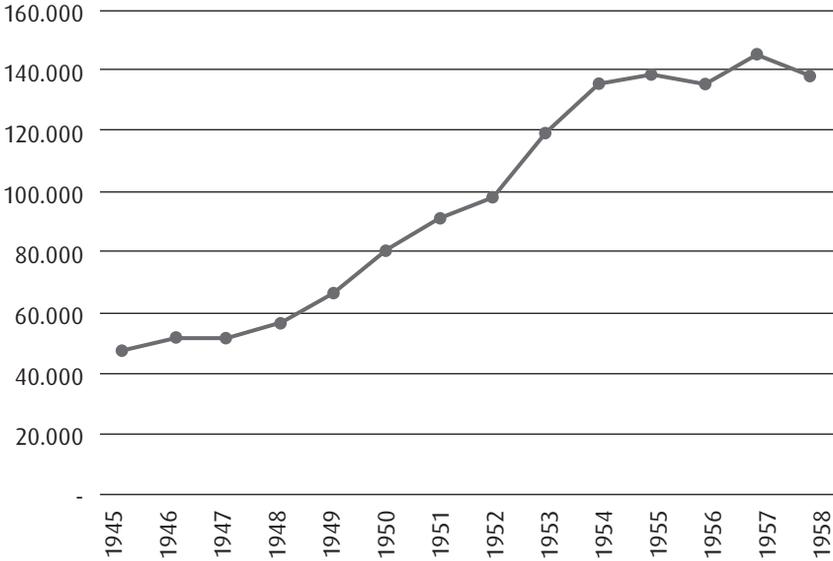
2. Constitución Nacional de 1949. Capítulo III: “Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y de la cultura”. Artículo 37.

3. Decreto N° 29337 del 22 de noviembre de 1949.

4. La U.O.N. había sido creada por una ley del Congreso en 1948 con el propósito de formar profesionales –sobre todo ingenieros– de origen obrero, y de acuerdo a las necesidades nacionales de la industria. Las clases trabajadoras, excluidas hasta entonces de las universidades tradicionales, podrían acceder al sistema de educación superior (Dussel y Pineau, 2004).

5. Ley N° 14297. Boletín Oficial del 18/1/1954.

Gráfico 1. Total matrícula superior universitaria 1945-1958



Fuente: elaboración en base al anexo estadístico de Cano (1985).

La autodenominada “Revolución Libertadora”, dictadura cívico-militar que derrocó al peronismo en 1955, derogó las leyes universitarias y estableció una serie de decretos. En muchas casas de estudio se reinstalaron los exámenes de ingreso, y la matrícula dejó de crecer. La situación normativa no se modificó durante los gobiernos constitucionales de Frondizi e Illia,⁶ pero hubo un aumento paulatino de la cantidad de estudiantes entre 1958 y 1966, que era resultado de la autonomía de cada institución para regular el ingreso y la cantidad de vacantes. La llamada “universidad reformista” de los años cincuenta tampoco puso en el centro de la escena la cuestión del ingreso irrestricto, sino que se focalizó en la autonomía y el cogobierno.

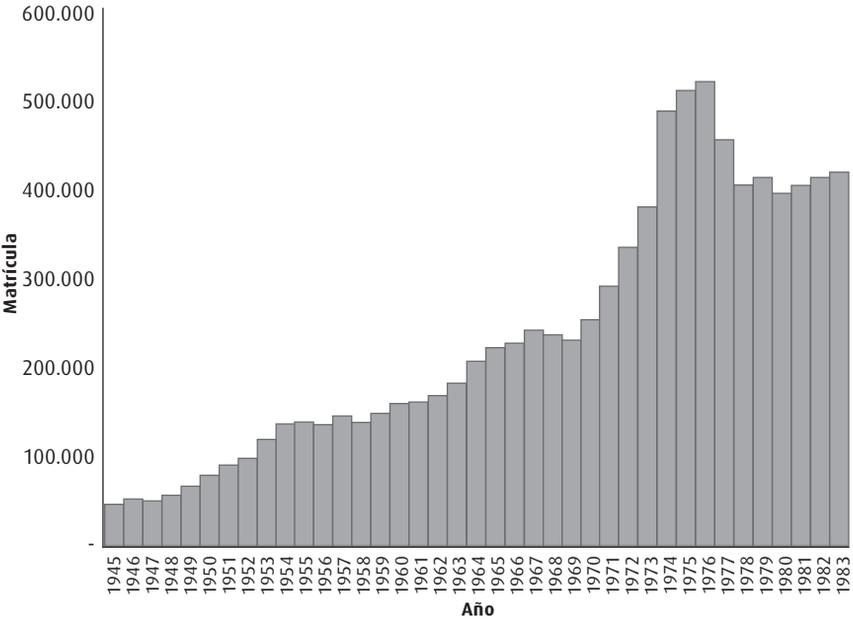
En 1966 se produjo un nuevo golpe de estado y la intervención represiva de las universidades con la conocida “noche de los bastones largos”.

6. Arturo Frondizi llegó a la presidencia en 1958 y fue derrocado por un nuevo golpe de Estado en 1962. Un año más tarde fue elegido Arturo Umberto Illia, derrocado por otro golpe de Estado en 1966. Ambos presidentes, del partido Unión Cívica Radical, ganaron las elecciones en el marco de la proscripción al peronismo.

La ley dictada en 1967 mantenía ciertos aspectos de autonomía universitaria, aunque con mayor poder de decisión para el Ministerio de Educación Nacional. Por su parte, los estatutos de las universidades, modificados en 1968 por decreto del Poder Ejecutivo, reafirmaban la gratuidad de las carreras de grado con la condición de un mínimo de materias aprobadas por año, dejando librado a cada facultad el establecimiento de esa cantidad, así como el precio de los aranceles para quienes no lograsen alcanzarla. También contenía restricciones en términos de cantidad de aplazos permitidos para mantener la calidad de alumno regular.⁷ Adicionalmente, las restricciones al ingreso continuaron bajo la forma de cursos, exámenes y vacantes limitadas, y encontraron fuertes resistencias en el movimiento estudiantil, que en 1971 desarrolló importantes movilizaciones contra la dictadura y a favor del ingreso irrestricto (Bonavena y Millán, 2008; Seia, 2014). Entre 1966 y 1970, la matrícula sufrió una leve caída, hasta que entró en marcha el “Plan Taquini”, que en 1970-1971 dispuso la creación de nuevas universidades nacionales, revirtiendo esa tendencia negativa.

7. Véase, para el caso de la UBA, Secretaría de Estado de Cultura y Educación (1968). *Estatuto de la Universidad de Buenos Aires*. Aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo N° 1529 durante la presidencia de Onganía.

Gráfico 2. Total matrícula superior universitaria. Argentina, 1945-1983

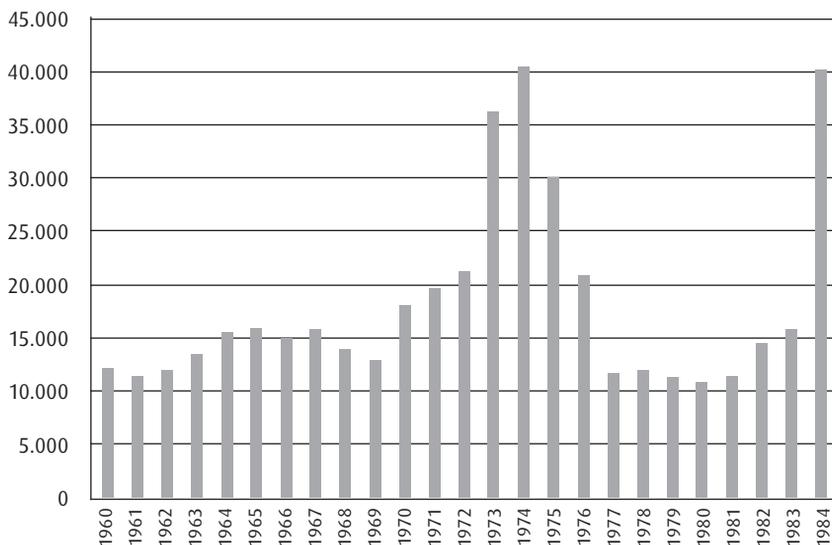


Fuente: elaboración en base al anexo estadístico de Cano (1985).

La reforma universitaria de 1973 impactó como nunca antes en términos de ingreso, aunque dos años después, tras la interrupción de dicha reforma, la situación se modificó. Si en 1972 había 333.000 estudiantes universitarios en todo el país, en 1975 se contaban 507.000 (Cano, 1985). En la Universidad de Buenos Aires, el crecimiento se manifiesta con mayor envergadura si tenemos en cuenta la cantidad de ingresantes por año: en 1972 habían ingresado 21.000 estudiantes, en 1973 ese número ascendió a 36.000 y en 1974 a 40.000 (ver gráfico 3).⁸

8. Datos de la Universidad de Buenos Aires. Serie estadísticas N° 5. Recuperado de <http://www.uba.ar/institucional/censos/series/cuadro5.html>

Gráfico 3. Cantidad de ingresantes a la Universidad de Buenos Aires según año, 1960-1984



Fuente: elaboración en base a estadísticas de la Universidad de Buenos Aires. Recuperadas de <http://www.uba.ar/institucional/censos/series/cuadro5.html>

La cantidad de ingresantes casi se duplicó entre 1972 y 1974, y comenzó a disminuir nuevamente a partir de 1975. Ese año se inició con la universidad intervenida y con la reinstalación de un límite de vacantes por facultad. En 1975 y 1976 se redujo considerablemente el número de estudiantes que comenzaron a cursar su primer año, regresando a niveles de 1972. Las medidas restrictivas se profundizaron durante la dictadura cívico-militar (1976-1983). Recién en 1984, con el regreso de la democracia y el ingreso irrestricto, se equiparó la cantidad de ingresantes con la de 1974. A partir de entonces, la matrícula continuó su crecimiento.

La Universidad Nacional y Popular: la cuestión del ingreso en una reforma inconclusa

a. La reforma

Las instituciones están siempre atravesadas por el *cambio*, y en forma recurrente sufren *innovaciones*. Pero las políticas públicas universitarias, a partir de mayo de 1973, formaron parte de una *reforma* (Krotsch, 2009), que resultó interrumpida y en buena medida por las disputas políticas al interior del peronismo. No es el propósito de este capítulo desarrollar en forma detallada las innovaciones institucionales, sino concentrarnos en una de sus dimensiones: el ingreso. No obstante, resulta necesario describir aquí, sintéticamente, en qué consistió dicho proyecto. La reforma universitaria de 1973 propuso profundas transformaciones que sintetizamos a continuación,⁹ centrándonos en el caso de la UBA:

- **Política de investigación y centros de estudio.** Desde la mirada de los reformadores, el conocimiento que se debía producir y transmitir en las casas de estudio debía estar en sintonía con las necesidades y prioridades nacionales, y especialmente de los grupos sociales más postergados. Se creó un nuevo sistema de becas internas y externas para graduados, y de subsidios para investigaciones, que promovía la “socialización de los temas de estudio”, la prioridad sobre aquellos temas “que requiera el proceso de liberación nacional”, “ruptura de la dependencia cultural y científica con los centros internacionales de poder” (promoviendo el intercambio con América Latina), entre otras definiciones político-ideológicas que daban centralidad al rol del Estado en la orientación de las investigaciones, aunque reservando “una proporción de becas y subsidios para temas que surjan de la libre iniciativa científica”.¹⁰ Se dispuso un 70% de las becas y subsidios para los temas prioritarios que debía determinar el rectorado y un 30% para la libre iniciativa de los concursantes.

9. Lo que sigue es una muy breve síntesis de lo que puede encontrarse mucho más desarrollado en Friedemann (2016).

10. Res. CS. N° 217 del 10/8/1973.

Para determinar los temas prioritarios, la Dirección de Becas y Subsidios debía requerir informes anuales a organismos y empresas estatales, a organizaciones sociales y gremiales y a las respectivas facultades de la universidad.¹¹ El rectorado también dispuso una cantidad importante de créditos a disposición de las facultades para reforzar investigaciones que, según se evaluaba, contribuían a programas nacionales.¹² Se creó la “Comisión Interfacultades de Investigación”, integrada por representantes del rectorado y de cada una de las unidades académicas, con el objetivo de lograr una “total reconstrucción en el área científica con el fin de rescatarla de su estado dependiente [...], garantizar que los resultados del trabajo científico se utilicen para real beneficio del pueblo”.¹³ A su vez, se crearon nuevos centros de estudio, destinados entre otras tareas a la investigación: Centro de Estudios del Trabajo, Instituto del Tercer Mundo Manuel Ugarte, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y los Centros de Investigación Aplicada, luego llamados Centros de Cultura Popular y Centros de Trabajo y Cultura.

- **Extensión/vinculación.** Dado el principio prioritario de vincular las investigaciones a las necesidades del país, la región y/o determinados sectores sociales, es difícil separar lo que fue la política de investigación de la de vinculación con el medio. De todos modos, sí existió una activa política de extensión universitaria o de vínculo con la comunidad, que no se propuso producir conocimiento sino trasladarlo fronteras afuera de los claustros. Ahora las facultades promocionaban actividades que antes podían ser preocupaciones del movimiento estudiantil o de espacios políticos y académicos más restringidos: la Facultad de Derecho instaló consultorios de asesoramiento jurídico gratuitos en los barrios (Perel, Raíces y Perel, 2006); la Facultad de Agronomía organizó cursos y actividades de extensión en el terreno en conjunto con pequeños y medianos productores

11. *Ídem.* En septiembre, se reglamentó el funcionamiento de la comisión asesora por Res. CS. N° 621. En octubre, se hizo el primer llamado a concurso para el otorgamiento de 50 becas y se establecieron 35 temas prioritarios para la asignación del mismo número de becas. Las 15 becas restantes eran de temas libres. Res. CS. N° 716 del 22/10/1973. Por último, la Res. CS. N° 967 del 20/11/1973 otorgó las 50 becas a los graduados ganadores del concurso.

12. Res. CS. N° 497 del 17/9/1973.

13. Res. CS. N° 467 del 19/9/1973.

(Puiggrós, 1974); desde Filosofía y Letras se colaboró con tareas de alfabetización en el Conurbano Bonaerense¹⁴ y se llevó adelante el “Operativo Plazas” destinado a llevar bibliotecas ambulantes a distintas plazas para actividades de lectura con niños de la zona (*Filosofía y Letras en la Reconstrucción*, 1974); estudiantes de Medicina iban con pediatras a la Villa 31 a pesar y medir niños en el marco de la materia “nutrición”,¹⁵ y se fomentó que los estudiantes pasen mucho más tiempo en los hospitales;¹⁶ la Facultad de Odontología llevó adelante un programa de prevención, asistencia y educación bucal en la Villa 3 de Soldati;¹⁷ y los estudiantes de Arquitectura hacían sus prácticas en villas y asentamientos, proyectando posibles soluciones habitacionales.¹⁸ Algunas facultades también comenzaron a funcionar como centros productivos: la Facultad de Veterinarias creó un centro experimental para la producción de alimentos balanceados, que debía llevar adelante junto con la Facultad de Agronomía.¹⁹ Esta última creó, a su vez, un centro de mejoramiento genético para la producción de semillas,²⁰ y las Facultades de Farmacia y Bioquímica y de Medicina instalaron una pequeña fábrica de medicamentos que entregaban al Hospital de Clínicas, dependiente de la Universidad.²¹

- **Política pedagógica.** Se anunció una transformación de los métodos de enseñanza, las formas de evaluación y los contenidos, reemplazando planes de estudio y postulando un rol más activo del estudiante en la relación pedagógica. La obra de Paulo Freire ya estaba en circulación entre los llamados movimientos de liberación nacional latinoamericanos, y en sintonía con la “pedagogía del oprimido”, desde el Ministerio

14. *Ídem*.

15. Adriana Marcus, comunicación personal, 2008.

16. Entrevista realizada a Mario Testa el 16 de julio de 2008. También se firmaron convenios con hospitales para la enseñanza de la Medicina por medio del sistema de “unidad docente hospitalaria”. Res. CS. N° 410 del 20/3/1974.

17. Res. CS. N° 769 del 31/10/1973.

18. Entrevista realizada a Juan Molina y Vedia el 18 de septiembre de 2013. Ver también Sadi (2004)

19. Res. CS. N° 389 del 12/7/1974.

20. Res. CS. N° 577 del 14/8/1974.

21. La Res. CS. N° 172 del 15/2/1974 fija los precios de los medicamentos elaborados por la Facultad de Farmacia y Bioquímica, y la N° 459 del 24/7/1974 crea el Instituto del Medicamento en la Facultad de Medicina. La existencia de la fábrica de medicamentos surge también de los testimonios de Adriana Marcus (estudiante), Marcelino Cerejido y Mario Testa (interventores de Farmacia y de Medicina).

de Educación²² y la UBA se postuló que la educación superior, como parte del sistema educativo, debía romper con la tradicional forma de enseñar. Por ejemplo, a un mes de su intervención, la UBA anunciaba cursos de perfeccionamiento para docentes con el fin de “reorientar los métodos pedagógicos existentes [...] destruir la actual estructura vertical y cientificista [...] e implantar una pedagogía que contemple la participación activa de todos los que intervienen en el proceso educativo” (*Aportes para la nueva universidad*, julio 1973). Respecto del contenido, todas y cada una de las facultades realizaron algún tipo de modificación a los planes de estudio de casi todas sus carreras. Más allá de las especificidades disciplinares, un denominador común fue la inclusión de materias obligatorias y optativas con fuerte contenido social y político, la búsqueda de introducir asignaturas que vinculen el ejercicio de la profesión con la “realidad argentina”, y en algunas carreras, una mayor vinculación con el sector público en desmedro del sector privado. En las humanísticas, se incorporó bibliografía proveniente del tercer mundo, incluso los escritos de sus líderes populares, como el mismo Perón, Fidel Castro o Mao Tse Tung. En la mayoría de los casos, los nuevos planes de estudio se terminaron de aprobar entre febrero y marzo de 1974, para comenzar a aplicarse durante el ciclo lectivo que se iniciaba ese año, pero luego fueron derogados por la nueva intervención decretada durante el gobierno de Isabel Perón.

- **Ingreso irrestricto.** Por resoluciones del rector (interventor con funciones de Consejo Superior), la UBA derogó los mecanismos restrictivos de ingreso (exámenes y cupos) y la ley universitaria confirmaría la gratuidad e ingreso irrestricto. Como se ha adelantado, la matrícula de la UBA se duplicó en tan solo dos años. Otras medidas estuvieron destinadas a la permanencia, como la creación de comedores, guarderías y un sistema de salud para estudiantes. Profundizaremos en torno a esta dimensión de análisis en el próximo apartado.

22. Argentina. Ministerio de Cultura y Educación, Consejo Nacional de Educación (1973). *Educación Liberadora para la Reconstrucción Nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación; Argentina. Ministerio de Cultura y Educación. Centro Nacional de Documentación e Información Educativa. (1974). *Plan trienal. 1974-1977*. Buenos Aires: Dirección Nacional Sectorial de Desarrollo.

b. La cuestión del ingreso

Como hemos resumido, la cuestión del ingreso iba a constituirse en uno de los ejes vertebradores de la reforma del 73. Se trató de la pregunta por el sujeto de la educación universitaria: ¿quiénes debían colmar las aulas de las casas de estudio? En palabras de Rodolfo Puiggrós, se trataba de construir una “Universidad del Pueblo”, en la que tuvieran “acceso a todas las carreras estudiantes de las clases más humildes del país”. Según relataría luego el rector de la UBA, “una de las primeras medidas ha sido suprimir el examen de ingreso, que no era en realidad un medio de selección intelectual, sino una traba que obligaba a las familias [...] a invertir una suma de dinero”²³ y generando así evidentes desigualdades en la oportunidad de estudiar una carrera universitaria.

Por su lado, el ministro de Cultura y Educación, Jorge Taiana, afirmaría al presentar su proyecto de ley en el Congreso de la Nación en febrero de 1974:

La universidad del pueblo, sostenida con los fondos de la Nación, mantiene sus claustros colmados por la juventud de ese mismo pueblo, confundidas todas las clases sociales, abiertas sus puertas en forma irrestricta a todos aquellos que en el continuo de la educación gratuita tienen vocación y apetencia por estudios de nivel superior.²⁴

Al decir de Taiana y Puiggrós, la idea de pueblo implicaba a todas las clases sociales: los claustros estarían “colmados” por todos los jóvenes que desearan estudiar. Para que eso fuera posible, era condición necesaria, pero no suficiente, la apertura sin restricciones.

Así lo expresó el delegado interventor de la Facultad de Medicina de la UBA, Mario Testa, que en un discurso pronunciado el 28 de junio de 1973 afirmaba:

Ya hemos abierto la Facultad y la Universidad a todos quienes quieran estudiar en ella. Esto, que es la solución de un problema es a su vez la creación de otro

23. Soriano, O. (julio de 1973). Entrevista a Rodolfo Puiggrós. *Cuestionario*, 1(3).

24. Argentina. Ministerio de Cultura y Educación. Centro Nacional de Documentación e Información Educativa (1974). *Espíritu y normas de aplicación de la ley universitaria*. Buenos Aires: CENDIE, p. 6.

porque significa estirar al máximo la capacidad de atender a la masa estudiantil que presuponemos acudirá a las aulas. [...]

Debemos seguir al estudiante una vez traspuestas las puertas de entrada a esta casa, para saber qué ocurre a partir de allí. Una primera percepción que nos preocupa es la magnitud de los que se quedan en el camino. Aun en condiciones de ingreso restringido el problema del egreso asume características de suma gravedad. ¿Qué implicaciones tiene para esto el ingreso irrestricto? ¿Cómo se puede solucionar? (Testa, 1973).

Testa daba cuenta de una de las mayores problemáticas de las universidades masificadas y de ingreso libre: el abandono estudiantil y la baja tasa de graduación, que ya entonces era planteada como la contracara de la apertura en el ingreso, cuestión que también debía atenderse.

La apertura en el ingreso, a través de la eliminación de los exámenes,²⁵ fue complementada con otras medidas que buscaban revertir lo que se consideraba un carácter fuertemente elitista de la universidad pública en Argentina. Se manifestaba la tradición peronista de reivindicación de los derechos sociales, entre ellos, el de la educación. Vinculado con la ampliación de derechos, se pueden destacar las siguientes resoluciones en el caso de la UBA:

- Se anularon aquellos artículos del estatuto que restringían la gratuidad y la regularidad de los alumnos según cantidad de materias aprobadas, considerando que se debían contemplar las dificultades o posibilidades personales de cada alumno.²⁶
- Se extendieron a su totalidad los títulos de secundario habilitantes para ingresar a la universidad, ya que por ejemplo los egresados de colegios industriales o peritos mercantiles no tenían permitido el acceso a determinadas carreras.²⁷
- Se abrió la inscripción –también gratuita– a alumnos provenientes de países limítrofes.²⁸

25. En primer lugar, fueron algunas facultades las que decidieron eliminar dichos exámenes, sobre todo los que abrían inscripciones en 1973 a mitad de año (*La Nación*, 22/06/1973; *La Nación*, 26/06/1973). Finalmente, como veremos, fue objeto de regulación por parte del rectorado el reemplazar los exámenes por un curso no limitativo que también fue suspendido.

26. Res. CS. N° 39 del 19/6/1973.

27. Res. CS. N° 816 del 16/11/1973.

28. Res. CS. N° 363 del 30/8/1973 y N° 630 del 9/10/1973.

- Se crearon becas de ayuda económica para alumnos de bajos recursos.²⁹
- En algunas facultades se instalaron guarderías y comedores (Puiggrós, 1974).
- En los colegios universitarios Nacional Buenos Aires y Carlos Pellegrini, tradicionalmente elitistas y a los que se accedía, como hoy, a través de exigentes exámenes de ingreso, se instauró el sorteo como mecanismo de selección. Se fundamentó en la caracterización de “restrictivas” y “de privilegio” a las “pruebas de preselección tradicionales”. A la vez, se afirmaba que era “responsabilidad de la Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires [...] proteger a la comunidad de padres [...] del abuso económico efectivizado por los altos costos de preparación de los alumnos”.³⁰ Adicionalmente, se crearon cinco divisiones en el turno vespertino en el Colegio Nacional de Buenos Aires³¹ y becas para estudiantes.³²
- Se derogó una resolución de 1971 que establecía un arancel sobre el examen de salud, manifestando que la salud era un derecho y como tal no debía “quedar librado al libre juego de la oferta y la demanda, por no ser un objeto de lucro sino un derecho inalienable del pueblo a estar sano”.³³
- En la misma línea, se avanzó en función de crear una atención sanitaria integral gratuita a la comunidad estudiantil,³⁴ con el objetivo de reemplazar la “concepción mercantilista de la salud” por la “comprensión de la salud como derecho” (*Aportes para la nueva Universidad*, enero 1974). También se promovió la práctica deportiva por parte de los estudiantes, eliminando los aranceles para la inscripción a los torneos organizados por la Dirección de Deportes.³⁵

La “comisión de delegados interventores” de la UBA, que se conformó con el propósito de elaborar propuestas para la redacción de una ley universi-

29. Res. CS. N° 540 del 1/10/1973.

30. Res. CS. N° 715 del 19/10/1973.

31. Res. CS. N° 998 del 30/11/1973.

32. Res. CS. N° 195 del 6/8/1973. Sobre la experiencia del Colegio Nacional Buenos Aires durante esta etapa, véase Garaño y Pertot (2002).

33. Res. CS. N° 117 del 20/7/1973.

34. Res. CS. N° 429 del 12/9/1973.

35. Res. CS. N° 385 del 11/9/1973.

taria, también se enfocó en la cuestión del derecho a la educación universitaria. Se postuló una organización de la institución que ya no debía ser “elitista” ni “limitacionista”, que los títulos no debían servir para consolidar privilegios de una minoría, y que el objetivo a largo plazo era que toda la población adulta pudiera trabajar, estudiar y enseñar. El documento también proponía introducir carreras cortas y títulos intermedios, lo cual era considerado un paliativo ante el abandono de los estudios. Para retomar un último aspecto vinculado a la idea de una “Universidad del Pueblo”, los delegados propusieron la inclusión de un cuarto estamento universitario en representación de los intereses nacionales, para facilitar la participación del pueblo en las decisiones (*Aportes para la nueva Universidad*, agosto 1973).

Meses más tarde, se conformó la “Comisión de Proyecto Universitario” de la UBA que elaboró un proyecto integral de reestructuración universitaria que nunca llegó a aplicarse plenamente.³⁶ Allí se reafirmó el concepto del derecho a la educación universitaria. Dado que “la educación constituye simultáneamente un derecho y un deber”, expresaba el borrador, “se arbitrará la manera de impedir la limitación en el acceso a la enseñanza superior de la población adulta y se implementará la forma en que todos participen del proceso de socialización de conocimientos”. Uno de los objetivos era, por tanto, el de “masificar la enseñanza superior facilitando la incorporación progresiva de los sectores populares”. Se proponían los siguientes ejes: cursos de apoyo para estudiantes, establecimiento de un “ciclo de iniciación en la vida universitaria”, reordenamiento de las carreras en varias etapas, con carreras cortas y otorgamiento de títulos intermedios, así como una “tercera etapa o ciclo de trabajo e investigación” que otorgaría los “títulos superiores”, y por último otras etapas de “actualización, especialización y perfeccionamiento”, constituyéndose un “plan de educación permanente” (*Aportes para la Nueva Universidad*, enero 1974). Para enfrentar el alto número de estudiantes se establecía que parte de la tarea docente en los ciclos inferiores fuera llevada adelante por estudiantes de los ciclos superiores. Sobre este punto, hay que considerar que la idea del ayudante-alumno ya estaba instalada en la época, e incluso reglamentada en el estatuto vigente.³⁷

36. No obstante, algunas modificaciones a los planes de estudio estaban en sintonía con este proyecto.

37. Como ya hemos indicado, el estatuto todavía vigente en 1973 era el que había sido establecido por el

La ley universitaria, aprobada en marzo de 1974 por el Congreso de la Nación, confirmó la gratuidad de la enseñanza (art. 3º), impulsó la “asistencia social a la comunidad universitaria” (art. 56º) e instauró un “sistema de becas”, compuesto por becas de ayuda económica, becas de estímulos, asignación a la familia, becas para estudiantes extranjeros y becas de honor (art. 55º).³⁸ Al igual que el documento elaborado por cuatro decanos de la UBA (*Aportes para la nueva Universidad*, agosto 1973), así como el de la Comisión de Proyecto Universitario (enero 1974), la ley estableció los títulos intermedios (art. 4º inc. g) y permitió el ingreso a todos aquellos que tuvieran aprobado el ciclo de enseñanza media o bien “una capacidad equivalente al mismo” (art. 35º), aunque establecía que se podrían exigir “estudios complementarios o cursos de capacitación” para ingresar a determinadas facultades o carreras.³⁹ Algunas intervenciones en el debate parlamentario impugnaron este artículo por considerarlo restrictivo, pero el oficialismo se defendió indicando que se trataba de cursos formativos para facilitar la entrada a la universidad y no para limitarla.⁴⁰

Desde el momento en que se decidió la eliminación de los exámenes, la Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires venía planificando la implementación de un curso de este tipo. En agosto de 1973 se resolvió crear, para el ingreso de 1974, un “curso introductorio único, no limitativo, válido para todas las Facultades” con el requisito de la asistencia al 75% de las clases para ser cumplimentado.⁴¹ Se diferenciaba de los cursos implementados en años anteriores en muchas facultades, que culminaban con un examen y selección por orden de mérito según la cantidad de vacantes. Aunque el curso fue suspendido,⁴² son sugestivos los fundamentos de su creación. Según el rectorado, los cursos

Decreto Nº 1529 del año 1968 durante la presidencia de facto del Gral. Onganía. Argentina. Secretaría de Estado de Cultura y Educación (1968). *Estatuto de la Universidad de Buenos Aires*.

