

XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia.
Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, 2017.

Las experiencias de coordinación interinstitucional universitaria en Argentina anteriores a la creación del Consejo Nacional Universitario del primer gobierno peronista. Una Universidad como actor político....

Rodríguez, Laura.

Cita:

Rodríguez, Laura (2017). *Las experiencias de coordinación interinstitucional universitaria en Argentina anteriores a la creación del Consejo Nacional Universitario del primer gobierno peronista. Una Universidad como actor político.... XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-019/573>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

XVI JORNADAS INTERESCUELAS/DEPARTAMENTOS DE HISTORIA

9 al 11 de agosto de 2017

Mar del Plata-Buenos Aires

MESA 105. Saberes de estado, burocracias y administración pública: articulación y tensiones entre política, expertos y saberes (1916-2016)

PONENCIA: Las experiencias de coordinación interinstitucional universitaria en Argentina anteriores a la creación del Consejo Nacional Universitario del primer gobierno peronista. Una reconstrucción con foco en evolución del Estado, la sociedad y la Universidad como actor político.

PARA PUBLICAR EN ACTAS.

AUTOR: Mg. Laura R. Rodríguez - UNLu / Departamento de Educación

I.- Por qué analizar históricamente la coordinación interuniversitaria

La preocupación por "historizar" la coordinación interuniversitaria en Argentina surgió de la definición del problema de una investigación doctoral en curso, cuyo objetivo es caracterizar el "régimen de coordinación universitaria realmente existente" en los gobiernos del kirchnerismo. El enfoque teórico-metodológico elegido requería ubicar su aparición como cuestión problemática, analizar su contenido y desarrollo concreto en un plano socio-histórico, en su vinculación con procesos sociales, económicos, políticos y culturales. Enfrentados a la tarea, nos encontramos con que, en términos generales, el tratamiento de los antecedentes de los sistemas de coordinación previos al establecido por la Ley de Educación Superior de 1995 (LES), parte de una hipótesis interpretativa que afirma la oscilación de entre dos polos: la coordinación política concentrada en manos del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) / Ministerio de Educación (MEd), o la delegación de importantes aspectos de la coordinación en órganos académicos colegiados representativos de las universidades. Es usual que estos "modelos" sean asociados con diversas concepciones y formas de resolver las relaciones entre el Estado y la Universidad de gobiernos peronistas y

radicales. La aparición del Consejo Universitario Nacional (CUN) en la ley 13.031/47, suele presentarse como hito fundacional de esa alternancia. En realidad, se carece de investigaciones sobre las experiencias concretas de coordinación establecidas por las leyes universitarias vigentes. El tratamiento de los proyectos legales ha sido marginal, y es poco frecuente que se integren a la discusión los modos de articulación entre la política universitaria y el resto de las políticas sectoriales y sociales, las transformaciones del Estado y su aparato, o de la formación social en que se integra y en la que "actúa".

Esta ponencia comunica el resultado del relevamiento y análisis de fuentes primarias y secundarias, del análisis de proyectos, debates y experiencias concretas entre 1916 y 1947, presentando el proceso social que instaló la cuestión de la coordinación en la agenda sectorial, y su final materialización como parte del proyecto universitario del primer peronismo. De manera somera, se anudan algunos lazos con las transformaciones en las formas del Estado, los paradigmas de la administración pública, los avatares del reformismo universitario y la constitución de la Universidad como actor político, bajo el supuesto de que deben entenderse como parte del movimiento orgánico de la formación social argentina en la primera mitad del siglo XX. En esta línea, se distinguen dos momentos en la definición del problema y la sustancia de la coordinación universitaria (1916-1930 y 1930-1947).

1.- 1916-1930. Crisis de la hegemonía liberal-oligárquica y del modelo agroexportador. El reformismo social y universitario, y la aparición de la coordinación en la agenda universitaria

La etapa que culmina con el movimiento de la Reforma Universitaria de Córdoba (1918), es usualmente caracterizada como la de la "Universidad Liberal-Oligárquica". La Ley Avellaneda (1885) organizó la cúspide de un "sistema educativo público" en expansión, parte de la construcción del Estado oligárquico, surgido para responder a las necesidades de la acumulación basada en la renta agraria, la orientación agroexportadora, y una primera fase de "industrialización sin revolución industrial". Sus efectos sociales fueron evidentes en la diversificación de las relaciones sociales, el desarrollo de sectores medios y la urbanización; la movilidad social ascendente, que sentaron las bases de los partidos radical

y socialista. En la esfera política, a medida que se resquebrajaba la hegemonía de la fracción bonaerense, la burguesía se escindió en un ala conservadora y otra reformista. Se instaló el debate sobre la “crisis” del sistema educativo, y se impulsaron proyectos de reforma, justificados por objetivos de modernización e industrialización, que pueden ser considerados intentos de “cierre” a los grupos en ascenso (Tedesco, 1986) (Cucuzza, 1985) (Vior *et al*, 2001, 2005). El dominio oligárquico dentro de la Universidad también fue puesto en entredicho: algunos de sus signos son la aparición de universidades provinciales (La Plata, Santa Fe), la diversificación de la composición social del alumnado, y el desarrollo de las federaciones y huelgas estudiantiles que, como los conflictos en las Facultades de Medicina y Derecho en la Universidad de Buenos Aires (1903-6), llevaron a reformas estatutarias. Durante el segundo gobierno de Roca registramos intentos de derogar la Ley Avellaneda (iniciativas de dos de sus Ministros de Instrucción Pública, O. Magnasco, y J. R. Fernández, y de diputados conservadores, F. Oliver y E. Cantón) en los que también se evidencian preocupaciones por la “apertura” a grupos sociales en ascenso. Los grupos liberal reformistas se mostraron en este período menos preocupados por la coordinación, y más interesados en la reforma “interna” de las instituciones, diferencias que probablemente expresaran su interés por poner a las Universidades en sintonía con el nuevo esquema de poder inaugurado con la Ley Sáenz Peña (1912). Estos objetivos quedaron sobrepasados por las reivindicaciones del movimiento de la Reforma Universitaria.

Así, la cuestión de la coordinación se introdujo en la “agenda” universitaria como parte integral de reformas educativas, muchas de ellas motivadas por el intento de establecer circuitos diferenciados. El ritmo de crecimiento de la matrícula de las escuelas medias y de las universidades fue afectado por políticas restrictivas que, hasta el ascenso de Yrigoyen - pero también durante el gobierno de M.T. de Alvear- buscaron neutralizar las demandas de los sectores subalternos (Vior *et al*, 2001). En el nivel universitario, entre 1918 y 1921 – momento en que se reformaron los estatutos de las universidades en línea con los postulados reformistas-, se incorporaron más de 5.000 estudiantes, llegando a 14.057; en los `20, harían falta siete años para incorporar una cantidad semejante (20.258 alumnos repartidos en cinco universidades nacionales). Aparecen las primeras propuestas de espacios formales de gobierno y coordinación del sistema educativo en las que se diferencia

una instancia específica para las universidades (Consejos), así como las primeras experiencias de organización de espacios deliberativos que reunieron a universitarios, funcionarios y gobernantes (Congresos).

La demanda de coordinación se ligó intermitentemente a la discusión sobre los "males" de las prácticas políticas -clientelismo, caudillismo-, que afectaban la cobertura de cargos públicos y el funcionamiento del aparato estatal, las preocupaciones por la racionalidad administrativa, y la necesidad de planificar y establecer prioridades de asignación del gasto, todo ello abonado por la difusión de nuevas concepciones sobre el papel del Estado y "formas" corporativas de representación de intereses (Persello, 2001). Las propuestas expresaron distintos matices de los proyectos de mediación política del reformismo y anti-reformismo universitario, en su articulación con la evolución de las concepciones liberal-sociales, conservadoras y católicas, socialistas y nacionalistas en la primera mitad del siglo XX.

a) La aparición de propuestas de creación de "Consejos"

En septiembre de 1916 el Min. de Justicia e Instrucción Pública de V.de la Plaza, Carlos Saavedra Lamas, elevó al Congreso un proyecto de reforma del gobierno del sistema educativo que incluía un nuevo régimen universitario, complemento del proyecto de Ley de Educación Común presentado meses antes (Congreso Nacional, 1916: 119). Allí se expresaban preocupaciones de parte de la dirigencia política y universitaria sobre la falta de regulación de las atribuciones entre Nación y Provincias en la creación de casas de estudios, su financiamiento y la validez de los títulos. Una instancia de coordinación introduciría racionalidad, armonía y correlación en un sistema educativo inorgánico, sustrayéndolo de "los vaivenes de la política y de los gobiernos", con la tutela de la "élite dirigente" formada en la Universidad; esa "obra de coordinación indispensable" correspondía a los poderes públicos (Saavedra Lamas, 1916: 18, 21 y 36). Creaba un Consejo General de Enseñanza compuesto por funcionarios y representantes elegidos por los directores, inspectores o docentes del sistema educativo, que debían tener en el Consejo una "voz que los represente y defienda"; tenía dos secciones permanentes: una para el gobierno de la enseñanza secundaria normal y especial, y otra para las Universidades -

Consejo General de Instrucción Universitaria-, presidido por el Ministro de Instrucción Pública e integrado por los Rectores / Presidentes o delegados (Vice-Rectores o Decanos). Se reunía una vez al año, con la finalidad de aprobar, u observar y devolver para su modificación, las propuestas de estatutos, reformas organizativas, planes de estudio, titulaciones y equivalencias, o de regímenes de admisión, cuando "perjudicar[an] a otras Universidades" u originaran "competencias desfavorables"; aprobaba u observaba presupuestos y aranceles, y distribuía el subsidio votado anualmente por el Congreso, entendido como un fondo común de distribución proporcional al tamaño institucional (Saavedra Lamas, 1941: 25 y ss.). Sus miembros integraban el Consejo General de Enseñanza, en el que además participaba "un profesor universitario por Facultad, elegido por sus colegas"; generalizaba los estatutos de la Universidad de La Plata que consagraban el gobierno de los profesores.

Los objetivos educativos perseguidos por las fracciones gobernantes eran dos: por la base, limitar el progreso de los grupos en ascenso más allá de los niveles elementales, creando segmentos diferenciados (escuela intermedia / escuela de artes y oficios) (Tiramonti & Suasnábar, 2000) (Vior *et al*, 2001); por la cima, incorporar a la Universidad al régimen político abierto por la Ley Sáenz Peña, extendiéndole sus beneficios pero controlando la expansión institucional y el gasto introduciendo una instancia supra-institucional, a la que se le traspasaban responsabilidades que hasta ese momento correspondían al PEN o a los Consejos Superiores o Directivos. Al fracasar este intento de "cura en salud", la crisis se presentaría poniendo a los estudiantes en el centro de la escena en 1918. El co-gobierno y otros elementos del reformismo serían introducidos a través de reformas estatutarias sin derogar la Ley 1597, nuevo régimen que se mostraría rápidamente inestable y conflictivo; las "conquistas" sufrirían retrocesos, en particular durante el gobierno de Alvear, debido a la reconfiguración de los apoyos políticos del radicalismo antipersonalista y el acercamiento a sectores conservadores de la burguesía. En 1926, el Min. de Justicia e Instrucción Pública C. Marcó, presentó un proyecto de Ley Orgánica de Enseñanza en el que apareció por segunda vez un organismo coordinador. Recogía varios elementos del presentado por Saavedra Lamas en 1916, pero con tres "novedades": proponía la autorización de universidades particulares con posibilidad de obtener subvención estatal (aunque sin derecho a otorgar títulos habilitantes), y el organismo coordinador tenía

mayores atribuciones y diferente composición, intensificando el componente político y corporativo. Apelando a la descentralización y al balance entre “los deberes del Estado y los derechos de la sociedad, omitía toda mención al co-gobierno, establecía el carácter contingente del financiamiento a las universidades públicas hasta que pudieran "cubrir sus presupuestos con recursos propios”, y proponía una estructura de gobierno del sistema educativo consistente en cuatro consejos autónomos (de enseñanza primaria, secundaria, profesional y universitaria) con participación de representantes de la enseñanza particular. El “Consejo Nacional Universitario”, ejercía la “superintendencia sobre todas las universidades de la república”; bajo la dependencia del Ministerio del ramo, con un presidente nombrado por el PEN con acuerdo del Senado, tenía cuatro vocales -dos por el Ministerio, uno por las instituciones “oficiales”, y otro por las “libres”-, con la misma duración que el cargo de Presidente y elegidos sobre el fin de cada mandato mediante un sistema electoral por Asambleas de un delegado por facultad existente. Le asignaba más responsabilidades que las enumeradas en el proyecto de Saavedra Lamas, (formular el presupuesto y auditar su administración en las instituciones y no sólo distribuirlo, inspeccionar la enseñanza y las actividades universitarias, y designar a los docentes) (Congreso Nacional, 1926).

La necesidad de coordinar era una preocupación compartida por sectores liberal-sociales ligados al yrigoyenismo, pero sobre principios diferentes, como lo muestra el “Proyecto de Educación e Instrucción Pública” de Guillermo Sullivan en 1925: un sistema educativo articulado desde el nivel primario al superior, cuyo gobierno general se encargaba a un Consejo Nacional de Educación e Instrucción Pública, presidido por el Ministro del ramo e integrado por un delegado de cada uno de los Consejos (de Enseñanza Primaria, de Enseñanza Secundaria) de los diecisiete distritos de enseñanza (provincias y territorios nacionales) y uno por cada Consejo de Enseñanza Superior –equivalentes a los Consejos Superiores de cada Universidad-, elegido por voto secreto y mayoría absoluta. En este caso, era el Consejo Nacional el que ejercía "la superior dirección y administración de los establecimientos docentes del país, por intermedio de los consejos de enseñanza primaria, secundaria y superior de distritos". También le asignaba atribuciones tradicionalmente reservadas al PEN y a los Consejos Directivos o Superiores (Congreso Nacional, 1925).

2) Los "Congresos Universitarios" durante la presidencia de M.T. de Alvear (1922-1928)

Durante su gobierno tuvieron lugar las experiencias de deliberación sectorial conocidas como "Congresos Universitarios Anuales", que emularon a los congresos nacionales e internacionales de estudiantes que venían teniendo gran trascendencia pública. Desarrollados bajo los auspicios del PEN y la asistencia del Ministro de Instrucción Pública Antonio Sagarna, se originaron en una propuesta de Benito Nazar Anchorena -entonces Presidente de la UNLP-; en ellos participaron rectores / presidentes, decanos, delegaciones de profesores y, en menor proporción, estudiantes, y se hicieron presentes gobernadores y funcionarios nacionales; se realizaron a lo largo de cinco años con sede en cada una de las universidades: 1923 (UNLP), 1924 (UBA), 1925 (UNC), 1926 (UNL), 1927 (UNT). Según se desprende de declaraciones públicas, reseñas periodísticas y otras fuentes, pretendían ser un foro común para discutir y acordar, sobre temas sectoriales, académico-científicos y de interés nacional, presentar propuestas de política, constituyéndose, como dijera el Rector Pedro Martínez (UNL), en un "grande cabildo abierto universitario" que estimulaba la comprensión y la solidaridad universitaria, y cuyos frutos podrían verse con el tiempo aunque sus resoluciones no revistieran "la obligatoriedad de la ley"¹. La preocupación por la articulación entre universidades estuvo presente en los discursos, discusiones y propuestas. Estimar el grado de incidencia que sus recomendaciones tuvieron sobre el Gobierno excede los objetivos del trabajo, aunque hemos encontrado opiniones dispares de distintos referentes del Gobierno: para Sagarna habían sido muy pocas, aunque se había logrado construir entre las universidades "un mutuo conocimiento y aprecio, muy superior al que tenían en 1923, a la hora de la conferencia inicial" (Sagarna, 1926: 364). Por el contrario, el Presidente Alvear resaltó que varias de las recomendaciones habían "sido aceptadas en actos de Gobierno, en proyectos legislativos, en planes y programas de estudios", por lo que recomendaba "la provisión de los recursos necesarios para que esta institución perdure y se perfeccione" (Alvear, 1928: 6).

¹ "Congreso Anual Universitario", Santa Fe, lunes 25 de octubre de 1926. Disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/hemerotecadigital/diario/1422/?page=1>

2. 1930-1947. La coordinación como herramienta de planificación y control en la transición hacia un nuevo régimen anti-liberal y la consolidación de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

Al inicio de esta etapa de crisis orgánica, los intereses de las fracciones políticas subalternas y fracciones dominantes de la burguesía (terratenedores, financistas e industriales) coincidieron en la necesidad de transformar el aparato estatal en un sentido de mayor intervención, con el fin de restaurar la acumulación -local, pero también global- con base en el mercado interno, mediante la ISI. El crecimiento de un sistema productivo que no exigía altas calificaciones pero crecientemente diversificado fue acompañado por el de los asalariados - obreros y no obreros- y grupos medios urbanos, permitiéndonos comprender el patrón de crecimiento del sistema educativo, en el que se observa un mayor dinamismo del nivel medio y superior: la matrícula universitaria pasó de 20.258 estudiantes en 1930 a 48.284 en 1945, creándose la Universidad Nacional de Cuyo (1939). Mayores niveles de educación fueron un factor importante en la movilidad social individual y en el crecimiento del estrato de empleados de servicios, estatales y profesionales (Germani, 1955).

Conflictos políticos y económicos quebraron la unidad entre intereses de las fracciones políticas nacionalistas, conservadoras, católicas y liberal-conservadoras hacia los años ´40, y desembocaron en el golpe militar del ´43 (Sidicaro, 1993) (Macor & Bacolla, 2009) (Girbal-Blacha, 2004), aunque coincidieron en la reestructuración del papel del Estado y de su aparato para responder a las nuevas condiciones económicas y sociales. Se desarrollan formas corporativas de representación de intereses, de mediación estatal y elaboración de políticas a través de organismos consultivos, juntas y comisiones asesoras con representación estatal y privada funciones amplias (Persello, 2009), y comenzó a pensarse en la "región" como unidad de desarrollo social y económico y principio organizador de la administración pública y la planificación económica (Mazza, 2008) (Berrotarán, 2003), pero también de política universitaria. Se reactivaron, profundizaron y ampliaron las críticas a la burocracia presentes en el período alvearista, conjugándose con demandas de eficiencia y reducción del gasto y tanto partidarios como detractores del reformismo cuestionaron la contaminación política -léase, partidaria- y el clientelismo dentro de la

Universidad, los primeros para "volver" al ideario originario, y los segundos para desterrar el gobierno tripartito. Junto con cuestionamientos al nivel científico y pedagógico, conformaron un diagnóstico de "crisis universitaria".

La conveniencia de una instancia de coordinación se reformuló a medida que la Universidad se fue constituyendo en actor político colectivo enfrentado a los gobiernos. Los factores impulsores fueron diversos. Por un lado, los recortes al presupuesto universitario en coyuntura de ajuste fiscal; por otro, los conflictos derivados de las recurrentes intervenciones del PEN, y los enfrentamientos por cuestiones de la política nacional -Golpe del `43- y la coyuntura internacional -Segunda Guerra Mundial-, motivaron acciones colectivas específicas y organización de espacios de representación que se sumaron a las históricas negociaciones particulares, formales e informales.

a) Redefiniciones conservadoras de la coordinación en la Década Infame

La crisis de la hegemonía burguesa y la recomposición conservadora se jugaron también en la Universidad, como lo evidencia el hecho de que, entre 1932 y 1935 - gobierno de A. P. Justo- se presentaran ocho proyectos de ley universitaria en el Congreso, y se creara el primer organismo dentro del aparato estatal (que no tuvo actuación efectiva). Sólo uno de ellos fue por iniciativa del PEN (1932, Proyecto Justo-Iriondo); no proponía la creación de ningún organismo coordinador. Sin embargo, en 1935, el Gobierno creó un órgano colegiado, el Consejo Consultivo de Universidades, integrado por rectores / presidentes de las UUNN presididos por el Ministro del ramo (Decreto 55425); reconociendo la autonomía de las UUNN en el marco de la Ley Avellaneda, defendía la indelegable responsabilidad del PEN en “la decisión en última instancia en asuntos "comunes", y en la “superintendencia" necesaria en toda “labor de coordinación” que tuviera en cuenta las necesidades del medio social y la región, evitando "posibles repeticiones de institutos de investigación o de estudios de carreras para las cuales no existe número suficiente de alumnos, o hay en el país un número de diplomados superiores a sus necesidades; repeticiones que subdivide la adjudicación de recursos, con perjuicio de la enseñanza y la investigación”. El Consejo se reunía por citación expresa para considerar los proyectos elevados por las UUNN al PEN sobre nuevas carreras, planes de estudios o colegios de

enseñanza media bajo su dependencia, así como todo asunto relacionado con sus actividades.

Los restantes proyectos se presentaron entre mayo y septiembre de 1932, y se reiteraron los años siguientes. El del Senador R. Castillo (1932) era claramente anti-reformista; varios de ellos emanaron de diputados provenientes de la UNLP o ligados al reformismo universitario (Alfredo Palacios, Enrique Mouchet, Ramón Loyarte, Avelino Sellarés). Sólo uno dispuso instancias de coordinación o planeamiento: el proyecto del Senador D. Bosano Ansaldo propuso organizar un Congreso Universitario Argentino anual, recuperando la experiencia de los Congresos realizados la década anterior (Dirección, 2010: 314 y ss.). En varias de estas propuestas, sin importar signo ideológico o partidario, aparecen las necesidades regionales como ordenadoras de la actividad universitaria (Proyectos Justo-Iriondo y proyectos de Palacios y Mouchet).

b) La coordinación como parte de la activación de la Universidad como contendiente político luego del '43

Estas discusiones adquirieron otro tono cuando el proceso político determinó que las fracciones de la burguesía y pequeña burguesía tradicional y "nueva", mayoritarias en la Universidad se desvincularan de la clase obrera, y se enfrentaran al peronismo en ascenso. Se reactivaron las iniciativas destinadas a establecer un espacio de representación de intereses, y al inicio de la etapa ello fue para oponerse a los grupos vinculados a la Iglesia Católica arribados al Ministerio de Justicia e Instrucción Pública con G. Martínez Zubiría y al decreto de obligatoriedad de la enseñanza religiosa (1943). La intervención a las universidades inició un proceso de "cristianización" y persecución ideológica (Zanatta, 1999) (Mangone & Warley, 1984) (Rein, 1999). La percepción de una crisis profunda resuena en profusión de experiencias de auto-organización, debates y publicaciones tanto de los aún minoritarios grupos universitarios adherentes al Gobierno, como de los de una mayoría antagonista. En este clima turbulento, los primeros se organizaron alrededor del Centro Universitario Argentino, iniciativa de Ricardo Guardo (noviembre de 1945) (Guardo, 2000: 30). Claramente, ambos grupos tenían análisis e interpretaciones diferentes de las causas de esa crisis.

El estado deliberativo de los universitarios se reflejó en la publicación de *El Problema Universitario Argentino* (Dana Montaña, 1945), que compiló ideas de diversos referentes académicos (Salvador Dana Montaña, Gregorio Araoz Alfaro, Horacio Rivarola, Enrique Dickmann, Alfredo Palacios, Bernardo Houssay, Tomás Amadeo y Carlos Cossio, entre otros). Allí, Dana Montaña (UNL) llamó la atención sobre la necesidad de una instancia formal de coordinación, y Araoz Alfaro (UBA) propuso crear un “Consejo Nacional de Enseñanza Universitaria y Superior” para asesoramiento y coordinación (en particular sobre los estatutos y las creaciones, supresiones o transformación de instituciones a partir de criterios regionales), integrado con "hombres sabios y experimentados, ex profesores y profesores en ejercicio (más de los primeros porque no tienen ya intereses propios que defender) y de algunos hombre sabios aunque no sean profesores, en el cual tendría un delegado cada universidad., una especie de respetable Senado de la Instrucción Superior” (Araoz Alfaro, 1945: 39-40).

Ese año, tuvo lugar en Buenos Aires una "Conferencia Nacional de Rectores" originada en iniciativas de la UBA para considerar asuntos de interés común que requerían "concordancias" (planes de estudios, admisión de alumnos, "exigencias universitarias y profesionales", presupuesto, colaboración entre institutos de investigación, etc). Su Rector H. Rivarola, consideraba que la propuesta seguía teniendo sentido en tanto "hecha ya entonces aproximadamente 30 años, se hace de actualidad por no haberse llegado a establecer los acuerdos necesarios" (UBA, 1945: 7-9). Aunque en la enumeración de los temas acordados no aparece explícitamente, la coordinación está presente como necesidad de establecer criterios, definiciones y proyectos comunes en cuestiones presupuestarias, científicas, títulos, planes de estudio, sistemas de ingreso, concursos, carrera, salario docente y extensión (*Ídem*: 29-33). Sólo encontramos allí la propuesta de un Consejo Nacional por parte de académicos de UNL -David Stafieri y Ángel Lemos- integrado por universitarios, intelectuales, políticos, trabajadores y empresarios, por “intermedio de sus representantes, surgidos de las respectivas instituciones, asociaciones, partidos, etc.” (*Ídem*: 60). Se acordó la celebración de un Congreso General Universitario Argentino en Córdoba al año siguiente, con participación de Rectores y Decanos, y la conformación de una comisión interuniversitaria para estudiar la situación sectorial y proponer reformas, formada por dos representantes por institución, y asesorada por subcomisiones

interuniversitarias de delegados de Facultades. Propuso una Conferencia de Decanos y Directores de Institutos sobre temas de la organización de los estudios profesionales y científicos, reservando al Congreso Universitario el tratamiento de un proyecto de ley universitaria, entre otros asuntos (*Ídem*: 47 y ss).

Los posicionamientos respecto de la Guerra Mundial que separaron al Gobierno "simpatizante" del Eje de una Universidad pro Aliados y el carácter ilegítimo del Gobierno activaron la formación de una Junta Superior Universitaria integrada por los seis rectores y el presidente de la FUA que solicitó a la Corte Suprema de la Nación que asumiera el gobierno y llamara a elecciones; hubo manifestaciones callejeras y cruentos enfrentamientos con la policía luego de conocerse la rendición de Japón, y la Marcha de la Constitución y la Libertad terminó con todos los rectores y decanos puestos en prisión junto con otros académicos (Califa, 2014). En este clima el Gobierno creó la primera repartición a cargo de asuntos universitarios dentro del Ministerio. Mencionando un decreto del PEN, una Resolución ministerial creó una "División Universidades" bajo la Dirección General de Instrucción Pública, para "centralizar en una sola dependencia todos los asuntos tramitados... por las Universidades Nacionales, así como también las gestiones... originadas por otro conducto oficial o particular"; al asumir el Ministerio, J.M. Astigueta la suprimió "por razones de orden administrativo" (Decreto 2651/46).

La necesidad de una reforma de la Universidad se había instalado definitivamente, y ella incluía la creación de un organismo coordinador, transformado en herramienta para controlar y disciplinar a un colectivo opositor. Este objetivo teñirá de nuevos sentidos las discusiones y las expectativas respecto de las funciones de tal organismo. Al intervenir nuevamente las universidades a mediados de 1946 por el incumplimiento del Decreto 3156/45, Farrell recuperó varios de las experiencias y aportes que a lo largo de treinta años se habían presentado en los Congresos Universitarios para justificar su propia agenda de reformas. Ya no se trataba "simplemente de cambiar unas autoridades por otras, con un concepto puramente personal, ni de un afán partidista que nunca resultaría justificado tratándose de las Universidades". Los Boletines del Ministerio informaron sobre reuniones de trabajo con el Min. Astigueta, y un Comunicado del 28 de mayo de 1946 explicó que la tarea había culminado en los plazos previstos -treinta días-, arribándose "al estudio de los puntos básicos constitutivos del anteproyecto de Ley de las Universidades, a cuya

redacción se ha dado ya comienzo" y que iba a presentarse a la consideración del PEN y uno de ellos decía:

"2º) Será contemplada la creación del Consejo Nacional Universitario, formado por los Señores Rectores de todas las Universidades del País, presididos por el Señor Ministro de Justicia e Instrucción Pública, para que actúe como Tribunal de última instancia en los problemas universitarios" ²

Sobre la base de esos principios doctrinarios, al año siguiente sería sancionada la Ley 13031 "sobre el Régimen Universitario", creando finalmente un Consejo Universitario Nacional.

