

Incidencia de la Reforma Universitaria en la formación de las leyes sobre educación universitaria de los gobiernos peronistas, y el estatuto de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.¹

Estefanía Sara Villalba²

Resumen

Este artículo recorre la historia universitaria argentina con el objetivo de rastrear los elementos de la Reforma que incidieron durante los gobiernos peronistas en Argentina. Mediante un método de reconstrucción histórica, a través de fuentes bibliográficas y jurídicas, se identifican los elementos que influyeron en el diseño del Estatuto de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

Palabras clave: Reforma Universitaria – Argentina – Educación superior – Estatuto UNLZ

¹ Artículo ganador del Certamen “Centenario de la Reforma Universitaria” de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora – Sede Zárate, realizado en el año 2019. Los artículos participantes del concurso fueron evaluados por un jurado integrado por docentes y especialistas de la Facultad de Derecho de la UNLZ.

² Estudiante de la carrera de Abogacía de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora – Sede Zárate. (teffi_2@hotmail.com)

Contexto Histórico

En 1880 Argentina se había terminado de constituir como Estado-Nación. Durante este período en el país funcionó una democracia restrictiva.

Durante el siglo XIX los países de América Latina estaban dirigidos por gobiernos oligárquico-liberales que se apoderaron del Estado. Los partidos eran entidades embrionarias, sin estructura permanente. Eran instituciones regidas por grupos de notables que solo se convocaban para las elecciones. Además la relación ciudadano-partido-elecciones era muy diferente, el sufragio no era universal, sino censatario, sólo algunos podían votar. Las elites monopolizaron el poder bajo un signo de autoritarismo y personalismo en una época en la que los partidos eran sólo organizaciones formales. En nuestro país el único partido que monopolizaba toda actividad política era el Partido Autonomista Nacional.

“Las oligarquías latinoamericanas resistieron a la democratización del sistema político. La lucha contra el fraude y la exclusión surgió fuera de las élites dirigentes, y convocaron a sectores conservadores que buscaban la modernización política” (Rouquié A. 1994)

Ya en la primera década del siglo XX el país tenía una estructura partidaria más completa con el P.A.N. representante de los sectores conservadores, la Unión Cívica Radical y el Partido Socialista tenían la representación de la clase media y la clase baja respectivamente. Estos partidos participaban en la puja por el poder.

Las nuevas formaciones políticas presionaban y luchaban por una democracia ampliada. Es así que se sanciona la Ley General de Elecciones, también denominada “Ley Sáenz Peña” que establecía el voto secreto, individual y obligatorio para todos los varones de la República Argentina. A partir de este momento se integran al sistema político todos los sectores sociales que antes estaban al margen del sistema.

Comienza un momento histórico de aumento de ciudadanía y de democracia ampliada. El primer presidente que surge de esta Reforma Política es Hipólito Yrigoyen comienza entonces una renovación política. Pero el antiguo orden conservador mantuvo su poder en el congreso, en la justicia y en otros sectores como el sistema educativo.

Un nuevo orden se fue gestando en varios ámbitos. Con la inmigración y la industrialización entraron en escena las clases medias y el proletariado. Estos nuevos actores estaban a la

búsqueda de una representación, es así como los partidos políticos se adaptaron a estas exigencias y progresivamente hasta la segunda guerra mundial surgieron nuevas fuerzas o se modernizaron las existentes para integrarlos.

A nivel mundial hubo grandes cambios. En 1914 comenzó la primera guerra mundial que terminará recién en 1918. Julio V. González, ideólogo de la Reforma universitaria, dirá que la guerra “sacudió el mundo con la crisis más aguda que haya sufrido la humanidad desde la Revolución Francesa”³. En el país se organizaron comités de apoyo a los aliados y en Córdoba también participaron.

En Rusia se produce en 1917 la Revolución bolchevique de octubre contra la Rusia de los zares. Esta revolución fue una luz que se encendió en la posguerra, tras el desastre de la gran conflagración mundial. Aparecía como un escenario de nuevos idealismos.

En Europa después de la primera guerra mundial se produce una crisis de la democracia liberal y es el momento del ascenso de los autoritarismos en Europa.

En Argentina la revolución bolchevique tuvo su influjo entre los jóvenes que se vieron deslumbrados por la caída del viejo régimen zarista. Uno de los maestros de esa juventud fue José Ingenieros que difundía las ideas socialistas, también se contagiaron de los ideales de Alfredo Palacios y Juan B. Justo. Estos y otros líderes influenciaron mucho a los estudiantes cordobeses. El movimiento estudiantil de esta provincia también fue apoyado por los anarquistas, de gran predicamento en la época. También hubo grandes sectores del radicalismo y un sector liberal que los apoyaron.

La Universidades antes de la Reforma de 1918

La situación de las universidades argentinas no era uniforme. La universidad de Buenos Aires, estaba imbuida de las nuevas ideas sociológicas y era más moderna. La Universidad de La Plata era la más abierta y científica gracias a la influencia de Joaquín V. González que le imprimió un carácter más humanista. La más atrasada y retardataria de todas las universidades argentinas era precisamente la de Córdoba donde estalló la Reforma Universitaria.

³ Julio V. González, *Significación Social de la Reforma Universitaria*, en: Reforma Universitaria ;918-1984, Ed. Municipalidad de Córdoba, 1984, p,29

La ciudad de Córdoba a comienzos del siglo XX era tradicionalista, conservadora con una gran preeminencia de la iglesia. La Universidad era el fiel reflejo de la sociedad

Ferrero dice: “la solemne Casa de Trejo seguía siendo una institución tan anacrónica, excluyente y alejada de la ciencia casi como en el siglo anterior”⁴.

Héctor Ripa Alberdi decía “Venían gobernando nuestro país en política como en enseñanza hombres del pasado siglo, viejas ideas y viejas teorías eran el pan desabrido que se brindaba a las nuevas generaciones”

En la Universidad de Córdoba las cátedras eran casi hereditarias, los profesores no constituían el gobierno universitario. Un alumno que egresaba debía jurar sobre los santos Evangelios. La influencia de la iglesia era muy grande en la universidad

En 1918 la universidad mediterránea vivía bajo el monopolio de las Academias que eran los grupos de profesionales en vinculación directa con el poder político y también económico. Toda la vida universitaria dependía de este poder que no era más que una extensión del régimen oligárquico.

Es así que los alumnos al ver bloqueadas todas las posibilidades de modernización y reforma y no tener eco entre las autoridades formaron un comité pro-reforma demandando democratización de los claustros, participación estudiantil y docente.

Pero el poder oponía resistencia a los cambios, se mostraba intransigente. Esta posición tuvo como efecto la mayor radicalización del movimiento estudiantil.

En el país a partir de 1912 comenzó la ampliación de derechos políticos y la democratización. La ciudadanía buscaba profundizar esa tendencia en otros ámbitos. En Córdoba esas demandas llegaron a los claustros, las clases medias pujaban por ingresar a la universidad y la resistencia de la oligarquía provincial fue intolerable para el estudiantado.

Los tiempos habían cambiado, se buscaba la ampliación de derechos políticos y sociales, pero el sistema conservador universitario no lo recibió y se abroqueló en el poder. Los estudiantes convocaron a una huelga, así estalló la Reforma Universitaria.

⁴ Roberto A. Ferrero. Historia Crítica del Movimiento Estudiantil de Córdoba. Tomo I (1918-1943). Alción Editora, Córdoba 1999, pág. 11.

Introducción a las Bases Legales

Los hechos acaecidos durante los primeros años del Siglo XX, nacionales e internacionales y el crecimiento poblacional debido a la inmigración, dio origen a una incipiente clase media, que llevó a los estudiantes a la búsqueda de democratizar la universidad y la necesidad de modificar los reglamentos y estatutos universitarios.

Las bases programáticas que estableció la Reforma en el Manifiesto Preliminar de la Reforma Universitaria de 1918, fueron:

- Cogobierno estudiantil
- Autonomía universitaria
- Docencia libre
- Libertad de cátedra
- Concursos con jurados con participación estudiantil
- Investigación como función de la universidad
- Extensión universitaria y compromiso con la sociedad

En los postulados no se hablaba de gratuidad de la enseñanza, sino que posteriormente se integró el tema de la rebaja o eliminación de aranceles.

Cabe destacar que la Constitución de 1853-60 tiene una sola norma, que figura entre las atribuciones del Congreso, referida a la educación superior. Según el artículo 67 inciso 16, corresponde a dicho Cuerpo “proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria”.

Sobre esta base y solamente tomando algunos de los postulados de la reforma, se puntualizará lo dispuesto en la Ley 13031 de 1947, durante el gobierno del Grl Perón, la Ley 14297 de 1954, durante el segundo mandato de Perón y la Ley 20654 de 1974, durante su tercera presidencia.

Posteriormente se extractará del Estatuto de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ), algunos de los puntos mencionados.

Reseña de las Leyes o Decretos referidos a la educación universitaria de los gobiernos peronistas

Entre 1947 y 1955, la orientación de la legislación universitaria experimentó un cambio notable con respecto a la ley anterior (1897, gobierno de Roca), en parte consecuencia de un cambio profundo en el contexto político y socioeconómico del país. En ese marco, el gobierno sancionó primero, en 1947, la Ley 13031, que, si bien por un lado reconocía la autonomía “académica y científica” de las universidades, por el otro contenía una gran cantidad de normas destinadas a regular la vida de las universidades.

La Reforma Universitaria promovió la participación de los estudiantes en el gobierno universitario. Sin embargo, el cogobierno universitario se concreta recién en diciembre de 1955 (Decreto Ley N° 6.403) con el gobierno de facto del Gral. Pedro Eugenio Aramburu, que estableció, siguiendo la caracterización de Emilio F. Mignone en su libro Política y Universidad: el estado legislador (1998), el “mítico gobierno tripartito de docentes, estudiantes y egresados”.

La Reforma no estableció la gratuidad de los estudios universitarios. Recién por Decreto N° 29.337 de noviembre de 1949, el entonces presidente Juan Domingo Perón estableció la Supresión de Aranceles Universitarios.

En texto señalaba que “el engrandecimiento y auténtico progreso de un pueblo estriba en gran parte en el grado de cultura que alcance cada uno de los miembros que lo componen”. Agregaba “una forma racional de propender al alcance de los fines expresados es el establecimiento de la enseñanza universitaria gratuita para todos los jóvenes que anhelen instruirse para el bien del país”.

Se trató de una medida que impulsaba la inclusión de sectores antes marginados del conocimiento superior de nuestro país. Permitió, además, considerar a la educación universitaria no como un privilegio, sino como un derecho social.

El Decreto produjo numerosas críticas principalmente de aquellos sectores que habían gobernado la Universidad durante los años anteriores y desde las organizaciones estudiantiles Federación Universitaria Argentina (FUA) y FUBA.

Durante los dos primeros Gobiernos peronistas se establecieron la Universidad Obrera Nacional, se expandieron como nunca antes las escuelas técnicas, se reemplazó el viejo Ministerio de Justicia e Instrucción Pública por el de Educación, otorgándole a esta cartera la debida jerarquía dentro del Estado.

Además, se normalizó la carrera docente a través de la formulación de un estatuto en 1954. Cuatro años más tarde de la gratuidad de 1949, Perón estableció el ingreso irrestricto. Como consecuencia de todas estas medidas se dio un aumento de la matrícula universitaria, que pasó de 40.284 alumnos en 1945 a 138.871 en 1955.

En los planes quinquenales, puesto en vigencia en diciembre de 1952, se consideraba la formación y capacitación científica.

En 1954, se sancionó otra ley universitaria, la 14.297, que intentaba adecuar la legislación universitaria a la reforma constitucional que había tenido lugar en 1949. Esta ley, que reemplazó a la de 1947, tuvo una vigencia muy breve, hasta 1955, en que el gobierno peronista fue depuesto por un golpe militar.

Sin embargo es importante señalar que según Juan José Hernández Arregui, “Los postulados de la Reforma del 18, extensión universitaria, agremiación estudiantil, becas, residencias estudiantiles, cooperativas, comedores y asistencia médica gratuita, Universidad abierta al pueblo, equivalencia de títulos para los estudiantes latinoamericanos, etc., fueron conquistas de la época de Perón” (Arregui, 2004: 367-368).

Además Arturo Jauretche, de manera similar a Hernández Arregui, consideró positivo el origen radical del movimiento reformista, pero concluyó igual que éste, que la experiencia no prosperó en forma íntegra al desnaturalizarse el movimiento original.

En 1974, la ley 20.654, fue expresión del consenso posible en ese momento entre el radicalismo y el peronismo y que tuvo poca aplicación debido al contexto sociopolítico convulsionado y el fracaso del gobierno peronista y el consecuente golpe militar.

Leyes de los Gobiernos peronistas

- Gobierno universitario

La Ley 13.031 de 1947, sancionada durante el primer gobierno de Perón, menciona que el gobierno universitario está compuesto por el Consejo Universitario, que se integrará por el Rector, el Vicerrector, los Decanos y los Vice decanos y las Facultades por el Consejo Directivo y decanos. El Consejo Directivo está formado por el Decano y 10 Consejeros, 1 delegado alumno por cada escuela, con voz pero sin voto.

La Ley 14.297 de 1954, dictada durante el segundo mandato de la Presidencia de Perón indica al respecto que el Consejo Universitario está formado por el Rector, los Decanos y Vice decanos. El Consejo Directivo se integra por el Decano y 11 consejeros y 1 alumno delegado y las facultades por los Decanos y Consejeros Directivos.

La Ley 20.654 de 1974, durante el nuevo mandato de Perón iniciado en 1973, señala que la Asamblea universitaria, la integra el Rector y los miembros del Consejo Superior y los miembros de los Consejos directivos de las unidades académicas. Por otra parte el Consejo Superior está compuesto por el Rector, los Decanos y representantes de los tres estamentos universitarios (docentes, estudiantes y no docentes).

- Organización del personal académico. Concurso docente.

La Ley 13.031, señala al respecto que el profesor titular será designado por el Poder ejecutivo de una terna, previo concurso de méritos, títulos, antecedentes y trabajos. No podrá ejercer simultáneamente otra actividad pública. Los profesores adjuntos son nombrados por concurso o por reconocida personalidad académica y reemplazarán a los titulares en el desempeño de sus cátedras y demás funciones.

La Ley 14.297, especifica que los profesores titulares los designará el Poder Ejecutivo de una terna elevada por el Rector previo concurso de méritos y trabajos. Los adjuntos son nombrados por concurso por el Consejo Directivo con aprobación del Consejo Universitario y los extraordinarios son propuestos por el Consejo Directivo al Universitario con las mismas condiciones que los profesores titulares.

La Ley 20654, dice que esta organización corre por cuenta exclusiva de las autoridades universitarias no estatales. Los profesores de todas las categorías deberán poseer título universitario o en su defecto de manera estrictamente excepcional antecedentes objetivamente evaluables por los que se acredite la debida competencia.

- Extensión universitaria

La Ley 13031, dice que las universidades deberán crear y sostener institutos de investigación, cursos de perfeccionamiento o de especialización. Fomentarán el desarrollo de publicaciones científicas, sociales, jurídicas, económicas, literarias y artísticas.

La Ley 14297, menciona que las universidades debe instituir cursos de extensión universitarias y favorecer toda forma de difusión de la cultura, debiendo el decano de cada facultad organizar las actividades de extensión universitaria. Las facultades reglamentarán la enseñanza para graduados, organizando centro de graduados y cursos de perfeccionamiento.

La Ley 20654, al respecto indica que las universidades privadas, deberán preservar, difundir y transmitir la cultura, en especial, el patrimonio común de valores, espirituales de la nacionalidad. Deberá realizar investigación científica, humanística y tecnológica en el más alto nivel y estimular la creación artística. Deberá organizar la orientación, especialización, perfeccionamiento y actualización de sus graduados.

Estatuto de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ)

- Autonomía y cogobierno

La UNLZ modifica su estatuto en 1998, con la intención de conformar una casa de altos estudios con la misión específica de crear, preservar y transmitir la cultura universal, reconoce la libertad de enseñar, aprender e investigar y promueve la formación plena del hombre como sujeto y destinatario de la cultura.

Además organiza e imparte la enseñanza científica, humanista, profesional, artística y técnica contribuyendo a la coordinación de los distintos ciclos educativos, estimula las investigaciones, el conocimiento de las riquezas nacionales y los sistemas para utilizarlas y los servicios de extensión universitaria hacia todos los sectores populares.

En virtud de su autonomía se da su Estatuto, elige sus autoridades, designa o contrata personal y se vincula con otras Universidades e Instituciones Nacionales o extranjeras.

Se establece que la enseñanza tendrá carácter democrático y contenido ético, cultural, social, científico y profesional. Será objetiva y con libertad académica sin discriminaciones o imposiciones políticas o de cualquier carácter, promoviendo los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y garantiza el libre acceso a los estudiantes, el principio de gratuidad de la educación pública estatal ejerciendo su autonomía y autarquía.

- Gobierno universitario.

Los órganos de gobierno de la Universidad y de las Facultades se constituyen con la representación de los docentes y estudiantes. Se integrará también con representantes no docentes con voz y sin voto. También deja constancia que pueden integrarlos graduados de la Facultad respectiva sin guardar relación de dependencia.

El gobierno de la universidad es ejercido por La Asamblea Universitaria: órgano supremo de la Universidad. Se integra con el Rector, los decanos y 12 representantes titulares por cada Facultad con representación proporcional de profesores, auxiliares docentes, incluyendo en este sector a graduados, estudiantes y no docentes.

El Consejo Superior: se integra con el Rector, (con quien conjuntamente ejerce el gobierno y la jurisdicción superior universitaria), Decanos de las Facultades, 2 representantes docentes, uno por los estudiantes por cada Facultad y 1 representante no docente por la Universidad con voz y sin voto. Se reunirá en sesión ordinaria una vez al mes y en extraordinarias cuando sea convocado por el Rector o a pedido de un tercio de sus miembros. Las Sesiones serán públicas mientras el cuerpo no disponga lo contrario.

El Rector: representante máximo de la Universidad en todos los actos civiles, administrativos y académicos. Ciudadano argentino, tener más de 30 años y ser o haber sido profesor ordinario de la Universidad Nacional. Durará 4 años en sus funciones y podrá ser reelecto.

La Universidad contará con dos Vicerrectores, uno académico y otro administrativo, quienes deberán cumplir con los mismos requisitos del Rector.

El gobierno de las Facultades es ejercido por los Consejos Académicos, que se integran con el Decano, 12 miembros titulares, 6 profesores, 2 auxiliares docentes y 4 estudiantes y un representante del personal no docente, con voz y sin voto.

Los Decanos, duran 4 años, deberán ser argentinos, tener más de 30 años y haber sido profesor ordinario de Universidad Nacional. Podrá ser reelecto. Además existe un Vicedecano.

- Formas de elección y designación de autoridades.

La Universidad integra su cuerpo electoral con docentes, en sus diversas categorías y estudiantes y con no docentes de acuerdo lo prevé el Estatuto.

Estos participarán en la formación de su gobierno, con voz y voto y lo ejercerán ante la Asamblea Universitaria, el Consejo Superior y Consejos Académicos según lo establece el Estatuto. El personal no docente participara a través de sus representantes con voz y sin voto en los organismos señalados anteriormente.

Estos organismos se integrarán con los 5 representantes de los titulares profesores de la lista ganadora del sufragio y 1 de la inmediata siguiente.

La representación de los Auxiliares docentes será adjudicada a la lista que obtenga la mayor cantidad de sufragios. Las representaciones de los estudiantes se adjudicarán al que obtenga mayor número de sufragios y a la lista siguiente en cantidad de sufragio. La participación del personal no docente está reglamentada por el Consejo Superior. El sufragio en las elecciones en la Universidad es obligatorio y secreto.

La elección del Rector se efectuará por la Asamblea Universitaria. La elección del Decano se efectuará por el Consejo Académico.

- Organización del personal académico. Concurso docente.

