

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO IDENTIDAD NACIONAL

Por Maximiliano Abad¹

Honorable Senado de la Nación Argentina



Resumen: La autonomía universitaria, en tanto principio constitutivo del sistema de educación superior de nuestro país, adquirió su rango constitucional en la reforma de la carta magna de 1994. Tres décadas después sigue teniendo un papel sostenido en las controversias y en el debate público que se estructuró a partir de la sanción de la Ley de Financiamiento Universitario y el posterior veto presidencial.² Comparto aquí un recorrido por los antecedentes históricos, el impulso de la reforma constitucional de 1994 y su validez actual.

I - AUTONOMÍA: PRINCIPIO CONSTITUTIVO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Resulta interesante contemplar la repentina visibilización de la autonomía universitaria como rasgo organizacional y edificador de las casas de estudio argentinas, y al mis-

¹ Abogado (Universidad Nacional de Mar del Plata). Senador nacional por la provincia de Buenos Aires y desde 2021 presidente de la Unión Cívica Radical (UCR) de la provincia de Buenos Aires. Fue presidente de la Federación Universitaria Argentina (2004), concejal del distrito de General Pueyrredón (2007-2015), diputado de la provincia de Buenos Aires por dos períodos, convirtiéndose, en el último de ellos, en presidente del Bloque de Juntos por el Cambio (2015-2023). Militó desde sus catorce años en la UCR.

² La Ley 27.757, sancionada el 12 de septiembre de 2024, obtuvo veto total por parte del Poder Ejecutivo mediante el Decreto 879/24.

mo tiempo verificar la conflictividad creciente que desatan los intentos del Gobierno nacional de avanzar en un proceso de auditorías a través de organismos dependientes del propio Poder Ejecutivo, como la Sindicatura General de la Nación.

Ahora bien, esta tensión entre el Poder Ejecutivo Nacional y las universidades públicas no tiene nada de original ni de novedoso. Es un conflicto con densidad histórica y con ciertas líneas de continuidad que nos remiten a los orígenes y la consolidación del Estado moderno de Argentina, a la Reforma Universitaria de 1918, a los intentos sostenidos por quebrar la independencia institucional, al proceso de normalización de las universidades que impulsó el presidente Raúl Alfonsín y a la reforma de la carta magna acaecida en 1994, para citar las etapas más relevantes que, a mi juicio, explican esta relación compleja entre el Estado nacional y las universidades públicas.

Si bien la Convención Constituyente de 1994 intentó resolver esta discusión con la jerarquía constitucional impresa en su articulado, no podemos obviar que sigue siendo una facultad jaqueada, discutida y en tensión permanente, desde la propia promulgación de la Constitución vigente.

Por todo ello, resulta necesario indagar en la historicidad del principio rector de la autonomía en nuestro país, en su consagración institucional y su deriva actual. En otras palabras, y asistidos por las preguntas que precisan el abordaje que quiero compartir: ¿cómo se institucionalizó la autonomía universitaria en Argentina?; ¿qué implicancias tuvo el proceso de la Reforma Universitaria en su proyección institucional?; ¿cuáles fueron sus principales amenazas y restricciones?; ¿de qué forma se restablece el principio de la autonomía en la recuperación de la democracia?; y, por sobre todas las cosas, ¿cómo adquiere y que genera su rango constitucional?

Planteados los interrogantes, el espejo retrovisor nos deposita en los embriones de la estatalidad de nuestro país.

En primer lugar, la propia construcción del Estado moderno se expresó en "la conformación de una instancia política que articuló la dominación en la sociedad y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones" (Oszlak, 1997, p. 16) que permitieron su estructuración en la segunda mitad del siglo XIX.

La sanción de la denominada Ley Avellaneda, en el año 1885, no solo reflejó una incipiente voluntad estatal de acompañar e institucionalizar las universidades de Córdoba y de Buenos Aires, sino que reveló la intencionalidad de "controlarlas". Un primer paso en la dirección de validar ciertos niveles de autonomía universitaria, aunque con restricciones y vigilancias para su ejercicio.

Un segundo mojón, reconocido, valorado y –podríamos decir hoy– "virilizado" a escala continental y luego en territorio europeo, fue el movimiento de la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918. Allí sobresalió el impulso democratizador intra y extrauniversitario que protagonizaron los estudiantes, como así también la búsqueda de autonomía y de eman-

cipación de las universidades. En otras palabras, la Reforma del 18 impulsó una visión expandida de la autonomía universitaria no solo anclada en la relación con el Poder Ejecutivo, sino también ligada a la autonomía institucional en las funciones esenciales de la Universidad, esto es, en la docencia, la investigación y la extensión.