5. Reflexiones finales. La aparición de organismos de coordinación y el movimiento orgánico de la sociedad argentina hasta 1947.

Al poner en perspectiva histórica el análisis de la coordinación interuniversitaria en la Argentina en el período que va de 1916 a 1947, nos encontramos con un panorama rico y diverso, con aristas que nos permiten enriquecer las interpretaciones centradas en la dualidad de tipos ideales "coordinación colegiada / coordinación centralizada", entendiendo las propuestas y debates en el marco de reformas del sistema educativo, de las transformaciones en las formas de actuación y diseño del aparato estatal, y de la evolución de los bloques de fuerza política, intentando no perder de vista el movimiento de la formación social.

El relevamiento y análisis de fuentes primarias y secundarias nos permitió diferenciar dos etapas en la problematización de la coordinación y de materializaciones destinadas a ofrecer y estabilizar determinadas soluciones. La primera se desarrolla entre 1916-1930, durante la fase pluralista de la hegemonía burguesa; en ella la coordinación aparece como preocupación integrada a intentos de reforma del sistema educativo como un todo y como expresión de los modos de procesar las presiones de los sectores sociales en ascenso y los límites del modelo agroexportador. Las fracciones liberales reformistas que apoyaron la reforma política en la sociedad y en las universidades con el objetivo de reestructurar el régimen oligárquico de dominación, incorporaron el objetivo de dotar de organicidad y

² *Boletín del Ministerio...*, Año IX, N° 75, mayo 1946, pág. 1326-1327.

articulación al sistema educativo, abarcando también a las universidades. Aspectos tales como la necesidad de criterios comunes en los sistemas de ingreso, la equivalencia de títulos, planes y estatutos, la administración del presupuesto sectorial y la designación de docentes entre otras responsabilidades, se pensaron por primera vez depositadas en un espacio diferenciado del PEN y de las instituciones mismas. Los proyectos de de la Plaza / Saavedra Lamas (1916), de Sullivan (1925) y de Alvear / Marcó (1926) comparten esta relocalización de atribuciones en cabeza de un Consejo, en todos los casos presidido o bajo la jurisdicción del Ministro de Instrucción Pública. Las diferencias en la forma en que el Consejo se articulaba en la estructura de gobierno del sistema educativo, así como su forma de integración fueron diversas, y es posible referir estas diferencias a distintos proyectos sociales y políticos presentes en el bloque de fuerzas, portadas por fracciones liberales reformistas, conservadoras o social liberales: representación democrática amplia en el caso de Sullivan, representación con criterios político-burocráticos (participación del Senado en el proceso de conformación, equilibrio entre delegados del PEN y de las Universidades) e intentos de privatización (legalización no sólo de universidades libres sino incorporación de sus representantes en el aparato del Estado) en el caso de Marcó, o representación combinando criterios jerárquicos y democráticos (Saavedra Lamas). En tanto la crisis hegemónica fue demorada por la reforma política, y en tanto los proyectos de reforma educativa no avanzaron, la preocupación por la coordinación -pensada como articulación interinstitucional, organización de proyectos sectoriales y discusión sobre los problemas universitarios- se procesaron en las experiencias de los Congresos Universitarios de la década del '20, en los que participaron funcionarios estatales junto a los universitarios (autoridades, docentes y estudiantes). Estos Congresos podrían entenderse como un espacio en el que se jugó la lucha entre los sectores opositores o partidarios del reformismo universitario por ganar influencia en la política sectorial y la política pública en general. Simultáneamente, se constituyeron como intentos de poner a la Universidad en el lugar del órgano asesor por excelencia del Gobierno en la elaboración de políticas públicas.

La segunda etapa, que se inicia en 1930 y se cierra en 1947, se desarrolla en una fase de crisis orgánica y avance de concepciones antiliberales (conservadoras, nacionalistas, populistas); la coordinación se afianza como una necesidad de orden y planificación en transición hacia formas intervencionistas de Estado diseñadas para participar directamente