38. Ley de Universidades Nº 20654, Publicada en el Boletín Oficial en marzo de 1974.

39. *Idem*.

40. Diarios de sesiones de la Cámara de Senadores, 66ª reunión, 15ª sesión extraordinaria de los días 7 y 8 de marzo de 1974, fs. 3675-3825 y de la Cámara de Diputados, 64ª y 65ª Reunión, 3ª sesión extraordinaria de los días 13 y 14 de marzo de 1974, fs. 6205-6369. Sobre el debate parlamentario, véase Friedemann (2011).

41. Res. CS. Nº 209 del 10/8/1973. Se indica allí mismo que la Dirección de Pedagogía Universitaria dependiente del rectorado sería la encargada de proponer los programas y la infraestructura necesaria para implementarlo.

42. Res. CS. Nº 783 del 30/10/1973.

y pruebas de ingreso de años anteriores “con su característica restrictiva contribuían a la formación de élites antinacionales y científicistas apartadas de los destinos del pueblo de la Nación”, por lo que se hacía necesario establecer un mecanismo por el cual “reorientar el ingreso [...] a través del esclarecimiento de la verdadera situación y necesidades del país [...] sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo”. La resolución distinguía entre limitaciones estructurales e institucionales. Las primeras tenían que ver con las condiciones socio-económicas que “coadyuvaron a la marginación de estos sectores populares de la Universidad”, y que debían ser superadas por “la política económica y social del gobierno popular”. Se afirmaba, como tarea específica de la intervención universitaria, la superación de las limitaciones institucionales, como los exámenes y cursos de ingreso limitativos. Asimismo, se fundamentaba “que la derogación de estas trabas constituyó durante dieciocho años un objetivo irrenunciable de las luchas del movimiento estudiantil”.⁴³

Finalmente, tampoco se implementó dicho curso y el ingreso irrestricto se encauzó directamente en las facultades. La anulación del curso, cuando se acercaba el final del ciclo lectivo de 1973, se basó en dos argumentos. Por un lado, se afirmaba que subsistían limitaciones estructurales en las facultades que impedirían su normal desenvolvimiento. Por otro lado, se argumentaba que los nuevos planes de estudio previstos para 1974 ya contemplaban suficientemente las razones que llevaron a la implementación de un curso no limitativo.⁴⁴ En efecto, ya en 1973, las diferentes facultades tuvieron que resolver a su manera la cuestión del ingreso irrestricto, e incluso algunas permitieron la inscripción a mediados de año, por lo que resolvieron crear rápidamente un curso introductorio y no limitativo como el proyectado por el rectorado.⁴⁵

Ya promediando 1974, cuando la cantidad de ingresantes sobrepasaba las posibilidades edilicias, se informó que el incremento del presupuesto fue

43. Res. CS. N° 209 del 10/8/1973.

44. Res. CS. N° 783 del 30/10/1973.

45. Ese es el caso, por ejemplo, de la Facultad de Ciencias Económicas, que derogó el examen de ingreso implementado en 1972 y estableció en cambio un “curso formativo” y “orientativo” con el requisito de asistencia al 75% de las clases. Res. CS. N° 256 del 22/8/1973. Otras facultades anularon exámenes ya implementados el año anterior y permitieron el ingreso a todos los inscriptos, o bien crearon nuevas condiciones de admisibilidad. Res. CS. N° 269 del 23/8/1973, N° 448 del 19/9/1973, N° 569 del 19/10/1973, N° 84 del 25/1/1974, entre otras.

utilizado en gran medida “para cubrir la necesidad de docentes a que da lugar el ingreso irrestricto”, que el período de clases había sido extendido a los 12 meses del año y a 17 horas diarias, que se incorporaron 1300 becarios a tareas de auxiliar docente y que el aumento del presupuesto destinado a “construcciones” iba a ser utilizado para la construcción de aulas. Mientras tanto, se informaba que ya se estaban habilitando en las diferentes facultades espacios nuevos para cubrir las “nuevas exigencias” (*Aportes para la nueva Universidad*, mayo-junio 1974a).

Intentando reconstruir la memoria de algunas de las autoridades de la UBA de esta etapa, ninguna de ellas pone en duda la ampliación de derechos que supuso la apertura en el ingreso, aunque también suelen dar cuenta de los problemas que inauguró. De ese modo, el análisis cuantitativo y cualitativo respecto de las medidas implementadas puede ser complementado con un acercamiento a la experiencia universitaria desde la narrativa de sus protagonistas. Como propone Sandra Carli (2012: 135), ahondar en la experiencia universitaria “supone reconocer las dimensiones subjetivas pero también los contextos materiales en los cuales se despliega la formación universitaria”. La autora observa cómo la universidad pública argentina contemporánea atraviesa dificultades materiales que se expresan, por ejemplo, en limitaciones edilicias. Pero ese problema no es exclusivo del período analizado por Carli.

Según Guillermo Gutiérrez, director del Departamento de Antropología de la Facultad de Filosofía y Letras (1973-1974),⁴⁶ el ingreso irrestricto demostró “que había graves problemas estructurales para funcionar”. Por ejemplo, que no había lugar donde dictar la nueva materia introductoria Historia de las Luchas Populares en América Latina, a la que asistían “6000, 7000 alumnos”. “No tenías ni siquiera un micrófono para dar una clase masiva, hoy en día parece mentira eso, que se diera clase en esas condiciones”.⁴⁷ En contraste, un profesor de la Facultad de Arquitectura recuerda la masividad como una ventaja:

46. Guillermo Gutiérrez había sido director de la revista *Antropología Tercer Mundo* y uno de los fundadores de las Cátedras Nacionales.

47. Entrevista realizada a Guillermo Gutiérrez, noviembre de 2010.

La masividad no es una dificultad, es una ventaja. Eso lo conoce muy bien el taller nuestro [...]. Las clases que yo daba en TANAPO [Talleres Nacionales y Populares] tenían micrófonos en los pasillos porque los alumnos no cabían en el aula, pero se resuelve eso. No hay problema de lugar. Los alumnos se enseñan más entre ellos que con los profesores. Si vos conseguís que actúen como conjunto y creas cruces, tienen una vitalidad extraordinaria. Te digo una cosa, el decano de la elitista Facultad de Arquitectura de Harvard fue en los años 60' un ex alumno de la masiva Facultad de Arquitectura [...]. Fue alumno mío, noventa tipos con un ayudante, y estaba el tipo ahí. Y después fue decano de Harvard. [...] Una Facultad con pocos alumnos no tiene energía.⁴⁸

En una materia introductoria de la Facultad de Ciencias Económicas sucedía algo similar, según se desprende de una reconstrucción narrativa del testimonio de Horacio González:

Horacio González estaba subido a una tarima precaria, armada para la ocasión; más abajo, a su alrededor, 10.000 alumnos trataban de escuchar su voz en los altoparlantes. Los estudiantes se apretujaban en el estacionamiento de la facultad de Ciencias Económicas: era el único lugar donde cabían todos los asistentes a la clase inaugural de la gran materia introductoria de la carrera (Anguita y Caparrós, 2007: 62).

Enrique Martínez, decano interventor de la Facultad de Ingeniería, recuerda que la matrícula “se multiplicó por tres o por cuatro”. Afirma que se organizaron abriendo aulas en un sector del edificio que estaba por habilitarse.⁴⁹

Por su parte, el decano interventor de la Facultad de Medicina, Mario Testa, recuerda así los efectos que generó el ingreso irrestricto:

Era una facultad muy abierta. Y bueno...esta apertura llevó a introducir muchas cosas. Y algunas cuestiones que fueron un shock muy violento, como el hecho de haber introducido el ingreso irrestricto. Cualquier estudiante podía anotarse en cualquier facultad. Hubo más de 10 mil inscriptos de un día para el otro. Se

48. Entrevista realizada a Juan Molina y Vedia, septiembre de 2013.

49. Entrevista realizada a Enrique Martínez, mayo de 2011.

duplicó la matrícula. Así que hubo que hacer cosas excepcionales, como habilitar pasillos para dar clases, cosas asombrosas. Dar turnos especiales.⁵⁰

Como puede verse, los cambios implementados, ya sea que aparezcan en documentos de la época o en la normativa, pueden completarse con un análisis de la experiencia universitaria, que resulta accesible a través de la reconstrucción de la memoria de sus protagonistas. De ese modo, se manifiestan rastros acerca de cómo la implementación de políticas impactó en la vida cotidiana.

Contrarreforma

Cuando a Rodolfo Puiggrós le pidieron la renuncia en octubre de 1973, luego del desplazamiento del presidente Cámpora y durante el interinato de Raúl Lastiri, lo reemplazó su secretario general, Ernesto Villanueva. Entonces, el movimiento estudiantil protagonizó –con éxito– fuertes movilizaciones, asambleas y tomas de facultades para evitar que asuma el decano interventor de Odontología Alberto Banfi, nombrado por el Poder Ejecutivo para suceder a Puiggrós (*La Razón*, 02/10/1973; *La Razón*, 03/10/1973; *La Opinión*, 03/10/1973).⁵¹ Según Villanueva, Banfi era el único que los había traicionado.⁵² La izquierda peronista resistió a un segundo intento de reemplazar al rector, demostrando un importante poder de veto en la implementación de las políticas universitarias. Esta vez se trató de Rodolfo Agogliá, quien se desempeñaba como interventor en la Universidad de La Plata (*La Razón*, 27/10/1973). En el mes de noviembre, mientras se sucedían las elecciones a centros de estudiantes en distintas facultades y la JUP ganaba en casi todas ellas, un decreto del Poder Ejecutivo confirmaba en el cargo a Ernesto Villanueva (*La Prensa*, 28/11/1973).

Meses más tarde, el rectorado fue ocupado por Vicente Solano Lima que, al aprobarse una nueva legislación, asumió con el propósito de reencauzar el

50. Entrevista realizada a Mario Testa, julio de 2008.

51. Decreto Nº 1574 del 2/10/73 firmado por el presidente interino Lastiri y el ministro Taiana, por el cual queda a cargo del rectorado el delegado de Odontología Dr. Alberto Banfi “hasta tanto se designe nuevo interventor”. Boletín oficial del 6/11/1973.

52. Entrevista realizada a Ernesto Villanueva el 4 de agosto de 2010.

diálogo entre los diferentes sectores del peronismo. Por cierto, la Ley de Universidades N° 20654, conocida como la “Ley Taiana”, expresaba una configuración de fuerzas políticas en tensión (Friedemann, 2011), pero en buena medida exponía las transformaciones que la izquierda del peronismo buscó establecer para el ámbito universitario.⁵³ Con esa ley, se iniciaba la llamada “normalización” institucional, que debía continuar con el llamado a elecciones y la redacción de un nuevo estatuto, proceso interrumpido abruptamente. Tras la muerte de Perón, Solano Lima dejó el cargo y el último rector nombrado por el ministro Taiana durante esta breve etapa fue Raúl Laguzzi, quien se identificó posteriormente como cercano a la Juventud Peronista (Osojnik, 2006). Laguzzi tuvo que dar un paso al costado cuando la UBA fue intervenida durante el gobierno de Isabel Perón. Unos días antes, había sufrido un atentado en su casa, en el que resultó asesinado su bebé de seis meses.

Si la rápida sucesión de rectores habla de las dificultades y límites para la institucionalización de la reforma universitaria proyectada, también es cierto que la gran mayoría de los decanos y equipos de gestión se mantuvo en funciones mientras Jorge Taiana fue ministro. En cambio, un punto de inflexión sucedió con la interrupción de la llamada “normalización”: Isabel reemplazó a Taiana por Oscar Ivanissevich e intervino la UBA por decreto, colocando como rector a Alberto Ottalagano y destituyendo a todos los decanos normalizadores.⁵⁴

En torno a lo universitario, el nuevo escenario abierto por el gobierno de Isabel iba a parecerse en muchos aspectos al de la dictadura recientemente superada, en cuestiones como la política de investigación o el ingreso, pero sobre todo a la dictadura por venir en cuanto a la fuerte persecución política, con asesinatos y desapariciones incluidas. Igual que durante la última dictadura, la universidad se iba a proponer objetivos moralizantes y de “saneamiento” ligados al nacionalismo católico y de persecución a la “subversión apátrida” (Rodríguez, 2015).

53. Una excepción importante la constituyó el artículo 5 de la ley, incorporado sorpresivamente en el Senado de la Nación y que resultó un avance contra la izquierda del peronismo. Dicho artículo prohibía el “proselitismo político partidario” en ámbitos universitarios. Sobre la formación de la ley, véase Friedemann (2011).

54. La renuncia de Taiana como Ministro se produce el 13/8/74, mientras que la intervención de Ottalagano es del 17/9/74. El 10/9/74 en la Res. CS N° 701 todavía figura Villanueva como secretario del Rector Raúl Laguzzi.

Un año antes, el nivel de enfrentamiento al interior del peronismo había sufrido uno de sus momentos más dramáticos. En septiembre de 1973 fue asesinado el secretario general de la CGT José Ignacio Rucci, hecho adjudicado a la organización Montoneros. Poco después, circuló el “Documento Reservado del Movimiento Nacional Justicialista” que llamaba a depurar el movimiento de los elementos marxistas, y pronto recibieron atentados y fueron clausurados diversos locales de la izquierda peronista, así como algunos órganos de prensa. También en septiembre de 1973 fue asesinado Enrique Grynberg, el impulsor de los Centros Piloto de Investigación Aplicada de la Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires. Puiggrós debió renunciar en octubre de ese año, en lo que fue, según el diario *La Opinión*, la primera de las medidas tomadas en la búsqueda de la “depuración ideológica” que indicaba el documento reservado mencionado anteriormente (*La Opinión*, 02/10/1973). Poco tiempo más tarde ya estaba en la primera “lista negra” que hizo circular la triple A (*La Opinión*, 30/01/1974).

Pero la disputa entre diferentes sectores del peronismo encontró un nuevo punto de condensación tras la muerte de Perón el 1º de julio de 1974. Fue en ese marco de creciente violencia paraestatal (Besoky, 2014) que en agosto de 1974 Isabel Perón dispuso el reemplazo del ministro de Cultura y Educación Jorge Taiana por Oscar Ivanissevich, un representante del nacionalismo católico de derecha.⁵⁵ Para el diario *La Nación*, la llegada del nuevo ministro significaba una inminente “rectificación” de la política universitaria, y una “aceleración de una definición dramática entre el peronismo ortodoxo y la izquierda” (*La Nación*, 15/08/1974).

Como respuesta a ese cambio, y en defensa de la continuidad de la política universitaria, las facultades fueron ocupadas por los estudiantes de la Federación Universitaria para la Liberación Nacional (FULNBA, ex FUBA), que

55. Oscar Ivanissevich había sido rector interventor de la UBA nombrado por el presidente Farrell en mayo de 1946, cargo que dejó tres meses después afirmando que los estudiantes debían estudiar y no hacer política, porque consideraba que eso llevaba a un desorden como sucedía desde la reforma del 18 (Ivanissevich, 1946). No obstante, dos años más tarde fue nombrado Ministro de Educación, cargo que dejó en 1950. Fue justamente para 1949-1950 que la política universitaria confirmó la gratuidad y se produjo un crecimiento pronunciado de la matrícula. Como observa Adriana Puiggrós (2014), distintas tendencias educativas expresadas entre 1973 y 1976, principalmente una democrática y popular y la otra más ligada al totalitarismo falangista, encontraban antecedentes durante el peronismo clásico.

consideraba a Taiana como “el único ministro que realmente cumplió con los postulados del 11 de marzo de 1973” (*La Nación*, 14/08/1974). Efectivamente, Ivanissevich iba a manifestarse en contra de los principales ejes de la transformación universitaria impulsada previamente. Si hasta su llegada el gobierno planteaba que la Argentina como país dependiente debía impulsar la investigación científica según sus necesidades nacionales, para Ivanissevich la investigación era “un gasto que no pueden soportar los países en desarrollo”, por lo que debía realizarse fuera de las universidades por empresas privadas. También se expresaba en contra del ingreso irrestricto, “un golpe bajo a la fe de los jóvenes”, porque “constituye la anulación de los valores humanos perfectibles. Es la negación del estudio, del trabajo, del esfuerzo de perfección ascensional del ser humano que conoce sus insuficiencias pero no quiere admitirlas” (Ivanissevich, 10/09/1974). Su discurso era tradicionalista, nacionalista-católico y anticomunista. Acusaba a “la conjura internacional” del marxismo por la situación que se vivía en “las universidades sublevadas”, por “lavarle el cerebro a alumnos y maestros”, mientras llamaba a “una lucha a muerte para conservar la Patria de San Martín y Perón” (Ivanissevich, 10/09/1974). Una biografía familiar lo recordará por “haber logrado que la guerrilla saliese de la Universidad” (Rodríguez Ivanissevich de D’Angelo, 1996: 54).

Las autoridades de la Universidad de Buenos Aires, junto al movimiento estudiantil, intentaron resistir las políticas universitarias del nuevo ministro, a las que calificaban de antiperonistas. En el mes de septiembre, en un discurso por el día del maestro que ya fue citado, Ivanissevich anunció que estaban dadas las causas establecidas por la ley para intervenir la Universidad de Buenos Aires. Como las facultades estaban ocupadas por los estudiantes, afirmó que “usarlas para la subversión es atacar directamente la jerarquía del Estado y la integridad de la República [...] Más aún: para muchos lo que se impone es el cierre de las universidades subvertidas para asearlas, ordenarlas y normalizarlas” (Ivanissevich, 10/09/1974).

En efecto, la UBA fue intervenida por decreto el 17 de septiembre de 1974, diez días después del atentado que terminó con la vida del hijo del rector. Así se interrumpía el proceso de “normalización” institucional que se había iniciado seis meses antes con la sanción de la ley, a la que restaba delinear los nuevos estatutos y llamar a elecciones. El decreto designó como interventor de la UBA al abogado Alberto Ottalagano, quien se asumía abiertamente como fascista, anti-

marxista y justicialista. Tanto él como Ivanissevich aparecían como encarnando una “misión” (*La Nación*, 04/10/1974; *La Opinión*, 31/12/1974).

Los católicos y los argentinos estamos llevados a una prueba de fuego: o justicialistas o marxistas. Serán superados los partidos políticos, se llamen radicales, conservadores, etc., porque todos esos partidos liberales tendrán que escoger entre el justicialismo y el marxismo [...]. Aquí y ahora hay que estar con Cristo o contra Cristo. [...] Nosotros tenemos la verdad y la razón; los otros no la tienen y los trataremos como tales (Kandel y Monteverde, 1976: 31).

“Yo soy justicialista porque soy fascista”, dijo pocos años después, entrevistado en televisión por Bernardo Neustadt y Mariano Grondona (Ottalagano, 1983: 4).

La primera medida tomada por Ottalagano al frente de la UBA fue declarar asueto, interrumpiendo todo tipo de actividad institucional.⁵⁶ En segundo término, dejó cesantes a todos los decanos normalizadores y funcionarios jerárquicos de las facultades, colegios, institutos y rectorado (*La Nación*, 21/09/1974), y dispuso de nuevas designaciones.⁵⁷ También dejó cesantes a todos los docentes nombrados interinamente desde la asunción de Puiggrós e incluso antes, y rescindió numerosos contratos a trabajadores docentes y no docentes.⁵⁸

A medida que se iban nombrando los nuevos interventores, se les autorizó paulatinamente a disponer el cese del asueto en sus respectivas casas de estudio, y se les otorgaba 10 días para nombrar interinamente a todos los docentes necesarios para cubrir la gran cantidad de bajas. También se derogaron las resoluciones que reincorporaba a personal cesanteado por razones políticas o gremiales entre 1955 y 1973.⁵⁹

Se suspendieron las becas para graduados otorgadas poco tiempo antes,⁶⁰ se derogaron las resoluciones que crearon “comisiones interfacultades” como

56. El asueto se dispone por Res. CS. N° 1 del 17/9/1974 y se prorroga sucesivamente por la N° 7 del 20/9/1974 y la N° 36 del 30/9/1974.

57. Res. CS. N° 2 a N° 32 con fechas del 18/9/1974 a 27/9/1974.

58. Res. CS. N° 34 del 27/9/1974, entre muchas otras resoluciones.

59. Res. CS. 171 del 4/11/1973 que deroga la Res. 123/73 y sucesivas.

60. Res. CS. N° 52 del 3/10/1974.

la de investigación,⁶¹ se suspendieron todas las reglamentaciones referidas a concursos,⁶² así como las referidas a la creación y designación de comisiones asesoras para la evaluación de concursos docentes, becas y subsidios.⁶³ Los planes de estudio aprobados a principios de 1974 fueron modificados nuevamente y se dispuso un sistema único de calificaciones derogando los anteriores y las evaluaciones coloquiales.⁶⁴

La política de ingreso también fue abruptamente modificada.⁶⁵ Para la inscripción de 1975, se eliminó toda disposición referida a cursos iniciales en las facultades. El ingreso irrestricto fue anulado, y se estipuló que cada unidad académica indicara el número de vacantes disponibles.⁶⁶ En el caso de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, el número de cupos fue igual a cero, según explicó el decano interventor Raúl Zardini,⁶⁷ por la situación de “desorden y anarquía académica y docente en que había sido sumida esta casa por la gestión anterior” (*La Nación*, 30/01/1975). El total de vacantes anunciadas para toda la universidad fue de 29.370 (*La Nación*, 21/02/1975). Los colegios universitarios volvieron a su tradicional sistema de selección,⁶⁸ y los

61. Res. CS. N° 136 del 28/10/1974.

62. Res. CS. N° 222 del 19/11/1974.

63. Res. CS. N° 224 del 19/11/1974.

64. Res. CS. N° 293 del 10/12/1974.

65. Profundizaremos aquí en torno a la cuestión del ingreso, que es objeto del presente trabajo. Para ahondar en las políticas ejecutadas por el ministro Ivanissevich y el rector Ottalagano, se pueden consultar, entre otros, Besoky (2017), Friedemann (2016b), Izaguirre (2011) y Rodríguez (2015).

66. El rector Julio Lyonnet, que sucedió a Ottalagano, anunciaría los siguientes números, según informó el diario *La Nación*: “Derecho y Ciencias Sociales, 8000 (incluida la orientación en sociología); Medicina 3920 (incluidas enfermería, nutricionista-dietista y kinesiología); Ciencias Exactas y Naturales, no hay vacantes en marzo, pero se estima que en julio ingresarán 1200 alumnos; Filosofía y Letras, 3500 (todas las carreras y ciencias de la educación); Agronomía, 1500; Ciencias Económicas 3000 en el primer cuatrimestre y 2000 más en el segundo; Odontología 450 (existen alumnos de primer año del ciclo anterior); Arquitectura y Urbanismo, 1200; Ingeniería, 2500; Farmacia y Bioquímica, 800; Ciencias Veterinarias, 800; Psicología, se prevén 500 vacantes, aunque esta cifra es provisional. En total existen 29.370 vacantes para todas las facultades”. (“Las vacantes para la Universidad”, 21 de febrero de 1975). Según estadísticas de la UBA, la cantidad de ingresantes fue aproximadamente de 30 mil en 1975, de 20 mil en 1976 y de 10 mil en 1977. Recordemos que en 1974 había llegado a 40 mil la cantidad de estudiantes inscriptos. Estadísticas de la Universidad de Buenos Aires, disponibles en <http://www.uba.ar/institucional/censos/series/cuadro5.html>

67. Zardini era el decano saliente de los años de los “bastones largos” en la Facultad de Ciencias Exactas. Se manifestó en contra del ingreso irrestricto y era muy crítico de la Ley Taiana por sus “rasgos marxistas”. Volvió al decanato durante el gobierno de Isabel Perón y, al igual que Ottalagano, afirmaba la vigencia del fascismo como movimiento revolucionario (Ruza, 3 de noviembre de 1974).

68. Res. CS. N° 433 del 30/12/1974.

aspirantes rindieron en marzo de 1975 un “examen de madurez y suficiencia” sobre las diversas asignaturas (*La Nación*, 31/01/1975).

Para la asignación de las vacantes en las facultades, se decidió realizar un orden de mérito según el promedio obtenido en el ciclo medio por parte de los aspirantes.⁶⁹ Se dio de baja a todos los alumnos inscriptos el año anterior que no hubieran llegado a cursar ninguna materia,⁷⁰ y se derogaron las resoluciones que flexibilizaban la regularidad de los alumnos.⁷¹ También se introdujeron tres materias obligatorias para todas las carreras: Idioma Nacional, Geografía Argentina e Historia Argentina, que debían ser aprobadas para continuar con la carrera elegida. Las normas para ingresar a la universidad y los colegios iban a incluir un certificado policial de buena conducta o de antecedentes personales (*La Nación*, 18/02/1975).

Rápidamente, el activismo estudiantil conformó una “Comisión Permanente por el Libre Ingreso a la Universidad”, y señaló que “el régimen impuesto es discriminatorio y arbitrario”, pidiendo que se aplique la ley universitaria y se deroguen las normas restrictivas (*La Nación*, 31/01/1975). Por su lado, la FULNBA calificó al nuevo sistema de ingreso como una vuelta al “viejo anhelo reaccionario de la universidad elitista” y convocaba a los aspirantes “a ingresar a organizarse en torno a los Centros de Estudiantes para luchar contra el nuevo sistema” (*La Opinión*, 18/01/1975). Pero el ingreso irrestricto no iba a ser restituido hasta mucho después, cuando finalizara la dictadura militar que se anunciaba.

A modo de cierre: la universidad como necesidad y como derecho

La gratuidad y el ingreso irrestricto aparecen hoy como tradiciones consolidadas del sistema público de educación superior en Argentina. Pero hasta que cayó la última dictadura militar, pueden contarse con los dedos de una mano los ciclos lectivos iniciados sin restricciones en el acceso (principalmen-

69. Res. CS. N° 47 del 16/1/1975.

70. Res. CS. N° 63 del 27/1/1975.

71. Res. CS. N° 118 del 22/10/1974.

te por vacantes limitadas y exámenes de ingreso para su adjudicación). Ni la Reforma del 18 ni la llamada “universidad de oro” del reformismo de los años cincuenta priorizaron tal democratización. El primer peronismo la fue estableciendo de a poco, con la gratuidad y la suspensión de los exámenes, pero estos retornarían con la dictadura que derrocó a Perón en 1955. En los años sesenta, el ingreso irrestricto se consolidó como bandera del movimiento estudiantil, pero recién en 1973 la ampliación del acceso se hizo efectiva, y solo durante dos años consecutivos. En 1984 retornó la política de ingreso libre, y un año más tarde, debido a la gran cantidad de inscriptos, la Universidad de Buenos Aires resolvió la instauración del Ciclo Básico Común, un primer año con materias comunes a todas las carreras como mecanismo de ingreso irrestricto, pero no exento de dificultades. La Ley de Educación Superior, aprobada en 1995, abrió las puertas a un posible arancelamiento y recién en 2015, una modificación a dicha normativa, dejó establecida la gratuidad y el ingreso sin restricciones. Fue por impulso de un sector del peronismo que a su vez dejaba el gobierno en manos del actual, el de la alianza “Cambiamos”, cuyo presidente de la nación, Mauricio Macri, en reiteradas oportunidades se pronunciara en contra de la expansión del sistema universitario.

Este trabajo buscó recuperar un breve capítulo en la historia de la democratización universitaria argentina. La reforma impulsada desde la asunción de Héctor Cámpora como presidente, interrumpida un año y medio más tarde durante la presidencia de Isabel Perón, hizo del derecho a la educación universitaria uno de sus principios rectores. Otro postulado central fue aquel que buscaba hacer de la universidad una herramienta de transformación. Parafraseando al brasileño Darcy Ribeiro, se hablaba de construir una “universidad necesaria”, una universidad cuyo aporte para el desarrollo del país la volviera relevante. Se trataba, en palabras de la época, de romper con la dependencia económica, política y cultural que ataba la nación al imperialismo. La universidad era necesaria para dar respuestas a problemáticas sociales como la redistribución de la riqueza, el derecho a una vivienda digna, las condiciones laborales y la salud en el lugar de trabajo, el acceso a la justicia, etc. Era la pregunta por el sentido de la formación y la construcción de conocimiento. La universidad, además de un derecho, una necesidad.

La universidad como necesidad y como derecho son dos pilares de un proyecto de país soberano y democrático. Necesita un país, para realizarse,

de universitarios, profesionales, científicos y técnicos formados. Necesita producir conocimiento para utilizarlo según sus propias preocupaciones. Y tiene derecho, la sociedad en su conjunto, a habitar la universidad pública. La democracia no es un sistema cerrado e invariable. Democracia es democratización, un proceso continuo de inclusión y lucha por ampliar derechos, no una suma de derechos garantizados de una vez y para siempre.

¿Pero por qué a menudo en la historia se enfrentan proyectos inclusivos con otros que puján por restringir el acceso a las universidades, ya sea a través de exámenes, cupos o arancelamiento? Porque la universidad como necesidad y como derecho son, como dijimos, dos pilares de un proyecto de país, pero no de todo proyecto de país. Un país soberano, de desarrollo industrial y tecnológico, que dependa cada vez menos de los países centrales, del mercado de capitales y los organismos multilaterales, va a necesitar de las universidades y de los universitarios, junto a otros agentes científicos y tecnológicos. En cambio, un país excluyente y no inclusivo, dependiente y no soberano, un proyecto agroexportador y/o de valorización financiera, no necesita de la expansión del sistema público de educación superior. Un proyecto de país excluyente y elitista no considera como derecho el acceso ampliado a la universidad. Cuando los guardianes del elitismo irrumpen en la planificación y ejecución de las políticas públicas, la universidad pública comienza a aparecer en los discursos públicos como prescindible. Pero es allí donde las tradiciones y banderas consolidadas del derecho a la educación superior hacen valer su fortaleza dificultando y resistiendo los planes “privatizadores”, en palabras actuales, o “limitacionistas”, como se decía en los setenta.

Bibliografía y fuentes

Actualidad Universitaria. Medidas adoptadas ante el ingreso de nuevos estudiantes (mayo-junio 1974a). *Aportes para la nueva Universidad*, 6/7.

Anguita, E. y Caparrós, M. (2007). *La Voluntad*. Buenos Aires: Booket.

Bernetti, J. L. y Puiggrós, A. (2010). Las reformas del sistema educativo. En A. Puiggrós (ed.), *Historia de la Educación en la Argentina: tomo V. Peronismo: Cultura política y educación*. Buenos Aires: Galerna.

Besoky, J. L. (2014). Algunas cuestiones para pensar la violencia paraestatal, 1966-1976. En

Historia de la gratuidad y el ingreso irrestricto en la universidad argentina

VII Jornadas de Trabajo de Historia Reciente. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

- . (2017). La gestión del ministro Ivanissevich y la derecha peronista: los 100 días de Ottalagano. *Folia Histórica del Nordeste*, (29), 145-174. Recuperado de <http://www.iighiconicet.gob.ar/wp-content/uploads/2018/03/FH29.pdf>
- Bonavena, P. y Millán, M. (2008). Las luchas estudiantiles contra las restricciones en el ingreso a la universidad. Los casos de Buenos Aires, La Plata, Mar del Plata, Santa Fe, Corrientes y San Juan en 1971. En *VII Jornadas Hacer la Historia*.
- Buchbinder, P. (2005). *Historia de las Universidades Argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Cano, D. (1985). *La educación superior en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO.
- Carli, S. (2012). *El estudiante universitario: hacia una historia del presente de la educación pública*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Chiroleu, A. (2009). La democratización del acceso a la universidad: de la ampliación de oportunidades a la inclusión. En *A 90 años de la Reforma Universitaria: memorias del pasado y sentidos del presente* (pp. 99-116). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Comisión de delegados interventores. Lineamientos generales para la elaboración de la ley universitaria. (agosto 1973). *Aportes para la nueva Universidad*, 3.
- Comisión de Proyecto Universitario. Borrador del Proyecto de Reestructuración universitaria. (enero 1974). *Aportes para la nueva Universidad*, 5.
- Dentro de lo previsible. (15/08/1974). *La Nación*, 8.
- Designóse interventor universitario. (28/11/1973). *La Prensa*, 1.
- Dirección de Salud. Servicio integral a la Comunidad Universitaria (mayo-junio 1974b). *Aportes para la Nueva Universidad*, 6/7, 55-56
- Drásticas instrucciones a los dirigentes del Movimiento para que excluyan todo atisbo de heterodoxia marxista. (02/10/1973). *La Opinión*, 1.
- Dussel, I. y Pineau, P. (2004). De cuando la clase obrera entró al paraíso: la educación técnica estatal en el primer peronismo. En A. Puiggrós y S. Carli (eds.), *Historia de la educación en la Argentina VI. Discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo (1945-1955)*. Buenos Aires: Galerna.
- Filosofía y Letras en la Reconstrucción* (octubre 1973).
- Friedemann, S. (2011). Liberación o dependencia en el debate parlamentario de la Ley Taiana. Un acercamiento al enfoque etnográfico para el estudio de la cuestión universitaria en el pasado reciente. *Historia de la educación - anuario*, 12(2), 157-185.
- . (2016a). *La Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires (1973-1974). Una reforma universitaria inconclusa*. (Tesis doctoral en Ciencias Sociales). Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales.
- . (2016b). Transición a la dictadura durante el gobierno de Isabel Perón. El ocaso de la Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires. *Entramados y Perspectivas*, 6(6), 1-34.

Recuperado de <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/view/1573>

Fueron ocupadas las facultades anoche. (14/08/1974). *La Nación*, 5.

Garaño, S. y Pertot, W. (2002). *La otra juvenilia. Militancia y represión en el Colegio Nacional de Buenos Aires, 1971-1986*. Buenos Aires: Biblos.

Habríase resuelto la derogación de cursos. (22/06/1973). *La Nación*, 9.

Informóse sobre el ingreso universitario. (30/01/1975). *La Nación*, 7.

Ingreso en el Colegio Nacional Buenos Aires. (31/01/1975). *La Nación*, 7.

Ivanissevich, O. (10/09/1974). *Mensaje de su Excelencia el señor Ministro de Cultura y Educación doctor Oscar Ivanissevich*. Buenos Aires: Centro Nacional de Documentación e información educativa (Ministerio de Cultura y Educación).

Izquierre, I. (2011). La Universidad y el Estado terrorista. La Misión Ivanissevich. *Conflicto Social*, (5), 287-303.

Kandel, P. y Monteverde, M. (1976). *Entorno y caída*. Buenos Aires: Planeta.

Krotsch, P. (2009). *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

La FULNBA basará su estrategia en una convocatoria a los aspirantes. (18/01/1975). *La Opinión*, 11

La Juventud Universitaria Peronista tomó el Decanato y ocupó todas las Facultades. (03/10/1973). *La Razón*, 8.

Las vacantes para la Universidad. (21/02/1975). *La Nación*, 1 y 16.

No reemplaza Agogliá a Puiggrós. (27/10/1973). *La Razón*, 7.

Normas para ingresar en la Universidad. (18/02/1975). *La Nación*, 5.

Ocuparon anoche el Rectorado de la Universidad. (03/10/1973). *La Opinión*, 1.

Osojnik, A. (2006). Raúl Laguzzi. La indemnización. *Página 12*, suplemento especial 19º aniversario. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/especiales/19aniversario/15.htm>

Ottalagano, A. (1983). *Soy fascista, ¿y qué? Una vida al servicio de la patria*. Buenos Aires: RO.CA.

Perel, P., Raíces, E. y Perel, M. (2006). *Universidad y dictadura: Derecho, entre la liberación y el orden (1973/83)*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

Prolongan en siete días el asueto universitario (21/09/1974). *La Nación*, 7.

Puiggrós, A. (2014). Entrevista. *Espacios de crítica y producción*, 50.

Puiggrós, R. (1974). *La universidad del pueblo*. Buenos Aires: Crisis.

Reiteran colaboradores su adhesión a Ottalagano. (31/12/1974). *La Opinión*, 18.

Historia de la gratuidad y el ingreso irrestricto en la universidad argentina

- Resoluciones adoptadas por la Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires a un mes de la intervención (julio 1973). *Aportes para la nueva universidad*, 2.
- Rodríguez Ivanissevich de D'Angelo, M. (1996). *Memorias de una familia: los Ivanissevich en la Argentina, 1890-1996*. Buenos Aires: s./d.
- Rodríguez, L. G. (2015). *Universidad, peronismo y dictadura, 1973-1983*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ruza, R. (03/11/1974). Las ideas de Zardini comprometen la política universitaria oficial. *La Opinión*, 10.
- Sadi, M. (2004). *La resistencia después del final*. Buenos Aires: Nuevos Tiempos.
- Se acepta la renuncia de Puiggrós. (02/10/1973). *La Razón*, 1.
- Seia, G. (2014). La lucha del Movimiento Estudiantil por el ingreso directo: Una aproximación al caso de la Universidad de Buenos Aires entre 1969 y 1973. En M. Millán (ed.), *Universidad, política y movimiento estudiantil en Argentina (entre la "Revolución Libertadora" y la democracia del '83)* (pp. 77-107). Buenos Aires: Final Abierto.
- Señaló Ottalagano los objetivos de su gestión. (04/10/1974). *La Nación*, 5.
- Suspenden medidas del estatuto universitario. (26/06/1973). *La Nación*, 13
- Testa, M. (1973). La capacitación, la enseñanza y la investigación para una política de reconstrucción nacional en el área de la salud. Discurso pronunciado por el delegado interventor en la Facultad de Medicina Dr. Mario Testa, el 28 de junio de 1973. *Aportes para la Nueva Universidad*, 2, 15-31.
- Tres agrupaciones extremistas se responsabilizan de atentados. (30/01/1974). *La Opinión*, 9.

La gratuidad universitaria en el Uruguay

Mabel Dávila y Enrique Martínez Larrechea

Introducción

Los debates en torno a los modelos universitarios en el Uruguay fueron inherentes y acompañaron la dinámica de desarrollo de la universidad en el país desde su creación a principios del siglo XIX. Además de las posiciones en torno a las problemáticas nacionales, reflejaron las diversas discusiones que se desarrollaban en el ámbito internacional y, sobre todo, latinoamericano. A partir de la Reforma Universitaria de Córdoba en 1918, comienzan a tomar relevancia las movilizaciones estudiantiles en toda la región, que principalmente reivindicaban el principio de autonomía de la universidad respecto a otros poderes como el Estado y la Iglesia.

El principio de gratuidad como reivindicación de los movimientos de reforma universitaria se incorporó posteriormente. Si bien hubo algunos antecedentes previos, la gratuidad universitaria en el Uruguay comenzó a regir plenamente en 1958, cuando se aprobó la Ley Orgánica que aún hoy está vigente, y que en ese entonces dio lugar a una serie de reformas que configuraron las actuales características de la Universidad de la República. A continuación, se aborda el tema de la gratuidad universitaria en el Uruguay, analizando la situación actual desde una perspectiva histórica, con énfasis en la discusión conceptual sobre los procesos de democratización de la enseñanza universitaria y su rol para la movilidad social.

El artículo comienza con la descripción de las principales características del sistema universitario uruguayo y sus mecanismos de regulación. Continúa con una contextualización histórica de los principales antecedentes

sobre la gratuidad universitaria y su institucionalización. Finalmente, se discute la situación actual y, particularmente, la polémica que plantea el mecanismo de transferencia de ingresos de los egresados de la universidad pública, denominado Fondo de Solidaridad.

1. Características generales del sistema universitario uruguayo. La importancia de la Universidad de la República

Actualmente, el sistema de educación superior uruguayo está conformado por tres subsistemas que tienen distintos tipos de regulación y evaluación: a) la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), que está a cargo de la oferta superior de carreras técnicas y de formación docente que tienen carácter no universitario; b) el subsistema de educación superior privada, que está bajo la órbita del Ministerio de Educación; c) el subsistema de educación universitaria pública, que está conformado por dos instituciones, cada una de las cuales se maneja de manera autónoma, que son la Universidad de la República (UdelaR) y la Universidad Tecnológica (UTECH), esta última creada en 2012.

El sistema educativo uruguayo tiene características distintivas. La forma de gobierno de la educación en Uruguay tiene rango constitucional. En el artículo 202 de la Constitución se establece que “La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos”. También que

los Entes de Enseñanza Pública serán oídos, con fines de asesoramiento, en la elaboración de las leyes relativas a sus servicios, por las Comisiones Parlamentarias. Cada Cámara podrá fijar plazos para que aquéllos se expidan. La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza.

A pesar de que la interpretación de este artículo ha suscitado diversas discusiones, los Consejos Directivos a cargo de los distintos niveles de enseñanza se constituyeron en organismos autónomos e independientes entre sí. En consecuencia, el Ministerio de Educación ha tenido un rol secundario y escasa incidencia en el gobierno y la gestión de la educación (Dávila, 2014).

Desde su creación, la universidad pública –que fue variando de nombre hasta la actual denominación de Universidad de la República– dominó la oferta de carreras universitarias. A pesar de la creación de instituciones universitarias privadas en las últimas décadas, y de la reciente aparición de la Universidad Tecnológica (UTECH), considerando su tamaño la UdelaR continúa siendo la principal universidad uruguaya. De acuerdo con el Panorama de la Educación del año 2017, publicado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), tomando en cuenta estadísticas de todo el país para ese año, esta institución concentra el 85% de ingresos y de la matrícula, y el 72% de los egresos totales de la enseñanza universitaria de grado. Cuenta, además, con el 68,3% del personal docente y no docente del conjunto del sistema universitario (Ministerio de Educación y Cultura, 2017).

La mitad de la población del país habita en la ciudad de Montevideo y, atendiendo fundamentalmente a esta demanda, la universidad históricamente se ha desarrollado en esta ciudad. Si bien el grueso de la oferta universitaria sigue estando en la capital del país, en los últimos años se ha incrementado la oferta universitaria pública y privada en el interior. En el caso de la educación pública, el crecimiento se dio a partir de la creación de la UTECH, que tiene sus sedes en las distintas regiones del país, y por la expansión de la UdelaR fuera de Montevideo.

De acuerdo al Anuario de la Universidad de la República publicado en 2016, la institución cuenta con 15 facultades, 6 escuelas, 3 institutos, 1 hospital universitario y 3 centros universitarios regionales. La oferta académica se estructura a través de las siguientes carreras: 4 carreras preuniversitarias; 97 licenciaturas, 44 carreras técnicas y tecnológicas y 9 títulos intermedios en el nivel de grado; 32 doctorados, 87 maestrías y 179 diplomas/especializaciones en el nivel de posgrado; y 4 ciclos iniciales optativos o programas equivalentes. Asimismo, poco más del 60% de los estudiantes matriculados son mujeres (Universidad de la República, 2016).

2. Antecedentes históricos y principales debates sobre la gratuidad universitaria

La creación de la universidad pública en el Uruguay acompañó, desde sus orígenes en las primeras décadas del siglo XIX, el desarrollo de la República y contribuyó a forjar el pensamiento de sus elites gobernantes. Tempranamente, en sintonía con los movimientos y debates internacionales, se plantearon discusiones sobre los fines, atribuciones y alcances de la universidad.

Si bien su origen fue religioso, desde sus inicios el Estado tuvo una fuerte injerencia, implementándose una forma de gobierno que replicaba el modelo napoleónico con la designación del rector y la definición de carreras y planes de estudio, entre otras potestades. Entre las batallas libradas a lo largo de su historia, la defensa del principio de autonomía fue el eje estructurante de la mayoría de las reivindicaciones, con avances y retrocesos a lo largo de la historia, determinados fundamentalmente por la coyuntura política nacional.

A pesar de la creciente influencia del modelo humboldtiano en la Europa de ese entonces, este modelo terminó concretándose décadas después fundamentalmente como producto de la acción llevada adelante por algunos académicos reformistas.

A fines de ese siglo los movimientos reformistas pregonaban contra el elitismo universitario, con una fuerte impronta para democratizar la universidad. La clase dirigente dejó de ser el único destinatario válido de la enseñanza, que se pretendió extender efectivamente a las capas populares (Universidad de la República, 1998).

A partir de la llegada del nuevo siglo, fue clave el papel del movimiento estudiantil en la concreción de las reformas. En 1908 Montevideo había sido sede del Primer Congreso Americano de Estudiantes.

Esas reuniones, repetidas luego a lo largo de los próximos años en otros puntos del Continente, propagaron desde su origen una verdadera plataforma de reivindicaciones del sector estudiantil. Junto con aspiraciones pedagógicas y curriculares, se plantearon otras más amplias. Así se reclamó la intervención estudiantil en la vida política y administrativa de las Universidades –que la uruguaya comenzaría a aplicar mediante representación indirecta ese mismo año de 1908–. Pero también y paralelamente fueron denunciados los grandes

problemas sociales que la modernización acelerada provocaba y dejaba al descubierto en América Latina (Universidad de la República, 1998: 21).

Muchas de estas propuestas configuraron diez años después las demandas del reconocido movimiento de Córdoba. En la Reforma de 1918 fue destacado el rol de los estudiantes. En las décadas posteriores estos movimientos reformistas de las universidades latinoamericanas dieron lugar, en muchos casos, a reformas que se implementaron sustentadas en el principio de autonomía.

En Uruguay la autonomía universitaria fue reconocida con rango constitucional en la Constitución aprobada en el año 1917 (Gulla, 2018). El 15 de octubre de 1958 fue aprobada la Ley N° 12549 Orgánica de la Universidad, que define a la universidad como ente autónomo y establece la gratuidad de la enseñanza universitaria. Gulla (2018), igualmente, observa un antecedente: la Ley N° 5383 de 1916, que establece la exoneración de los derechos universitarios de matrículas y exámenes, consagrando así la gratuidad universitaria.

En la normativa vigente en la actualidad, el principio de gratuidad universitaria tiene rango constitucional:

Declárase de utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física, la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera, y el establecimiento de bibliotecas populares. En todas las instituciones docentes se atenderá especialmente la formación del carácter moral y cívico de los alumnos (art. 71 de la Constitución de la República).

Los alcances de este artículo han generado polémica entre aquellos que sostienen que solo recomienda la gratuidad de la enseñanza y por lo que se trata de una norma programática y una proclamación de aspiraciones, y aquellos que en posición contraria sostienen que la declaración de utilidad social de la gratuidad, ya existente, implica el establecer la gratuidad en forma imperativa para las ramas de la enseñanza comprendidas en esa declaración (Biasco, 2001).

En la Ley Orgánica de la Universidad de la República aprobada en 1958 se cierra esta polémica. En su artículo 66 establece que

la enseñanza universitaria oficial es gratuita. Los estudiantes que cursen sus estudios en las diversas dependencias de la Universidad de la República no pagarán derechos de matrículas, exámenes ni ningún otro derecho universitario. Los títulos y certificados de estudio que otorgue la Universidad de la República se expenderán gratuitamente, libres de pago de todo derecho.

Se trata de una norma interpretativa y aplicativa del artículo 71 de la Constitución.

A su vez, la Ley N° 16226 de 1991 de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, correspondiente al ejercicio 1990, dispuso en el artículo 407: “Facúltase a la Universidad de la República a cobrar una matrícula a sus estudiantes que se hallen en condiciones económicas de abonarla”. De acuerdo con Biasco (2001), la ley no impone el cobro de matrícula, sino que faculta a la Universidad a cobrar una matrícula. Esta normativa, discutible en relación a posibles contradicciones con el artículo 66 de la Ley Orgánica, se aplica en la implementación del cobro de derechos universitarios en algunos posgrados.

La Ley N° 19043 de creación de la Universidad Tecnológica del año 2012 establece la autonomía de dicha institución, pero no la gratuidad de los estudios. Por su parte, la Ley N° 15739 de enseñanza que crea la ANEP establece la autonomía del ente y su cometido de “afirmar en forma integral los principios de laicidad, gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza” (artículo 6).

3. La situación actual: gratuidad universitaria y movilidad social

Desde mediados del siglo XX, a nivel mundial, la universidad desarrolla un proceso gradual de transición de la educación de elites a la educación de masas. A medida que aumentaba la cantidad de estudiantes que accedían a la universidad, se planteaban diversas problemáticas que debían resolverse para atender esta nueva coyuntura. En este escenario, la problemática del ingreso a la educación superior fue cobrando centralidad, sobre todo vinculada a mejorar las oportunidades de movilidad social ascendente para más sectores de la población, particularmente, aquellos que cuentan con menores recursos. La calidad de la enseñanza, el financiamiento y las tasas de deserción y de

egreso fueron problemas de debate en el marco de la formulación de políticas públicas para la educación universitaria. La gratuidad es abordada en forma diferente en diversos países. En particular, los debates se han centrado en el financiamiento de la educación superior. Esta fue la situación de Argentina y Uruguay, países en los cuales la educación universitaria pública es gratuita desde mediados del siglo XX.

Para el caso de la educación universitaria en Uruguay, cabe destacar dos cuestiones que en la actualidad se vinculan estrechamente, y ponen en discusión el principio de gratuidad universitaria. La primera de ellas está vinculada al acceso a la universidad y la capacidad del sistema educativo, particularmente de la enseñanza media, para mejorar el acceso de los sectores socialmente más desfavorecidos a la universidad. La segunda está asociada a la implementación de un nuevo sistema de financiamiento, el denominado Fondo de Solidaridad, a través del cual los egresados de la universidad pública pasan a contribuir en el financiamiento del sistema universitario contradiciendo el mencionado interés constitucional de gratuidad que manifiesta el artículo 71, así como también el artículo 66 de la Ley Orgánica que establece la gratuidad de la enseñanza universitaria oficial. Ambas cuestiones se discuten a continuación.

Acceso a la universidad y segmentación social en el Uruguay

La gratuidad universitaria, como medida aislada, no es condición suficiente para mejorar las oportunidades de acceso a la universidad. Necesita contextualizarse y medirse en relación a otros indicadores que muestren la capacidad del sistema educativo en su conjunto para generar movilidad social ascendente. En este sentido, es necesario conocer, entre otros aspectos, el perfil socioeconómico de los estudiantes que ingresan a la universidad.

Si bien no se documentan mayores análisis respecto al ingreso a la universidad en Uruguay, varios estudios evidencian que los problemas ocurren en etapas previas. De acuerdo con Bogliaccini (2018), el acceso a la educación terciaria está condicionado por las tasas de desafiliación y culminación de educación media. Este autor intentó construir información primaria y realizó un cálculo de matriculados por primera vez en educación terciaria, como porcentaje de la población en el grupo de edad correspondiente. Se trató de un análisis puntual,

estimado a partir de la Encuesta Continua de Hogares, para el conjunto de programas del ciclo superior (universidad, magisterio, profesorado, Consejo de Educación Técnico Profesional y otros programas puntuales) para el año 2015, que arrojó una tasa de entrada por primera vez para la cohorte de 18 años del entorno del 16%, mientras que la tasa de finalización de secundaria es de 21%.

Este dato, que representa una aproximación medida indirectamente, es consistente con la tasa de egreso de educación secundaria para la cohorte de entre 18 y 20 años de edad del 29%. Por tanto, para esta cohorte en particular, Uruguay presentaría niveles de eficiencia altos en ingreso a educación terciaria: 77% de quienes terminan la secundaria ingresarían a un programa de educación terciaria a los 18 años (Bogliaccini, 2018). Sin embargo, el problema se da por una alta segmentación en el acceso, dado que el grupo que culmina el nivel medio superior tiende a ser más homogéneo en términos socioeconómicos con sesgo hacia los estratos más favorecidos.

Estas conclusiones son corroboradas por una investigación realizada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa sobre las desigualdades en el acceso a la educación obligatoria. Según este estudio, Uruguay avanzó en la disminución de las brechas de asistencia entre los distintos sectores sociales en los últimos 12 años, pero continúan las dificultades para alcanzar la universalidad de todos los niveles correspondientes al ciclo obligatorio y, en especial, en el nivel medio superior. En general, las personas en edad de asistir a educación media, y más concretamente a educación media superior, se caracterizan por un acceso estratificado, siendo los adolescentes varones que provienen de hogares del nivel socioeconómico más bajo quienes se encuentran con mayores barreras para acceder y permanecer en el sistema educativo obligatorio (INEEd, 2018).

De acuerdo a las referencias recién mencionadas, la comparación internacional con los países de la región –Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay– muestra que Uruguay presentó una reducción de la brecha en el acceso a la educación de niños de 4 y 5 años más acelerada que el promedio de los países de América Latina y el Caribe, mientras que la reducción de la brecha en el acceso a la educación de adolescentes de 12 a 14 y adolescentes de 15 a 17 disminuyó en menor proporción que en el promedio de los países de América Latina y el Caribe.

En cuanto a las brechas de asistencia de adolescentes de 12 a 14 años provenientes del nivel socioeconómico más bajo y más alto, los datos muestran que, en 2015, Chile no presenta diferencias de asistencia por nivel socioeconómico, Argentina y Brasil presentan brechas próximas al 2%, y Paraguay y Uruguay presentan brechas del 8,3% y 5,0%, respectivamente. Si bien se aprecian avances en términos de igualdad de la cobertura educativa al considerar la disminución de las brechas de 2006 a 2015 en todos los países considerados, las diferencias continúan siendo sustantivas en la región, y en países como Paraguay y Uruguay. Por su parte, la magnitud de las brechas de asistencia de jóvenes de 15 a 17 años es sustantivamente mayor en comparación al tramo de edad anterior en todos los países considerados. En este contexto, Uruguay presenta uno de los panoramas más desfavorables, con brechas cercanas al 25% para 2015, lo que se traduce en una de las situaciones con mayor desigualdad en el acceso a la educación obligatoria (junto con Paraguay), en comparación al promedio de los países de la región (17,7% para el mismo año) (INEEd, 2018: 13).

En la misma línea analítica, otro estudio sobre esta problemática fue realizado por Bogliaccini (2018), y arriba a conclusiones similares. El problema de Uruguay ocurre fundamentalmente en materia de cobertura, a partir de una alta deserción en el ciclo medio y, consecuentemente, por su baja tasa de culminación. Considerando estadísticas de la CEPAL de 2017, Uruguay es uno de los tres países en América Latina con menor tasa de culminación del ciclo superior de la educación media y uno de los tres que menos ha avanzado al respecto en la última década.

De acuerdo con Bogliaccini, la situación de Uruguay es crítica en términos comparados, tanto en relación con países de similar nivel de desarrollo humano, como con países de la región de menor nivel de desarrollo humano. La tasa de egreso de la educación media superior es de 38,3% para jóvenes entre 18 y 20 años y de 29% para jóvenes entre 21 y 23 años en 2016, registrando un avance muy moderado en la década dado que partía de niveles bajos. En los países desarrollados, la tasa neta de culminación del ciclo superior de educación media es mayor al 90%. América Latina presenta una situación diversa tanto en cobertura como en tasas de culminación de ciclos, en particular en la educación media básica y media superior, donde Uruguay está en el grupo de mayor rezago de la región.

Esta situación refleja, comparativamente, el bajo porcentaje de la población con educación media completa. En efecto, para el tramo de edad entre 20 y 24 años Uruguay registra un 41,2% de personas con educación media completa, ante un 60% de promedio de la región. De esta forma, está entre los países que menos ha avanzado en términos de culminación del ciclo superior de educación media en la última década. Uruguay se ubica en penúltimo lugar en una región que ya se encuentra en desventaja respecto de los países desarrollados (Bogliaccini, 2018).

El Fondo de Solidaridad: evolución de un mecanismo novedoso de financiamiento de la educación superior

El Fondo de Solidaridad es un novedoso sistema de financiamiento. Creado en el año 1994 por la Ley N° 16524 como una dependencia del Ministerio de Educación y Cultura, se constituyó en una persona de derecho público no estatal en 2002 a través de las modificaciones introducidas por la Ley N° 17451. Por otra parte, la Ley N° 17296 de 23/02/2001 amplió los cometidos del Fondo asignándole también la recaudación de un adicional, cuyo producto es volcado al presupuesto de la Universidad de la República. Su objetivo –tal como lo expresa el artículo 1 de su ley de creación– fue establecer un fondo destinado a sostener un sistema de becas para estudiantes de la Universidad de la República y del Consejo de Educación Técnico-Profesional de la Administración Nacional de Educación Pública. El Fondo se integró con “aportes anuales efectuados por todos los egresados en actividad que posean título expedido o revalidado por la Universidad de la República, o por el nivel terciario del Consejo de Educación Técnico-Profesional, una vez cumplidos los diez años de expedición o revalida del mismo” (artículo 3).