El tercer período en este abordaje necesariamente abreviado de la historicidad, constitucionalidad y proyección de la autonomía nos remite al largo período de inestabilidad institucional y a la matriz golpista que azotaron a nuestro país entre 1930 y 1983. En dicha temporalidad podemos situar tensiones vinculadas a los designios disciplinadores y represivos de las dictaduras cívico-militares que atentaron contra los Gobiernos populares de Hipólito Yrigoyen y Juan Domingo Perón, Arturo Frondizi y Arturo Humberto Illia, –contemplando la distorsión que presupone la proscripción del peronismo en estos dos últimos ejemplos– pero también se pueden verificar en la profundización de los conflictos en algunos períodos democráticos, como se trasluce en la relación esquiua entre las Administraciones peronistas y las autoridades y las representaciones gremiales de las universidades. Las intervenciones, las designaciones de rectores interventores y la anulación de concursos, por citar algunos ejemplos, pusieron en evidencia las dificultades para conciliar el decisionismo estatal con la autonomía universitaria.

Podemos expresarlo de otro modo: los reiterados intentos de “manejar” lo inmanejable, de incluir de manera mecánica a las casas de estudio como un engranaje más de la Administración del Estado, chocaron con una autonomía política, cultural y social con mucha presencia en el mundo universitario desde la gesta de Córdoba, luego extendida al resto del país.

Es más, la creación de la Universidad Obrera Nacional –hoy Universidad Tecnológica Nacional– y la consagración de la gratuidad de la educación superior al suspenderse el cobro de aranceles,³ que se institucionalizaron en este ciclo, se tradujeron en un alcance mayor y en oportunidades para sectores sociales que nunca habían podido acceder a estudiar, pero no aplacaron la tensión entre la comunidad universitaria y el Gobierno, que intentaba vanamente controlarlas.

A este tercer período tumultuoso podemos agregarle un cuarto momento, acotado en el tiempo pero fecundo en su impacto. Me refiero al pequeño interregno de 1958 a 1966, en donde las universidades públicas alcanzaron un reconocimiento internacional a partir del fortalecimiento de sus propias capacidades y el liderazgo académico y político de sus autoridades, al mismo tiempo quedel impulso decidido de la autonomía institucional y un presupuesto acorde a las necesidades de expansión de la cobertura estatal del derecho a la educación.

La Noche de los Bastones Largos y la violencia creciente nos permiten describir un nuevo período atravesado por el éxodo de los mejores docentes e investigadores y el en-

³ Decreto 29.337, del 22 de noviembre de 1949.

frentamiento entre la comunidad universitaria y las sucesivas intervenciones que inclusive abarcan la última experiencia democrática antes del 24 de marzo de 1976.

El terrorismo de Estado, el arancelamiento, la censura y la persecución ideológica conforman el cuadro desolador que se cristalizó en la última dictadura militar. Estudiantes, docentes, investigadores y nodocentes desaparecidos, torturados y exiliados son testimonio lacerante de las atrocidades que se perpetraron en el período más oscuro de nuestra historia. La Universidad pública languideció en este período y se oprimieron las capacidades universitarias, especialmente en la investigación y en la vinculación con la comunidad.

En este sentido, la recuperación de la democracia no solo selló el contrato entre la ciudadanía y la Constitución, sino que dio impulso a una nueva fase en la relación entre el Estado y las universidades. Si bien comprendió una temporalidad que se enmarca en el trienio 1983-1986, su proyección institucional llega hasta nuestros días. A través del Decreto 154, del 13 de diciembre de 1983 –tan solo tres días después de asumir–, el presidente Ricardo Alfonsín dispuso una serie de medidas que pusieron en valor la gesta de la Reforma Universitaria de 1918 y de la experiencia de gobierno de Illia, además de establecer las bases para la arquitectura basal del sistema público de universidades.

Siguiendo a Linares (2023), con el decreto referido, el sistema universitario se transformó radicalmente en comparación con su configuración en tiempos de terrorismo de Estado. A saber:

- Se recuperaron los estatutos universitarios vigentes al 29 de julio de 1966, para que luego cada universidad adoptase de manera autónoma su propio estatuto.
- Se constituyeron los órganos de cogobierno autónomo de carácter provisorio hasta la realización de las asambleas universitarias correspondientes.
- Se suspendieron los concursos realizados en la dictadura.
- Se reconocieron y legalizaron los Centros de Estudiantes, las Federaciones Universitarias Regionales y la Federación Universitaria Argentina.
- Se eliminaron las disposiciones discriminatorias y proscriptivas existentes para el acceso a los cargos docentes y nodocentes y se promovió la reincorporación de docentes y nodocentes expulsados en las etapas anteriores.

Este impulso democratizador impactó de manera sustantiva en la conformación de un sistema universitario autónomo, con ingreso directo, gratuito, cogobernado, con concursos para docentes e investigadores y con la extensión universitaria como vector de desarrollo y de interacción con la sociedad.