en el aseguramiento de las nuevas condiciones de acumulación bajo la ISI y de control de las demandas de sectores asalariados (obreros, pequeña burguesía) en una "sociedad de masas" que debe ser sustraída a las influencias del socialismo y comunismo, papel que cumplirá finalmente el peronismo. Podría afirmarse que las posiciones de clase que terminan adoptando los universitarios y las condiciones concretas en las que se desarrolló la lucha política, los llevó a quedar marginados y enfrentados a los sectores dominantes en el nuevo bloque de fuerzas que ocupó el aparato estatal. Para algunos autores (Califa, 2010) (Halperin Donghi, 1969), las acciones de las universidades entre el '43 y el '45 evidencian una transformación sustancial de sus relaciones con la política nacional, pasando de una actitud distante (que había preservado la autonomía universitaria) a una "militante". Para otros (Portantiero, 2012 [1971]), se trató del "recrudescimiento" de la movilización universitaria, en particular estudiantil, luego de una fase de *impasse* en los '20. Para Graciano (2008), el protagonismo de la Universidad como contendiente político se habría visto acrecentada por la poca significación de otros actores políticos y sociales (inactividad de los partidos políticos y desorganización de la clase obrera). Entonces la cuestión de la coordinación se definió y resolvió con nuevo sentido, esto es, como una herramienta de disciplinamiento de instituciones devenidas en actores políticos colectivos opositores. La cuestión universitaria se presentó como un problema particular y específico, para el que se propusieron reformas separadas de la reforma del sistema educativo como un todo. Una diferencia fundamental es que esta transformación opera sobre universidades en las que la intervención del PEN se vuelve cada vez más la condición "normal" de su existencia, con profusión de huelgas, manifestaciones callejeras, y represiones. Por esta razón, probablemente, los Congresos Universitarios organizados durante los períodos de funcionamiento normalizado, se transforman en estas décadas en espacios de deliberación universitaria, enfrentado y separado de los funcionarios y autoridades gubernamentales. Los funcionarios, políticos y universitarios comparten la caracterización de la situación como de crisis profunda de la Universidad, aunque divergen en las vías de solución, mostrando las diversas formas de reacción del pensamiento liberal y conservador ante la emergencia de nacionalismo y el populismo. En general, las fracciones ligadas al reformismo universitario, al radicalismo o al socialismo hacen de la democratización y modernización interna los ejes centrales del cambio (la mayoría de los proyectos de legisladores reformistas no incluyen

ninguna instancia supra-institucional), mientras que sectores vinculados al catolicismo, al nacionalismo y al liberalismo conservador resaltan la necesidad de articular los principios de autarquía administrativa, autonomía académica y científica, y control y coordinación suprainstitucional con participación de las autoridades universitarias (rectores y decanos). En una sociedad desafiada por transformaciones profundas - creciente complejidad de la estratificación social, diversificación de intereses entre fracciones de la burguesía, importante movilidad social ascendente con activación política de los sectores asalariados, la difusión de concepciones antiliberales-, reaparecen ideas que definen a los universitarios como grupo dirigente, como "élite intelectual", llamada a intervenir en la definición de la agenda de políticas públicas.

En esta fase, los Gobiernos intentaron integrar burocráticamente a la Universidad en el aparato del Estado, ya sea incorporando a los Rectores (Consejo Consultivo de Universidades, 1932) o ensayando una primera estructura dentro de la cartera educativa (la División Universidades, 1945-1946). Así como el golpe militar de 1943 recreó y profundizó "experimentos institucionales" de las décadas anteriores en diversas esferas, también lo hizo en la universitaria (Prol, 2003) (Sidicaro, 2002) (Campiono, 2000): las reformas del aparato estatal en un sentido de mayor centralización y control social, el aumento del peso político de las secretarías de la presidencia, transformándolas en herramientas de control de la oposición y de factor de integración y captación de los sectores obreros y asalariados, y el énfasis en la racionalización de la administración y el planeamiento, adquieren un sentido definido en la Universidad, que debía ser "encuadrada dentro del régimen social que en ese entonces vivía el país" (Guardo, 2000: 30). Así, el Consejo Universitario Nacional que creará la Ley 13031, fue el producto de la síntesis particular de treinta años de debates que acompañaron los avatares de la Universidad en el marco de profundas transformaciones de la sociedad argentina.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fuentes Documentales

- Alvear, Marcelo T. de (1928). *Mensaje del Excmo Señor Presidente de la Nación al inaugurar el período ordinario de sesiones del H. Congreso Nacional*. Buenos Aires: Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación.
- Araoz Alfaro, Gregorio (1945). El problema universitario. En S. Dana Montaña (Comp.), *Op. Cit.* (pp.27-51).
- *Boletín del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública de la Nación*. Varios años.
- Boletín Oficial de la República Argentina.
- Congreso Nacional. Cámara de Diputados. Diario de Sesiones. Buenos Aires: Imprenta del Congreso Nacional:
 - o Sesión Ordinaria N° 57, 25 de septiembre de 1926, 397 y ss.
 - o Reunión N° 47, 9 de diciembre de 1925, 98 y ss.
- Dana Montaña, Salvador (Comp.) (1945). *El problema universitario argentino .Bases para su solución*. Santa Fe: Editorial Colmegna.
- Dirección de Información Parlamentaria (2010). *Educación Superior. Antecedentes para la Reforma*. Buenos Aires: HCDN.
- Guardo, Ricardo (2000). La Nueva Universidad Argentina. En M. Pronko, *El Peronismo en la Universidad* (pp.24-53). Buenos Aires: EUDEBA.
- Nazar Anchorena, Benito (1926). Discurso de apertura del Tercer Congreso Universitario Anual. Córdoba. En: El Tercer Congreso Universitario Anual. Discursos. *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, 13 (1-3), enero-marzo 1926.
- Periódicos *Santa Fe, El Litoral, El Orden, La Nación*.
- Saavedra Lamas, Carlos (1916). *El gobierno educacional. Discurso del Ministro de Justicia e Instrucción Pública en la apertura de los cursos de la Universidad de La Plata*. 25 de abril de 1916. Buenos Aires: Imprenta de Coni Hermanos.
- UBA (1945). *Primera Conferencia Nacional de Rectores de las Universidades Argentinas (26 – 31 de julio de 1945)*. Buenos Aires: Imprenta de la Universidad.
- Sagarna, Antonio (1926). Discurso. *VERBUM - Revista del Centro de Estudiantes de la Facultad de Filosofía y Letras*, Año XIX, 1926.