Con posterioridad, fueron sumándose nuevos cometidos al Fondo de Solidaridad. La Ley N° 19355 de 19/12/2015 y su Decreto Reglamentario N° 10/017 de 10/01/2017 introdujeron cambios en el marco regulatorio, que modificó el sistema de aportes de los egresados y amplió los cometidos de la institución, “habilitándola a gestionar becas de otros organismos públicos y privados, así como también asesorar en la elaboración de proyectos, planes o programas de sistemas de becas.” Más adelante, a partir de 2018, con la Ley

Nº 19589 de 28/12/2017 se introdujeron nuevos cambios, que implican a los alcances de los aportes sobre los profesionales jubilados. En su artículo sobre el cese del aporte, define como condición que el contribuyente haya accedido a una jubilación servida por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (artículo 73 de la Ley Nº 17738 de 07/01/ 2004) o por la Caja Notarial (artículo 52 de la Ley Nº 17437 de 20/12/2001) o por el Banco de Previsión Social “que incluya las actividades profesionales que motivan aportes al Fondo de Solidaridad; siempre que en todos los casos anteriores cese en toda actividad profesional remunerada. Que transcurran 25 años desde el comienzo de la aportación. Que el contribuyente presente una enfermedad física o psíquica irreversible que lo inhabilite a desempeñar cualquier tipo de actividad remunerada.” (Fondo de Solidaridad, 2017: 5).

Adicionalmente la institución se propone limitar, en el futuro, sus crecientes gastos que demanda la cada vez más grande estructura burocrática que genera crecientes cuestionamientos por parte de los contribuyentes y del conjunto de la población. Desde 2018, los gastos de administración y funcionamiento del Fondo de Solidaridad no podrán insumir más de un 6% de los ingresos brutos del ejercicio inmediato anterior, disminuyendo en un medio punto porcentual anual hasta llegar al 5% en el 2020. Los excedentes generados anualmente “serán destinados a constituir un fondo de reserva que deberá ser aplicado al otorgamiento de becas en futuros ejercicios” (Fondo de Solidaridad, 2017: 5).

En efecto, aproximadamente la mitad de los aportes de los egresados tienen como destino el financiamiento de la estructura burocrática del Fondo o son derivados hacia “otros destinos”. De acuerdo a la información del año 2017, los aportes de los egresados constituyeron ese año \$ 1.037.016.030, y las becas para estudiantes fueron de \$ 556.419.261. Es decir, solo el 53,6% de los aportes fue destinado a becas. Por su parte, en 2017, el 39,2% de la recaudación estaba constituida por el adicional destinado al financiamiento de la UdelaR.

En el siguiente cuadro se puede observar la evolución de los aportes y su destino entre 2014 y 2017. De acuerdo a esta información, si bien los montos de los aportes crecieron –tanto del Fondo como del adicional, y también se incrementaron las becas–, el porcentaje destinado al adicional tuvo menor crecimiento que el porcentaje del Fondo. Sin embargo, este crecimiento de

los aportes para el Fondo no se vio reflejado en un aumento sustancial de las becas, cuyo monto relativo respecto al total recaudado se mantuvo en el entorno de los 52% a 54%. El crecimiento de la recaudación, por lo tanto, fue destinado al financiamiento de la estructura burocrática del Fondo.

Cuadro: Fondo de Solidaridad: financiamiento de egresados y becas para estudiantes (2014-2017)

Año	Aportes de egresados				Becas para estudiantes	
	Fondo	Adicional	Total	% adicional	Becas	% recaud.
2014	503.920.483	409.340.155	913.260.638	44,8%	477.371.219	52,3%
2015	522.204.836	422.356.286	944.561.122	44,7%	498.843.176	52,8%
2016	568.635.652	427.930.020	996.565.672	42,9%	539.593.804	54,1%
2017	630.105.182	406.910.848	1.037.016.030	39,2%	556.419.261	53,7%

Fuente: Fondo de Solidaridad: Resultados (2018) y Memoria y balance anual (2017).

De acuerdo a la información aportada por el Balance y Memoria anual del año 2017, en ese año se otorgaron más de 8.200 becas a estudiantes del nivel terciario de la UdelaR, el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la Universidad Tecnológica (UTE), superando así las 110.000 becas otorgadas desde la creación del Fondo. Entre 2008 y 2017 los becarios anuales aumentaron en un 42% y las solicitudes en un 60%. En esos 9 años se pasó a gestionar cuatro veces más de estudiantes y egresados, lo que generó la duplicación de los funcionarios. A partir del año 2016 se pasó de administrar 35.000 cuentas de contribuyentes a 75.000 (Fondo de Solidaridad, 2017).

Asimismo, la institución reconoce que su estructura está sobredimensionada, así como también en la necesidad de implementar un uso más austero de sus recursos:

Conscientes de la percepción de la sociedad, en particular de los contribuyentes que financian con su aporte el sistema solidario, de que la organización posee una estructura burocrática sobredimensionada, se trabajará sobre la base de la austeridad en el gasto y con una mayor eficiencia en el empleo de los recursos, cumpliendo estrictamente con los topes para gastos asignados por la ley (Fondo de Solidaridad, 2017: 3).

Discusión crítica del Fondo de Solidaridad

El Fondo de Solidaridad debe ser puesto en el contexto del debate sobre el financiamiento de la educación superior a comienzos de los años noventa, cuando la teoría del capital humano, impulsado por una agencia financiera multilateral como el Banco Mundial ponía el acento en la tasa de retorno individual derivada de los estudios superiores.

Las encuestas de hogares en los diversos países suelen mostrar la alta correlación significativa que se deriva de los niveles de ingreso según el nivel de instrucción alcanzado. En este sentido, la inversión pública en el nivel superior resultaría regresiva por cuanto el beneficio de esta inversión tiende a concentrarse en sectores socioeconómicos de mayor ingreso, estableciendo una suerte de “efecto Mateo”, que refuerza el acceso al capital cultural por parte de estos sectores y sus herederos.

Este tipo de diagnósticos sobre el financiamiento de la educación superior se expresó a mediados de la década —con posterioridad a la puesta en funcionamiento del Fondo—, en el documento de política del Banco Mundial hacia la educación superior: *Educación superior. Lecciones de la experiencia*, en el que el Banco llamaba a los países a financiar la educación básica, abriendo la educación superior al cofinanciamiento por sus usuarios (Banco Mundial, 1995; Psacharopoulos, 1985). Esta perspectiva fue criticada por las asociaciones de universidades públicas y por la UNESCO, señalando la visión restringida de la educación superior que se derivaba del análisis de la tasa interna de retorno individual por la inversión.

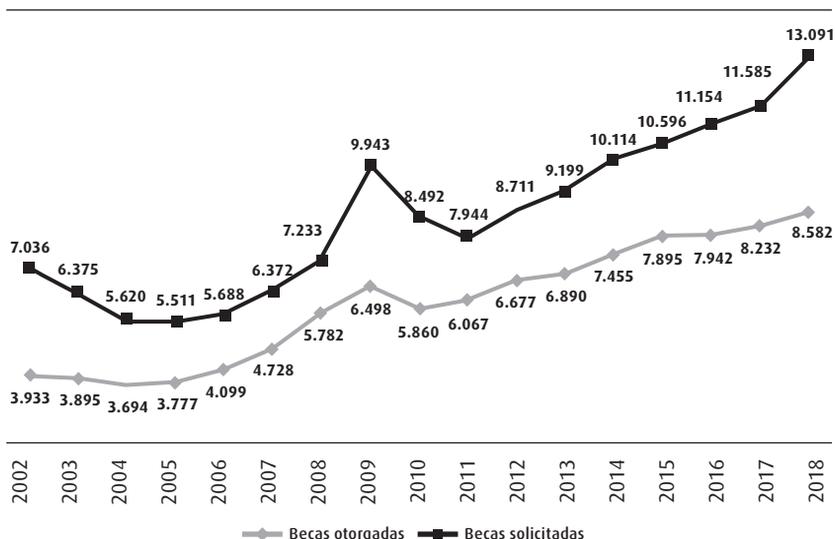
Esta perspectiva dejaba de lado el derecho y el deber del Estado de conducir una política de educación superior, y de promover el acceso a la educación superior vía la gratuidad. El enfoque del Banco Mundial tendía a subestimar o desestimar las externalidades positivas de la inversión, esto es, los beneficios que tiene para la sociedad el contar con personas con formación avanzada (Coraggio y Torres, 1999).

Cabe consignar que el Banco Mundial, en sucesivos documentos de estrategia hacia la educación superior, fue modificando su perspectiva inicial.

Resultados del Fondo de Solidaridad: incertidumbres sobre los impactos y requerimientos de actualización

El Fondo ha tenido un desempeño creciente en cuanto a las becas solicitadas y otorgadas, como puede verse en el gráfico siguiente, lo que indicaría su pertinencia social. A partir de 2013, se amplió la distancia entre las becas aceptadas y la demanda insatisfecha por ellas.

Gráfico 1. Becas solicitadas y otorgadas



Fuente: Fondo de Solidaridad. <http://www.fondodesolidaridad.edu.uy/category/resultados/>

Para Doneschi, Novas y Velázquez (2013: 20)

la enseñanza pública en el Uruguay es gratuita; sin embargo, existen diversos costos que debe enfrentar el estudiante, tanto directos como de oportunidad, que pueden ser significativos para los estudiantes de menores recursos. Por lo tanto, un sistema de becas dentro del sistema terciario es una herramienta básica si se busca una generalización de este nivel educativo. El Fondo de Solidaridad es un sistema original a nivel internacional, que basa el financiamiento de sus becas en la solidaridad intergeneracional.

Estos autores analizaron, con información del año 2013, diseños alternativos de financiamiento y destacaron que en todos los casos

el VAN [valor actual neto] del aporte al Fondo que el egresado representativo haría a lo largo de su vida laboral bajo los distintos diseños: (i) sólo llega a recuperar, como máximo, el 17,6% del costo de su formación; (ii) es sensiblemente menor al precio de carreras similares en universidades privadas. La tasa efectiva de aporte (el peso de la contribución sobre los ingresos) en ningún caso supera la mínima TIR. El cambio del esquema de financiamiento propuesto conduciría a un sistema más equitativo, sin desincentivar la demanda por educación terciaria pública (Doneschi, Novas y Velázquez, 2013: 20).

Sería necesario actualizar esta información a la fecha, sobre todo considerando las modificaciones realizadas a partir de 2015 y varios cuestionamientos que surgieron a raíz de los mecanismos de recaudación implementados actualmente. Particularmente, los cuestionamientos se refieren a los criterios aplicados para definir los montos que deben aportar los contribuyentes. Eventualmente podrían llegar a existir efectos de regresividad, dado que las imposiciones se efectúan a través de estimaciones teóricas sobre la base de un modelo general que tiene en cuenta los años de egreso y la duración de la carrera. No considera diferencias entre los aportantes de acuerdo a ingresos dados por la capacidad de inserción laboral según el género, las actividades desarrolladas, la condición social de origen y eventuales contingencias a lo largo de la vida, así como tampoco al gasto familiar vinculado a criterios tales como número de hijos, etc.

Si bien no se pueden atribuir los resultados educativos a una única causa, cabe considerar, en este escenario de implementación del nuevo sistema de financiamiento, algunos indicadores de resultados para la UdelaR. En este sentido, la evolución de los ingresos de alumnos en esta institución presenta una tendencia creciente; no obstante, los egresos a partir de 2012 se estabilizaron en el entorno de los 6.000 estudiantes (Panorama de la Educación, 2017). De acuerdo a una investigación reciente sobre los impactos del Fondo de Solidaridad que buscó evaluar los efectos de las becas sobre las trayectorias estudiantiles en dos dimensiones: avance y continuidad:

los estudiantes que reciben la beca avanzan un 25,81 % más al cabo de un año en relación al promedio de avance del total de estudiantes. El efecto es significativo tanto si se atiende el avance al cabo de un año como de dos años.

Al cabo de un año los estudiantes que obtuvieron la beca avanzan un 16,80 % más que el promedio de los estudiantes que solicitaron beca y no la obtuvieron y al cabo de cuatro años presentan un avance del 47,08 % mayor en relación con la media de este grupo (Arim y Bourone, 2018).¹

Las becas tienen un efecto mucho mayor en los estudiantes que trabajan y estimulan el avance que les permita conservar la beca. En relación a la continuidad, también se hallaron asociaciones positivas, en especial en el contexto de altos niveles de deserción durante el primer año de los estudios universitarios.

Polémica sobre la relación con el principio de gratuidad

El Fondo de Solidaridad constituyó un mecanismo novedoso de financiamiento, que en cierta medida puede ser conceptualizado como un sistema de arancelamiento *ex post*, servido por los egresados. En este sentido, podría interpretarse como una norma en tensión con el principio de gratuidad. Los impulsores del Fondo de Solidaridad subrayaron que los aportes de los egresados se relacionaban, más que con la formación, con la inserción profesional de los graduados, cumplidos diez años de su egreso.

Por ello resulta procedente analizar las posibles contradicciones legales del Fondo de Solidaridad con el marco legal que consagra la gratuidad.

En principio, la Constitución, en su artículo 71 declara la “utilidad pública” de la gratuidad de la educación superior y del establecimiento de becas. Si la utilidad pública debiera ser implementada en forma asertiva, estaríamos en presencia de una contradicción. En cambio, si el texto constitucional distingue entre la necesidad y la utilidad —como lo señalan algunos juristas—, sería posible que la norma legal pudiera interpretar y modular específicamente la

1. Ver: <http://www.fondodesolidaridad.edu.uy/category/resultados/>
<https://www.google.com/search?q=Efectos+de+las+becas+del+fondo+de+Solidaridad+en+las+trayectorias+estudiantiles+de+FCEA+1+%2F+16&oq=Efectos+de+las+becas+del+fondo+de+Solidaridad+en+las+trayectoria+s+estudiantiles+de+FCEA+1+%2F+16&aqs=chrome..69i57.2568j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

“utilidad de la gratuidad” –como ocurre actualmente en el nivel de ciertos posgrados universitarios de tipo profesional–.

La Ley Orgánica de la UdelaR, vigente desde 1958, establece en su artículo 66 la gratuidad de la enseñanza universitaria oficial. Si bien una ley posterior podría derogar esta disposición tácita o expresamente, en el caso de un ente autónomo se requeriría, dado el principio de especialidad de los entes, la preceptiva consulta a la Universidad.

La ley que creó el Fondo de Solidaridad fue impugnada en tres oportunidades por inconstitucionalidad ante la Suprema Corte, pero en todos los casos dicha Corte confirmó la constitucionalidad de la ley.²

En especial, resulta polémico el pago del adicional, que termina financiando a la propia universidad y no al establecido como destino en el artículo 1: el financiamiento de un sistema de becas.

Otra inconsistencia sobreviniente respecto a la política establecida por el Fondo es el hecho de que la ley de creación de la UTEC (2012) omitió todo artículo sobre la gratuidad de los estudios, por lo que sus graduados se encontrarían en otra situación legal. Asimismo, eventualmente, podrían surgir dudas con respecto a la retroactividad de la aplicación de la medida.

Por su parte, también podría existir una contradicción con respecto a la Ley General de Educación, que establece en su artículo 15 que

la educación estatal se regirá por los principios de gratuidad, de laicidad y de igualdad de oportunidades, además de los principios y fines establecidos en los títulos anteriores. Toda institución estatal dedicada a la educación deberá velar en el ámbito de su competencia por la aplicación efectiva de estos principios.

Y sobre la gratuidad, específicamente, en su artículo 16 sostiene que “el principio de gratuidad asegurará el cumplimiento efectivo del derecho a la educación y la universalización del acceso y permanencia de las personas en el sistema educativo”.

2. <https://www.elpais.com.uy/informacion/corte-declaro-fondo-solidaridad-constitucional.html>

Conclusiones

Normativamente, en Uruguay la utilidad pública de la gratuidad universitaria está establecida en la Constitución de la República, así como también lo está el principio de gratuidad en la Ley Orgánica de la Universidad de la República. Sin embargo, el Fondo de Solidaridad y el cobro de aranceles en posgrados profesionales en UdelaR parecen especificar, cuestionar o limitar en alguna medida los alcances de dicha gratuidad. En cierta interpretación, ambos dispositivos estarían también en contradicción con respecto a la Ley N° 18437, ley General de Educación vigente desde 2009, que establece la gratuidad de la educación pública.

Además, los egresados del Fondo de Solidaridad no solo financian becas para estudiantes, sino que también terminan contribuyendo al financiamiento de la educación y de la nueva estructura burocrática creada para llevar adelante tal fin, lo que parece violatorio, incluso, del texto de la ley que creó el Fondo de Solidaridad.

En cambio, cabe otra línea de interpretación, si se considerara que el pago de los aportes de los graduados se fundamenta en los beneficios de su inserción laboral y no en un arancel o pago por la formación, en cuyo caso no existiría esta contradicción legal. Aun en este caso, el Fondo de Solidaridad debería sufrir una relectura en el marco de la reforma tributaria que introdujo el impuesto a la Renta de las Personas. En este escenario, si se plantea como objetivo una educación superior tendiente a favorecer la movilidad social ascendente y generar más oportunidades, tal vez sería más equitativo que los aportes surgieran del marco impositivo general, en proporción a los ingresos de las personas y no a la duración de las carreras profesionales que cursaron; es decir, fueran pagados por los estudiantes pertenecientes a familias de mayores recursos que acceden a la educación terciaria pública.

El esfuerzo de los egresados de la educación terciaria pública para sostener dicha entidad no ha sido lo eficaz que debiera haber sido en los últimos años en el cumplimiento del objetivo de generar mayores oportunidades, en la medida que solo la mitad de lo recaudado por dicho ente se destina a becas, mientras se percibe el aumento de la demanda insatisfecha. Hay que sumar en este punto un sistema de educación media que, de acuerdo con las com-

paraciones internacionales, tiene pobres resultados de egreso, es socialmente segmentado y no contribuye a mejorar las diferencias sociales.

En suma, la gratuidad de la educación superior es un principio consagrado en el marco normativo. Sin embargo, la aplicación efectiva de dicho principio no debería hacer olvidar la capacidad contributiva diferencial de los diversos segmentos socioeconómicos. Adicionalmente, debe estudiarse la utilidad de la gratuidad en relación con ciertas actividades –como los posgrados académicos–, que transferirían gratuitamente a los particulares herramientas competitivas en el mercado, sin una contrapartida que lo justificase.

Para concluir, el Fondo de Solidaridad representó una herramienta novedosa y de interés en la promoción de la equidad de la educación superior a través del pago de becas basadas en aportes de egresados con cierto tiempo de inserción en el mercado de trabajo. Sin embargo, el establecimiento de un aporte adicional legalmente controversial, que financia a la estructura universitaria (y no solo becas), la extensión de los aportes al financiamiento de gastos corrientes del propio Fondo, el crecimiento de la estructura burocrática y de los costos de administración, la introducción en el país de una reforma tributaria que habilitaría a financiar un sistema de becas para la educación superior según la capacidad contributiva de las familias y de las personas, constituyen factores que exigen y habilitan una nueva reflexión. Habría que sumar también cuestionamientos a los mecanismos de recaudación, y eventuales efectos de regresividad sobre los contribuyentes.

Se trata de repensar las estrategias de promoción de la equidad en el acceso y la continuidad en la educación superior, en especial de los universitarios socioeconómicamente menos aventajados, con el fin de ampliar la base democrática de la educación superior. Un debate adicional es en qué medida los aportes a un fondo de becas no debería promover tasas más altas de culminación de la educación media superior, sin limitarse exclusivamente al otorgamiento de becas en el nivel terciario.

En este capítulo hemos intentado problematizar los desafíos del financiamiento y la promoción de la equidad en la educación superior, el marco normativo, así como las nuevas formas de financiamiento y la desactualización relativa de esos instrumentos, temas de debate que continúan abiertos y que requieren nuevas investigaciones y el diseño de políticas públicas adecuadas.

Bibliografía

- Arim, R. y Bourone, S. (2018). *Efectos de las becas del fondo de Solidaridad en las trayectorias estudiantiles de FCEA*. Montevideo: Udelar-FCEA.
- Banco Mundial (1995). *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington DC: Banco Mundial.
- Biasco, E. (2001). La gratuidad de la enseñanza pública superior en el Uruguay. Recuperado de <https://eva.udelar.edu.uy/>
- Bogliaccini, J. A. (2018). *La educación en Uruguay mirada desde los objetivos de desarrollo sostenible*. Montevideo: INEED.
- Coraggio, J. L. y Torres, R. M. (1999). *La educación según el Banco Mundial: un análisis de sus propuestas y métodos*. Centro de estudios multidisciplinares.
- Dávila, M. (2014). Universidad Tecnológica: aportes para su discusión a partir de la experiencia nacional e internacional. En E. Martínez Larrechea y A. Chiancone (coords.), *La educación uruguaya del futuro que necesitamos hoy*. Montevideo: Magrú.
- Doneschi, A., Novas, V. y Velázquez, C. (2013). El financiamiento del fondo de solidaridad en Uruguay. *Jornadas del CEA*. Recuperado de <http://www.cci.edu.uy/sites/default/files/Anexo%20XV.pdf>
- Fondo de Solidaridad (2017). *Memoria anual y balance 2017*. Montevideo: Fondo de Solidaridad. Recuperado de www.fondosolidaridad.org.uy
- Fondo de Solidaridad (2018). *Resultados 2018*. Montevideo: Fondo de Solidaridad. Recuperado de www.fondosolidaridad.org.uy
- Gulla, M. (2018). La ley orgánica universitaria de 1958: avances hacia la democratización de la enseñanza superior en el Uruguay. *Integración y Conocimiento* 8(1). Dossier Especial: A Cien Años de la Reforma Universitaria de 1918.
- INEED (2018). *Desigualdades en el acceso a la educación obligatoria*. Montevideo: INEED.
- Psacharopoulos, G. (1985). Returns to education: a further international update and implications. *Journal of Human Resources*, 583-604.
- República Oriental del Uruguay (2013). *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: IMPO.
- República Oriental del Uruguay. Ley Orgánica de la Universidad de la República. Ley N° 12549 de 1958.
- República Oriental del Uruguay. Ley N° 15739 de enseñanza de 1985.
- República Oriental del Uruguay. Ley N° 18437 General de Educación de 2009.
- República Oriental del Uruguay. Ley N° 19043 de creación de la Universidad Tecnológica de 2012.

República Oriental del Uruguay. Ministerio de Educación y Cultura (2017). *Panorama de la Educación 2017*. Montevideo: MEC.

Universidad de la República (1998). *Breve historia de la Universidad de la República*. Montevideo: Universidad de la República.

Universidad de la República (2016). *Síntesis estadística de la Universidad de la República*. Montevideo: Universidad de la República.

**Acceso y gratuidad
en la universidad desde
un enfoque de derechos.
Reflexiones sobre
el caso ecuatoriano**

Marco Navas Alvear y Leónidas Chiliquina Castillo

1. El derecho a la universidad y los derechos a la universidad, breve introducción sobre el enfoque

La actual Constitución de la República del Ecuador (CRE), vista de una manera integral y sistémica, concibe a la Educación Superior (ES) de dos formas complementarias. En primer lugar, se trata de un derecho subjetivo,¹ que denominaremos *derecho a la educación superior* (DES), cuya base es el más amplio derecho a la educación. Además de este derecho subjetivo de alcance general, se desprenden varios derechos específicos, como son el derecho de acceder a una educación gratuita hasta el tercer nivel de la ES. En segundo lugar, la ES se concibe como una actividad sin fines de lucro, desarrollada a través de un sistema y una serie de mecanismos que la garantizan. Esta manera de constitucionalizar la ES permite combinar la protección propia del derecho subjetivo con una protección objetiva a través de una institucionalidad garantista.

En esta primera parte, revisaremos los elementos que tienen que ver con esta concepción de la ES como derecho y sus garantías.

Como antecedentes, podemos mencionar, sobre todo, las dos anteriores Constituciones ecuatorianas de 1979 y 1998. En ambas cartas se incluyen algunos elementos que son recogidos por la Constitución de 2008. El carácter subjetivo del derecho a la educación, la garantía del acceso en igualdad de

1. Respecto de la doctrina acerca de la construcción de los derechos subjetivos puede tomarse como referencia los trabajos de Alexy (2001: 173-185), y sobre el derecho a la educación Cotino (2012: 97-102).

oportunidades a la ES, de acuerdo a un sistema de nivelación y admisión, en la Constitución de 1979 estaba a cargo de cada institución, mientras que ya en 1998 se habla de un sistema nacional y, adicionalmente, para efectos de acceso se hace referencia a programas de crédito y becas. Asimismo, en la parte dogmática, en estas constituciones se hace mención a las universidades (Escuelas politécnicas e Institutos Superiores) estableciendo sus objetivos, principios y financiamiento, formulándose referencias a la autogestión, mientras que en la de 2008 se habla de fuentes complementarias de financiamiento. En ambas cartas, como desde luego en la de 2008, se destaca el carácter de instituciones sin fines de lucro de las universidades.

En estos textos constitucionales puede notarse la influencia que ha tenido el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) con relación al derecho a la educación, y en particular en el ámbito de la ES, a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y otros instrumentos que serán referidos específicamente más adelante.

Con esta muy breve comparación, podemos destacar una suerte de evolución normativa entre las Constituciones de 1979 y 1998, en las que se van adicionando elementos mediante los cuales se consolida una tendencia a proteger el DES por una doble vía: subjetiva y objetiva. De su lado, la actual Constitución viene a recuperar gran parte de estos elementos subjetivos y objetivos del derecho a la educación, y en particular a la ES, pero los sistematiza de diferente manera y, además, incorpora algunos elementos adicionales, el texto constitucional amplía los alcances del DES y fortalece las formas de garantizarlo.

En primer lugar, podríamos destacar que se presenta al DES bajo una visión integral, similar a la desarrollada por otros autores bajo los términos de derecho a la Universidad (Del Valle, Montero y Mauro, 2016). Así, puede verse cómo el DES enlaza su dimensión subjetiva con el nuevo modelo de desarrollo y de sociedad, destacando su papel estratégico. En esto, la concepción que tiene la CRE del modelo de ES guarda estrecha relación con lo establecido en la *Declaración* de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) (2008) donde se declara la ES como un bien público

social, un derecho humano universal y un deber del Estado, y se la inserta como ámbito clave para desarrollo de la región.²

Segundo, la CRE incorpora algunos estándares para la interpretación de los derechos, constantes en instrumentos internacionales en su artículo 11, a manera de principios de aplicación: igual jerarquía, interdependencia, plena justiciabilidad, interpretación más favorable, cláusula abierta y no regresividad, entre otros.

Pero, sobre todo, el cambio más importante radica en la nueva semántica que la introducción de la categoría del buen vivir le da a los derechos sociales, económicos y culturales. La educación es un derecho social y como tal estuvo clasificado en la Constitución de 1998, en concordancia con el PIDESC. En la Carta de 2008, la educación no solamente no pierde su carácter de derecho social, sino que además se potencia a través de su vinculación más estrecha con el modelo de desarrollo y el principio de la interculturalidad. Además, el derecho a la educación gratuita universal se amplía hasta el tercer nivel (de educación superior); como destaca en este sentido Ávila (2012: 100) “mientras que en la Constitución de 1998 la gratuidad era solamente hasta el bachillerato [...] (art. 67)”.

Cabe recordar que el DES en el sentido de derecho del buen vivir y derecho social muestra varias dimensiones subjetivas. Posee una dimensión de ejercicio individual, sobre todo respecto de su justiciabilidad en casos concretos; y a la vez una dimensión social, que refiere a la creación de condiciones necesarias para su ejercicio, y una dimensión colectiva, atinente a condiciones específicas de determinados colectivos, cuyos derechos están también constitucionalizados en Ecuador, como los de los pueblos indígenas y negros (derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades), de las personas con discapacidad, de los jóvenes o personas privadas de la libertad, entre otros (derechos de los grupos de atención prioritaria).

Como correlato de ello y de las distintas manifestaciones que puede tener el DES, este puede ser invocado como derecho de defensa frente a obstruc-

2. Véase *Declaración* (Conferencia Regional de Educación Superior, 2008).

Por su parte, Torres (2018: 37-51) analiza esta Declaración y destaca cómo, además de esto en 2018, con ocasión del centenario de la Reforma de Córdoba, se realizó en esta ciudad la CRES 2018, donde básicamente se defendió la Declaración de Cartagena.

ciones violatorias del ejercicio del derecho por parte del Estado o particulares; también puede ser invocado respecto de la gama de prestaciones que el Estado, el así llamado “protagonista principal” (Cotino, 2012: 67) de la implementación de este derecho, porque para que la ES se desarrolle de acuerdo a los principios establecidos constitucionalmente, por ejemplo, el de calidad, se deben asegurar condiciones no mínimas, sino adecuadas. Para ello la acción positiva del Estado (Alexy en Garzón Valdés, 2010: 156), insistimos, es indispensable.

De forma complementaria, el DES se constituye en medio de la realización de otros derechos, por ejemplo, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, a la salud, al conocimiento, o la defensa de los derechos de la naturaleza y por supuesto, los derechos de participación, por citar algunos. Lo social se eleva como límite configurador y complemento de la necesaria dimensión individual. Incluso, desde la perspectiva de construir la democracia en clave participativa, como enfatiza efectivamente el modelo ecuatoriano (Noguera y Navas Alvear, 2016: 17-20), el DES se configura como condición necesaria para la estabilidad del sistema democrático (Garzón Valdés, 2010: 160).