Del modelo restrictivo, arancelado, vigilado y censurado de la última dictadura militar, pasamos a contar con un modelo de Universidad autónoma, con un irrefrenable aumento de su matrícula, con una activa participación de todos sus claustros y con la rápida articulación de un entramado con la sociedad civil y el Estado en todos sus niveles.

Es cierto que las dificultades para el financiamiento del Estado generaron conflictos en el sistema universitario, pero no es menos cierto que las universidades crecieron y se consolidaron a partir de la institucionalización de sus estatutos y del esfuerzo de la comunidad universitaria como de todas sus representaciones.

Por último, y en la etapa previa a la modificación de la carta magna, la presidencia de Carlos Menem se destaca por la implementación de políticas universitarias consonantes con el proceso de privatizaciones, achicamiento del Estado e intentos por socavar la autonomía de las casas de estudio, al calor de las recomendaciones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Fueron años donde se propalaron fuertes cuestionamientos al financiamiento público, la autonomía institucional ampliada y la autarquía financiera del sistema universitario.

Al respecto, y para ingresar en lo acaecido en 1994, podríamos afirmar que la reforma constitucional de 1994 se constituye en una *rara avis* para el clima de época reinante en buena parte del mundo occidental. Lejos de las tesis neoliberales y del Consenso de Washington, la modificación del texto constitucional no solo reedifica las competencias de cada uno de los poderes del Estado, sino que también se expresa en una ampliación de derechos a través de la adhesión a pactos y convenciones internacionales.

En dicha orientación, y vehiculizadas a través del núcleo de coincidencias básicas que tejieron, las dos fuerzas mayoritarias de ese entonces –el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical– coincidieron en otorgarle rango constitucional a la autonomía y a la autarquía universitarias.

II - IMPLICANCIAS POLÍTICAS, INSTITUCIONALES Y CULTURALES A PARTIR DE LA CONSAGRACIÓN DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

En primer lugar, y siguiendo a Álvarez (2023), podemos aseverar que la integración al texto constitucional vino a resolver décadas de conflictos y enfrentamientos entre las universidades y el Estado en términos estructurales. El pasaje de los decretos y las leyes a la jerarquía constitucional plantea una instancia de superación de las tensiones y los enfrentamientos.

En segundo lugar, los acuerdos políticos que cimentaron la reforma constitucional le otorgaron espesura y validez a un fenómeno poco usual en la historia argentina. Estamos hablando del denominado “Núcleo de coincidencias básicas”, y a la vez estamos señalando un acuerdo puntual en la manera de concebir la relación entre el Estado y las universidades, tras décadas de enfrentamientos entre ambas identidades políticas.

En tercer término, la autonomía reconocida en el texto constitucional, vino a descomprimir una porción importante de los conflictos al producirse el traslado de funciones de contralor y de auditoría pública al ámbito del Poder Legislativo.

En cuarto lugar, la autonomía universitaria consagrada en el artículo 75, inciso 19, de la Constitución nacional no solo refiere a la autonomía institucional, sino que comprende un concepto de autonomía multidimensional, esto es, autonomía política, institucional, académica, económica y financiera. Una autonomía efectiva.⁴

Por último, y aquí radica su mayor impacto en el tiempo, la naturaleza de la redacción y de la aprobación del texto constitucional exhibió que las políticas de Estado en Argentina no son imposibles ni descabelladas. Que es necesario concebirlas, idearlas, discutir las y llevarlas a la práctica si pretendemos construir una nación con modernización y desarrollo sustentable. Las políticas de Estado trascienden administraciones, ordenan jurídicamente y nos habilitan a poner el acento en las problemáticas que nos aquejan. Por eso, me parece un ejercicio pedagógico recordar y destacar el papel sustantivo que se le imprimió a la autonomía universitaria en el texto constitucional y, al mismo tiempo, revalorizar los acuerdos intra e interpartidarios para la gestión pública.

En democracia, es imperioso respetar y hacer respetar todas las diferencias y, al mismo tiempo, revalorizar y potenciar lo que nos une (Dubet, 2017).

REFERENCIAS

- Oszlak, O. (1997). *La formación del Estado argentino. Origen, progreso y desarrollo nacional*. Planeta.
- Linares, R. (2023). *La normalización universitaria (1983-1986). Una gesta colectiva*. <https://fcpolit.unr.edu.ar/la-normalizacion-universitaria-1983-1986-una-gesta-colectiva/>.
- Álvarez, G. (2023). *Misión cumplida. Cómo la Reforma Universitaria llegó a la Constitución Nacional*. Eudeba.
- Dubet, F. (2017). *Lo que nos une. Cómo vivir juntos a partir de un reconocimiento positivo de la diferencia*. Siglo XXI.

⁴"Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales".