

Ruiz, Guillermo y Cardinaux, Nancy (compiladores) (2010): *La autonomía universitaria. Definiciones normativas y jurisprudenciales en clave histórica y actual*. Buenos Aires: La Ley / Facultad de Derecho de la UBA.

Por Susana Schoo.

Históricamente, el estudio sobre el sistema de educación superior ha sido profusamente investigado desde distintos campos disciplinares. En los últimos años, existe una importante renovación de los marcos conceptuales y ampliación de los temas de investigación de las políticas educativas en general, y de las políticas de educación superior en particular. Sin embargo, en la mayoría de los estudios, el análisis jurídico normativo ha tenido un lugar marginal. El libro compilado por Guillermo Ruiz y Nancy Cardinaux, por el contrario, recupera y actualiza aquella tradición de juristas que analizaron la relación Estado y política a partir del análisis de las normas, a la vez que renueva conceptualmente este campo disciplinar al analizar la evolución de las políticas de educación universitaria en Argentina expresadas en la legislación nacional y en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, desde una perspectiva histórica, jurídica y de la política educacional.

El trabajo que aquí se reseña es el resultado de una investigación que se propuso determinar cómo se fue delimitando al sujeto jurídico “universidad” y su grado de autonomía o heteronomía respecto del Estado en distintos momentos históricos.¹ Desde la perspectiva de los autores, el análisis de la producción normativa y jurisprudencial permite entrever las formas de ejercicio del poder estatal, por acción u omisión, así como los contornos de la autonomía universitaria. En la introducción se especifican los objetivos planteados en la investigación y se presentan los siete capítulos que conforman el libro.

En el primero, Guillermo Ruiz contextualiza el proceso de formación del Estado

¹ El título de la investigación es “Las políticas de educación universitaria en la Argentina expresadas en la legislación y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Hacia una historia de las continuidades y rupturas de la relación entre el Estado y las universidades”, dirigido por Nancy Cardinaux, realizado en el marco de la programación UBACyT. 2006-2009, con sede en el Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Rioja de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

nacional argentino hacia la segunda mitad del siglo XIX, y las bases constitucionales de la educación. Describe cómo se fueron organizando la educación primaria y los estudios posprimarios hasta los primeros años del siglo XX así como los intentos por sancionar una ley marco que no se llegó a concretar. Luego, analiza las disputas en el debate parlamentario de la ley de estatutos universitarios en la década de 1880. El resultado del debate fue la sanción de la ley 1597, calificada por el autor como escueta, precisa y muy flexible a las diferentes coyunturas históricas, características que explicarían su permanencia por 62 años, sin sufrir modificaciones luego del movimiento estudiantil de 1918.

En el segundo capítulo, Cecilia Pitelli y Guillermo Ruiz realizan un análisis de la evolución histórica de la relación entre profesores y estudiantes en torno al gobierno universitario. Para ello, se remontan a las universidades medievales, luego indagan sobre el modelo que se pretende instaurar con la reforma universitaria de 1918 de Córdoba para finalmente considerar las implicancias políticas e institucionales que tiene el cogobierno como forma de organización del poder en las universidades, especialmente las relativas a su autonomía.

Cecilia Pitelli en el tercer capítulo aborda la relación entre el primer peronismo y la universidad, en clave histórica. La autora señala que el concepto de autonomía universitaria debe ser comprendido en los distintos contextos, por lo que analiza las formas en que se fue concibiendo la autonomía en el período fundacional y en la reforma de 1918 para luego adentrarse en la política global del peronismo y específicamente, en las universitarias. Se aleja de posturas que subrayan la democratización del acceso a la universidad en este período así como de aquellas que destacan que las políticas peronistas implicaron un retroceso para la vida universitaria. Resalta, por el contrario, la necesidad de pensar en el momento histórico fundante del peronismo para poder ver su real dimensión como fenómeno complejo. La autora advierte que si bien la universidad peronista contradujo los principios del reformismo del 18, no necesariamente se puede decir que fundó un modelo universitario propio.

Seguidamente, en el cuarto capítulo, Guillermo Ruiz realiza una exhaustiva descripción analítica de las normas que regularon la vida universitaria entre 1947 y 1980. La

universidad fue foco de numerosas regulaciones que, en el marco de la expansión del sistema universitario, colaboraron en clausurar lo que el autor denomina el *patrón universitario original*, caracterizado por unas pocas instituciones universitarias con crecientes márgenes de autonomía institucional y académica, y de cobertura regional. Todas las normas sancionadas tuvieron una vida efímera, sujetas en su mayoría a la vigencia de los gobiernos constitucionales o de facto. Así, se analizan las formas de intervención autoritarias y los períodos de plena autonomía institucional y académica. El proyecto educativo represivo de los años '70 supuso el dismantelamiento de equipos docentes y de investigación, el empobrecimiento científico, así como un decrecimiento sustantivo en la matrícula universitaria. Esta conjunción de factores es lo que lo explicaría, en parte, las dificultades con las que se encontraría el gobierno constitucional iniciado en 1983, objeto de análisis del siguiente capítulo.

Guillermo Ruiz y Sebastián Scioscioli analizan, en el capítulo 5, el reestablecimiento normativo de la autonomía universitaria acontecido en la década de 1980 y su consagración constitucional en la de 1990. Los autores realizan un análisis crítico del conjunto de normas consagradas a la normalización universitaria una vez recuperada la democracia. Si bien resaltan aspectos positivos, señalan como límites la falta de acuerdos políticos que hicieron fracasar los diversos intentos por sancionar una ley que organizara al conjunto de las universidades, así como los problemas presupuestarios en el contexto de expansión de la matrícula. En un segundo momento, caracterizan el cambio en la política universitaria que comienza a perfilarse a partir de la asunción de Menem a la presidencia en 1989, en el marco de la denominada moderna derecha. Los autores analizan cómo se tendió a instaurar un modelo universitario competitivo y diferenciador y a limitar la autonomía universitaria. En un tercer momento, contrastan las políticas adoptadas por este gobierno con la consagración constitucional de los principios reformistas. Así, en el período 1983-1994 prevalecieron disonancias entre las normas y las acciones llevadas a cabo por el Estado respecto de la autonomía universitaria.

Guillermo Ruiz analiza en el capítulo 6 cómo hacia la década de 1990 el Estado nacional argentino se va configurando como Estado evaluador en su relación con las universidades. En este caso, avanza en considerar que la instauración de un sistema de

gobierno suprauniversitario por un lado, y de agencias gubernamentales de evaluación y acreditación por el otro, redefinieron los contornos de la autonomía universitaria. Destaca que la política universitaria fue contradictoria dado que se exigió altos estándares de calidad a las universidades sin un acompañamiento financiero que solventara los costos de la formación requerida. Asimismo, el autor analiza la participación activa de las asociaciones y colegios de profesionales en la dinámica por establecer los estándares de calidad. Esto cristalizaría la intervención de nuevos actores en la relación entre universidad y Estado.

En el último capítulo, Nancy Cardinaux, Laura Clérico y Sebastián Scioscioli analizan las formas en que la Corte Suprema de Justicia de la Nación intervino en la vida universitaria en distintos períodos. Los autores señalan que desde su conformación en 1862 hasta 2004, la Corte Suprema fue definiendo cada vez con más fuerza los contornos de la autonomía universitaria, especialmente a partir de la década de 1990 cuando la Ley de Educación Superior avaló la judicialización de los conflictos entre el Estado y las universidades. La Corte en esos años actuó no ya como un tercero imparcial, sino como un actor que a través de sus sentencias terminó legitimando la intervención del Poder Ejecutivo en los estatutos universitarios.

A partir del análisis realizado, en las reflexiones finales se propone pensar la compleja relación entre el Estado nacional argentino y las universidades teniendo en cuenta las posiciones que el Estado asumió históricamente respecto de ellas. Así, en el período fundacional se lo califica como *instituyente* dada su intervención a partir de una política de producción normativa caracterizada por su impronta generalista, organizativa y fundacional; pero que al mismo tiempo dejaba margen de acción y deliberación al interior de las universidades que formaban a los cuadros de gobierno.