Al tiempo, el DES se encuentra fundamentado por su vinculación a los grandes ejes axiológicos de la CRE, comenzando por la dignidad y luego con el buen vivir, la libertad, la igualdad y, su correlato, la no discriminación. Recordemos en este sentido que el buen vivir como principio plantea la necesidad de una vida en común de las personas en armonía con la naturaleza, mientras que la dignidad en su dimensión de posibilidad fáctica (Peces-Barba, 2010: 88) perfectamente da sustento al DES como uno plenamente justiciable y completo.

Un aspecto clave respecto de todas estas dimensiones radica en el financiamiento de la ES, cuya obligación en el caso ecuatoriano está asegurada constitucionalmente.³ La cuestión presupuestaria, a decir de Garzón Valdés (2010: 160) citando a Alexy, se refiere a una política financiera coherente y responsable, e incluso a la eventual intervención en ella de la justicia constitucional. Aclara a este respecto el referido autor, citando a R. Alexy que “La fuerza del principio de competencia presupuestaria del legislador no es ilimi-

3. Incluso podemos relacionar este tema con el así llamado “derecho al gasto público”, véase, por ejemplo, J. V. Troya (2017).

tada. No es un principio absoluto. [...] Todos los derechos fundamentales [...] afectan a veces su competencia presupuestaria” (Alexy en Garzón Valdés, 2010: 160). En este sentido, el DES en sus diversas dimensiones, debe estar suficientemente asegurado por el Estado.

Como aspectos que configurarían y limitarían hasta cierto punto el DES vamos a mencionar tres: la autonomía, la cuestión de los “méritos” respecto del acceso y la responsabilidad académica con relación a la gratuidad.

En tal sentido, la autonomía no puede ser entendida asimilándola solamente al sujeto individual como ausencia de interferencia de un tercero (Torres, 2018: 40). Así es como se explica que el correlato de la autonomía sea la responsabilidad de la universidad como institución frente a la sociedad y a su interior, respecto de los actores de la comunidad universitaria. Así, la responsabilidad resulta una autolimitación al ejercicio de la autonomía que deben desarrollar las universidades en favor de atender bien su labor, para beneficiar a los miembros de sus comunidades (estudiantes, profesores y empleados) y a la sociedad en su conjunto.

El “mérito”, que está contemplado en la DUDH⁴ y ha sido matizado posteriormente en el PIDESC, que habla de la “capacidad de cada uno” (art. 13. c), así como en otros textos,⁵ resulta un aspecto muy cuestionado porque, bajo regulaciones excesivas e inadecuadas,⁶ podría afectar la libertad y la igualdad relacionadas con el DES y en particular con el acceso. La CRE no se refiere en ningún caso al “mérito” sino que habla de un sistema nacional de nivelación y admisión.

4. La DUDH se refiere en el art. 26, párrafo 1, parte final a que: “la instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”.

5. Torres (2018: 44) cita, en este sentido, la Declaración Mundial sobre Educación Superior en el Siglo XXI de 1998 en cuanto matiza el asunto del mérito, asimilándolo a la capacidad, los esfuerzos, la perseverancia y la determinación de los aspirantes en la perspectiva de la educación a lo largo de la vida, la cual podrá tener lugar a cualquier edad, tomando debidamente en cuenta las competencias adquiridas anteriormente; también se refiere a que el acceso a la educación superior no se podrá condicionar mediante ninguna discriminación fundada en raza, sexo, idioma, religión o consideraciones económicas, culturales o sociales ni en incapacidades físicas.

6. Recordemos el art. 4 del PIDESC: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática”.

La gratuidad es un derecho y un deber del Estado. Tanto el acceso por méritos como, en más proporcional medida, los recursos disponibles, pueden condicionar el ejercicio de ese derecho. En ambos casos nos encontramos con un posible problema de igualdad. Sin embargo, Torres va más allá y habla de una “gramática del mérito” ligada a una mitología de la selección natural y el éxito social (2018: 42). Para que el mérito no llegue a ser una forma de justificar la desigualdad social y no se constituya “en un criterio que tiende a sustraerse de toda revisión reflexiva” (Torres, 2018: 45), es importante ponderarlo con otras de las necesidades de acceso del conjunto de la población, en el marco de las prioridades de desarrollo del país. Del otro lado, de configurar límites al acceso a la universidad, podemos considerar cuestiones como las necesidades de desarrollo del país y la capacidad “instalada” para ofertar cupos.

Creemos, en cualquier caso, que el tema pasa por trabajar la igualdad en términos de condiciones mediante las cuales se llega al acceso. Se necesita sensibilidad respecto de la realidad de un sistema educativo que no logra desarrollar plenamente capacidades que se requieren para “entrar” a la universidad. Se precisa de mecanismos de acceso diferenciados en varios niveles, que no sean extraños al sujeto de derechos; por tanto, estos mecanismos tienen que ser interculturalmente articulados. Se precisa, entonces, de sistemas de nivelación consolidados y de admisión sensibles. No es posible olvidar, en todo caso, que el acceso a la universidad depende de la oferta posible y de que esta sea pertinente. La cantidad de cupos está limitada a la capacidad de oferta, para lo cual debe operar la responsabilidad del sistema y el adecuado financiamiento del Estado, considerando que la ES sería una suerte de bien público que debe ser común pero que es, a la vez, escaso. Otros mecanismos complementarios, también previstos constitucionalmente en Ecuador, como la acción afirmativa respecto de ciertos grupos históricamente preteridos, son también imprescindibles.

Tampoco es posible olvidar que el acceso está vinculado también a la permanencia, movilidad y salida del SES, y estos aspectos interactúan con variables como la equidad de género y la interculturalidad, todo lo cual es necesario examinar con mayor profundidad.

Hasta aquí hemos procurado ofrecer una visión compleja, pero hasta cierto punto integral acerca del DES como derecho constitucional plenamente justiciable, estrechamente vinculado al esquema del *Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, en sentido protector (Navas Alvear, 2017; Ávila, 2016).

También mostramos un esquema de derecho internacional de los derechos humanos respecto del cual Tomasevski (2004: 92) nos recuerda que sus instrumentos “fueron ideados para servir de herramientas de cambio”. Empero, como destaca Torres (2018: 49): “Posiblemente no haya que buscar un contenido intrínseco al derecho de universidad sino explorar las nuevas tramas que abre hacia otros derechos y los nuevos derechos que permite imaginar” (como, por ejemplo, el derecho al conocimiento que afecta la manera en que hemos entendido la relación jurídica entre producción y propiedad). Y en efecto, lo que hemos procurado demostrar es ese carácter relacional y multidimensional del DES respecto al subsistema constitucional de derechos y garantías, y al diseño democrático del Estado.

A la vez, “[l]a cuestión es cómo se imagina y transforma la universidad si la pensamos como un derecho” (Torres, 2018: 50). Ese es el desafío de poder reivindicar a la ES como un derecho general, pese a no estar escrito así en el texto constitucional, más allá del formalismo, usando el principio de cláusula abierta y una interpretación sistémica e integral. Un derecho que es además “paraguas” para cubrir otros derechos específicos involucrados.

2. Bases constitucionales y legales sobre acceso y gratuidad

En un Estado autorreconocido como constitucional, los preceptos que emanan de la Constitución ostentan la mayor jerarquía, de acuerdo justamente al principio de supremacía constitucional. En este sentido, el artículo 424 de la CRE se refiere a que

La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Como podemos ver, el último inciso de esta norma se refiere a la incorporación dentro del sistema constitucional, con el mismo rango que la carta

fundamental, de los instrumentos internacionales que declaren derechos más favorables.⁷ Sin duda, tanto la norma constitucional, como los instrumentos internacionales, estén o no al mismo nivel jerárquico de la Constitución,⁸ se convierten en las fuentes fundamentales del DES, de las que emanan principios y disposiciones relativas a derechos.

A continuación, desde una visión sistémica, presentamos un panorama tanto del marco constitucional como del normativo del DES, y específicamente sobre las cuestiones relativas al acceso, la gratuidad y el arancelamiento universitario. Para ello, relacionaremos los preceptos constitucionales entre sí y con la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) de 2010, reformada ampliamente en 2018. Respecto de otras normas que regulan estos aspectos, tales como el Reglamento General a la LOES y los reglamentos expedidos por el órgano rector de la Educación Superior en el Ecuador, el Consejo de Educación Superior (CES), haremos nada más que una referencia tangencial, puesto que las siguientes secciones profundizan en ello.

En cuanto a las normas constitucionales, aquellas directamente relacionadas se ubican, como ya referimos, tanto en la parte dogmática (derechos) como en la orgánica.

En primer lugar, aquellas normas contenidas en los artículos 26 al 29, que instituyen los derechos a la educación (Sección Quinta del Cap. II, Título II). El artículo 26 establece este derecho amplio hacia todas las personas “a lo largo de su vida” y, correlativamente, el deber del Estado de desarrollarla como “un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal”. A la vez vincula este derecho con el buen vivir y con la participación de las personas, las familias y la sociedad “en el proceso educativo”. Correlativamente la LOES (art. 4) prevé como consecuencia de esta norma constitucional el DES, el mismo que “consiste en el ejercicio efectivo de la igualdad de oportunidades, en función de los méritos respectivos, a fin de acceder a una formación académica y profesional con producción de conocimiento pertinente y de excelencia”. Lamentablemente esta disposición utiliza la palabra “méritos”

7. Sobre la noción de sistema constitucional en relación a las fuentes de la interpretación constitucional, véase López Cadena (2017: 518-519).

8. El art. 425 aclara que aquellos tratados y convenios internacionales no contemplados en la premisa del citado art. 424, se ubican en un nivel inmediatamente inferior al de las normas constitucionales.

cuando hubiese sido más apropiado otro término, como “capacidades”. La referencia a la participación individual, colectiva y de grupos específicos se contempla en los procesos de ES dentro de la segunda parte de este artículo, como parte del DES y como responsabilidad.

El artículo 27 establece los enfoques, fines y principios que orientan la educación:

[S]e centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico [...] [el] respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar.

A la vez, esta norma vincula a la educación como “eje estratégico para el desarrollo nacional”. Tal disposición se relaciona con el artículo 3 de la LOES que se refiere a los fines de la Educación Superior, norma también importante pues establece a esta última como “un bien público social” que, de conformidad con la Constitución, “responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos”.

El artículo 28 es muy importante porque, además de establecer el principio de interés público sobre la educación, garantiza “el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente”. El acceso en este caso es ampliado al sistema de ES, ya que la LOES lo establece como un derecho de los estudiantes (art. 5 a). Luego, esta norma, además de vincular a la educación con el principio de interculturalidad, define a la educación pública como “universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive”. He aquí, precisamente, uno de los avances de la actual CRE, que amplía la gratuidad al tercer nivel de ES como parte del DES. Este derecho, de acuerdo a la LOES, debe ser garantizado por el Estado, lo cual se desglosa en varias responsabilidades específicas (art. 11).

Luego, sobre la gratuidad, el artículo 80 de la LOES desarrollará este derecho vinculándolo a la responsabilidad de los estudiantes y estableciendo criterios específicos para su aplicación. Más adelante veremos la relación de este aspecto con la parte orgánica (art. 356 de la CRE).

Finalmente, respecto de la parte dogmática, el artículo 29 garantiza “la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra en la educación superior, y el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural”. Esto se vincula con los derechos de los docentes del sistema de ES previstos en la LOES (arts. 6 a y 6. 1. b) y constituye un elemento configurador del derecho a la autonomía responsable como parte del DES (arts. 355 de la CRE y 18 de la LOES).

Con relación a la parte orgánica, como indicamos, estas disposiciones complementan a las de derecho en cuanto constituyen normas que perfeccionan el concepto de los derechos, o bien los garantizan. Dentro del Título VII se establece institucionalmente lo que se denomina como Régimen del Buen Vivir, Inclusión y Equidad, dentro del cual se encuentran varias disposiciones referidas a la ES (en especial los arts. 350 al 357).

El artículo 350 de la CRE instituye el Sistema de Educación Superior, cuyos fines son “la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo”. Se trata, por tanto, de una visión orientada desde el bien común y los derechos, que además de la formación profesional, integra la necesidad de innovación, la protección del conocimiento ancestral de los pueblos del Ecuador, todo ello en clave intercultural.

Seguidamente, el artículo 351 proclama los principios que rigen el sistema: autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integridad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, y un cometido práctico final como resultado de los demás que es la solución de lo que se denomina “los grandes problemas del país”; como, por ejemplo, las inequidades o la necesidad de construir una democracia con signo participativo. De estos principios, el más cercano al objetivo de este texto es el de *igualdad de oportunidades*. La LOES, debemos destacar, está estructurada en sus capítulos siguiendo a cada uno de los referidos principios.⁹ En ese sentido, el Título IV (arts. 71 al 92) desarrolla el principio de igualdad de oportunidades, con referencias concretas al acceso, el arancelamiento y la gratuidad.

9. Véase también el art. 12 de la LOES.

Los artículos 352 y 353 se refieren a la institucionalidad del sistema, contemplando tanto las llamadas Instituciones de Educación Superior (IES) –Universidades, Escuelas Politécnicas, Institutos Superiores y Conservatorios– como las instituciones que lo regulan: un “organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva” y otro “técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad” de la ES.¹⁰

El artículo 354 establece condiciones para la creación de IES. El artículo 355 se refiere al derecho a la autonomía responsable, de tipo académico, administrativo, financiero y orgánico. Aquí se destacan las cláusulas atinentes a la responsabilidad social de las IES: “La autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional”, y aquella que prohíbe al Ejecutivo de “privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, ni clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial”, lo cual sin duda incide en el acceso y la gratuidad.

El artículo 356 es clave para dimensionar el alcance de la gratuidad. El encabezado ratifica el derecho a la ES pública y gratuita para luego desarrollarlo través de tres preceptos. Primero, el ingreso (entiéndase acceso) a las IES públicas “se regulará a través de un sistema de nivelación y admisión, definido en la ley. La gratuidad se vinculará a la responsabilidad académica de los estudiantes y los estudiantes”. Nótese que la norma constitucional no se refiere a méritos sino a un proceso de “nivelación y admisión”. En segundo lugar, la igualdad de oportunidades en el acceso, la permanencia, la movilidad y el egreso de las IES, públicas o privadas, es garantizado, aunque “con excepción del cobro de aranceles”. Es decir, se permite aunque se regula el cobro de aranceles en la educación privada; lo cual resulta importante al momento de pensar en un aseguramiento general del acceso en razón de que, al momento, la matrícula en las IES particulares alcanza cerca de un 46% del total nacional.¹¹ Esta referencia se complementa con el tercer inciso de este artículo que

10. En el primer caso nos referimos al Consejo de Educación Superior (CES) y, en el segundo, al Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES).

11. Véase, Augusto Barrera: 40 mil jóvenes no logran ir a universidad (10/06/2018). *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/06/10/nota/6801599/40-mil-vidas-marcadas-porque-no-accedieron-u>

prevé que “el cobro de aranceles en la educación superior particular contará con mecanismos tales como becas, créditos, cuotas de ingreso u otros que permitan la integración y equidad social en sus múltiples dimensiones”. Esto se ve desarrollado en la LOES (arts. 11, 73 y 80).

Finalmente, el artículo 357 en consonancia con la autonomía, pero como condición para el adecuado funcionamiento del Sistema de ES –y por tanto, para la vigencia de la gratuidad y el acceso–, insiste en garantizar el financiamiento a las IES públicas, aunque les autoriza “a crear fuentes complementarias de ingresos para mejorar su capacidad académica”, sin que ello implique “costo o gravamen alguno para quienes estudian en el tercer nivel”. Nótese un reforzamiento de las obligaciones del Estado, si se compara con la anterior Constitución, que autorizaba la donación con deducción del impuesto a la renta para suplir posibles vacíos en las rentas universitarias.

Por otro lado, vamos a referir brevemente algunas normas constitucionales que directamente no establecen derecho o garantías sobre el DES pero cuya relación es importante para dimensionarlo y fortalecerlo. Entre las más importantes:

1. En primer lugar, hemos destacado que las bases o ejes axiológico-jurídicos del ordenamiento constitucional ecuatoriano son los principios de dignidad, libertad, igualdad y el del buen vivir, y estos informan y van configurando los alcances del DES. La dignidad, por ejemplo, se manifiesta, además del Preámbulo y el derecho a una vida digna (art. 66. 2, CRE), como base del principio de cláusula abierta mediante el cual se pueden explicitar derechos específicos relacionados con el DES (art. 11. 7). La igualdad y el buen vivir son principios consustanciales que se constituyen como elementos activos del DES. No se comprendería el DES en un contexto de discriminación (arts. 11 y 66. 4, CRE) ni en uno que promueva como ideal orientador de la sociedad al buen vivir, con lo que se incorpora, como referimos, la dimensión social al DES (art. 26). De su parte, igualmente, la libertad como principio general (art. 66. 5, CRE) es una dimensión fundamental del DES respecto de las acciones que pueden desarrollar los miembros de las comunidades universitarias en búsqueda del debate, la formación y el desarrollo de los saberes.

2. En segundo lugar, es preciso relacionar el DES con algunos principios constitutivos y fines del Estado. En el primer caso, el Estado ecuatoriano es definido como un Estado “constitucional de derechos y justicia”, a lo que se

suman ocho adjetivos más, que describen principios configuradores del carácter estatal (Navas Alvear, 2018: 1-19). De estos principios, consideramos que son los más relevantes en cuanto a su relación con el DES aquellos relativos al Estado como “social”, “democrático”, “soberano”, “plurinacional”, “intercultural” y “laico” (art. 1, CRE). A ello, en la misma definición del Estado, se destacan su carácter descentralizado, lo cual debería incidir también en el ejercicio del DES, así como el carácter participativo del régimen democrático y de los procesos de ES, como ya mencionamos. En cuanto a los fines del Estado (art. 3, CRE), destacamos los numerales 1, 3, 7 y 8.¹²

3. En tercer lugar, podemos destacar varios entre los numerosos derechos previstos en la CRE que tienen una mayor relación constructiva con el DES, así: los derechos a la cultura y a la ciencia, en particular, el derecho a la identidad cultural (art. 21, CRE), y a la vez, el relativo al progreso científico y a la potenciación de los saberes ancestrales (art. 25, CRE). Con relación a los grupos de atención prioritaria, los derechos de los jóvenes y personas con discapacidades (Capítulo Tercero, secciones Segunda y Séptima), los cuales tienen que ver con el principio de igualdad de oportunidades en sentido activo. Asimismo, las garantías de los derechos son importantes en cuanto permiten su realización y, en este sentido, el sistema ecuatoriano prevé garantías de tipo normativo (desarrollo regulatorio), de políticas públicas y jurisdiccionales en los casos de incumplimiento (Título III, CRE).

4. En cuarto lugar, sobre el régimen de competencias y deberes estatales respecto del gasto, debemos mencionar que la CRE prevé que las políticas de educación (superior) son de exclusiva competencia del gobierno central (art. 261). En lo referente al gasto y a la estructura del presupuesto, se prevén asignaciones específicas para la educación (art. 298, CRE.); ello sin olvidar que el gasto público mismo relacionado con estos derechos constituye una obligación

12. Art. 3. “Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. 2. Garantizar y defender la soberanía nacional. 3. Fortalecer la unidad nacional en la diversidad. 4. Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico. 5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir. 6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización. 7. Proteger el patrimonio natural y cultural del país. 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”.

muy importante para el Estado (art. 286, CRE) que limita las posibilidades de tomar medidas de política económica que los reduzcan, autorizando el control judicial. No sin dejar de recordar que, como referimos, muchos autores hablan en el sentido indicado de un *derecho al gasto público* que responsabiliza al Estado, en particular en materia de derechos como el DES (Troya, 2017). Para cerrar esta visión, en este caso de la parte orgánica debemos, complementariamente, hacer referencia a lo previsto en los preceptos que establecen el Sistema del Buen Vivir, en cuanto a ciencia y tecnología y saberes ancestrales, tema estrechamente relacionado con el DES (arts. 385 al 388, CRE).

Hasta aquí hemos dado un panorama de las bases constitucionales y el ámbito legal. A partir de ello se ha expedido una vasta normativa que regula al sistema, compuesta por reglamentos como el de Régimen Académico, el de Carrera y Escalafón de los docentes, el de Aranceles, el de Garantía de la Gratuidad, el de Sanciones y Procesos Disciplinarios y, el más reciente, el que garantiza la igualdad de todos los actores en el SES, entre otros.

Ya en el plano internacional, hallamos una diversidad de fuentes tanto vinculantes en el sentido ya indicado como otras que no siendo propiamente tales aportan para interpretar el DES. Además, desde la perspectiva histórica se destacan los principios desarrollados a partir del proceso de Córdoba de 1918, de gran influencia en la configuración de los sistemas universitarios latinoamericanos desde el siglo XX. Entre otros, de este proceso se han derivado la autonomía universitaria, el cogobierno, la gratuidad y el acceso universal, la regularidad de las cátedras y el acceso por concurso, la vinculación entre docencia e investigación, la libertad de cátedra y otros que tienen que ver con la relación universidad-sociedad.¹³

Asimismo, en el plano institucional cabe destacar la presencia de entidades como la UNESCO, que ha colaborado mucho para apoyar la investigación e implementación de los derechos a la educación superior.

Con relación a estas fuentes internacionales y en particular a aquellas que formarían el bloque de constitucionalidad, Tomasevski (2004: 64) nos recuerda que la definición de los derechos en instrumentos internacionales

13. En este sentido se hablaba de la inserción en la sociedad, la extensión universitaria, la solidaridad internacional y latinoamericana y la unidad con el movimiento obrero. Véase Schaller (2018), Díaz (2004: 42-43); además del texto del mismo "Manifiesto Liminar" en <https://www.unc.edu.ar/sobre-la-unc/manifiesto-liminar>

no suele limitarse a declarar un derecho, sino que incluye referencias a su significado, implicaciones, estándares mínimos, condicionamientos o garantías, por lo que suele tener formulaciones extensas.

En tal sentido, en el plano normativo, contamos con la DUDH de 1948 y su artículo 26 y, en particular, el numeral 1; con el PIDESC; con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); con el Protocolo de San Salvador en el SIDH,¹⁴ así como con otros instrumentos indicativos de lo que se denomina *soft law* que establecen importantes criterios. Destacamos aquí el Documento de Observaciones Generales N° 13 (adoptado en el período 21 de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1999), para aplicar el artículo 13 del PIDESC sobre el derecho a la educación, así como la ya referida *Declaración y Plan de Acción* de la CRES 2008, que establece los retos y las oportunidades que se plantean en la educación superior de la región y que fue preparatoria a la conferencia mundial de París sobre este tema.¹⁵

De este mencionado corpus, que genera derechos y correlativamente obligaciones a los Estados,¹⁶ cabe destacar la forma en que el derecho a la educación se establece en los artículos 13 y 14 del PIDESC. El artículo 13 ofrece uno de los textos más exhaustivos sobre el derecho a la educación, que según el Comité incluye los siguientes planos: a) objetivos de la educación; b) derecho a recibir educación; c) desarrollo del sistema escolar, incluidas becas y situación del cuerpo docente; d) contenidos mínimos: educación gratuita y obligatoria, de aplicación progresiva; e) derecho a la libertad de enseñanza; f) libertad académica y autonomía de las instituciones y g) disciplina en las escuelas (PROVEA, 2014: 43).

14. Arts. 26 y 42 de la CADH, 13 y 19 del PSS.

15. Véase Conferencia Regional de Educación Superior (2008).

16. Cabe destacar que: “Según doctrina de Naciones Unidas [Se refiere a los Principios de Maastricht, sobre Violaciones de los DESC]: ‘Al igual que los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales imponen sobre los Estados tres tipos de obligaciones distintas: las obligaciones de respetar, proteger y cumplir’ (PROVEA, 2014: 53). La obligación de respetar requiere que el Estado se abstenga de obstaculizar el ejercicio del derecho; la de proteger exige que el Estado prevenga violaciones, mientras que la obligación de cumplir obliga al Estado a adoptar medidas materiales o bien de carácter legislativas, administrativas, presupuestarias y de otra índole adecuadas para lograr la plena efectividad de los derechos. Además, [l]a progresividad no exige a los estados de demostrar ‘logros cuantificables encaminados a la plena efectividad de los derechos aludidos’” (PROVEA, 2014: 53-54).

El enunciado 2. c del artículo 13 del PIDESC se refiere a la educación superior:

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: [...] c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita. [...] e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

Luego, el numeral 4 del artículo 13 establece la siguiente condición:

Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Por otra parte, hay una referencia clara a la enseñanza técnica y profesional como parte del derecho a la educación y del derecho al trabajo (basados en el artículo 26. 1 de la Declaración Universal y 6. 2 del PIDESC).

Es importante referir que el enunciado 6 de las observaciones de 1999 resulta un referente necesario para pensar el desarrollo del DES, en particular respecto del acceso, porque establece cuatro estándares (Tomasevski 2004: 77-78; PROVEA, 2014: 47):

1) Disponibilidad, lo cual implica una institucionalidad y políticas adecuadas que aseguren una educación gratuita, como derecho social; entre otras prestaciones, estarían programas suficientes y pertinentes ofertados o estándares de cualificación para cuerpo docente.

2) Accesibilidad, que involucra condiciones materiales, incluso una gratuidad progresiva,¹⁷ así como considerar facilidades geográficas, lo que

17. Como hemos mostrado, la CRE aquí va más allá de este principio, estableciendo la educación superior gratuita hasta el tercer nivel y no progresivamente accesible. El Pacto permite y avala que los países vayan más allá y esos estándares son reforzados por el marco internacional.

implica cobertura. La accesibilidad involucra, además de dimensiones materiales y económicas, la garantía de la igualdad de oportunidades, no discriminación, con acción afirmativa, en concordancia con varios otros instrumentos internacionales.¹⁸

3) Aceptabilidad, lo cual implica que cada Estado apruebe unas normas mínimas de enseñanza de acuerdo a los objetivos señalados en el Pacto y a los suyos propios, en particular respecto de la calidad y la pertinencia.

4) Adaptabilidad, lo que exige garantías para todos los que acceden, según la situación y subjetividad específica de cada uno. Se relaciona con otros derechos, especialmente los de determinados grupos.

Hasta aquí una exposición sintética de las bases normativas del DES, con énfasis especial en los derechos específicos de acceso y gratuidad, que permitirá comprender cómo se configuran estos derechos. Podríamos añadir que la relación entre acceso y gratuidad es de concomitancia, la gratuidad incide, es condición del acceso. En las secciones que siguen profundizaremos en la gratuidad y el acceso.

3. El acceso y la gratuidad como parte de la reforma universitaria de 2008-2010

Dentro del presente análisis, hemos mencionado ya la concepción dogmática y orgánica a nivel constitucional del DES y descrito una breve situación de su concepción a nivel legal. Ahora es necesario concentrar nuestro análisis tanto en el acceso como en la gratuidad del Sistema de Educación Superior en relación con la reforma universitaria, a través de la revisión del desarrollo normativo de carácter legal, pero sobre todo por medio del análisis de la verdadera acción positiva que el Estado ha dado a partir del 2008-2010 hasta el 2018, período en que, como veremos a continuación, el Sistema de Educación Superior dio un giro importante.

Iniciaremos con el acceso, pero antes vale mencionar cómo funcionaba el Sistema de Admisión con anterioridad a la vigencia de la Constitución de

18. En particular, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención contra la Discriminación en la Educación de la UNESCO, la CEDAW y el Convenio 169 de la OIT.

2008. En este sentido, Espinosa (2010) señala que, en el Ecuador, la tasa neta de cobertura de la educación superior para 2006 era del 22,4%, en relación con el promedio latinoamericano del 31%. Y nueve de cada diez instituciones tenían su propio sistema de admisión, así como cursos propedéuticos costeados por las familias de los estudiantes, lo cual convertía al acceso en un sistema anacrónico, pero sobre todo excluyente.

Como se mencionó en el primer apartado, la CRE condicionó el acceso a los mecanismos que establezca el Sistema de Nivelación y Admisión, razón por la cual la política pública de ese entonces debió tomar una postura en esta temática entre dos posiciones claras: una basada en la gratuidad, estableciendo una política de acceso como mecanismo de selección de acuerdo a factores como capacidades y meritocracia, versus otra basada en el libre acceso a la ES como mecanismo de inclusión para reducir las desigualdades sociales.

