

*Políticas Públicas y democratización universitaria: a propósito del centenario de la Reforma de 1918 y la CRES 2018*

Anabella Celeste Lucardi. Universidad Nacional de Avellaneda, Buenos Aires, Argentina.

[alucardi@undav.edu.ar](mailto:alucardi@undav.edu.ar)

**Resumen**

Este artículo pretende aportar al debate sobre las políticas públicas para la educación superior, en particular aquéllas relacionadas con la democratización de la Universidad con la perspectiva que posibilita la conmemoración del centenario de la Reforma Universitaria de 1918 en Córdoba y de sus ecos en toda Latinoamérica.

En este sentido, en primer lugar, nos proponemos analizar el rol del Estado y la actuación de los poderes del Estado durante la Reforma de 1918, y, luego, pensar cuál fue la orientación de la intervención estatal en la cuestión universitaria y la direccionalidad de las políticas públicas para el sector en las últimas décadas.

En segundo lugar, buscamos problematizar acerca de los alcances que tuvo el concepto de “democratización universitaria” durante la Reforma, y el renovado sentido que para nosotros adquiere en la contemporaneidad, en un escenario de ensanchamiento de los márgenes de la universidad que fue posibilitado, entre otras medidas, por la expansión geográfica del sistema universitario que tuvo lugar a partir de 2003.

Por último, y a propósito de la celebración de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) 2018 y desde una perspectiva que contempla la integración regional universitaria, nos referimos a la consagración del derecho a la universidad como un derecho humano y universal y un deber de los Estados. En particular, abordamos el reflejo que en el capítulo local representa la reforma parcial en 2015 de la Ley de Educación Superior en nuestro país.

**Palabras clave:** Universidad. Políticas públicas. Democratización. Reforma universitaria. Cres 2018.

**Public Policies and university democratization: on the occasion of the celebration of the Centennial of the University Reform and the Conference on Higher Education in Latin America and the Caribbean 2018**

**Abstract**

This paper addresses public policies for higher education, specially the policies for the democratization of the University with the perspective that makes possible the Centennial of the University Reform of Córdoba and its replication throughout Latin America.

With regard to this issue, we propose to analyze the role of the State and his performance during the University Reform, and, then, to think which is the direction of the university policies in the last decades.

Secondly, we want to problematize about the sense of the concept “university democratization” during the University Reform, and today, in the context of the geographical expansion of the university system that took place since 2003.

Finally, on the occasion of the CRES 2018 and from a perspective that contemplates the university regional integration, we talk about the consecration of Higher Education as a human and universal right, a public and social good. Specially, we analyze the impact in our country of the Higher Education Law partial reform that took place in 2015.

**Keywords:** University. Policies. Democratization. University reform. The Regional Conference on Higher Education in Latin America and the Caribbean 2018.

## Introducción

La conmemoración del centenario de la Reforma Universitaria de 1918 en Córdoba y de sus reverberaciones en toda Latinoamérica nos brindan la oportunidad de formular renovados análisis: la extraordinaria actualidad de algunos de sus postulados y la necesidad de observar en perspectiva otros, nos motiva a proponer algunas reflexiones sobre este acontecimiento, que significó un parte aguas en la historia de la universidad en nuestro país y en la región. Por ello, además de celebrar acaso la más notable de las “efemérides universitarias”, este artículo pretende reflexionar sobre las Políticas Públicas y la Universidad. Esperamos aportar al debate en torno a uno de los múltiples aspectos que presenta un hecho tan rico en implicancias históricas, sociales, políticas y filosóficas como la Reforma Universitaria, y que, cien años después, y transcurridas ya un sinfín de celebraciones década tras década, sigue dándonos que hablar.

En primer lugar, nos proponemos analizar el rol del Estado y la actuación de los poderes del Estado durante la Reforma de 1918, y, luego, pensar cuál fue la orientación de la intervención estatal en la cuestión universitaria y la direccionalidad de las políticas públicas para el sector en las últimas décadas, en particular, durante la década de los noventa y, luego, a partir de 2003.

Asimismo, buscamos problematizar acerca de los alcances que tuvo el concepto de “democratización universitaria” durante la Reforma, y el renovado sentido que para nosotros adquiere, como proceso de democratización universitaria, en un escenario de ensanchamiento de los márgenes de la universidad, que fue posibilitado, entre otras medidas, por la expansión geográfica del sistema universitario que tuvo lugar a partir de 2003.

Por último, desde una perspectiva que contempla la integración regional universitaria, nos referimos a la consagración del derecho a la universidad como un derecho humano y universal y un deber de los Estados, a propósito también de cumplirse diez años de la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) 2008 de Cartagena. En particular, abordamos el reflejo que en el capítulo local representa la reforma parcial en 2015 de la Ley de Educación Superior (LES) en nuestro país.

## **El rol del Estado durante la Reforma y la direccionalidad de las políticas públicas durante las últimas décadas**

Abordaremos a continuación el primero de los puntos señalados, es decir, nos referiremos a la actuación de los poderes y al rol del Estado durante la Reforma y luego, analizaremos, desde una perspectiva actual, la direccionalidad de las políticas públicas para la educación universitaria en las últimas décadas.

La regulación universitaria de alcance general en nuestro país se inauguró formalmente con la sanción de la Ley Avellaneda en 1885. La Ley Avellaneda (Ley N° 1597) era una norma de carácter general que ordenaba las pautas a las que debían ajustarse los estatutos universitarios de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y la Universidad de Buenos Aires (UBA), y tenía como objetivo regular la relación entre las universidades y los poderes públicos (Buchbinder, 2014: 10). Su sucinto articulado incluía, principalmente, disposiciones acerca de cómo debía organizarse el gobierno de la institución. Asimismo, la Ley Avellaneda establecía que los estatutos de las universidades, estarían sujetos a la aprobación del Poder Ejecutivo y que éste también designaría a los profesores, a propuesta de las distintas Facultades.

Ahora bien, para cuando la Reforma Universitaria tuvo lugar, el incipiente sistema universitario argentino estaba integrado, además de la UNC y la UBA, por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP, fundada en 1889 y nacionalizada en 1905) y dos universidades provinciales, Santa Fe (1889) y Tucumán (1921), que fueron nacionalizadas poco tiempo después (en 1919 y 1921, respectivamente). La UNLP fue proyectada como una institución moderna, inspirada en las instituciones educativas superiores de Estados Unidos y de Europa, y se diferenciaba de la UNC y la UBA principalmente en relación con la orientación de la enseñanza, que procuraba conjugar saber científico y ejercicio profesional, y que, en lo relativo a la organización y al sistema de gobierno, reflejaba las demandas del nuevo tiempo. El diseño administrativo que ideó Joaquín V. González incluía un órgano representativo de los profesores, asimismo, la asamblea universitaria que elegía al Presidente de la Universidad estaba integrada por la totalidad de los profesores de las distintas categorías. Por su parte, luego de las protestas estudiantiles que se precipitaron en Buenos Aires en los primeros años del siglo, en 1906 la UBA había reformado sus estatutos y modificado sustancialmente las estructuras administrativas de la universidad y sus órganos de gobierno,

reemplazando los consejos vitalicios por consejos directivos electivos a propuesta de los profesores, lo que, a su vez, posibilitó el avance de otros debates acerca del modelo de enseñanza y el perfil de los futuros graduados (Buchbinder, 2008, 2010).

No obstante, en Córdoba subsistían los antiguos estatutos cuya actualización demandaba el movimiento estudiantil. Las protestas estudiantiles que se iniciaron a finales de 1917, crecieron en intensidad hacia 1918, involucrando manifestaciones y huelgas. En esta instancia se produjo la primera de las tres intervenciones dispuestas por el presidente Hipólito Yrigoyen en la UNC. José N. Matienzo, para entonces procurador general, dispuso la adecuación de los estatutos universitarios a la Ley Avellaneda. En segunda instancia, Matienzo dio inicio a un proceso normalizador que culminaría, el 15 de junio de 1918, con la elección de un nuevo Rector, circunstancia que, a la postre, provocó el recrudecimiento de las protestas estudiantiles al resultar electo un candidato que representaba a los sectores que hasta ese momento mantenían el gobierno de la universidad y a las corporaciones que combatían los estudiantes. El siguiente hecho fundamental, en un contexto de creciente movilización estudiantil, fue la publicación del manifiesto de la Juventud argentina de Córdoba dirigido a los Hombres Libres de Latinoamérica, cuya redacción se le atribuye a Deodoro Roca y que fue firmado por los integrantes de la mesa directiva de la Federación Universitaria de Córdoba el 21 de junio. Así, entre ambos hechos es posible fechar la “partida de nacimiento” de la Reforma Universitaria. Un análisis del contenido del Manifiesto Liminar, que alude al juvenilismo (Biagini, 1998) y exalta el destino heroico de los jóvenes, excede ampliamente los márgenes de este trabajo, pero cabe señalar que de su lectura se desprende la crítica de los estudiantes a la intervención de Matienzo, que caracterizan como liberal, y que denuncian “no ha inaugurado una democracia universitaria; ha sancionado el predominio de una casta de profesores”.

En ese contexto, en el mes de agosto, Yrigoyen designó a un segundo interventor, Telémaco Susini, quien, atento las presiones de los sectores cordobeses más conservadores no asumió la tarea, dando lugar, finalmente a la intervención de la UNC directamente por parte del Ministro de Justicia e Instrucción Pública, José S. Salinas (Portantiero, 1978). La gestión de Salinas sancionó nuevos estatutos para la Universidad que consagraron por primera vez en nuestro país el cogobierno universitario con participación estudiantil e hicieron lugar a las principales demandas del claustro como la asistencia y docencia libre y la renovación periódica de las cátedras (Buchbinder, 2008).

Como corolario del proceso electoral impulsado por la intervención, el 5 de octubre asumió el rector Eliseo Soaje y las primeras autoridades reformistas de la UNC.

En esta instancia, nos interesa aportar algunas consideraciones sobre el rol del Poder Ejecutivo durante los hechos que desencadenaron las protestas estudiantiles en Córdoba y analizar si existió algún reflejo de la Reforma Universitaria a nivel legislativo, pues, cabe anticipadamente puntualizar que los reclamos estudiantiles no se tradujeron en lo inmediato en una reforma legislativa, pese a que en el Manifiesto Liminar los reformistas habían exigido expresamente la reforma de la Ley Avellaneda (Aranciaga, 2009).

La conducta que adoptó el gobierno de Yrigoyen fue decisivamente activa, y si bien en un principio el partido del Gobierno no alentó la Reforma Universitaria, una vez que las demandas de los reformistas alcanzaron cierta dimensión, el Poder Ejecutivo acompañó los reclamos (Chiroleu, 2009). Las tres intervenciones decretadas, en particular la última de ellas, recogieron las demandas estudiantiles y las plasmó en las reformas estatutarias, en la medida que estas coincidían con las previsiones de la legislación general que, en los hechos, no fue modificada sino hasta 1947.

Creemos que, en lo principal, las intervenciones del Poder Ejecutivo inclinaron positivamente la balanza hacia los reclamos estudiantiles y permitieron modificar los estatutos de la UNC. Y, fundamentalmente, configuraron durante la intervención de Salinas el cogobierno universitario, que es, acaso, uno de los principales legados de la Reforma. La reivindicación de la participación estudiantil en los órganos de gobierno de las universidades, tal como señala Juan Carlos Portantiero, no había sido planteada en las primeras manifestaciones de marzo de 1918 que dieron lugar a la intervención Matienzo, sino que integró las demandas de los estudiantes una vez que las bases ideológicas de la Reforma fueron adquiriendo mayor envergadura y madurez y, producto también, del fracaso del proceso electoral con el que culminó la primera de las intervenciones en la UNC. En este sentido, la radicalización de las demandas estudiantiles, la ampliación de las bases sociales de la protesta y la expansión de las ideas reformistas fuera de la provincia, señala Portantiero, inauguraron las etapas decisivas de la Reforma, en las cuales, el Poder Ejecutivo –exigido por la presión de los reformistas– cumplió un rol fundamental (Portantiero, 1978).

En esta instancia, cabe señalar que otro de los principales legados de la Reforma, la autonomía universitaria en un sentido estricto –como la capacidad de autogobernarse–

ya formaba parte de la justificación del proyecto de Avellaneda tal como se advierte en la presentación del autor ante la Cámara de Senadores: “este proyecto tiende a constituir bajo cierta autonomía el régimen de nuestras universidades”, y se desprende de la interpretación global de los debates parlamentarios que precedieron su sanción. Y, si bien, como se ha dicho algunas páginas antes, la ley reflejaba la intención del Estado de intervenir activamente sobre la cuestión universitaria, al reservarse no sólo la aprobación de los estatutos sino también la designación de los profesores titulares, lo cierto es que estas restricciones a la autonomía no recaían sobre uno de los principales temas debatidos durante el proceso de la Reforma: la integración y elección de los órganos de gobierno universitarios.

Producto de la Reforma Universitaria, entonces, no se introdujeron modificaciones en la Ley Avellaneda, que cobijó la resignificación de la autonomía; sí naturalmente se modificaron las condiciones que imponían los estatutos de la UNC y se instauró el cogobierno universitario y, en tal caso, además, el movimiento de la Reforma posibilitó una lectura actualizada de la Ley N° 1597, cuya técnica legislativa, en ese aspecto, era imprecisa.

Por último, y ya desde una perspectiva actual, los diversos sentidos que posee la palabra “autonomía” y que la transforman en un término polisémico han sido estudiados profusamente y no pretendemos aquí insistir en ello, pues abundan ya numerosas perspectivas por demás ricas y exhaustivas. Si nos interesa, a los fines de este trabajo, considerar exclusivamente un puñado de planteos cuya reseña contribuye a analizar –en el contexto de las últimas décadas– la relación entre las Políticas Públicas y la Universidad, y las distintas configuraciones que supone la dualidad planificación estatal *versus* autonomía universitaria. Dualidad que, por otra parte, también se encuentra ampliamente debatida. Ello, con el objetivo de decir, luego, algunas palabras sobre la direccionalidad de las políticas públicas en la actualidad, tal como nos propusimos al principio de esta sección.

En el primer texto escogido, Eduardo Rinesi y Germán Soprano postulan la posible injerencia de otros actores –distintos al Estado– sobre la actividad universitaria y en definitiva, la afectación de distintos factores y actores externos (entre los que señalan corporaciones, empresas, lógicas sociales, laborales, profesionales) pueden producir sobre la autonomía universitaria. En ese contexto, puntualizan, “*una intervención activa de ese mismo Estado*, producida en cierta dirección y con ciertos propósitos, puede, lejos

de atentar contra la autonomía y la independencia de la Universidad, servir para *controlar o limitar* esas influencias, y en esa misma medida constituir un reaseguro o una garantía [...] de esa autonomía y esa independencia” (2007: 16). Por dicho motivo, combaten la idea que “*a priori* [...] toda intervención del Estado en la Universidad *es necesariamente* heteronomizante” y añaden que es preciso estudiar de qué tipo de intervención y que tipo de Estado se trata.

En este sentido, la sanción en 1995 de la Ley de Educación Superior (N° 24521) que aunque con reformas se encuentra actualmente vigente, inauguró una etapa marcada, casualmente, por estas tensiones. Como señala Laura Rovelli, la sanción de la LES coincide con el inicio de un ciclo de políticas públicas para la educación superior orientado por los lineamientos económicos de los organismos multilaterales de crédito y los organismos financieros internacionales para la región, y que tuvieron su capítulo para las políticas educativas en nuestro país (2012). Adriana Chiroleu y Osvaldo Iazzetta señalan que los principales ejes de la reforma de la educación superior en nuestro país, en consonancia con la reforma del Estado, fueron la descentralización, la desregulación y la privatización (con el incremento de la autorización para el funcionamiento de la oferta educativa superior del sector privado). Y, como ejes específicos de la reforma de la educación superior, la diversificación de las fuentes de financiamiento, la diferenciación de las instituciones de educación superior, la diversificación de la oferta académica y una redefinición del rol del gobierno en relación con la educación superior marcada por la adopción de “formas de disciplinamiento y control inéditas, que facilitarían la adaptación de la institución a las orientaciones establecidas por los organismos multilaterales de crédito” (2005: 19-34).

Resulta claro, entonces, que el tono de la intervención estatal que tuvo lugar en el contexto de la Reforma Universitaria de 1918, posibilitada por la laxitud de la Ley Avellaneda, en donde primó la articulación política entre el partido de Gobierno y los sectores reformistas, en virtud de intereses comunes (Portantiero, 1978) observa matices muy distintos al modelo de regulación estatal que configuró la Ley de Educación Superior en la década de los noventa.