Por su parte, los gobiernos peronistas instauran lo que los autores denominan un Estado *planificador*, comprendiendo como tal una organización estatal que procuró ocupar todos los espacios relevantes de poder y sancionando una legislación exhaustiva e integral. En el marco del gobierno de facto que derrocó e inició la proscripción del peronismo, el Estado se colocó como *normalizador* o restaurador de aquello considerado perdido en el período previo. La normativa fue utilizada como instrumento de

derogación de la legislación peronista así como forma de persecución y destitución de los docentes que habían ejercido durante los gobiernos peronistas, al tiempo que se le dio a las universidades autonomía institucional y académica y se habilitó la creación de universidades privadas. A partir de este período y hasta la década de 1990 inclusive las políticas de privatización y provincialización se fueron consolidando como tendencias que caracterizaron el devenir del sistema educativo argentino.

Este corrimiento del Estado tuvo sus particularidades en los momentos en que, tras los golpes de estado de las décadas de 1960 y 1970, la universidad fue objeto de intervención. Los autores señalan que las normas que se sancionan en estos períodos dan cuenta de un Estado *represivo* dado que suspendieron los estatutos universitarios, restringieron el acceso a los estudios superiores y establecieron la persecución política de docentes y estudiantes.

La recuperación de la democracia en 1983 y las normas emanadas por el gobierno nacional, son entendidas nuevamente en clave de Estado *normalizador*, esta vez, en un renovado contexto en el que las universidades debían reorganizarse académica e institucionalmente. Los autores caracterizan a este período como de contrastes: la democratización pretendida fue basada en un optimismo desmedido respecto de la posibilidad de las universidades de autorregularse sobre la base de la autonomía positiva. Se preguntan si no hubiese sido necesario un proyecto integrado de educación superior mediante la discusión y sanción de una ley universitaria. Explican, por el contrario, que la ausencia de un marco normativo general y la falta de recursos, tuvo como consecuencia la instalación de un modelo competitivo de mercado entre las instituciones sin pretensiones científicas.

El último período estudiado, encuentra paradojas, en el marco de la redefinición de un Estado *evaluador*. La reforma constitucional de 1994 especificó la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. Sin embargo, en las discusiones de la Convención Constituyente se vislumbran posiciones que bregaban por una fuerte restricción a la autonomía universitaria así como la posibilidad de su arancelamiento. Si bien la nueva Constitución Nacional dispuso la autonomía de las universidades, el mismo Poder Ejecutivo desarrolló políticas que delimitaron novedosamente sus

contornos a través de la sanción de una nueva ley. Hubo recortes presupuestarios para las universidades públicas al tiempo que se favoreció la expansión de las universidades privadas. Todo esto bajo el precepto del mercado como mejor forma de regulación, teniendo como novedad la evaluación externa de la calidad educativa. Las disputas en torno a la autonomía universitaria en los años '90, tuvieron como consecuencia la irrupción de un actor político que hasta el momento se había mantenido en una posición distante respecto de las pujas de poder universitarias. La Corte Suprema de Justicia en ese contexto, a través de sus sentencias, reafirmó y legitimó la regulación establecida en la Ley de Educación Superior.

Así, al analizar las normas en perspectiva histórica, se reflexiona acerca de las distintas formas en que se fue concibiendo la autonomía universitaria, en función de la relación establecida entre el Estado nacional y las universidades en los distintos contextos socio-políticos. Los autores advierten, sin embargo, que en la disputa por el poder entre las universidades y el Estado intervienen otros actores (que encuentran mayor o menor protagonismo según el momento que se estudie) que también luchan por lo que es considerado como prerrogativa de las universidades: el poder académico, científico y de extensión. Así, la universidad es visualizada como un espacio de disputas de intereses políticos e ideológicos.