En este sentido, la LOES de 2010 condicionó el acceso claramente en función de la primera opción, es decir, a través de una política de acceso basada en los méritos de los estudiantes (art. 4). Adicionalmente trajo consigo un nuevo modelo institucional del manejo en la admisión (art. 163), estableciendo que el diseño, la implementación, administración y coordinación del denominado *Sistema de Nivelación y Admisión* (SNNA) se encontraban a cargo del órgano rector de la política pública de educación superior, que en el Ecuador se lo denomina Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt). Es decir, que las universidades y escuelas politécnicas dejaban de ser partícipes activas en el proceso de admisión, convirtiéndose en meras espectadoras del trabajo realizado por este órgano perteneciente a la Función Ejecutiva.

Ahora bien, la pregunta siguiente sería: ¿cómo funcionaba este Sistema de Nivelación y Admisión de acuerdo a esta forma de institucionalización establecida en la LOES del 2010? En primer lugar, es importante indicar que no entró a funcionar sino a partir del año 2012, es decir, cuatro años después del mandato constitucional que creó el SNNA y dos años después del establecimiento del marco legal correspondiente (LOES de 2010). Bajo este contexto, la Senescyt estableció el marco que regula el SNNA,¹⁹ a través del cual se determinaba el

19. Acuerdo Ministerial N° 2012 -076, de 21 de noviembre del 2012.

proceso que el aspirante debía seguir para conseguir su ingreso en las instituciones de educación superior públicas una vez concluido el bachillerato, a fin de realizar los estudios correspondientes en los niveles de formación técnica, tecnológica superior y de grado hasta el tercer nivel, mediante la realización de un examen de aptitud y la superación de las distintas modalidades de los cursos de nivelación (art. 1). Este proceso conllevaba ocho momentos, que eran:

1. La oferta de cupos de carrera: consistía en determinar el número de estudiantes que cada institución de ES estaba en condiciones de admitir en el primer nivel de carrera para cada período académico y que era puesto en conocimiento de la Senescyt (art. 2-4).

2. La inscripción para rendir el Examen Nacional para la Educación Superior (ENES): esta parte del proceso era llevada a cabo por los estudiantes abriendo una cuenta personal en la plataforma informática de la Senescyt (arts. 5-7).

3. La aplicación del examen: consistía en un proceso que realizaba la Senescyt para que los estudiantes de todo el país pudieran rendir su examen (arts. 8-16).

4. La postulación a las diferentes carreras: una vez obtenidos los puntajes, los aspirantes tenían la posibilidad de formalizar su postulación, debiendo seleccionar sus opciones de carrera en orden de preferencia en virtud del área y subárea del conocimiento de acuerdo con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE-UNESCO): carrera, institución de ES, modalidad, sede, régimen (semestral o anual) y jornada, pudiendo optar por un mínimo de una y un máximo de cinco carreras (arts. 17 y 18).

5. La asignación de cupos de carrera: luego de realizar la postulación, se procedía a realizar la asignación de los cupos de carrera, a cargo de la Senescyt, a través del sistema informático automatizado del SNNA, el cual tomaba en cuenta la calificación obtenida en el examen, el orden de preferencia de las carreras seleccionadas y los cupos ofertados por las instituciones de ES. Este proceso se basaba en la calificación obtenida en el examen ENES²⁰ por el grupo de aspirantes a una determinada carrera (como su primera opción) hasta agotar el número de cupos ofertados. Si el aspirante no obtenía el cupo para su primera opción de carrera, el sistema informático del SNNA continuaba

20. El examen ENES sería sustituido por el de *Ser Bachiller*, prueba que ya se tomaba a quienes terminaban la secundaria.

la asignación de acuerdo al orden de preferencia de las cinco carreras elegidas durante la postulación (arts. 19 y 20).

6. La aceptación de los cupos: en esta parte del proceso, luego de que el sistema determinó la carrera de acuerdo al puntaje del aspirante se procedía a realizar la aceptación o no del cupo. En el caso de que se aceptase, el estudiante ingresaba a la carrera elegida y, por el contrario, perdía el cupo obtenido para ingresar (arts. 21-25).

7. La repostulación de los cupos: finalmente, una vez realizado todo este proceso, sumaban todos aquellos cupos que no habían sido tomados por los postulantes y se realizaba la denominada repostulación, la cual buscaba que aquellas personas que no habían obtenido un cupo lo pudieran hacer en una segunda oportunidad (arts. 26-32).

8. La nivelación: si bien esta figura se empleó tanto para mejorar las capacidades de los estudiantes que obtuvieron altas calificaciones (alto rendimiento) y que se hicieron beneficiarios de becas, así como para aquellos que obtuvieron un cupo para ingresar a la universidad, tuvo una mayor utilización para capacitar a aquellos estudiantes que no llegaron al puntaje suficiente para la obtención de un cupo y que luego de la misma pudieran repetir el examen (arts. 33-44).

Como se puede observar, el proceso de acceso a la ES en Ecuador desde la implementación del SNNA en 2012, se basó completamente en los méritos que alcanzaban los aspirantes de acuerdo al puntaje que obtenían en los exámenes de ingreso, por consecuencia, podemos afirmar que la gratuidad en Ecuador no resultaba absoluta, sino que estaba condicionada al criterio de responsabilidad académica (Pazos, 2018: 169). En esta misma línea, de acuerdo a funcionarios del gobierno de ese entonces, el examen buscaba identificar a los ciudadanos con mayores aptitudes para la formación superior, y la nivelación pretendía igualar los conocimientos de partida que pudieran tener diferencias por la heterogeneidad de la educación media (Araujo, 2016: 139-147).

Esta concepción exclusivamente meritocrática y este proceso fueron objeto de varias críticas. Se objetó la estructura del examen que medía formas de conocimiento o razonamiento cognitivo (vinculadas por ejemplo al lenguaje o la matemática) cuyo desarrollo, dada la debilidad de los procesos educativos, no era el mejor, en particular en estudiantes de sectores de bajos ingresos y zonas de pobreza. Se puso así en cuestión la relación entre la debilidad del

sistema público de educación y la posibilidad de que los bachilleres de estratos populares y zonas menos desarrolladas accedan en igualdad de condiciones.

Quienes podían pagar la matrícula en una universidad privada accedían a la ES, pero miles se quedaron fuera. De hecho, la matrícula de las IES particulares aumentó, como se dijo, hasta un 46%, y pese a que otorgan becas, la exclusión se marcó. La tasa bruta de matriculación se vio afectada, si bien pasó del 33% en el 2006 al 42,2% en 2011, para el 2017 se ubicaba en un 30%.²¹ Considerando que en la actualidad no hay datos oficiales que puedan darnos luz respecto de la eficacia y eficiencia de este modelo, sí podemos indicar que en 2018 el órgano rector de la política pública de la ES, a través de su titular, indicaba que “40 mil jóvenes se han quedado fuera de la matrícula universitaria”, refiriéndose a un modelo que basado en la estandarización excluía del acceso y no tomaba en cuenta las preferencias de los aspirantes, afectando su derecho a la libre elección de carrera. Otro aspecto crítico que llevó a la reforma de 2018 fue la necesidad de mejorar la oferta de cupos.²²

Con referencia a la gratuidad, la LOES estableció algunas limitaciones razonables de acuerdo a la condición de responsabilidad académica de los estudiantes (art. 80), entre otras que los estudiantes estén debidamente matriculados en una sola carrera o sistema de nivelación, dentro de condiciones normales (no se cubre, por ejemplo, una segunda matrícula o una extraordinaria). De forma correlativa, se prohibió el cobro de rubros por utilización de laboratorios, bibliotecas, acceso a servicios informáticos e idiomas, utilización de bienes y otros, correspondientes a la escolaridad.

21. Véase, Augusto Barrera: “40 mil jóvenes no logran ir a universidad” (10/06/2018). *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/06/10/nota/6801599/40-mil-vidas-marcadas-porque-no-accedieron-u>

22. Noticia citada en *El Universo*, 10 de junio de 2018.

4. El acceso y la gratuidad en la reciente reforma universitaria de 2018

El Ecuador, en el año 2018, comenzó nuevamente una reforma de la educación superior. La ley reformativa, expedida el 2 de octubre de 2018, revisó casi integralmente la LOES vigente desde 2010. En cuanto al acceso a la ES, estas reformas legales incluyen tres principios: méritos, igualdad de oportunidades y libertad de elección de carrera o institución. Se establece además la adopción de medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de las y los titulares de derechos que se encuentren en situaciones de desigualdad o vulnerabilidad, y adicionalmente se garantiza que este nuevo modelo tomará en cuenta la evaluación de las capacidades y competencias de los postulantes, sus antecedentes académicos, su condición socioeconómica y otros aspectos de política de acción afirmativa (art. 81, Ley Reformativa de la LOES).

Sin embargo, un año antes de la reforma ya se había modificado el proceso de la toma del examen para el acceso a la educación superior. Este hecho se dio por medio de las diferentes reformas que tuvo el Reglamento del SNNA, que a pesar de que no se encuentra aún armonizado con las reformas legales de 2018, a través suyo se modificó en gran medida el referido proceso.

En primer lugar, cabe indicar que el examen de acceso a la ES, se lo unificó con el proceso evaluativo al finalizar la educación media, denominándolo *Ser Bachiller*,²³ el mismo se encuentra a cargo de la Senescyt como órgano rector de la política pública del SES y del órgano rector de la evaluación educativa (CACES), de manera conjunta (art. 3, Acuerdo Senescyt 2017-065).

Por otro lado, se eliminaron las atribuciones que tenía la Senescyt para que sean las propias universidades, escuelas politécnicas e institutos técnicos y tecnológicos, las instituciones encargadas de desarrollar el proceso de admisión de los aspirantes. Este cambio importante permitió que las instituciones de ES, en ejercicio de su autonomía responsable, puedan decidir mecanismos

23. El examen *Ser Bachiller* es el instrumento que evalúa el desarrollo de las aptitudes y destrezas que los estudiantes deben alcanzar al culminar la educación intermedia y que son necesarias para el desenvolvimiento exitoso como ciudadanos y para poder acceder a estudios de educación superior. A través de esta evaluación se define un porcentaje de la nota de grado de los estudiantes de tercero de Bachillerato y el puntaje de postulación a la educación superior. Recuperado de <http://admisión.senescyt.gob.ec/faq/que-es-el-examen-ser-bachiller/>

propios en el acceso. En este sentido, se les permitió cuantificar para su propio proceso de admisión hasta un valor del 30% de la nota que obtengan los estudiantes del *Ser Bachiller*, para aquellas universidades que se encontrasen en la categoría A²⁴ (art. 15, Acuerdo Senescyt, 2017-065). Adicionalmente, se estableció que, dentro de estos procesos de admisión, las instituciones de ES puedan realizar evaluaciones adicionales como entrevistas, ensayos, récord académico, carta de motivación, cartas de recomendación de maestros de escuelas secundarias, logros académicos, proyectos de vinculación con la sociedad, trabajos o proyectos de grado, evaluaciones, audiciones así como logros que evidencien contribuciones en actividades extracurriculares y roles de liderazgo previos. Y, además, se permitió que dichos procesos de admisión se realicen por áreas o subáreas de conocimiento (art. 17 Acuerdo Senescyt, 2017-065).

Respecto de la gratuidad, el artículo 80 fue reformado en el sentido de cubrir además de una carrera de tercer nivel, otra u otras técnicas (que fueron por esta reforma consideradas también de tercer nivel) sucesivas en el mismo campo de conocimiento.²⁵

Como se puede evidenciar, tanto las reformas legales como aquella normativa secundaria del SES ecuatoriano buscaron que el modelo de acceso sea más incluyente y que el Estado no lo centralice, brindando la oportunidad de que sean las propias instituciones educativas las que, basadas en su autonomía responsable, sean quienes definan el acceso a sus claustros académicos.

La gratuidad, por su parte, fue ampliada para favorecer la educación técnica. Con todo, la gratuidad guarda una estrecha relación con el acceso. No es efectiva si este no se mejora, y si se mejora requerirá mayor financiamiento.

Así, el tema del acceso como elemento indispensable para el ejercicio pleno del DES no solamente pasa por cambios normativos, sino que también está condicionado por la inversión pública que realice el Estado para financiar la ES. En este sentido, y presidido por el principio de gratuidad, el financiamiento para la ES en Ecuador se encuentra regulado por el artículo 20 de la LOES que en su parte pertinente señala:

24. La categorización era una figura jurídica implementada en la LOES de 2010, que fue eliminada con las reformas de 2018. Esta buscaba clasificar a las instituciones de ES según su calidad, posteriormente al proceso de evaluación de las mismas.

25. Art. 62 de Ley Orgánica Reformatoria a la LOES, publicada en Registro Oficial Suplemento 297, del 2 de agosto del 2018.

El financiamiento de las Instituciones de Educación Superior estará compuesto por: 1. Rentas del FOPEDEUPO;²⁶ 2. Los recursos asignados por la Función Ejecutiva para los Institutos Superiores Técnicos, Tecnológicos y Pedagógicos, Institutos de Artes, y Conservatorios de Música y Artes de carácter público; 3. Asignaciones que consten y que hayan constado del Presupuesto General del Estado; y 4. Las asignaciones que corresponden a la gratuidad para las instituciones públicas.

En este sentido, para el año 2018 se pudo evidenciar que el Estado ecuatoriano desaceleró el financiamiento que venía realizando para la ES, lo cual complejiza la efectividad del derecho a la gratuidad. Precisamente, dentro del proceso de aprobación de la proforma presupuestaria de 2019 se planteó, en primera instancia, una reducción de 145.128.502,04 de dólares,²⁷ es decir, un total de 10,06% menos para educación superior. Esta reducción, que si bien no se dio en su totalidad, ya que se restituyó un valor de 53.000,00 de dólares²⁸ – para garantizar el financiamiento de la gratuidad, alcanzando prácticamente los valores que se entregaron en el 2018–, terminó por afectar en un aproximado de 90.000,00 de dólares los presupuestos de las universidades públicas.

Consecuencia de esto, las instituciones de ES se encontrarían imposibilitadas para aumentar el número de cupos, considerando que la demanda para el año 2018 alcanzaría un total de 190.000 aspirantes para obtener un cupo en las diferentes instituciones de ES y que actualmente las instituciones públicas –en donde se garantiza la gratuidad– solo alcanzan a ofertar 90.000 cupos.²⁹

26. El FOPEDEUPO es el fondo permanente de desarrollo universitario y politécnico creado mediante ley, que garantiza recursos permanentes al SES tanto con ingresos del Estado. El artículo 1 de esta ley señala que este fondo será financiado con: “1. 11% del impuesto a la renta, 2. el 10% del rendimiento total del IVA, 3. 1% del ingreso corriente neto del Presupuesto del Gobierno Central, que se asigna específicamente para el fomento de la investigación científica y tecnológica, 4. el 5% del impuesto a la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos, 5. las rentas provenientes del Impuesto a la Renta Petrolera, entre otros”.

27. Oficio N° T.099-SGJ-18-0869 de 31 de octubre de 2018 suscrito por el Licenciado Lenín Moreno Garcés, Presidente de la República del Ecuador, a través del cual remite a la Asamblea Nacional la Proforma del Presupuesto General del Estado correspondiente al ejercicio económico 2019, y la programación presupuestaria cuatrienal 2019-2022.

28. Oficio N° T.099-SGJ-18-0959 del 06 de diciembre del 2018, citado.

29. Noticia citada, *El Universo* del 10 de junio de 2018.

5. Reflexiones finales, a manera de conclusión

En el caso ecuatoriano, hemos analizado cómo la ES, a partir de una concepción de bien público y actividad sin fines de lucro, es protegida tanto a través de una regulación objetiva –para desarrollar esta actividad– como de una tutela de esta como derecho, desde un concepto integral que hemos denominado *derecho a la educación superior*. El derecho general a la ES se desglosa en derechos específicos, como el acceso –en igualdad de oportunidades–, la gratuidad, la libertad asociada a la autonomía responsable y la participación –cogobierno y otras formas–, o el de una tutela efectiva frente a vulneraciones. Este derecho está, además, configurado por principios como la pertinencia y la calidad.

Para el ejercicio de estos derechos se requiere de garantías. De esta manera, como bien público compartido, el Estado ha de garantizar la viabilidad del sistema a través de, entre otros aspectos importantes, el adecuado financiamiento de las universidades públicas, el cofinanciamiento en determinadas condiciones de ciertas universidades particulares, así como un marco jurídico adecuado que permita el funcionamiento de las universidades privadas, garantizando el acceso.

La gratuidad tiene estrecha relación con el acceso, se condicionan mutuamente, y si una se afecta, el otro también. La gratuidad y el acceso dependen fuertemente de un adecuado financiamiento, considerando que no resultan regresivos, sino que deben ir mejorando en niveles de cobertura y calidad.

Bibliografía

- Araujo, L. (2016). El Sistema Nacional de Nivelación y Admisión en Ecuador. En R. Ramírez (ed.), *Universidad Urgente para una sociedad emancipada*. Quito: Senescyt / IESALC-UNESCO.
- Ávila, R. (2012). *Los derechos y sus garantías de ensayos críticos*. Quito: Corte Constitucional.
- (2016). *Nuevo Constitucionalismo Andino*. Quito: UASB, Ecuador / Huaponi.
- Conferencia Regional de Educación Superior. (2018). *Declaración y Plan de Acción*. Recuperado de <http://www.cres2018.org/uploads/Declaracio%CC%81n%20CRES%202008.pdf>; <http://www.cres2018.org/uploads/Plan%20de%20Accio%CC%81n%20Esplan%CC%83ol%202008.pdf>

- Cotino, L. (2012). *El derecho a la educación como derecho fundamental. Especial atención a su dimensión social prestacional*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales.
- Del Valle, D., Montero, F. y Mauro, S. (comps.). (2016). *El derecho a la Universidad en perspectiva regional*. Buenos Aires: IEC CONADU/ CLACSO.
- Díaz, Á. (2004). Autonomía universitaria. Orígenes y futuro en la realidad mexicana. *Revista de la Educación Superior, XXXIII* (129), 41-48.
- Espinosa, A. (2010). Caso Ecuador. En *Seminario Internacional de Admisión y Nivelación a la Universidad en América Latina, diagnóstico y perspectivas: aportes para pensar la educación superior en el Ecuador*. Quito: SENPLADES / Hojas y Signos.
- Garzón Valdés, E. (2010). Cinco consideraciones acerca de la concepción de los Derechos sociales de Robert Alexy. En R. Alexy, *Derechos sociales y ponderación*. México: Fontamara.
- López Cadena, C. (2017). La interpretación constitucional. En M. Correa, N. Osuna y G. Ramírez Cleves (eds.), *Lecciones de Derecho Constitucional: tomo 1*. Bogotá: Universidad Externado.
- Navas Alvear, M. (2017). Chaves metodológicas para a pesquisa do Novo Constitucionalismo latino-americano: uma visão sociojurídica. *Culturas Jurídicas, 4*(9).
- (2018). El concepto de Estado en la Constitución ecuatoriana. En *Hitos de la Constitución ecuatoriana*. Cuenca: Universidad católica de Cuenca.
- Noguera, A. y Navas Alvear, M. (2016). *Los nuevos derechos de participación. ¿Derechos constituyentes o constitucionales? Estudio del modelo constitucional de Ecuador*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pazos, R. (2018). Acceso a la educación superior: Uruguay y Ecuador, estudio de derecho comparado. *Universitas, 29*.
- Peces-Barba G. (2010). Reflexiones sobre los derechos sociales. En R. Alexy, *Derechos sociales y ponderación*. México: Fontamara.
- PROVEA. (2014). *Derecho Humano a la Educación. Marco Teórico- Metodológico Básico. Serie Aportes* (14). Caracas: PROVEA.
- Schaller, P. (2018). La reforma y el derecho a la insurrección. *Ideas de izquierda. Revista de política y cultura. (42)*. Recuperado de <http://www.laizquierdadiario.com/ideasdeizquierda/la-reforma-y-el-derecho-a-la-insurreccion/>
- Tomasevski, K. (2004). *El asalto a la educación*. Barcelona: Intermon Oxfam.
- Torres, S. (2018). Lo que pueden los derechos: Universidad y política latinoamericana. En M. Benente (comp.), *La universidad se pinta de pueblo. Educación superior, democracia y derechos humanos*. José C. Paz: EDUNPAZ.
- Troya, J. V. (2017). Los derechos económicos, sociales y culturales frente al gasto público en los órdenes nacional e internacional. En M. Jara (ed.), *Derecho Económico Contemporáneo*. Quito: UASB, Ecuador / Corporación Editora Nacional.

Gratuidad universitaria en Chile: entre el derecho social y la Constitución neoliberal

Jaime Bassa Mercado

Introducción

La desarancelización de la educación pública en Chile ha sido, con distintos niveles de intensidad, un derecho reivindicado a lo largo de las últimas cuatro décadas, desde que fuera interrumpida por la dictadura civil y militar encabezada por Pinochet. Desde entonces, todo el sistema de educación superior (técnica y universitaria) es financiado a través de aranceles pagados, muy mayoritariamente, por las familias de las y los estudiantes, ya sea a través de recursos propios o de un alto nivel de endeudamiento. Si bien en los últimos años se han introducido reformas legales presentadas como gratuidad universitaria, lo cierto es que el sistema está muy lejos de ser gratuito y, si cabe, todavía más lejos de la desarancelización.

Siendo una demanda social fuertemente empujada por el movimiento estudiantil chileno (especialmente en 2006 y 2011) que, incluso, llevó a representantes estudiantiles a ocupar asientos en el Congreso Nacional en las elecciones de 2013 y 2017, lo cierto es que esta demanda ha estado fuertemente condicionada por el marco político y social desde el cual es formulada: el neoliberalismo. Como veremos en las páginas siguientes, los intentos por implementar la llamada gratuidad universitaria naufragaron en una compleja regulación legal que estableció un sistema de financiamiento público de la educación superior, a través de un débil subsidio a la demanda, regulación estatal de aranceles y matrículas, implementando criterios de focalización socioeconómica para escoger a sus beneficiarios.

Para explicar cómo la demanda social por educación pública, gratuita y de calidad derivó en una regulación legal neoliberal, el presente texto se estructura en dos etapas: comenzaremos analizando los sistemas de financiamiento de la educación superior, tanto el implementado en dictadura como el aprobado en 2018. Terminaremos revisando cómo se concibe el derecho a la educación en la Constitución vigente, redactada y aprobada en dictadura, y cuál es su influencia en el debate público.

El financiamiento de la educación superior en Chile

1.1. La arancelización impuesta en dictadura

Los primeros años de la década de 1980 marcan un quiebre radical en la historia de la educación universitaria chilena. Luego de entrada en vigencia, la Constitución Política aprobada fraudulentamente en 1980 (Fuentes, 2013), y en pleno desarrollo de la dictadura civil y militar encabezada por Augusto Pinochet, fueron promulgadas dos normas de rango legal que se encuentran vigentes hasta el presente: el Decreto con Fuerza de Ley N° 2 (1981), conocido como Ley General de Universidades, y la Ley N° 18962, Orgánico Constitucional de Educación (1982). En conjunto, estas normas constituyen las principales herramientas utilizadas por la dictadura para transformar el sistema universitario chileno, primero para profundizar la intervención estatal en el gobierno de las universidades,¹ limitando su autonomía;² luego, para abandonarlas a los vaivenes del “libre” mercado, al amparo del principio constitucional de subsidiariedad (Viera, 2013: 196), construcción hermenéutica destinada a proteger la libre iniciativa económica, garantizando una conducta reguladora pero abs-

1. El Decreto-ley N° 50 de 1973, ordenó la intervención de la dictadura en todas las universidades a través de la creación de la figura de los rectores delegados, quienes dirigieron las instituciones hasta 1990, exonerando a miles de académicas y académicos opositores a la dictadura.

2. Hasta el Golpe de Estado de 1973, la autonomía universitaria era una garantía constitucional protegida en el art. 10 N° 7 inc. 10 de la Constitución Política de 1925. En dictadura, luego de la promulgación de la Constitución de 1980 y del Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N° 2 de 1981, su estatus normativo fue degradado a rango legal.

tencionista del Estado. De esta manera, se obliga a las universidades estatales a obtener financiamiento en un mercado cada vez más competitivo.

En efecto, 1981-1982 marca el inicio de un proceso caracterizado por: *i.* el desmembramiento de la Universidad de Chile y la transformación de todas sus sedes regionales e institutos pedagógicos en universidades independientes; *ii.* la fundación descontrolada de universidades privadas con y sin fines de lucro y, por último, *iii.* la arancelización de todo el sistema universitario, incluidas las universidades estatales. De esta manera, desde 1982 todas las universidades del sistema chileno han cobrado aranceles a sus estudiantes (sin perjuicio de los fondos directos que podían recibir del Estado), dando paso a una gran “industria” de la educación: como consecuencia de estas medidas, el sistema creció de las ocho universidades existentes antes de las reformas de 1980-1982 (dos estatales y seis privadas), a más de 60 en la actualidad (diecisiete de ellas estatales).³ De hecho, en los últimos dos años de la dictadura, se crearon más de veinte universidades privadas, dando paso a una industria que se ha denominado la “universidad *retail*”, cuyos ingresos operacionales superan los siete mil millones de dólares al año. De ellos, el 78% proviene de aranceles pagados por sus estudiantes (Communes, 2017: 89-91).

Pero los orígenes de la universidad chilena son diferentes. Desde su fundación en 1842, la Universidad de Chile ha sido la principal institución universitaria del país, responsable de la superintendencia de la educación pública por largos años. Sus funciones docentes se mantuvieron, principalmente, en el Instituto Nacional; en 1844 comienza el proceso de traspaso de dichas funciones hacia la universidad, que se materializa en 1852 y se consolida con la Ley de Instrucción Primaria y Superior de 1879, que enfatiza en la formación profesional. Una universidad académica que, progresivamente, se complejiza, primero con la actividad docente y después con el desarrollo de la investigación.

Paulatinamente, desde 1888 y durante la primera mitad del siglo XX, comienzan a sumarse nuevas universidades (católicas, técnicas o privadas con perfil de servicio público) tanto en Santiago como en otras ciudades importantes (Valparaíso, Valdivia, Concepción). Durante décadas, los aranceles

3. A las instituciones universitarias se suman 43 institutos profesionales, 46 centros de formación técnica y diez escuelas matrices de las fuerzas armadas.

universitarios fueron bajísimos o, directamente, inexistentes; esta gratuidad termina radicalmente con el golpe de Estado de 1973 y la legislación aprobada entre 1981 y 1982. El cobro sistemático de aranceles dentro del sistema universitario chileno, como una de las principales fuentes de financiamiento, comienza con la aprobación de esta normativa, que implementa la política del autofinanciamiento junto a la disminución progresiva del aporte fiscal. En adelante, el eje de toda la discusión relativa a educación superior girará en torno a los sistemas de financiamiento (donde el aporte fiscal es un complemento a la fuente principal de financiamiento: los aranceles), postergando de manera muy significativa lo relativo a investigación y desarrollo científico.

Ello ha generado cambios muy significativos en las prácticas de profesores y estudiantes, por cuanto la radical financiarización del sistema les empuja a perseguir intereses y rentabilidades particulares, según se puede observar tanto en las decisiones de carrera académica (y el control sobre ella), como en los flujos de demanda estudiantil según el atractivo socioeconómico de las carreras y la calidad de los servicios recibidos. El pensamiento estratégico está configurando cierto perfil de investigador/a, orientado a la investigación rankeada y de corriente principal, financiada con fondos públicos escasos y competitivos. Una universidad empresa en la que se ha configurado un capitalismo académico a partir de decisiones legislativas impulsadas, en Chile, por la dictadura (Communes, 2017).

1.2. El movimiento estudiantil en dictadura y en democracia

Las movilizaciones estudiantiles de finales de la década de 1960 inauguraron un interesante proceso de apertura y democratización de las universidades chilenas, período en el que hubo una serie de reformas impulsadas tanto desde el Estado como desde algunas universidades privadas. Entre estas, se destaca la Universidad Católica de Chile, cuyos estudiantes levantaron un importante e influyente discurso que criticó las estructuras de opresión presentes tanto en la sociedad como en su propia Universidad. Su protagonismo impulsó un significativo proceso de su democratización de la Universidad, en el que destaca la única elección democrática de un rector que registra dicha institución, Jaime Castillo Velasco en 1967. La toma de la Casa Central de

esta Universidad se transformó en un ícono de los procesos de cambio y democratización que vivía la sociedad chilena, al que se sumó la reforma agraria y la nacionalización de las grandes empresas cupríferas, entre otras. El discurso crítico y reivindicativo, levantado por uno de los sectores más privilegiados de la sociedad, remeció las conciencias de toda una generación y contribuyó a la democratización del conocimiento y de la propia universidad.

Sin embargo, todos estos procesos de transformación social fueron interrumpidos con el golpe de Estado que, en septiembre de 1973, derrocó al gobierno del presidente Salvador Allende. La dura represión y persecución encabezada por la dictadura civil y militar fue una política constante del régimen, un instrumento que permitió la implementación de una contrarrevolución de carácter neoliberal. Así, la inmensa mayoría de las políticas impulsadas en dictadura se explica como una reacción destinada a neutralizar y revertir las reformas sociales que caracterizaron la transformación social de los años anteriores.