A modo de resumen, puede observarse en las distintas reflexiones comentadas que todas ellas encuentran un punto en común: la forma que adopta la articulación entre la sociedad, el Estado y la universidad es un hecho ineludible a la hora de practicar un análisis sobre las políticas universitarias que comprenda una mirada abarcadora de las



políticas públicas y del sistema universitario. Dicho de otro modo, es necesario considerar, en el análisis de las políticas públicas de educación superior, las distintas configuraciones que presenta la relación entre la sociedad, el Estado y las instituciones educativas universitarias. Pues, en primer lugar, esta relación no es siempre uniforme dentro del sistema universitario. En segundo lugar, intervienen en ella un conjunto de actores: el Estado Nacional a través del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y distintos órganos de la Administración Pública, otros actores institucionales no gubernamentales, no institucionales (corporaciones, grupos, organizaciones, y el propio mercado) y la sociedad en su conjunto. Y, por último, se encuentra atravesada por la tensión entre la planificación y la regulación estatal y la autonomía universitaria.

En particular, durante las últimas décadas, la actividad del Estado, concretamente la de los poderes Legislativo y Ejecutivo fue particularmente activa en lo relativo a la regulación del sistema universitario, a partir de 2003, el rol dominante del mercado como organizador de la agenda pública durante la etapa anterior, es desplazado (Ezcurra, 2012). En efecto, la Ley de Educación Nacional (Ley 26296) sancionada en 2006 señala expresamente la prohibición de suscribir tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o la mercantilizan. En su lugar, se recupera la posición principal del Estado como planificador de las políticas educativas, desde una perspectiva que considera la educación un bien público y un derecho personal y social, garantizado por el Estado.

Sobre este punto volveremos hacia el final del artículo y nos permite, asimismo, presentar la sección siguiente. En la que nos interesa, como adelantamos en la introducción, debatir los alcances del concepto de “democratización universitaria” durante la Reforma, y el sentido que adopta la misma idea cien años después, en nuestros días.

## **La noción de democratización universitaria: su origen reformista y su vigencia en la actualidad.**

Sin duda alguna, entre los reclamos de los estudiantes reformistas de 1918 se hallaba la demanda por la democratización de la universidad. En ese momento puede reconocerse entonces, en el plano universitario, el origen del término. En el contexto de la Reforma, la democratización se asoció al gobierno universitario y, concretamente, a la

representación –o a la ampliación de la representación– de los claustros en los órganos de gobierno de las universidades.

La consagración del voto universal, obligatorio y secreto en 1912, la llegada al gobierno de la Unión Cívica Radical en 1916 y la disputa por la reconfiguración de la elite dirigente, que enfrentaba a una clase media en ascenso y a los sectores populares, con los grupos dominantes tradicionales, formaban parte del mismo clima de época. Como señala Buchbinder, la Reforma Universitaria se inscribe en este registro, por ello, sus orígenes no se hallan ligados tanto a la crítica sobre el espíritu clerical conservador y la tradición católica de la UNC sobre el que puntualizara Juan B. Justo en su célebre discurso ante la Cámara de Diputados, cuyo contenido, no obstante, hegemonizó frecuentemente las lecturas sobre los sucesos de Córdoba (Buchbinder, 2014).

En este sentido, el origen de la Reforma Universitaria en Córdoba da cuenta de la emergencia de nuevos actores políticos que pugnan por renovar la elite política dirigente. Como señala Buchbinder, “La universidad era el ámbito por excelencia en Córdoba de socialización y selección de las elites. [...] La educación formal universitaria cumplía así un rol central en el proceso de constitución de la elite y era el mecanismo consagrado por excelencia para el ascenso social” (2010: 99).

Esta caracterización coincide con la postura de Rinesi, que considera que la Reforma Universitaria de 1918, aun constituyendo uno de los grandes movimientos de renovación universitaria, no cuestionó la misión histórica que la universidad mantuvo durante siglos, desde su fundación en Europa, como formadora de elites (Rinesi, 2017). El autor, además, recupera el planteo de Terán (1998), para quien efectivamente, las grandes ideas de los reformistas, en este aspecto, giraban en torno a la renovación de dichas elites.

En este sentido, es posible sostener que la Reforma no promovió una apertura de la universidad en el sentido de ampliación de sus horizontes y que sus impulsores e ideólogos no proponían la democratización de la institución en el sentido de favorecer el acceso de las clases populares a la educación universitaria. La lectura de Terán, quien señala que el proyecto de construcción de una nueva clase dirigente formaba parte del conjunto de temas diversos que integran el imaginario de la Reforma, permite interpretar también que el movimiento reformista de 1918 no cuestionó, en lo esencial, el rol que cumplía la universidad, clave en la constitución y reproducción de las elites (Terán, 1998).

De este modo, la Reforma no se propuso alterar el rol histórico que desde la antigüedad se le asignó a la universidad como formadora de las clases dominantes. A su vez, la universidad como privilegio formativo de una elite, tampoco fue cuestionada por los reformistas (Rinesi, 2015b, 166).

En esta línea, Chiroleu señala que el reclamo por la democratización, presente en la Reforma, puede observarse en dos aspectos: la democratización interna, que contemplaba la demanda de autonomía y la constitución del cogobierno con participación de graduados y estudiantes, y la democratización externa, que incluía la docencia y asistencia libre, la publicidad de los actos universitarios, una mejor inserción en el medio local y el desarrollo de la extensión universitaria, planteos que, para la autora tendían a ampliar las bases sociales de la universidad pero en manera muy restringida a los sectores medios en ascenso, grupo social al que pertenecían los actores reformistas. Por dicho motivo, concluye Chiroleu, el reclamo de democratización externa plasmado en la noción de “ampliación de las bases sociales de la institución; se dio, pues, dentro de los marcos acotados que referenciaban a los propios sectores medios, motor de la Reforma“ y no incluyó una demanda por mayor acceso o gratuidad de la universidad (Chiroleu, 2009: 108).

Ahora bien, con el objeto de reflexionar acerca de los nuevos sentidos que la democratización universitaria, como proceso, presenta para nosotros en el contexto actual, resulta necesario explorar los matices del concepto desde la óptica de un conjunto de posturas que contribuirán a observarlo en perspectiva, desde los sentidos originales que tuvo en el contexto de la Reforma de 1918, y que ya señalamos, hasta nuestros días.

Concretamente, Chiroleu concibe a la democratización de la universidad como la representación plural de todos los sectores sociales en la universidad (2012: 88). Ello se asocia con la democratización externa y excluye la democratización interna, que se relaciona con la participación de los diversos claustros en el gobierno de la universidad. En este sentido, para Chiroleu, la democratización alude a una participación efectiva de todos los sectores sociales en la universidad y en la totalidad de las instancias de trayectoria universitaria: ingreso, permanencia y egreso. Por otra parte, distingue democratización de expansión de oportunidades. Así pues, considera que si bien nuevos grupos sociales acceden a la educación superior, ello no se traduce en una reducción de las desigualdades sociales (2013: 56). Adicionalmente, introduce la idea de inclusión en el reconocimiento de una sociedad heterogénea cuyas diferencias deben ser

revalorizadas. En términos de educación superior, la noción implica contener en el nivel la diversidad cultural, racial, de género, etc., semejante a la que existe en el seno de la sociedad, remediando discriminaciones históricas (2013: 56).

Por otro lado, Unzué reconoce tres sentidos de la idea de democratización, asociados ya no exclusivamente a un proceso de expansión de oportunidades que efectivamente redundaría en la disminución de desigualdades sociales, sino desde una perspectiva histórica que se remonta a los orígenes reformistas del término (Unzué, 2016). Así, la democratización se asocia, en ese primer núcleo de sentidos, al gobierno universitario y a los sistemas de representación de los claustros en este. En segundo lugar, el sentido de democratización como “densificación de las relaciones con la sociedad” (2016: 65) se encuentra relacionado con la apertura de la universidad a la sociedad y particularmente a los trabajadores. Este último sentido, deriva en la apertura de la universidad a sectores tradicionalmente excluidos, a través de las políticas de expansión del sistema y de diversas acciones tendientes a facilitar y promover el acceso y la permanencia de nuevos estudiantes en las Universidades. Unzué reconoce la creación de universidades en el conurbano bonaerense –en la década de los noventa y en la última década– como una política parte del “proceso de democratización que supone abrir las aulas a los estudiantes de sectores que tradicionalmente no acceden a la universidad [...] En estos casos nos encontramos ante la reemergencia del sentido de la democratización universitaria entendida como apertura y particularmente de las aulas frente al modelo de universidad elitista” (2016: 63). Finalmente, identifica un tercer aspecto: la idea de democratización entendida como la vinculación de las tareas de investigación de las universidades con las necesidades sociales y de los sectores productivos (2016: 63).

Finalmente, nos interesa particularmente resaltar el planteo de Rinesi, para quién la democratización supera la idea de democracia como punto de llegada –como utopía futura– y la concibe como un proceso de expansión de un conjunto de derechos. Esta superación genera un doble pasaje, o un desplazamiento, de la libertad a los derechos y de la idea de democracia a la democratización. En ese marco, si se pudiera hacer un recorte, aunque arbitrario, de la idea de democratización y ubicar el énfasis en qué significa, en el ámbito de la educación superior, la mentada democratización, la respuesta del autor es contundente: concebir a la Universidad como un derecho humano universal, entre aquellos que en el proceso de democratización se expandieron y que se

encuentra asociado a una serie de condiciones que permiten representarlo en una existencia más que declarativa. (Rinesi, 2015).

A modo de recapitulación, hasta aquí hemos reseñado diversos aportes que contribuyen a describir el contenido del concepto de “democratización universitaria”, adicionalmente nos interesa plantear que concebir a la educación superior como un derecho humano y universal resulta inherente a la idea de democratización. Dicho de otro modo, un concepto es presupuesto del otro. La democratización universitaria supone la existencia de un derecho a la universidad. Ahora bien, ¿qué contornos adopta ese derecho? Rinesi considera que se trata de un derecho humano universal, *individual* y a la vez *colectivo*, en dos sentidos. Derecho colectivo del pueblo a contar con profesionales formados en las universidades que permitan garantizar otros derechos reconocidos, y a poder percibir los beneficios del conocimiento que se construye en el interior de las universidades, a través de la atención de las necesidades de las organizaciones que componen complejo entramado social (2016). Retomando la idea anterior, para Rinesi la democratización da cuenta de un proceso “de ampliación, profundización, universalización, de *derechos*. Es decir: de *realización* de derechos” que pudo vislumbrarse en las sociedades latinoamericanas durante los primeros quince años de este siglo, acompasado “por la entonación democratizante de muchas de las políticas públicas impulsadas desde la cima de los aparatos de nuestros Estados” que hicieron posible “la tesis de que la Universidad podía ser pensada, también, como un derecho humano universal” (2016: 8).

Este último señalamiento nos permite introducir la última sección de este artículo en la que buscamos abordar, desde una perspectiva que contempla la integración regional universitaria, la consagración del derecho a la universidad como un derecho humano y universal y un deber de los Estados en la Declaración Final de la Conferencia Regional de la Educación Superior de 2008 celebrada en Cartagena, y la reforma parcial en 2015 de la LES en nuestro país, que atribuye al Estado la responsabilidad sobre la Educación Superior.

## **El derecho a la universidad: desde la CRES 2008 a la reforma de la LES**

En el apartado anterior sostuvimos que la democratización de la universidad, en el sentido que es posible reconocer en las últimas décadas, no formó parte del ideario reformista de principios del siglo pasado. Incluso, una interpretación semejante tampoco

se verificó durante la década de los noventa, al menos en el aspecto legislativo, pues, como hemos visto, la LES sancionada en 1995 obedece a un registro diferente: Ana María Ezcurra lo relaciona con la concepción según la cual el ciclo superior es un bien privado que reduce la participación de los segmentos sociales populares y “condiciona una reproducción ampliada de las desigualdades” (2011a: 69). En la misma línea argumentativa, introduce el debate sobre bien público versus bien privado y puntualiza que la noción de bien público global que utiliza la retórica mercantil cristalizada en las estrategias para la educación que encabeza Banco Mundial encubre la noción de bien privado (2011b).

Aun así, durante la década de los noventa en nuestro país asistimos a lo que la bibliografía especializada caracterizó como la segunda oleada expansiva de sistema universitario: entre 1989 y 1995 se crearon nueve instituciones educativas universitarias<sup>1</sup>. Por su parte, a partir del año 2003, se produjo un tercer momento expansivo del sistema universitario de gestión pública que se manifestó con la creación, hasta el 2015, de veintitrés universidades nacionales e institutos universitarios nacionales a lo largo y a lo ancho del país.

Uno de los rasgos principales de la expansión, que coincide con el tercer momento señalado, es que se llevó adelante de la mano de un discurso sobre la “democratización” de la universidad presente fundamentalmente en las razones declaradas por los actores políticos que impulsaron la creación de las nuevas universidades en todo el país, y que se plasmó también en los diversos documentos fundacionales de estas instituciones. Este discurso motivó también la formulación de otras políticas en el contexto universitario, y por dicho motivo creemos que caracterizó en general a las políticas públicas relacionadas con la educación universitaria durante la década pasada y parte de ésta.

Ahora bien, volviendo a un tema que fue introducido en la sección anterior, la conceptualización de la educación superior como un derecho humano universal que postula Rinesi viene acompañada de una caracterización que, en el mismo sentido, se produjo en la región con la Declaración Final de la CRES 2008. El mencionado documento definió a la educación superior como “un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado”. Puntualizando en el deber fundamental de los Estados de garantizar este derecho.

---

<sup>1</sup> Entre 1971 y 1973 se produjo la primera oleada expansiva del sistema de educación superior universitario asociada al Plan Taquini, con la creación de más de una decena de nuevas universidades.

Este hecho, creemos, no debe ser soslayado y representa, como señala Rinesi, un hecho decisivo y novedoso porque posibilita pensar a las universidades y la función que éstas cumplen, en una perspectiva muy distinta de cómo fueron pensadas y cómo efectivamente actuaron durante los siglos que acreditan de existencia. Recordemos una vez más que, históricamente las universidades han servido en la constitución y reproducción de las elites. Esta circunstancia, como ya hemos señalado no se vio alterada ni siquiera por el movimiento reformista de 1918 –aun cuando la Reforma Universitaria haya sido un hecho absolutamente disruptivo en el *statu quo* universitario– y se puso en crisis recién en 2008, como señala Rinesi, a partir de la Declaración de la CRES de 2008 que, al postular que la educación es un derecho, obliga a las universidades a repensar su propia comprensión y a ubicarse en el rol de garantes del derecho a la educación universitaria (Rinesi, 2016b). Nosotros creemos, además, que el proceso de expansión del sistema universitario en nuestro país que se inicia en el 2003 y del que ya hemos dado cuenta, forma parte de una política pública que comprende un conjunto de medidas adicionales con impacto en el sistema educativo, orientadas a favorecer la democratización universitaria, y que, en los hechos, posibilitó el efectivo ejercicio del derecho a la educación superior universitaria por parte de un conjunto de personas que hasta ese momento se encontraban excluidas del ejercicio de ese derecho.

Ahora bien, en nuestro país, el conjunto de políticas que hemos estado refiriendo para el sector universitario no tuvieron reflejo legislativo, lo que sí ocurrió en el resto del sistema educativo con la sanción de leyes fundamentales como la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26075) y la Ley de Educación Nacional (Ley N° 26206). No fue sino recién en 2015 que se produjo una reforma parcial de la LES que nos permite reconocer los ecos de la Declaración de la CRES de 2008 de Cartagena.

Pese a que la LES ya había sufrido anteriormente cuatro modificaciones, la reforma introducida por medio de la ley 27204 en 2015 provoca un cambio en la legislación que resulta insoslayable al momento de analizar la direccionalidad de las políticas de educación superior de las últimas décadas. Asimismo, consideramos que las modificaciones al texto legal que se produjeron en el 2015 reflejan el cambio de época en las políticas para la educación superior en relación a los años noventa.

En esta línea, la denominada “Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior” sustituyó enteramente algunos artículos de la LES e incorporó otros. En primer lugar, el antiguo artículo dos,

que delimitaba el ámbito de aplicación de la ley, reconocía la responsabilidad del Estado “en la prestación del servicio de educación superior de carácter público”. En su nueva redacción, el cambio de sentido es elocuente, pues reemplaza la conceptualización acerca de la educación superior como “servicio” por el reconocimiento que la educación y el conocimiento son “un bien público y un derecho humano personal y social”, en consonancia con lo establecido por la Ley de Educación Nacional. En segundo lugar, la ley practica una enumeración exhaustiva del contenido de la responsabilidad principal e indelegable del Estado Nacional, las provincias y la CABA sobre la educación superior. Destacaremos, en ese contexto, que la ley garantiza la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia, la graduación y el egreso; ordena proveer equitativamente, en la educación superior de gestión estatal, becas, condiciones adecuadas de infraestructura y recursos tecnológicos apropiados para todas aquellas personas que sufran carencias económicas verificables y asimismo, dispone promover políticas de inclusión educativa.

### **Reflexiones finales**

Como corolario, sostenemos que la última reforma de la LES que reseñamos brevemente se inserta en el camino de sentar bases para la política pública universitaria en consonancia con aquellas que fueron trazadas para la política educativa en general, a partir, principalmente, del reconocimiento de la educación superior como un *bien público* y un *derecho humano personal y social*. En este sentido, creemos que la reforma de la LES vino a cristalizar normativamente la direccionalidad de las políticas públicas que venían siendo desarrolladas por los poderes del Estado en forma previa, entre ellas, la creación de universidades nacionales que consolidó una expansión del sistema universitario, como ya se señaló. Es decir, en nuestro entendimiento, a partir de 2003 se produjo un cambio de sentido en la formulación de las políticas públicas universitarias, que fue profundizándose con el correr de los años y decantó en la reforma de la LES.

Por otra parte, compartimos el supuesto que la educación superior en nuestro país es considerada normativamente como un bien público y, en las últimas décadas, también en el capítulo latinoamericano, es caracterizada conceptualmente como un derecho humano universal. Esta novedosa circunstancia, se inserta en el referido proceso de democratización universitaria al que asistió la Argentina entre 2003 y 2015.



Por último, creemos que la Reforma Universitaria inauguró, en diferentes claves, la democratización de la Universidad, aun cuando los reformistas hayan circunscripto casi exclusivamente los alcances de esta a la representación democrática de los diversos actores en los órganos de decisión, o a la participación de los estudiantes en la vida universitaria. Por ello, con la perspectiva que habilita el siglo trascendido, una lectura desde el presente exige otorgarle al movimiento reformista un renovado y justo reconocimiento.

## Referencias bibliográficas

- ARANCIAGA, I. (2009). La universidad como reforma en A. Chiroleu y M. Marquina (comps.) *A 90 años de la Reforma Universitaria: memorias del pasado y sentidos del presente*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- BIAGINI, H. (1998). Juvenilismo y reformismo en *80 años de la Reforma Universitaria 1918–1998*. Revista Espacios de crítica y producción Nro. 24, diciembre 1998–marzo 1999.
- BUCHBINDER, P. (2008) *¿Revolución en los claustros? La Reforma Universitaria de 1918*. Buenos Aires: Sudamericana
- (2010). *Historia de las Universidades Argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- (2014) *La universidad en los debates parlamentarios*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- CHIROLEU, A. (2009). La democratización del acceso a la universidad: de la ampliación de oportunidades a la inclusión en A. Chiroleu y M. Marquina (comps.) *A 90 años de la Reforma Universitaria: memorias del pasado y sentidos del presente*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (2012). Expansión de las oportunidades, inclusión y democratización universitaria en A. Chiroleu, C. Suasnábar y L. Rovelli, *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (2013) Usos y alcances de la democratización universitaria en Argentina y Brasil en M. Unzué y S. Emiliozzi (compiladores) *Universidad y políticas públicas ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Imago Mundi.

- CHIROLEU, A. Y IAZZETTA, O. (2005). La reforma de la Educación Superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes en E. Rinesi, G. Soprano y C. Suasnábar (compiladores) *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires: Prometeo Libros. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- EZCURRA, A. M. (2011a). Masificación y enseñanza superior: una inclusión excluyente. Algunas hipótesis y conceptos clave en N. Fernández Lamarra y M. de F. Costa de Paula (compiladores) *La democratización de la educación superior en América Latina. Límites y posibilidades*. Saénz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- (2011b). *Igualdad en Educación Superior. Un desafío mundial*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires: IEC– CONADU.
- (2012) Modelo neoliberal de política social y educación. Focalización y Enseñanza Superior en N. Gluz y J. Arzate Salgado (coordinadores) *Debates para una reconstrucción de lo público en educación. Del universalismo liberal a “los particularismos” neoliberales*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- PORTANTIERO, J. C. (1978). *Estudiantes y política en América Latina. El proceso de la reforma universitaria (1918–1938)*. Buenos Aires: Siglo veintiuno argentina editores, sa.
- RINESI, E. (2015). *Filosofía y política de la universidad*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires: IEC–CONADU.
- (2015b). Democratizar la universidad. Los desafíos pendientes en E. M. Miranda (coordinadora) *Democratización de la educación superior. Una mirada desde el Mercosur. A 400 años de la universidad en la región*. Unquillo: Narvaja editor.
- (2016) De filósofos y zapateros (dos notas sobre la idea de la Universidad como derecho). *Coloquio Internacional “La Universidad posible”*, abril de 2016, Santiago de Chile.
- (2016b). Introducción. Dos desafíos para nuestras universidades en E. Rinesi, J. Smola, C. Cuello y L. Ríos (comps.) *Hombres de una república libre. Universidad, inclusión social e integración cultural en Latinoamérica*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (2017). Diálogo Federico Schuster y Eduardo Rinesi. *Ciencias Sociales* 94. Agosto

de 2017. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

- RINESI, E. Y SOPRANO, G. (2007). Universidad, estado y sociedad. Los sentidos de la autonomía y la heteronomía en la experiencia de la universidad pública argentina en M. Marquina y G. Soprano (coordinadores) *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación Superior*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- ROVELLI, L. (2012). Dinámicas históricas y lógicas de expansión universitaria en la Argentina en A. Chiroleu, C. Suasnábar y L. Rovelli, *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- TERÁN, O. (1998) La Reforma Universitaria en el clima de ideas de “la nueva sensibilidad” en *80 años de la Reforma Universitaria 1918–1998*. Revista Espacios de crítica y producción Nro. 24, diciembre 1998–marzo 1999.
- UNZUÉ, M. (2016). Los sentidos de la idea de la democratización de la universidad en Argentina en I. Aranciaga (compilador) *La universidad y el desafío de construir sociedades inclusivas. Debates y propuestas sobre modelos universitarios desde una perspectiva comparativa*. Río Gallegos: Universidad Nacional de la Patagonia Austral.

## **Fuentes**

- Declaración Final de la CRES 2008 (Conferencia Regional de Educación Superior del IESALC –Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe–).
- Ley Avellaneda N° 1597
- Ley de Educación Superior N° 24521
- Ley de Financiamiento Educativo N° 26075
- Ley de Educación Nacional N° 26206
- Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior N° 27204

## Bibliografía

- Becerra, M. y Cetrángolo, O. (2001), “Notas para Contribuir al Debate sobre el Financiamiento de las Universidades”, en *Escenarios Alternativos: Revista de Análisis Político. Educación Superior: Viejos Problemas, Nuevos Desafíos*, 134-145, Buenos Aires.
- Brunner, J. J. (2000) *Educación: escenarios del futuro. Nuevas tecnologías y sociedad de la información*. PREAL/ Fundación Chile, Santiago de Chile, enero de 2000 (a)
- Brunner, J. J. (2011). *Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias*. *Revista de Educación*, (355), 137-159.
- Casassus, J. (1998). “Acerca de la práctica y la teoría de la gestión: Marcos Conceptuales para el análisis de los Cambios en la Gestión de los Sistemas Educativos”. Disponible en [www.scribd.com/doc/12667410/gestionbuscadelsujeto](http://www.scribd.com/doc/12667410/gestionbuscadelsujeto)
- C. De Donini, A. M. y Donini, A.O. (2003). “La gestión universitaria en el siglo XXI. Desafíos de la sociedad del conocimiento a las políticas académicas y científicas”. Documento de Trabajo N° 107, Universidad de Belgrano, Argentina. Disponible en la red: [http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt\\_nuevos/107\\_donini.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/107_donini.pdf) Acceso: 08/05/16
- De Vries, W y Ibarra Colado, E. (2004). “La gestión de la Universidad”. *Revista Mexicana de la Investigación Universitaria*, vol. 9, núm. 22, Pp. 575–584. Disponible en <http://www.ses.unam.mx/curso2007/pdf/Devries2004.pdf> Acceso: 10/05/16
- Donini A, (2004) “La gestión universitaria en el siglo XXI. Desafíos de la sociedad del conocimiento a las políticas académicas y científicas”, en *Barsky O., Sigal*

V.,Dávila, M. (coords) *Los desafíos de la universidad argentina*, Universidad de Belgrano, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, pág. 305-341.

Díaz Navas, MG (2011) *La universidad como “organización compleja”* Venezuela: Ed. Universidad Rafael Urdaneta

Druker, P. (1998). *La Administración*. Colombia. Editorial Norma.

De Sousa Santos, B. (2007) *La Universidad en el Siglo XXI, para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*, La Paz – Bolivia, Plural Editores.

Fernández Lamarra, N (2006) “Hacia la universidad que necesitamos. Una nueva agenda para la educación superior en América Latina y Argentina”, en Revista *La Universidad*, N° 34, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, marzo.

Fernández Lamarra, N (2010) *La Universidad Latinoamericana en el marco de su Autonomía*, Congreso Internacional Restos y Expectativas sobre la Universidad, Universidad de Guadalajara, octubre.

Ferrer, T y Pelakais, C (2004) “Tendencias gerenciales y la gestión universitaria” *Revista de Ciencias Sociales* (RCS) Vol. X, No. 1, Enero - Abril, pp. 148 – 163 FACES - LUZ · Universidad del Zulia, Venezuela

García de Fanelli, A.M. (1998), *Gestión de las Universidades Públicas: La Experiencia Internacional*, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires.

Gutierrez, R. (2008) *Claro oscuros de la Universidad* Ed. Dunken: Buenos Aires.

Gutierrez, R. R. (2005) *¿Pueden las universidades estar sujetas al principio de eficiencia en su gestión?*, Departamento de Economía. Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación.

Jaramillo, A (2011) *Universidad y Proyecto Nacional*. 2da edición Buenos Aires: Ed. Nuevo Punto

Koontz y Weihrich. (1998) *Administración, una perspectiva Global*. McGraw- Hill. México.

LEY N° 5554 Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio 2016.

**Lemaitre** (2016)

Lopera, P.C. M (2004). “Antinomias, dilemas y falsas premisas que condicionan la gestión universitaria”. *Revista Mexicana de la Investigación Universitaria*, vol. 9, núm. 22, Pp. 617–635.

- Martínez Nogueira, R (2000) *Evaluación de la gestión* Buenos Aires: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).
- Meléndez Guerrero, M., Solís Pères, P., & Gómez Romero, J. (2010). Gobernanza y Gestión de la Universidad Pública. *Revista de Ciencias Sociales* , 210-225.
- Mendoza Rojas, J (2002). *Los conflictos en la UNAM en el siglo XX. México*. Plaza y Valdés-Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM
- Rico, R. (1997). *Calidad Estratégica Total*. Editorial Macchi. Argentina.
- Sander, B (1996) *Gestión universitaria en América Latina: Construcción y reconstrucción del conocimiento*, Buenos Aires: Editorial Troquel
- Sander, B. (2002), “Políticas Públicas y Gestión Universitaria en América Latina: Discurso Global y Realidades Locales”, *Pensamiento Educativo*. Vol. 31 (diciembre), pp. 13-30
- Sander, B (2012) *Nuevas Tendencias en la Gestión: Democracia y Calidad*. Disponible en <http://www.educando.edu.do/articulos/docente/nuevas-tendencias-en-la-gestion-educativa/> 26.07.16
- Sanyal, C. (2002) “La Gestión Universitaria en Período de Crisis Financiera” en AAVV, *Tendencias Actuales en la Gestión Universitaria*. UNESCO/IPE. París.
- UNESCO (2009) *Declaración Mundial Sobre la Educación*, París.