Referencias bibliográficas

- Berrotarán, Patricia (2002). "La planificación en la época peronista (Argentina, 1946-1949)". IX Encuentro de Cátedras de Ciencias Sociales y Humanísticas para las Ciencias Económicas, Mar del Plata. Recuperado el 5/11/2015 de http://nulan.mdp.edu.ar/view/creators/Berrotar=E1n=3APatricia_M=2E=3A=3A.html#group_conference=5Fitem
- ----- (2003). *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Califa, Juan S. (2010). La militancia estudiantil en la Universidad de Buenos Aires entre golpe y golpe, 1943-1955. En P. Buchbinder *et al*, *Apuntes sobre la formación del movimiento estudiantil argentino (1943-1973)* (pp.31-80). Buenos Aires: Final Abierto.
- Campione, Daniel (2000). Prolegómenos del peronismo. Las transformaciones en el aparato del Estado en el período 1943-1946. *Realidad económica*, 170 (enero) , 93-122.
- Cotta, Mauricio (1988). Parlamentos y Representación. En: G. Pasquino (comp.), *Manual de Ciencia Política* (pp.265-310). Madrid: Alianza Editorial.
- Cucuzza, Héctor (1985). El sistema educativo argentino. Aportes para la discusión sobre su origen y primeras tentativas de reforma. En F. Hillert *et al*, *El sistema educativo argentino: antecedentes, formación y crisis* (pp.103-136). Buenos Aires: Cartago.
- De Riz, Liliana (2011). La clase media argentina: conjeturas para interpretar el papel de las clases medias en los procesos políticos. En L. Paramio & M. Hopenhayn (Eds.), *Clases medias y gobernabilidad en América Latina* (pp. 69-102). Buenos Aires: Fundación Pablo Iglesias.
- Germani, Gino (1955). *Estructura social de la Argentina. Análisis estadístico*. Buenos Aires: Ediciones del Solar.
- Girbal Blacha, Noemí (2004). El Estado neoconservador, el intervencionismo económico y la sociedad de los años treinta. En N. Girbal-Blacha (coord.) *et al*, *Estado, sociedad y economía en la Argentina (1930-1997)* (pp.31-68). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

- Graciano, Osvaldo (2008). *Entre la Torre de Marfil y el compromiso político. Intelectuales de izquierda en la Argentina 1918-1955*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Macor, Darío & Bacolla, Natacha (2009). Centralismo y modernización técnica en la reformulación del Estado argentino. El caso provincial santafecino, 1930-1950. *E.I.A.L.*, 20 (2), 115-138.
- Mangone, Carlos & Warley, Jorge (1984). *Universidad y peronismo (1946-1955)*. Buenos Aires: CEAL.
- Mazza, Jerónimo C. (2008). 1940-1950. Aportes de los rudimentos del planeamiento regional a la construcción de la planificación económico-social del peronismo. *Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, 10 (2) [online]. Disponible (acceso el 20/01/2017) en <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/1216/1191>.
- Muller, Alberto (2013). Planificación: notas introductorias. En A. Muller y T. Gómez (comps.), *La planificación en Argentina en perspectiva (1930-2012)* (pp. 9-78). Buenos Aires: UBA - CESP.
- Paviglianiti, Norma (1996) [1993] Aproximaciones al desarrollo histórico de la política educacional. *Praxis Educativa*, 2 (2), 3-8.
- Persello, Ana V. (2009). “De las juntas y comisiones al Consejo Nacional Económico. La administración pública en los años 30”. Instituto de Desarrollo Económico y Social /Saberes del Estado y Elites Estatales. Disponible en [acceso el 14/03/2014]: <http://saberesdeestado.ides.org.ar/archivos/208>
- ----- (2001). Administración y política en los gobiernos radicales, 1916-1930. *Sociohistórica*, 8, 121-152.
- Portantiero, Juan C. (2012) [1971]. Estudiantes y populismo. *Los Trabajos y los Días*, 4 (10), 87-94.
- Prol, Ma. M. (2003). “Peronismo, elites políticas e instituciones de gobierno 1943-1952”. IX Jornadas Inter-escuelas / Departamentos de Historia. Tucumán: UNT, 24 a 26 de septiembre.
- Rein, Mónica (1999). Represión versus rebelión: universidades argentinas bajo el peronismo, 1943-1955. En R. Marsiske (Coord.), *Movimientos estudiantiles en la*

- historia de América Latina II* (pp. 163-208). México: Centro de Estudios sobre la Universidad - Plaza y Valdés Editores.
- Sartelli, Eduardo (comp.) (2011). *La crisis orgánica de la sociedad argentina*. Buenos Aires: EFyL.
 - Sidicaro, Ricardo (1995). Los conflictos entre el Estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943), en W. Ansaldi *et al* (comps.), *Representaciones inconclusas, las clases, los discursos de la memoria. 1912-1943* (pp. 303-348). Buenos Aires: Biblos.
 - Tedesco, J. C. (1986). *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires: Ediciones Solar.
 - Tiramonti, Guillermina & Suasnábar, Claudio (2000). La reforma educativa nacional en busca de una interpretación. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* 7(15), s/n
 - Torre, Juan C. (2011). Sobre los orígenes del peronismo. *PolHis*, 8 (Segundo Semestre), 236-240.
 - Vior, Susana; Misuraca, Ma. Rosa; Más Rocha, S.M. (2001). "Radicalismo y educación: 1916:1930". IV Encuentro Internacional de Historia de la Educación. Morelia-México, mimeo.
 - ----- (2004). "‘La Nación’, el Estado y la educación: entre el liberalismo social y el liberalismo conservador". Congreso Internacional "Educación, lenguaje y sociedad. Tensiones Educativas en América Latina". UNLPam. Argentina. Disponible [acceso el 4 de agosto de 2009] en: www.fchst.unlpam.edu.ar/iciels/078.pdf
 - Zanatta, Loris (1999). *Perón y el mito de la nación católica*. Buenos Aires: Sudamericana.