En educación se trabó una importante disputa por la transformación social, impulsada por los gobiernos de las últimas décadas, desde los presidentes radicales en la década de 1940 hasta Allende en los setenta. La universidad chilena, en particular, fue protagonista de dichos cambios, especialmente las dos grandes estatales (las universidades de Chile y Técnica del Estado), cuyas sedes regionales vertebraban al país a través de un importante despliegue territorial de estudiantes, funcionarios y académicos. Eso explica la especial intervención militar en la educación y en las universidades, como resultado de la agenda neoliberal de la dictadura. En dicha agenda, la Constitución Política de 1980 cumple una función primordial: petrificar una serie de instituciones y mecanismos que no solo permitían la implementación de esta agenda neoliberal, sino que dificultaban radicalmente –incluso hasta el presente– cualquier intento por desmontarla.

Veinte años pasaron para que, al calor de la crisis económica de la década de 1980, el estudiantado retomara sus luchas durante la dictadura. Entre estas movilizaciones, desde la perspectiva universitaria, una de las más importantes se verificó en 1987, año en que la junta militar designó como rector delegado de la Universidad de Chile al ingeniero comercial José Luis Federici, con el objeto de replicar el modelo neoliberal que implementó como director de la Empresa de Ferrocarriles del Estado y privatizar parte importante de la universidad. Más de dos meses de largas jornadas de protestas protagonizadas por

profesores y estudiantes –que contribuyeron a preparar el ambiente político previo al plebiscito de 1988– consiguieron la renuncia del rector delegado.

A pesar del éxito, tras el proceso que pone fin a la dictadura, la llegada de gobiernos elegidos democráticamente desde 1990 no significó un gran cambio en las estructuras políticas, sociales y económicas instaladas en la larga noche de la dictadura. El modelo universitario marcado por las políticas neoliberales se consolidó y la gratuidad desapareció del horizonte de las reivindicaciones estudiantiles, diluida en tibias discusiones sobre aranceles diferenciados que nunca llegaron a concretarse. La educación superior era financiada, mayoritariamente, por las familias, ya sea a través de pagos directos, de un incipiente endeudamiento o de un sistema de becas de baja cobertura, generando los efectos propios del mercado: segregación socioeconómica según la capacidad de pago que pudiera tener cada estudiante o su familia. Así, el prestigio y reconocimiento de las universidades (y, dentro de estas, de sus facultades o escuelas) se concentró siguiendo el camino que marcaban el capital y los recursos económicos disponibles en cada institución, dando paso a una estratificación social de las propias instituciones y marginando a amplios sectores de la población de la posibilidad de acceder a la universidad.

Poco más de una década después, cuando se hizo insostenible que el acceso a la universidad siguiera condicionado por el criterio de clase social, las movilizaciones sociales comenzaron a dirigirse contra la segregación del sistema universitario. Sin embargo, el sistema político procesó esta demanda estudiantil en clave neoliberal, diseñando un mecanismo de financiamiento de la educación superior cuya base angular fue la incorporación de la banca privada. A pesar de las protestas estudiantiles que generó su anuncio, durante el gobierno de Ricardo Lagos fue promulgada la polémica Ley N° 20027 (de 2005) para el Financiamiento de Estudios de Educación Superior, en virtud de la cual los aranceles universitarios serían cubiertos por los estudiantes a través de costosos créditos otorgados por la banca privada, con el aval del Estado, pagados a lo largo de varios años; surge el llamado *crédito con aval del Estado*. Esta medida consiguió ampliar muy significativamente la cobertura del sistema universitario, es decir, la cantidad de estudiantes matriculados en las universidades. Sin embargo, ello solo fue posible gracias a un altísimo endeudamiento privado que benefició, en primer lugar a la banca privada, que le ha significado ganancias que bordean los 900 millones de dólares; en

segundo lugar, este mecanismo benefició a un sector del sistema universitario muy específico: instituciones creadas en las postrimerías de la dictadura civil y militar (entre 1988 y el 10 de marzo de 1990), sin un prestigio académico claro y con estudiantes provenientes de los sectores medios-bajos de la sociedad, dado el alto nivel de segregación socioeconómica del sistema. Estas instituciones recibieron dineros frescos, provenientes del endeudamiento de sujetos sociales que ingresaban a la universidad por primera vez en la historia de sus familias. Así, universidades con fines de lucro y que no destacan por sus aportes académicos, llegaron a cuadruplicar su matrícula en menos de una década (Mönckeberg, 2013).

Esta política pública es el antecedente directo de las protestas estudiantiles de los años siguientes, tanto las de 2006 como, muy especialmente, las de 2011. El *crédito con aval del Estado* no solo consiguió profundizar la segregación socioeconómica del sistema universitario chileno, sino que, además, lo hizo a través de un duro endeudamiento de familias de clases medias y bajas, forzadas a arrastrar estas abultadas deudas a lo largo de varios años. Este altísimo nivel de endeudamiento configuró ciertas condiciones económicas y sociales que llevaron al estudiantado a reflexionar críticamente sobre el carácter de la educación universitaria y el costo social que significaban tanto la elitización del conocimiento como la segregación socioeconómica del sistema universitario chileno. Se generó una articulación muy interesante entre el malestar social contra una de las más evidentes manifestaciones de la razón neoliberal del modelo chileno, por una parte, y el discurso crítico que circulaba en ciertos espacios académicos e intelectuales, por otra. El resultado fue la construcción de una reivindicación social que cobró mucha fuerza a partir de 2011: educación pública, gratuita y de calidad. De las diversas publicaciones que dan cuenta de la intensidad de la discusión pública, así como de aquella articulación entre los sujetos sociales señalados, cabe destacar los aportes de Atria (2012) y Ruiz (2015).

Como veremos en las páginas que siguen, el sistema político chileno ha tenido importantes dificultades para procesar la educación en la forma de un derecho fundamental de titularidad universal, a pesar de estar formalmente reconocido como tal en el artículo 19 N° 10 de la Constitución vigente. Sin embargo, dada la forma en que las condiciones institucionales y materiales impactan en su protección y garantía, fue desde el ejercicio del derecho a la educación que la sociedad comenzó a constatar que aquella

declaración formal que garantizaba su titularidad universal, se diluía en un sistema segregado socioeconómicamente, en universidades con fines de lucro y a costa de un alto endeudamiento privado.

Las movilizaciones sociales y estudiantiles que comenzaron en 2011 reivindicaron a la educación como un derecho fundamental de titularidad universal, buscando los mecanismos para garantizar que el origen social de las y los estudiantes no determinara los límites de su ejercicio. A pesar de que el eje de la reivindicación se construyó en torno a la demanda por una educación pública, gratuita y de calidad, los principales actores del movimiento enfocaron el objetivo en la gratuidad de todo el sistema universitario, tanto en instituciones públicas como privadas. Se argumentó que los objetivos del movimiento social se satisfacían en la medida en que el Estado estableciera las condiciones normativas necesarias para garantizar una educación gratuita y de calidad, con independencia del carácter de la institución que la impartiera. Hubo actores importantes de la discusión pública que defendieron la necesidad de establecer un estatuto de lo público que fijara las condiciones para una educación “pública”, entendida como algo distinto de lo estatal. Hubo muchos intereses que bregaron por asentar esta idea, especialmente desde aquellas universidades privadas que, pretendiendo satisfacer un fin público, aspiraban a obtener financiamiento estatal.

Sin embargo, al realizar esta distinción, se consiguió eludir la reflexión en torno al impacto que tiene la propiedad privada sobre la educación pública y cómo aquella debiera ser limitada con el fin de asegurar un ejercicio universal e igualitario del derecho a la educación. Por el contrario, el foco se centró en las y los estudiantes como titulares de un derecho de libertad para elegir dónde estudiar, reforzando la hegemonía neoliberal propia del sistema político chileno, al orientar la discusión de la educación pública hacia un gran mecanismo de “subsidio a la demanda” –donde cada estudiante decide, libremente, dónde estudiar– en lugar de comprender la educación como un derecho que se ejerce respecto de un tercero obligado a la realización de determinadas prestaciones, lo que nos exigiría pensar cómo asegurar las condiciones institucionales suficientes para que dicho derecho pueda ser ejercido en libertad. En la primera perspectiva, el sistema se conforma con financiar al estudiante; en la segunda, es la actividad universitaria en su conjunto la que debe ser sostenida. Es esta distinción la que permite

evidenciar el impacto de la propiedad privada sobre la educación pública y el papel que le cabe al Estado como garante de los derechos fundamentales.

En cualquier caso, el contenido de la discusión pública que surge en torno al movimiento estudiantil de 2011 logró trasladarse a la institucionalidad del Estado luego de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2013. Así, junto con el triunfo de Michelle Bachelet, cuatro de los principales líderes estudiantiles fueron elegidos como representantes en la Cámara de Diputados para el período 2014-2018 (y luego reelegidos con las más altas mayorías nacionales para el período 2018-2022): Camila Vallejo, Giorgio Jackson, Gabriel Boric y Karol Cariola. Sin embargo, probablemente haya sido este mismo trasfondo teórico y político el que dificultó la implementación de una política de gratuidad universal que permitiera la desarancelización de las universidades públicas chilenas. Es lo que revisaremos en el siguiente apartado.

1.3. La fallida gratuidad universitaria aprobada en 2018

La campaña presidencial de 2013 estuvo marcada por el impacto político de dos grandes reivindicaciones sociales: educación gratuita y nueva Constitución. Los primeros años del gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) se caracterizaron por la tensa discusión de la llamada gratuidad universitaria. Tras años de negociaciones políticas (que incluyeron un sistema transitorio de financiamiento a través de una glosa en la ley de presupuestos generales entre 2016 y 2018, así como una trabada sentencia del Tribunal Constitucional, STC 4317⁴), en 2018 fue aprobada la Ley N° 21091 sobre Educación Superior,⁵ que establece un particular sistema de financiamiento de la educación universitaria. Una revisión de esta normativa permite concluir que no establece la desarancelización del sistema universitario, sino un complejo sistema de financiamiento institucional, focalizado en el pregrado, bajo el modelo de subsidio a la demanda con fondos estatales y asignado según criterios socioeconómicos. Además, el

4. Uno de sus principales efectos fue incorporar al sistema de gratuidad a universidades que, en la práctica, tienen fines de lucro, bajo el argumento de no discriminar a las y los estudiantes matriculados en dichas instituciones.

5. El texto completo de la ley, finalmente promulgada en mayo de 2018 durante el gobierno de Sebastián Piñera, se encuentra disponible en el enlace <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1118991>

sistema no contempla fondos basales suficientes que permitan sostener el resto de las actividades académicas complementarias a la docencia de pregrado.

La ley regula un complejo sistema de financiamiento para la educación superior, que establece requisitos socioeconómicos para las y los estudiantes, así como ciertas exigencias institucionales y administrativas que deben satisfacer aquellas universidades que quieran acogerse a este sistema de gratuidad (art. 82 y siguientes); dichos requisitos también se exigen a las universidades estatales. Así, el artículo 83 de la ley estipula las condiciones que deben cumplir las instituciones que decidan acogerse a este particular sistema de gratuidad: contar con acreditación institucional de excelencia, estar organizadas como personas jurídicas sin fines de lucro, estar adscritas al sistema único de admisión y aplicar políticas que permitan el acceso equitativo de sus postulantes. Asimismo, el artículo 87 establece las obligaciones de las instituciones que se acogen a este sistema: deberán registrarse por la regulación estatal tanto de sus aranceles como de las vacantes ofrecidas, además de otorgar títulos de manera gratuita.

Una de las principales dificultades del sistema ha radicado en la fijación de aranceles para instituciones con características y rendimientos muy dispares: desde universidades estatales complejas hasta universidades privadas con fines de lucro, considerando los diversos matices entre ambos polos. En virtud de lo señalado por el artículo 110 de la ley, un decreto exento de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación regula cada año, y previo informe de una comisión de expertos (art. 95), los distintos aranceles que las instituciones pueden cobrar a sus estudiantes. Este mecanismo ha tensionado la estructura del sistema universitario al homogeneizar el mecanismo de financiamiento de parte importante del quehacer académico –la enseñanza de pregrado– pero sin considerar un sistema adecuado para financiar las actividades de investigación, extensión y posgrado, las que todavía dependen, íntegramente, de criterios de mercado: a través de concursos para acceder a recursos estatales y del “libre” juego de oferta y demanda.

Sin embargo, aun cuando tanto instituciones públicas como privadas pueden acogerse a este mecanismo, estamos en presencia de una regulación legal que no es de aplicación universal. Se trata de una normativa destinada a financiar la educación universitaria o superior de estudiantes que pertenecen al 60% de la población de menores recursos (reenvío normativo establecido en el art. 103, que corresponde a ingresos familiares inferiores a \$193.000 per cápita; cer-

ca de US\$300) y solo por una única vez (art. 103). Para acreditar aquello, existe el Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS), a través del cual cada estudiante postula al sistema de gratuidad y becas estatales. Según los resultados que obtenga en dicha caracterización socioeconómica, y en la medida que cumpla los demás requisitos del artículo 103,⁶ puede ser elegible para la gratuidad o no. Actualmente, considerando tanto universidades como centros de formación técnica o profesional, cerca de 340.000 estudiantes reciben este beneficio (mayoritariamente en el sistema privado), lo que supone una cobertura de este sistema de gratuidad cercana al 30% del estudiantado. Sin embargo, se espera que durante 2019 al menos el 10% lo pierda por razones asociadas al rendimiento académico o a la caracterización socioeconómica, debiendo optar entre pagar sus estudios o abandonarlos.

Asimismo, la normativa establece requisitos de avance curricular para determinar si la o el estudiante puede renovar la beca de arancel, o bien, acceder a una; para estos efectos, cada estudiante debe aprobar un mínimo de asignaturas: el 60% de los ramos inscritos correspondientes al primer año académico de la carrera o el 70% a partir del segundo año. En cualquier caso, la ley establece que solo se podrá acceder a este beneficio de la gratuidad durante la duración nominal de la respectiva carrera (art. 105), de modo tal que los años adicionales de estudio deberán ser financiados, parcialmente, por la o el estudiante, traspasando parte de dichos costos a las universidades. Así, el artículo 108 establece el cobro del 50% del arancel para el primer año de atraso y del 100% del arancel regulado para los años siguientes. Junto con el incentivo a las universidades a no retrasar el avance curricular de sus estudiantes, esta medida incorpora un importante sesgo de clase en el sistema de financiamiento al no considerar el impacto de las condiciones socioeconómicas

6. Artículo 103.- "Las instituciones de educación superior que accedan al financiamiento institucional de que trata este título deberán otorgar estudios gratuitos a los estudiantes que, de acuerdo a la condición socioeconómica que la ley disponga, cumplan los siguientes requisitos:

- a) Ser chileno, extranjero con permanencia definitiva, o extranjero con residencia, y respecto a éste último caso, que haya cursado la enseñanza media completa en Chile.
- b) No poseer un título técnico de nivel superior, ni un título profesional o una licenciatura; ni un título o grado académico reconocido o revalidado en Chile, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 109 de esta ley. Se entenderá que cumplen este requisito los estudiantes que hayan obtenido una licenciatura en carreras o programas de estudio conducentes a un título profesional, mientras no obtengan este último.
- c) Estar matriculado en alguna de las carreras o programas de estudio señalados en el artículo 104".

en el rendimiento académico, asumiendo que todas y todos los estudiantes se encuentran en igualdad de condiciones para rendir, y premiando dicho rendimiento en clave de mérito individual.

Este complejo diseño de financiamiento a la educación superior permite que un grupo determinado de estudiantes pueda estudiar gratuitamente, pudiendo acceder, según sus resultados académicos, a cualquier universidad acogida a este sistema de gratuidad; sin embargo, está lejos de significar la desarancelización de las universidades, ni siquiera de aquellas de carácter estatal. Se trata, en suma, de un diseño que no garantiza el ejercicio universal del derecho a la educación, pues mantiene la lógica de focalización del gasto público según criterios socioeconómicos, así como la estratificación de las universidades siguiendo dudosos criterios de calidad y estabilidad institucional. A pesar de que las movilizaciones estudiantiles impulsaron un debate centrado en la crítica a la elitización del conocimiento y la segregación social de la educación superior, el foco de la legislación ha estado centrado, en cambio, en subsidiar la demanda en el marco de determinado mercado de servicios educacionales, en una sociedad donde la educación todavía parece ser concebida como un bien de consumo, o bien, como una inversión económica de retorno individual. Esa forma de concebir los derechos sociales, en clave individualista y neoliberal, ha impedido reflexionar no solo sobre el sistema universitario que el país necesita, sino sobre cómo la educación contribuye a generar condiciones sociales más justas y equitativas. Parte importante de esa concepción hegemónica se debe a la forma en que la Constitución Política, aprobada en 1980 durante la dictadura civil y militar, regula los derechos sociales.

El derecho a la educación en la Constitución neoliberal

Las últimas décadas han sido intensas para los sistemas universitarios latinoamericanos, que han experimentado una abrupta y, a la vez, sostenida transformación desde la década de 1980. En este proceso, Chile ha sido un caso paradigmático del tránsito que han experimentado estas instituciones desde el paradigma desarrollista al neoliberalismo actualmente hegemónico. Si bien este nuevo modelo de universidad mantiene algunos elementos propios de períodos anteriores, evidencia la irradiación de las lógicas del mercado hacia los diversos

ámbitos de la vida social y cultural, ya no solo dentro del ámbito económico. Como consecuencia de estas transformaciones, las propias funciones del Estado han mutado, tanto en cuanto al modelo de financiamiento como a sus funciones reguladoras, lo que supone un rediseño del sistema universitario y de las propias universidades: mientras se ha disminuido drásticamente el financiamiento público de la educación superior, han proliferado agencias públicas reguladoras y normativas especiales, condicionando el quehacer universitario.

En rigor, no se trata de una reducción de la presencia estatal en la educación superior, sino de una reformulación de sus funciones, la que ha transitado desde el financiamiento a la regulación, desde la provisión directa a la privatización y la acreditación de la calidad, lo que ha implicado trasladar la carga financiera desde el Estado hacia los estudiantes y sus familias (Ordorika y Lloyd, 2014: 129-131). Esta propuesta neoliberal, que aspira a terminar con la dependencia del subsidio estatal y lo vincula con el desempeño institucional, ha tendido a normalizarse en el imaginario político, contribuyendo, a su vez, a reconfigurar las relaciones de poder político (Acosta Silva, 2002: 49). Asimismo, el neoliberalismo imperante apuesta por una expansión de los mercados a ámbitos tales como la cultura y las instituciones sociales, aplicando las lógicas a todos los ámbitos de la sociedad: “in a neoliberal world there is no longer a distinction between the economy and society; everything is economic” (Saunders, 2009: 47).⁷

En Chile, dichas transformaciones fueron implementadas durante la década de 1980, luego de promulgada la Constitución de ese año, la que sirvió de sustento normativo tanto para la implementación del nuevo modelo, como para su protección ante posteriores embates reformistas provenientes de la sociedad civil. Dado que su papel ha sido fundamental para el nuevo diseño de la educación superior, es necesario revisar los principales elementos teóricos y normativos relativos al texto constitucional.

7. “En un mundo neoliberal ya no hay distinción entre economía y sociedad; todo es económico” (traducción propia).

2.1. Los derechos y la Constitución neoliberal

Una Constitución es la manifestación normativa paradigmática del modelo denominado democracia constitucional. No es solo una norma jurídica, sino también un pacto político. Siendo pacto, se encuentra estructurada a partir de una serie de enunciados normativos abiertos e indeterminados que se hallan a disposición de los procesos deliberativos y democráticos que les dan significado. Conceptos constitucionales que están a disposición de los procesos políticos de deliberación y de participación ciudadana, a partir de los cuales se les dotará de contenido material.

No obstante lo anterior, la forma en que una Constitución establece las categorías a partir de las cuales se desarrollarán o regularán, por ejemplo, los derechos fundamentales, puede condicionar los procesos políticos posteriores, típicamente, los legislativos, al punto de delimitar el ámbito conceptual dentro del cual puede desenvolverse el legislador, coartando sus condiciones de posibilidad. Esta es la situación de los derechos fundamentales en la Constitución chilena vigente que, sin perjuicio de recurrir a las formas normativas tradicionales, incorpora una serie de dispositivos adicionales a través de los cuales se protege una concepción determinada de los derechos. Así, junto a una determinada estructura normativa, la Constitución concibe los derechos desde un prisma ideológico determinado y contempla, como complemento, un sistema de dispositivos destinado a proteger dicha concepción de futuras modificaciones (Atria, 2013: 44-54). Esta afecta, muy especialmente, a la garantía de los derechos sociales, que ni siquiera se encuentran cubiertos por el recurso de protección (art. 20 de la Constitución), por lo que cuentan con una garantía constitucional de segunda categoría frente al resto de los derechos.

Los derechos fundamentales cumplen una doble función. Son fundamentales, en primer lugar, por cuanto un largo proceso histórico los ha alzado a la categoría de indispensables para la convivencia democrática en una sociedad compleja, en una sociedad plural que quiere garantizar la paz (García de Enterría, 2001). Pero son también, en segundo lugar, fundamentales en tanto fundantes, por cuanto dan cuenta de una determinada concepción política del tipo de convivencia democrática que una sociedad quiere garantizarse a sí misma y, en consecuencia, la fundan desde determinado diseño normativo. Los derechos fundamentales no son ideológicamente neutros, es-

tán sustentados en un proceso político histórico determinado culturalmente, construido a partir de hitos muy identificables a lo largo de la historia: las revoluciones burguesas, las revoluciones proletarias, la lucha contra los totalitarismos durante el siglo XX, la lucha por los derechos civiles, los procesos de descolonización, el fin de las dictaduras del sur de Europa y, ciertamente, de América Latina. Se trata de un catálogo de derechos fundamentales que de alguna manera funda, constituye, un tipo de sociedad determinada, en la cual ciertas comunidades políticas han decidido convivir. Es por esta razón que la forma en que la Constitución chilena de 1980 regula los derechos sociales ha configurado una determinada forma de convivencia política, puesto que su ejercicio, condicionado por la ideología neoliberal impuesta desde la dictadura militar, determina las condiciones materiales de vida de los ciudadanos. En educación, la introducción de las lógicas del mercado es una de las manifestaciones más claras de cómo lo normativo ha configurado una determinada forma de relaciones sociales y, por tanto, políticas. Concretamente, para el sistema de educación superior chileno, la configuración de la universidad depende de las decisiones que se han tomado desde el Estado —sea en dictadura o en democracia— en materia de provisión, subsidio y regulación (Pusser, 2014: 13), que ya ha sido caracterizado como un neointervencionismo estatal en la educación superior (Acosta Silva, 2002).

Los procesos políticos configuran, mediante decisiones normativas, los espacios vitales que cada comunidad identificará como fundamentales para la realización de la dignidad de la persona humana; no son conceptos in-materiales que obedezcan a concepciones predeterminadas. Por ello es clave comprender los efectos que el diseño normativo vigente desde la década de 1980 ha generado sobre el sistema de educación superior, donde tanto el Estado como la universidad cumplen una función en un proyecto neoliberal de sociedad, que se encuentra operativo, con mayor o menor reflexión crítica, desde entonces (Torres, 2008: 220). La universidad ha sido uno de los principales instrumentos (políticos y normativos) para la configuración y transformación de la relación Estado-sociedad civil, cumpliendo distintos roles según cual sea el modelo hegemónico: “en el caso de la educación superior, el Estado desempeña una función clave en la promoción de los valores hegemónicos, así como en la conformación de políticas diseñadas para alinear a las instituciones con los dictados del mercado global” (Ordorika y Lloyd, 2014: 130).

El papel de la Constitución de 1980 es clave, pues mientras la Constitución de 1925, siguiendo la tendencia del período que va desde la década del cuarenta a la década del setenta, permitió la implementación de un modelo desarrollista y un modelo de universidad cercano a los movimientos sociales y a la sociedad civil (Pusser, 2014: 19), la de 1980 marcó el tránsito hacia una universidad neoliberal, donde la educación es considerada un bien privado y las lógicas del mercado (competencia, interés privado, ganancia individual) han permeado prácticamente todas las esferas de la vida universitaria (Pusser, 2014: 21-23; Saunders, 2009: 53-65). En cualquier caso, tras estos cambios hay una reconfiguración de las relaciones de poder político, donde las universidades son espacios de disputa por la hegemonía cultural y económica (Ordorika y Lloyd, 2014: 134), cambios que no despejan del todo las dudas relativas a sus reales beneficiados. En efecto, “muchas propuestas liberalizadoras implican, simplemente, anti estatismo y no se sabe si buscan una verdadera ampliación de la competencia o sustituir el monopolio estatal por uno similar pero a cargo de selectas empresas privadas” (Torres, 2008: 219).

2.2. Derechos sociales y libertad contractual

Cierta concepción de la libertad de emprendimiento y de los derechos sociales, característica de esta ideología neoliberal imperante, ha generado efectos concretos en la protección y ejercicio de los derechos fundamentales, particularmente en los derechos de carácter social como la educación, condicionando el papel del Estado en su garantía, el que se ha desplazado hacia la regulación.

Los derechos sociales vienen a testimoniar la crisis de legitimidad que afectó al Estado de derecho durante el siglo XIX, donde las condiciones materiales de vida hicieron que los derechos se transformaran en meras declaraciones formales, vacías de contenido para nuevas clases sociales, marginadas del poder económico (Böckenförde, 2000: 35). Las disposiciones constitucionales acerca de los derechos garantizan tanto su titularidad como su ejercicio, dimensión que permite aterrizar la abstracción de los conceptos a la materialidad de la vida. Dicha garantía también supone un reenvío normativo a una regulación legislativa posterior, que regule la forma en que se hará efectiva la garantía de las condiciones materiales necesarias para el ejercicio de los derechos y el desarrollo integral

de la persona; ello supone garantizar el ejercicio de todos los derechos a todas las personas. El modelo actual, implementado progresivamente desde las crisis económicas de las décadas de 1970 y 1980, supone una vuelta a dicho modelo decimonónico liberal conservador (Saunders, 2009: 45), aquel que hizo crisis ante la cuestión social y que supone un retroceso respecto del estándar de protección que alcanzaron los derechos durante el siglo XX.

En Chile, la tensión conceptual entre libertad de empresa y derechos sociales tiene en la subsidiariedad un punto central, por cuanto las concepciones hegemónicas han configurado determinado tipo de relaciones de poder político, que derivan directamente de los recursos económicos asociados al ejercicio de estos derechos. En el marco de un modelo capitalista de universidad, los intereses particulares que confluyen en esta actividad han condicionado su desarrollo, a tal punto que “a great deal of contemporary university restructuring is largely the result of the conscious effort of specific interest groups to adapt the university to the new era of flexible accumulation” (Torres y Schugurensky, 2002: 434),⁸ donde el verdadero objetivo de las políticas neoliberales pareciera ser el lucro privado. Este se ha materializado a través de la marca registrada de la reestructuración del sistema de universidades: privatizaciones acompañadas de agencias estatales (y luego también privadas) de control de calidad, donde Chile constituye un temprano y avanzado ejemplo (Torres y Schugurensky, 2002: 445-446).

Las críticas que se han formulado a la forma en que se protegen los derechos sociales han comenzado a mostrar ciertos resultados. En efecto, es posible identificar cierta evolución en los criterios de fundamentalidad de los derechos en la jurisprudencia constitucional de los últimos años. Se pueden percibir ya ciertos cambios en las razones por las cuales los derechos son fundamentales en la jurisprudencia constitucional reciente (Bassa y Aste, 2015). Hay ejemplos muy claros, el más evidente de todos es quizás el que abre este camino: la STC 976, que inaugura una línea jurisprudencial bastante interesante que contempla la declaración de inconstitucionalidad de la STC 1710, ambas relativas a la tabla de factores de riesgo del seguro de salud privada administrado por las Instituciones de Salud Previsional (Isapres). Pero tam-

8. “La gran mayoría de las reestructuraciones universitarias resultan de los esfuerzos conscientes de determinados grupos de interés por adaptar la universidad a la nueva era de la acumulación flexible” (traducción propia).

bién hay cambios significativos en materia de protección del trabajo, donde otro grupo de sentencias, comandado por la STC 1852, se ha pronunciado con ocasión de la jornada laboral de los choferes de buses interurbanos. Estos fallos han cambiado el eje de referencia de la protección constitucional del trabajo, ya no desde la libertad contractual de los trabajadores y de los empleadores, que era la concepción tradicional de la Comisión redactora del texto original de 1980, sino desde la protección de las condiciones materiales del trabajo. Para fortalecer esta posición, el Tribunal Constitucional ha esgrimido dos argumentos muy potentes que, para estos efectos, podríamos decir que tienen una clara potencia transformadora.

