

# A cien años de un hito histórico

La reforma universitaria de 1918 constituyó un hito histórico en la evolución de las universidades argentinas.

Su legado implicó la democratización de la universidad, la renovación de su organización y de la metodología de la enseñanza.

Estos conceptos significaron la posibilidad de acceso a los estudios superiores de vastos sectores de la sociedad, hasta entonces excluidos.

## El contexto internacional

En 1918 se puso fin a ese gran cataclismo que fue la 1ª guerra mundial, la denominada “Gran Guerra”, la guerra que, según se dijo, iba a poner fin a todas las guerras. La magnitud del desastre fue tal, que se contabilizaron más de 15 millones de muertos, la destrucción de ciudades enteras y de bienes culturales, así como consecuencias económico –sociales traducidas en una alta tasa de inflación y de desempleo en algunos países.

El tratado de Versalles y otros de menor alcance determinaron la nueva configuración geopolítica del mundo que, en buena medida y en ciertas regiones, subsiste hasta el presente. Cabe señalar

que desaparecieron cuatro imperios, a saber: el Imperio Alemán, luego de algunas vicisitudes, se constituyó la República de Weimar; el Imperio Austrohúngaro, de cuya partición surgieron nuevos Estados nacionales, el Imperio Otomano, cuya disolución dio lugar a la República de Turquía y a nuevos Estados y el Imperio Ruso que, a raíz de la Revolución Bolchevique, originó la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas.

La influencia de la Revolución rusa de 1917, así como la posibilidad de la extensión del nuevo régimen soviético a otros países, condicionaron, en muchos casos, las decisiones de política interna.

## La situación en la República Argentina

En 1916 por aplicación de la ley Sáenz Peña sancionada en 1912, resultó electo presidente de la República don Hipólito Yrigoyen por el periodo constitucional de seis años, es decir, hasta 1922. El nuevo Presidente asumió pues, en pleno desarrollo de la Gran Guerra. Se mantuvo la posición de neutralidad existente desde el gobierno anterior.

Dice Héctor Iñigo Carrera que “*la actitud del radicalismo en defensa de los derechos de los chacareros había alimentado entre los productores agrarios, en el área santafesina – cordobesa y en otras partes del país, una gran popularidad, que se volcó en los votos de la elección nacional de 1916*”<sup>1</sup>.

El gobierno de don Hipólito debió enfrentar una recurrente lucha entre los frigoríficos británicos y norteamericanos para dominar el mercado de carnes. Su política agrícola ganadera procuró preservar ese aspecto vital para la economía del país. Concluida la guerra las exportaciones de cereales registraron un notable aumento a partir de 1918, a saber en dicho año, 4.218.101 tn, en 1919, 6.039.669 y en 1920 10.165.901 tn (conf H. Iñigo Carrera ob. citada, p.20)

La industria nacional, como consecuencia de la dificultad para las importaciones generada por la guerra registró también un avance notable. De acuerdo con el Censo Nacional de 1914 , existían 48.779

1 Carrera, Héctor I., *La experiencia radical*, tomo 2, Ediciones La Bastilla, Editorial Astrea, Bs. As. 1980.

establecimientos industriales que empleaban a 410.201 obreros.

En otros aspectos de la vida nacional se advierte, en general, un clima de optimismo y de creatividad, en especial en el ámbito cultural traducido en un auge del teatro, del cine, de la literatura y el deporte. Se dota de una mejor organización, así como de material moderno a las fuerzas armadas, se crea la Gendarmería Nacional y cobra un gran impulso la exploración y explotación del petróleo, creándose por decreto del P.E. de 1922 la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

En un país en el que casi todo estaba por hacerse, se vive todavía en la creencia social de un progreso indefinido, secuela del positivismo en acción de los últimos años del siglo XIX y principios del XX.

Resulta claro que el país atravesó una etapa de crecimiento y de desarrollo sostenido que se extendió hasta 1929, en que fue afectado por la crisis mundial, sin perjuicio de que debió enfrentar, años antes de esta crisis, algunos conflictos sociales importantes, como los ocurridos en la Patagonia y en los Talleres de Vasena.

## La Reforma Universitaria

En este contexto histórico, internacional y nacional, se produjo la reforma universitaria de 1918. No fue un hecho único, sino un conjunto de ideas, actitudes y acciones producidas en una suerte de movimiento estudiantil que procuró la revisión y la modernización de las estructuras universitarias, en buena medida, anquilosadas.