Los profesores y directores de Centros, Institutos y Laboratorios serán Ordinarios, contratados, libres o interinos, en las categorías de titulares, asociados o adjuntos; y extraordinarios en las categorías de emérito, consulto, honorario o visitante. También los alumnos que colaboren en actividades de docencia serán ayudantes alumnos.

Los profesores ordinarios obtendrán su cargo por concurso público de oposición y antecedentes. Los Consejos Académicos de cada facultad o el Consejo Superior definirán una metodología para el llamado a concurso.

La dedicación del personal docente y de investigación, será de dedicación exclusiva, dedicación semiexclusiva y dedicación simple.

- Extensión universitaria.

La Universidad considera la Extensión Universitaria como uno de los medios de realizar su función social.

Reflexiones finales

La reforma universitaria generó los lineamientos necesarios para una apertura en dicho ámbito académico, y transformó la base de la educación de este nivel para los nuevos tiempos que empezaban a vivirse.

En el manifiesto del '18, se dejó constancia de lo retrogrado de la educación universitaria en ese momento y de las inequidades existentes, la mediocridad de las cátedras pero sobre todo un deseo de cambio que trasciende el ámbito académico y se inserta en la problemática socioeconómica de Latinoamérica.

La reforma en su germen fue un momento de cambio no sólo académico sino también político. Significó un proceso democratizador en consonancia con la ampliación democrática y la creación de ciudadanía del país.

El cogobierno fue el pilar básico de la democratización de la vida académica y universitaria en general.

El movimiento estudiantil criticaba la inmovilidad, la falta de innovación y la falta de profesionalismo de la universidad en su conjunto.

Los reformistas tenían una vocación amplia, universalista, se dirigían a la juventud de Sudamérica a la que convocaban para una transformación del saber y una ampliación democrática

Es necesario reivindicar ciertos lineamientos de la Reforma como el sentido social y político del movimiento, su inserción en la sociedad, la transformación democrática, la conquista de la

autonomía universitaria, las cátedras por concurso, el cogobierno estudiantil y la extensión universitaria, que posteriormente fueron incluidas en las posteriores legislaciones universitarias, entre ellas la UNLZ.

A lo mencionado cabría agregar que en 1949, el gobierno peronista logro la sanción constitucional a la autonomía de la Universidad y al derecho al acceso a becas a los trabajadores y en 1974, logro que los no docentes participen del gobierno de la universidad, dando paso a un gobierno cuatripartito, situación existente en la UNLZ.

Pero se debe destacar que dicha experiencia articuló de manera positiva la tradición del reformismo (cogobierno) con los nuevos paradigmas educativos, cuestión que también se concibe en la UNLZ, a partir de ver las carreras que se ofrecen a la sociedad, de necesidad real al contexto y de su compromiso con la inclusión y su imbricación con las organizaciones de la comunidad y sus problemáticas sociales.

En este marco, se mantiene la necesidad que las universidades y sus estudiantes, se comprometan masivamente con la producción de conocimiento socialmente relevante y con la construcción de un país industrial, soberano y con justicia social coadyuvando a la formación.

Bibliografía

Ley de Educación Superior 13031 de 1947.

Ley de Educación Superior 14297 de 1954.

Ley de Educación Superior 20654 de 1974.

Estatuto de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV) 2013.

Estatuto de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ) 1998.

Jaramillo, Ana (2006). La universidad frente a los problemas nacionales. Ed. UNLa, Buenos Aires.

Sanchez Martinez, Eduardo. (Abril 2002). La Legislación sobre la Educación Superior en Argentina. Informe preparado para IESALC/UNESCO.

Jaureche, Arturo. (2004). Los profetas del odio y la Yapa. Edit Corregidor. Bs As.

Del Pont, Luis Marco. La reforma universitaria 1918.

Aritz Recalde. (Junio 2010). La Universidad Argentina del Modelo Colonial al reformismo.

Aritz Recalde. (Noviembre de 2009). ¿Universidad reformista o universidad nacionalista?
Publicado en revista Revisión.

Toma, Pedro Bautista. (2014). Compilador y Colaborador, Salsa, Jorge Alfredo Cristián.
Realidad Social Latinoamericana. Tomo 1 y Tomo 2. Ediciones Jurídicas. Buenos Aires