Primero, afirmó que el artículo 19 N° 16 de la Constitución no protege la libertad contractual, sino que protege el trabajo y, más específicamente, sus condiciones materiales. Hay un primer elemento que es radicalmente distinto de la concepción anterior, pues el derecho ya no es concebido en abstracto, en su formulación teórica e idealista, sino que es formulado en clave materialista, desde las condiciones reales en las cuales el derecho se está ejerciendo. Segundo, el propio Tribunal Constitucional construye esta nueva concepción del derecho al trabajo ya no desde la dignidad de la persona humana, sino desde la especial dignidad del trabajador. Se trata de un grupo de sentencias que apuntan claramente en sentido contrario a la concepción liberal-conservadora más tradicional de la Comisión Ortúzar (órgano encargado de redactar la primera versión del texto constitucional), de la dictadura y de esta doctrina constitucional de derecha que ha logrado naturalizar ciertas concepciones particulares de la sociedad.

El tercer ejemplo es, ciertamente, el derecho a la educación. Probablemente sus manifestaciones institucionales son aún algo insuficientes para extraer conclusiones definitivas (será necesario esperar un tiempo antes de analizar los efectos de las reformas en curso al sistema educacional), pero es evidente que en los últimos años se está verificando una disputa por la resignificación del contenido material del derecho a la educación. Habrá que ver cuál será, en definitiva, el efecto performativo que consigan los movimientos sociales sobre el sistema de protección de derechos fundamentales. En cualquier caso, lo cierto es que la sociedad chilena ya no acepta aquella comprensión neoliberal del derecho a la educación, por lo que es posible que veamos nuevas movilizaciones sociales en los próximos años.

Sin embargo, las sentencias promulgadas a este respecto han sido contradictorias. Mientras la reforma al sistema escolar (la llamada Ley de Inclusión) fue aprobada por estrecho margen (STC 2781), las primeras fórmulas para implementar la gratuidad en el sistema universitario fueron inicialmente rechazadas por el Tribunal Constitucional (STC 2935). Aquí hay una clara muestra de que los criterios de fundamentalidad de los derechos sociales siguen siendo una materia en disputa en Chile, especialmente respecto del derecho a la educación, cuyo estatuto jurídico aún la concibe como un bien privado, sensible a las lógicas mercantiles y competitivas del modelo constitucional actualmente vigente. El Tribunal Constitucional ratifica una suerte de prioridad de la actividad económica por sobre la garantía de derechos sociales como la educación, en la sentencia de control de constitucionalidad de la Ley N° 21091 que establece el sistema de gratuidad universitaria (STC 4317), al permitir que universidades privadas controladas por instituciones con fines de lucro fueran incorporadas al sistema de financiamiento que establece la ley. Al declarar inconstitucional la restricción establecida por el legislador a este respecto, consolidó el acceso al financiamiento estatal vía *gratuidad* a universidades manejadas por empresas y *holdings* empresariales.

La razón neoliberal sigue siendo hegemónica en el sistema constitucional chileno. Ello permite explicar por qué una demanda social por educación pública, gratuita y de calidad fuera procesada por la clase política en clave neoliberal, esto es, a través de un modelo de subsidio a la demanda y no como un derecho universal, protegiendo el lucro de ciertas universidades privadas y postergando el rol que le corresponde, en la garantía del derecho a la educación, a la universidad pública.

Conclusiones

La concepción individualista de los derechos está muy enraizada tanto en la sociedad chilena como, especialmente, en aquellos espacios institucionales en los que se verifica su reconocimiento y ejercicio. No obstante lo anterior, la última década muestra cambios significativos en lo relativo a la forma en que los movimientos sociales conciben los derechos fundamenta-

les y, especialmente, a la forma en que sus demandas han sido procesadas subvirtiendo su propio sentido original.

En este proceso de disputa por el sentido de los derechos fundamentales –y, con ello, por el sentido de las relaciones políticas al interior de la sociedad– la Constitución chilena de 1980 ha sido determinante en la petrificación del proyecto político neoliberal de la dictadura civil y militar, en un doble sentido: primero, a través de dispositivos normativos que han impedido modificar la estructura jurídica que sostiene a dicho proyecto; segundo, por una suerte de colonización que ha operado sobre los proyectos políticos que han intentado implementarse desde el retorno a la democracia en 1990, donde discursos progresistas se diluyen en reformas legales de corte neoliberal.

La implementación de la mal llamada gratuidad universitaria en Chile, a través de la Ley N° 21091 sobre Educación Superior, da cuenta de dicho fenómeno, donde la titularidad universal del derecho a la educación se diluye en un complejo sistema de financiamiento estatal vía subsidio a la demanda, distribuido según criterios socioeconómicos, que ha llegado a favorecer, incluso, a universidades con fines de lucro. El horizonte de la desarancelización comenzó a desaparecer con las reformas legales de la dictadura, pero se ha diluido todavía más con las reformas impulsadas en los últimos años.

Bibliografía citada

- Acosta Silva, A. (2002). El neointervencionismo estatal en la educación superior en América Latina. *Sociología*, 49, 43-72.
- Atria, F. (2012). *La mala educación. Ideas que inspiran el movimiento estudiantil en Chile*. Santiago: Catalonia-Ciper.
- (2013). *La Constitución tramposa*. Santiago: LOM.
- Bassa, J. y Aste, B. (2015). Mutación en los criterios jurisprudenciales de protección de los derechos a la salud y al trabajo en Chile. *Revista Chilena de Derecho*, 42(1), 215-244.
- Böckenförde, E. (2000). Origen y cambio del concepto Estado de Derecho. En *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Madrid: Trotta.
- Communes (2017). El gobierno neoliberal de la universidad en Chile. *De prácticas y discursos*, 6(8), 89-104.
- Fuentes, C. (2013). *El fraude*. Santiago: Hueders.

- García de Enterría, E. (2001). *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución Francesa*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mönckeberg, M. O. (2013). *Con fines de lucro. La escandalosa historia de las universidades privadas en Chile*. Santiago: Debate.
- Ordorika, I. y Lloyd, M. (2014). Teorías críticas del Estado y la disputa por la educación superior en la era de la globalización. *Perfiles educativos*, XXXVI(145), 122-139.
- Pusser, B. (2014). Fuerzas en tensión: el Estado, la sociedad civil y el mercado en el futuro de la universidad. *Revista de la Educación Superior*, XLIII(170), 9-35.
- Ruiz, C. (2015). *De nuevo la sociedad*. Santiago: LOM.
- Saunders, D. (2009). Neoliberal Ideology and Public Higher Education in the United States. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 8(1), 41-77.
- Torres, C. (2008). Después de la tormenta neoliberal: la política educativa latinoamericana entre la crítica y la utopía. *Revista Iberoamericana de educación*, 48, 207-229.
- Torres, C. y Schugurensky, D. (2002). The political economy of higher education in the era of neoliberal globalization: Latin America in perspective. *Higher Education*, 43, 429-455.
- Viera, C. (2013). *Libre iniciativa económica y estado social. Análisis al estatuto de la libertad de empresa en la Constitución chilena*. Santiago: Thomson Reuters.

**Recuperar a la ciencia
como un bien
público y común.
Eso es una ciencia
revolucionaria**

*Entrevista de Mauro Benente
a René Ramírez Gallegos**

Mauro Benente: Muchas gracias por estar con nosotros, en la Universidad Nacional de José C. Paz. La idea es hacerte algunas preguntas de tu área de conocimiento. La primera tiene que ver con mirar lo que sucedió con la ciencia y el conocimiento durante los gobiernos populares en América Latina. Los gobiernos populares en América Latina reactivaron un elenco de conceptos nuevos, o que no eran nuevos pero que estaban sepultados, y uno era el de revolución. De hecho, en tu país, en Ecuador, donde fuiste ministro entre 2011 y 2017, la palabra “revolución” se reactivó, se aludió a una revolución ciudadana. Para las elecciones presidenciales de 2007, Alianza PAIS llevó en su plataforma de gobierno seis revoluciones, y una era la revolución educativa.

La pregunta es ¿qué significa hacer ciencia revolucionaria? ¿Cómo puede vincularse la producción científica con una idea de revolución? Fundamentalmente, en el caso de Ecuador, llevar adelante una revolución ciudadana se concebía para salir de una “larga noche neoliberal”, como dijo varias veces Rafael Correa. La segunda pregunta, entonces, es ¿pensás que la ciencia tiene algo para aportar en este despertar de la larga noche neoliberal?

René Ramírez Gallegos: Un gusto estar aquí con ustedes. Tremenda pregunta, buenísima la pregunta. La disputa, claramente, es una disputa de sentidos comunes y en esta disputa de sentidos comunes la ciencia juega un rol fundamental, ya sea para mantener el sentido común o para cambiar el sentido común.

¹ René Ramírez Gallegos fue Secretario de Educación Superior, Ciencia y Tecnología e Innovación de Ecuador entre 2011 y 2017. La entrevista se realizó el 6 de diciembre de 2018, en el marco de las Jornadas Democracia y Desigualdades, realizadas en la Universidad Nacional de José C. Paz. Fue transcripta por Margarita Silvera y editada por Mauro Benente y Diego Conno.

Creo que, de hecho, no solo se resignificaron viejos conceptos, sino que se crearon nuevos conceptos. Creo que se estaba avanzando, pero estos cambios son epistémicos y no se hacen de la noche a la mañana. Se empezaron a disputar nuevas narrativas, empezaban a construirse nuevos sentidos comunes, nuevas subjetividades. De hecho, suelo señalar que una ciencia revolucionaria debe ser lo que no es la ciencia hoy. Desde mi punto de vista, actualmente la ciencia contribuye a la reproducción del sistema capitalista, y está creada para eso. Si nosotros no pensamos otra forma de hacer ciencia, otra función social de la ciencia, no alcanzaremos una revolución radical en nuestros países.

Por eso es necesario entrar a lo que denomino “cambio en la matriz cognitiva”. Un cambio en la sociedad y también, obviamente, en la producción científica, que debe pasar por todos lados, empezando por tener una ciencia para la vida y no para la muerte. Nosotros tenemos una ciencia para la guerra, como parte del proceso de acumulación capitalista. Es necesario tener una ciencia para la democracia, no para el consumo. En términos generales, es necesario romper con esta perspectiva de lo que se denomina “tragedia de los anticomunes”, que alude a la hipermercantilización, al hiperpatentamiento, que lleva a un subuso, a una subdemocratización del conocimiento: se acumula ese conocimiento y se lo crea como un bien privado. Es necesario recuperar a la ciencia como un bien público y común. Y eso es fundamental, eso es una ciencia revolucionaria.

El otro aspecto fundamental es matar al epistemicidio que existe en la ciencia actual. El único conocimiento válido y pertinente que existe a nivel legitimado, y que genera relaciones de poder, es la ciencia occidental. Sin embargo, eso no significa que no existan otros tipos de saberes, otros tipos de conocimientos igual de valiosos y que, desde mi punto de vista, en América Latina, en la década ganada, estos saberes entraron a disputar no solo el sentido de las transformaciones regionales, sino el de los cambios civilizatorios. Y eso emergió, fundamentalmente, de las organizaciones y de los movimientos sociales. Entonces, es necesario que se produzca un acercamiento entre la producción científica, la producción de conocimiento de las universidades, la pedagogía de las universidades, con estos otros espacios que generan otros tipos de saberes, y que realmente son una bomba —llamémoslo así— para producir grandes transformaciones. Entonces, obviamente, es necesario cambiar esa función social de la ciencia.

MB: Hace ya algunos años, en una entrevista a Evo Morales, le preguntaban cómo caracterizaría a los gobiernos latinoamericanos contemporáneos, y dijo: “por primera vez en la historia, los gobiernos latinoamericanos se parecen a sus pueblos”. ¿Te parece que puede haber una ciencia parecida a los pueblos, o hay ciertas reglas de construcción y de validación del discurso científico que, por definición, suponen una distancia de los saberes populares, de otros conocimientos que no necesariamente cumplen esas reglas de validación? ¿Te parece que esa fractura epistemológica existe? ¿Creés que se puede soldar?

RRG: Existe y se puede soldar. De hecho, esa ciencia se crea para poder reproducirse. Se quiere hacer creer que la ciencia puede ser neutral y objetiva, pero en la ciencia no existe la neutralidad: la pregunta sobre lo que vas a investigar implica un posicionamiento político. Entonces, en ese marco, esa ciencia es la que hay que destruir. Eso no implica que no hagas una ciencia objetiva, pero no puedes estar observando a la sociedad y a sus problemas desde una torre de marfil. No hay mejor forma de conocer que buscando las transformaciones de un mundo que es injusto. En ese marco, una vez más, desde mi punto de vista, si uno hace el análisis de los clásicos rankings sobre índices de innovación tecnológica, América Latina está muy abajo, pero si uno observa las innovaciones sociales, América Latina ha estado arriba. Ha creado nuevos sustantivos críticos y ha creado disputas políticas que llevan a cambios civilizatorios.

Sobre el tema del cambio climático: no es una cuarta revolución industrial la que resolverá el problema, eso es una falacia. En América Latina, ha surgido una idea que es impensable bajo el liberalismo, que es el concepto de los derechos de la naturaleza. Supuestamente, en el liberalismo, si no tienes posibilidades de tener obligaciones, no puedes tener derechos. Pero entonces, en América Latina se crea otro tipo de ciudadanía, una ecociudadanía republicana, porque tienes que preocuparte por la naturaleza. Frente a la xenofobia —siendo que la xenofobia y las políticas antimigrantes son grandes problemas civilizatorios— se crea el concepto de ciudadanía universal. ¿Y eso de dónde viene? No se origina en las universidades o en los grupos científicos, sino que viene de movimientos sociales, organizaciones sociales que han colocado el debate y que en el caso de Ecuador ya está plasmado en una Constitución.

Si nosotros no tenemos una ciencia que rompa con esa arrogancia de postular que el único saber es el saber occidental moderno, claramente se mantendrá esa distancia que no permite la unión entre ciencia y pueblo. Es necesario cons-

truir otro tipo de gestión del conocimiento, otra ciencia, y otros conocimientos, donde se dé una equidad epistémica, una igualdad epistémica, y que dialogue. Cada uno con su respectiva forma de conocer, incluido el arte.

MB: En ese diálogo, que Boaventura de Sousa Santos denomina “ecología de los saberes”, ¿cómo pensás que se puede articular o institucionalizar el diálogo entre saberes? O, al revés, ¿conviene no institucionalizar ese tipo de diálogo? Incluíste el arte, pero también podemos pensar en los saberes populares y, entonces, puede surgir una tensión, porque cuando se tratan de institucionalizar esos diálogos, de alguna manera se están trayendo al campo de la ciencia, de los saberes validados. Entonces a partir de la premisa de construir puentes de diálogo: ¿te parece que tienen que ser puentes formalizados, institucionalizados, o eso atenta justamente contra las reglas de producción de discurso de las organizaciones sociales?

RRG: Hay que hacer las dos cosas. Hay que abandonar el famoso principio de extensionismo, en el que se muestra la arrogancia de las universidades: yo soy el que tengo el saber y voy al territorio, unilateralmente, a enseñarte lo que debes saber. Son formas de colonialismo que propongo cambiar por el principio de “interdependencia cognitiva”: desde el saber científico puedo aprender lo que existe en la sociedad.

Es necesario no solo más universidades en la sociedad, sino más sociedad en la universidad, en donde el proceso pedagógico y el proceso de búsqueda de la verdad esté articulado con la sociedad. A su vez, también crear otros espacios donde se pueda recoger, debatir, deliberar, pescar –llamémosle, en el buen sentido–, para buscar nuevos sentidos comunes, nuevas subjetividades, de lo que pasa en la propia sociedad. Y eso está surgiendo mucho: las universidades populares son formas alternativas. El peligro es que, en el campo instituido, ya institucionalizado, ese saber no sea para silenciar. Hay que estar atentos para que no pase.

MB: Te traigo a la actualidad que, en comparación con años anteriores, es un momento más trágico y más triste. Estamos frente a una nueva oleada neoliberal, en algunos casos con tintes conservadores, y rápidamente el primer impacto que tiene sobre el sistema científico y universitario es el ajuste presupuestario. Pensás que, además de ese impacto que ya estamos teniendo,

¿hay una forma neoliberal de hacer ciencia distinta a otras formas de hacer ciencia? Es decir, el impacto del neoliberalismo en el sistema científico y universitario ¿lo observás solamente en términos presupuestarios o también el paradigma cultural que trae consigo el neoliberalismo impactará en las universidades y en la ciencia? En ese caso, ¿de qué modo?

RRG: Existe una geopolítica de la ciencia, y el impacto del neoliberalismo en la ciencia depende de la división internacional del trabajo. En el norte, para el capitalismo, la ciencia es la búsqueda de una rentabilidad económica monetaria. Para los países del sur, no es fortuito que se disminuyan los recursos para la ciencia, porque eso es la no ciencia: ¿para qué investigar si te tienes que limitar a dar materias primas? No es necesario el valor agregado porque existen las ventajas comparativas: dedícate a esta especialización, y nosotros te enviamos los otros bienes y los otros servicios. Claramente existe una forma de hacer ciencia del neoliberalismo. De hecho, el problema no es solo el neoliberalismo, sino el autoritarismo neoliberal que, a diferencia de los noventa, se vincula con la democracia. En ese marco, es importante señalar que el gran problema del neoliberalismo no es solo el sistema de privatizaciones, sino el del sentido común que genera ese modelo económico. En este caso, a ese sentido común no le interesa la verdad. Simón Bolívar decía: “Nos dominarán por la ignorancia”, y esa es la mejor estrategia.

Obviamente, ese sentido común, sin una ciencia que aporte a las transformaciones sociales, sin una ciencia que resuelva los problemas de América Latina, que potencie las capacidades que tenemos, está condenado a generar un sentido común conservador que lleva a que los pueblos voten por candidatos que son neofascistas.

No es fortuito, una vez más, que se desinvierta en universidades, que se desinvierta en ciencia y tecnología como parte de una estrategia porque la clave de la nueva forma de acumulación es cierto tipo de producción de la ciencia. Los roles ya están distribuidos, y el rol de América Latina debe ser completamente marginal porque, de lo contrario, los procesos podrían revertirse en términos emancipatorios.

MB: Me gustaría cerrar la entrevista con dos preguntas más conceptuales. La primera es: ¿cómo te sentís con la categoría *capitalismo cognitivo*? Lazzarato, Negri, y otros plantean que el capitalismo cognitivo caracteriza el estadio

actual del capitalismo, en el cual la clave no es la producción de bienes sino fundamentalmente la producción de conocimiento, con la particularidad de que, por definición, el conocimiento se genera en común, se produce en común porque es una sedimentación de conocimientos previos que en común vamos produciendo y reproduciendo, pero luego es apropiado de manera privada. ¿Te parece, pues, que la de *capitalismo cognitivo* es una categoría interesante para pensar lo que sucede entre capitalismo y conocimiento? Y entonces, la segunda pregunta: ¿qué rol deberían tener las universidades en ese escenario? ¿Qué papel te parece que deben tener las universidades en un escenario de capitalismo cognitivo? ¿Deben ser un espacio de disputa; tienen, por otras razones, que subirse al tren de ciertas lógicas de producción de conocimiento? ¿Cómo observás este asunto?

RRG: Sobre la categoría de *capitalismo cognitivo*, algunos están a favor, otros en contra. Primero, el conocimiento siempre ha sido importante en todas las eras del capitalismo, como lo dice Ha-Joon Chang. Pero ahora, claramente, existen ciertas particularidades que plantean diferencias con otros estadios: se está produciendo una transición, en la que adquiere valor lo inmaterial. De hecho, si es que uno se pone en matriz marxista, desde mi punto de vista, ya no es únicamente el trabajo lo que da valor, sino que son las 24 horas del día; es la vida entera –donde también está el trabajo– en la cual uno no se da ni cuenta de que está trabajando para procesos de acumulación. Vivimos una nueva acumulación originaria que viene dada a través de la información, el dato, a través de la genética, que son las nuevas minas de oro del siglo XXI. Y en ese proceso de acumulación, el internet de las cosas, el internet logístico, el internet de las comunicaciones juegan un rol fundamental. No es fortuito que, en los últimos diez años, de las empresas más valoradas y más grandes a nivel mundial, las primeras cinco estén ligadas a las tecnologías de la información. Y esto corresponde a un cierto tipo de gestión del conocimiento institucionalizado a través, principalmente, de las normativas ligadas a la propiedad intelectual. El comercio ahora ya no es de bienes, el comercio es de innovación, de conocimiento, de intelecto social y, obviamente, ahí es fundamental el rol que juega el famoso “general intellect”. Va a tanta velocidad que lo único que lo puede seguir es el sistema financiero, por eso el sistema financiero se articula a través de las bolsas a los temas de la producción de las patentes. La universidad, que es la meca de generar ideas –llamémoslo

así—, no puede ser cómplice, menos en Latinoamérica, de ese juego. Y tiene que disputar el sentido no solo de producción de ese conocimiento, sino de apropiación de ese conocimiento. Debe recuperar, si lo vemos desde el punto de vista económico, una economía social de los conocimientos, de esa creatividad que existe, y dar la disputa para que no se den procesos de apropiación, muchas veces monopólica, de ese conocimiento. En la reciente Conferencia Regional de Educación Superior realizada en Córdoba, uno de los temas que planteamos desde el eje de ciencia y tecnología es que no es suficiente con una educación pública, gratuita y masiva —que hay que mantener—, y más ahora está en disputa por los procesos de mercantilización que existen no solo en la región sino a nivel mundial. Si tú tienes, en el mejor de los casos, universidades públicas con diferentes pedagogías para dar libertades de educación a los ciudadanos, pero sigues teniendo sistemas cognitivos o sistemas de conocimiento mercantiles o privados, lo que tendrás es un subsidio de la universidad hacia lo privado. Acaba de salir un estudio en México que indica que, de 60 patentes de universidades mexicanas, 53 se van a transnacionales, ni siquiera de México. Si es que la universidad no se da cuenta, o si es que tenemos y seguimos teniendo una universidad napoleónica, que lo único que hace es transmitir un conocimiento —que generalmente viene del Norte y no tiene aplicabilidad para transformar nuestras realidades—, estaremos frente a una universidad que está reproduciendo el sistema capitalista, colonial y patriarcal. Por lo tanto, es necesario, justamente, disputar un cambio epistémico de la propia universidad, y eso marcará la disputa que tiene que dar la universidad en el marco de la geopolítica mundial.

MB: La última pregunta es para que nos ayudes a pensar no solamente como comunidad académica en general, sino al interior de la propia universidad, donde tenemos trabajado el concepto de educación superior como derecho humano. ¿Cómo pensar a la educación superior como derecho humano, e incluso al conocimiento como derecho humano, más allá de cierta lógica liberal? Uno podría pensar que el piso mínimo es pensar que todos y todas deberían tener acceso individual a los conocimientos que se producen dentro del sistema de educación superior, del sistema científico. Sin embargo, ¿te parece que existe alguna pista, algún sendero para pensar la noción

de derecho a la educación superior, al conocimiento y a la ciencia, bajo una matriz un poco más exigente que las matrices liberales?

RRG: ¡Claro que sí! De hecho, nosotros planteamos ahora no solo el derecho humano a la educación y a los conocimientos –en plural–, sino que también es necesario hablar del derecho colectivo de los pueblos, que eso te rompe la matriz completamente liberal. Cuando uno está dando una disputa en el comercio internacional –voy a poner un ejemplo–, algo que no se quiere poner en esta disputa norte-sur es la transferencia tecnológica. Pude participar en negociaciones con Europa y cuando les planteamos esto, obviamente no les interesaba, porque a través de la no-transferencia tecnológica vienen los procesos de dependencia y de acumulación perpetua a través de los servicios, de propiedades intelectuales que se prolongan en el tiempo. En estos casos, no están atentando solo contra el derecho al conocimiento individual, sino que están atentando contra el derecho colectivo del desarrollo de los pueblos. Es necesario también disputarlo en la educación y en el conocimiento como parte de producción de bienes comunes. Tanto en el proceso pedagógico como en el proceso de construcción de verdad a través de la ciencia y la tecnología, es necesario reivindicar no solo el tema del derecho humano como algo individual, sino que es necesario colocarle la dimensión colectiva, que puede ser un territorio a nivel micro, puede ser un país y puede ser un continente.

MB: Muchas gracias por estar en la universidad y por esta conversación que tanto nos sirve para seguir pensando y repensando el rol de una ciencia distinta, de una ciencia vinculada a los procesos emancipatorios.

RRG: Felicidades por la universidad, por el espacio, muchas gracias.

Sobre los autores y las autoras

Jaime Bassa Mercado

Doctor en Derecho (U. de Barcelona), Magíster en Derecho (U. de Chile), Magíster en Filosofía (U. de Valparaíso). Profesor titular de Derecho Constitucional e investigador del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Teoría Social y Subjetividad, de la U. de Valparaíso. Director del Departamento de Derecho Público de la misma universidad y del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Valparaíso.

Mauro Benente

Abogado y Doctor en Derecho (UBA). Profesor de Teoría del Estado (Facultad de Derecho-UBA) y de Filosofía del Derecho (UNPAZ). Director del Instituto Interdisciplinario de Estudios Constitucionales (UNPAZ).

Leónidas Chilibinga Castillo

Abogado, experto en derecho de la educación. Asesor jurídico de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional del Ecuador.

Mabel Dávila

Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO) y candidata a Doctora en Ciencia Política (UNSAM). Profesora de IUSUR, FLACSO y Capacitadora de Maestros Rurales (Ministerio de Educación).

Sergio Friedemann

Licenciado en Ciencia Política, Profesor de enseñanza media y superior en Ciencia Política y Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Profesor adjunto del seminario “Sujetos, identidades y proyectos políticos en la historia reciente: las transformaciones del peronismo (1955-1976)” (FSOC-UBA); Profesor adjunto del “Taller de la orientación Política Latinoamericana” (FSOC-UBA); Jefe de Trabajos Prácticos de Filosofía (FSOC-UBA). Becario postdoctoral del CONICET.

Enrique Martínez Larrechea

Licenciado en Sociología (UdelaR), Magíster en Ciencias Sociales (FLACSO), Magíster en Democracia y Educación (UB) y Doctor en Relaciones Internacionales (USAL). Investigador del SNI, Uruguay. Rector de la Fundación IUSUR.

Horacio Moreno

Bibliotecario (Facultad de Filosofía y Letras, UBA). Estudios incompletos de la Maestría en Metodología de la Investigación Científica (UNLa). Profesor adjunto de Problemática Universitaria I, Problemática Universitaria II y Archivología y Documentación en la Tecnicatura de Administración y Gestión Universitaria (UNPAZ). Director General de Gestión de la Información y Sistema de Bibliotecas (UNPAZ).

Marco Navas Alvear

Abogado (Universidad Central del Ecuador), Magíster en Estudios Latinoamericanos (Universidad Andina Simón Bolívar, Quito), Doctor en Ciencias Políticas (Freie Universität, Berlín). Profesor titular del Área de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y coordinador de los programas de posgrado en derecho constitucional de la misma universidad.

Nayla Pis Diez

Licenciada en Sociología y Doctora en Ciencias Sociales (UNLP). Especialista en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Federal de Juiz de Fora (Minas Gerais, Brasil). Docente en las Facultades de Humanidades y Ciencias de la Educación y de Trabajo Social de la UNLP. Becaria postdoctoral por el CONICET.

René Ramírez Gallegos

Economista. Magíster en Desarrollo Económico (Instituto de Estudios Sociales, Holanda) y Magíster en Gobierno y Políticas Públicas (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México). Secretario de Educación Superior Ciencia y Tecnología e Innovación de Ecuador entre 2011 y 2017.

Guido Riccono

Profesor de Historia y Doctor en Educación (UBA). Docente a cargo de Historia de la Educación y Política y Legislación de la Educación (Universidad Nacional del Comahue). Becario posdoctoral del CONICET.

Federico G. Thea

Abogado (UBA) y Magíster en Derecho Público y Derechos Humanos (University College, London). Profesor de Análisis Jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (UNPAZ) y de Derechos Humanos y Garantías (Facultad de Derecho-UBA). Rector de la UNPAZ.



Antes de finalizar esta introducción a los procesos por los cuales los pueblos *viven* en nuestras universidades, a estas historias de las conquistas del desarancelamiento de la educación superior, a las historias de las conquistas del derecho humano a la educación superior, no podemos olvidar que los derechos nunca están dados, siempre se conquistan; se defienden, se resguardan y, muchas veces, se pierden. La gratuidad de los estudios superiores que se conquistó en 1949 fue suprimida de la legislación argentina con la dictadura iniciada en 1955, restituida al plano legislativo recién en 1974, y en 1980, bajo otra dictadura, nuevamente suprimida. Finalmente, tras 32 años de democracia, en el año 2015, la gratuidad volvió a estar presente en la legislación. Los hitos legislativos de 1949, 1974 y 2015 representan poderosas conquistas de derechos y este libro pretende no solamente recordarlas sino, fundamentalmente, contribuir a su defensa y resguardo.

[Extracto del Prólogo]