Tuvo lugar en la Universidad Nacional de Córdoba, primera institución universitaria del país, fundada por el Obispo Fray Hernando de Trejo y Sanabria en 1614 como una organización confesional. Su desarrollo jurídico institucional, según José María López Olaciregui, atravesó varias etapas, a saber:

- a) La jesuítica, desde 1614 hasta 1767, año de la expulsión de la Orden;
- b) La franciscana, desde 1767 hasta 1807.
- c) La del clero secular, desde 1807 hasta 1820
- d) La de la Universidad provincial, desde 1820 hasta 1853,
- e) La de la Nacionalización, desde 1853 hasta 1885, año de la sanción de la ley 1597, llamada Ley Avellaneda y
- f) La de su estructuración legal según el régimen de la Ley Avellaneda

Según Ciria Sanguinetti « [el] conflicto tuvo origen a fines de 1917, cuando el Centro de Estudiantes de Ingeniería protestó por la “ordenanza de Decanos” que establecía nuevas condiciones de asistencia a clase; simultáneamente el Centro de Estudiantes de Medicina denunciaba ante el Ministro de Justicia e Instrucción Pública, don José S. Salinas, (...) la supresión del internado en el Hospital Nacional de Clínicas”.<sup>2</sup> Se constituyó luego, ante la falta de respuesta a los reclamos, un comité pro Reforma “que dirigió al movimiento hasta la fundación de la Federación Universitaria de Córdoba, el 16 de mayo de 1918”<sup>3</sup>.

Luego de una huelga general, se solicitó al Presidente Yrigoyen la intervención de la Universidad de Córdoba, siendo designado interventor el Dr. José N. Matienzo. Siguen señalando los autores citados, que al mismo tiempo se constituyó la Federación Universitaria Argentina.

La oposición al movimiento reformista estaba integrada por los grupos más conservadores de orientación católica, muchos de ellos miembros de la llamada “Corda Frates” y por los Centros Católicos de Estudiantes.

2 Sanguinetti, Ciria, *La Reforma Universitaria*, Centro Editor de América Latina S.A., Bs. As. 1987, pp. 26-27.

3 Sanguinetti, Ciria, Op. Cit., pp. 26-27.

La lucha entre reformistas y antirreformistas revistió características a veces violentas con enfrentamientos físicos e ideológicos agudos.

El 21 de junio de 1918 los primeros publicaron el célebre “Manifiesto Liminar” en el que se establecían y proclamaban los principales objetivos del movimiento. Su posible redactor fue Deodoro Roca.

En sus aspectos esenciales, este encendido manifiesto dirigido por la Juventud Argentina de Córdoba a los hombres libres de Sudamérica establecía: “*acabamos de romper la última cadena que, en pleno siglo XX, nos ataba a la antigua dominación monárquica y monástica (...) los dolores que quedan son las libertades que faltan (...) era necesario borrar para siempre el recuerdo de los contrarrevolucionarios de mayo (...). Nuestro régimen universitario aun el más reciente es anacrónico. Está fundado sobre una especie de derecho divino; el derecho divino del profesorado universitario. Se crea a sí mismo (...). La Federación Universitaria de Córdoba se alza para luchar contra este régimen y entiende que en ello le va la vida. Reclama un gobierno estrictamente democrático y sostiene que el demos universitario, la soberanía, el derecho a darse el gobierno propio radica principalmente en los estudiantes (...). La autoridad, en un hogar de estudiantes, no se ejercita mandando, sino sugiriendo y amando: enseñando la Juventud universitaria de Córdoba afirma que jamás hizo cuestión de nombres ni de empleos. Se levantó contra un régimen administrativo, contra un método docente, contra un concepto de autoridad. Las funciones públicas se ejercitaban en beneficio de determinadas camarillas. No se reformaban ni planes ni reglamentos por temor de que alguien en los cambios pudiera perder su empleo (...) los métodos docentes estaban viciados de un estrecho dogmatismo contribuyendo a mantener a la universidad apartada de la ciencia y de*

las disciplinas modernas, las lecciones, encerradas en la repetición interminable de viejos textos amparaban el espíritu de rutina y de sumisión. Los cuerpos universitarios, celosos guardianes de los dogmas, trataban de mantener en clausura a la juventud, creyendo que la conspiración del silencio puede ser ejercida en contra de la ciencia. Fue entonces cuando la oscura universidad mediterránea cerró sus puertas a Ferri, a Ferrero a Palacios y a otros, ante el temor de que fuera perturbada su plácida ignorancia. Hicimos entonces una santa revolución y el régimen cayó a nuestros golpes (...). La juventud ya no pide. Exige que se le reconozca el derecho a exteriorizar ese pensamiento propio en los cuerpos universitarios por medio de sus representantes. Está cansada de soportar a los tiranos. Si ha sido capaz de realizar una revolución en las conciencias, no puede desconocerle la capacidad de intervenir en el gobierno de su propia casa. La Juventud universitaria de Córdoba, por intermedio de su federación, saluda a los compañeros de América toda y les incita a colaborar en la obra de libertad que inicia.”

Firman: Enrique Barros, Horacio Vladés, Ismael Bordabehere, Gumerindo Sayago, Alfredo Castellanos, Luis Méndez, Jorge Bazante, Ceferino Garzón Maceda, Julio Molina, Carlos Suárez Pinto, Emilio Biagosch, Ángel Nigro, Natalio Saibene, Antonio Medina Allende y Ernesto Garzón.

Dice Adolfo Stubrin<sup>4</sup> en *La Universidad reformada*: “[la] Reforma Universitaria de 1918 es difícil de resumir. En el terreno universitario, es la culminación de una configuración originaria que con ella se completa y proyecta hacia el futuro. Pero, en la dimensión política, es un eslabón inseparable para explicar, por adhesión o por contraste, buena parte de la cultura de los partidos políticos y sus querellas en la inestable

argentina del siglo XX. En ese orden de ideas, los reformistas y sus agrupaciones no siempre unificadas fueron a veces neutrales a los partidos; con frecuencia sus filas mezclaron militantes de varios de ellos (...). Es indudable que los reformistas fueron vehículo para la politización de la universidad, siempre en línea con corrientes liberales, social demócratas o progresistas, incluyendo el ala liberal del partido conservador en un extremo y el partido comunista en el otro. El nacionalismo, el conservadurismo y el catolicismo no congeniaron con la Reforma Universitaria, tampoco el populismo”.

Lo cierto es que, en coincidencia con la opinión citada, podemos destacar que las ideas reformistas en su desarrollo posterior al movimiento inicial han devenido en una concepción que se puede identificar con lo liberal en lo político y en la idea de apertura e inclusión en lo social y educativo.

Los aportes perdurables de la reforma: la autonomía, la libertad de cátedra, la asistencia libre, la extensión universitaria, los concursos y la representación estudiantil en el gobierno de la universidad no se establecieron en forma inmediata ni simultánea. Fueron el resultado de un largo proceso con avances y retrocesos notorios.

Así, la autonomía de las universidades nacionales quedó consolidada como tal a partir de la reforma constitucional de 1994.

Antes de ella, las universidades estatales eran entes autárquicos. Ejercían la autonomía por delegación del Congreso Nacional. Por lo tanto, se trataba de una autonomía “no técnica” delegada, y como tal revocable. De todos modos, hubo períodos en los que las instituciones universitarias estatales estuvieron sometidas al gobierno de turno. Así, por ejemplo, durante el gobierno del Gral. Juan D. Perón (1946 - 1955), el régimen militar de la Revolución Argentina (1966 - 1973) y el régimen militar de 1976 - 1983.

La autonomía y el cogobierno se instrumentaron a partir de la Revolución Libertadora en 1955, inaugurando un brillante período de diez años que fue interrumpido en 1966 en la llamada “noche de los bastones largos”. Su definitiva incorporación fue obra del gobierno del Dr. R. Alfonsín en 1983. Cabe agregar que la gratuidad, o mejor dicho el no arancelamiento de las universidades estatales, fue producto de la ley 14.297/54, e incorporada a la Universidad Nacional por la reforma de 1994.

### La autonomía universitaria

Tal como he señalado en el “Régimen jurídico de la Educación Superior”<sup>5</sup> citando al Dr. Enrique Petrachi, la Constitución Nacional emplea ocho veces el término “autonomía”, por lo que cabe definir las notas esenciales de la autonomía universitaria no necesariamente coincidentes con las otras “autonomías” mencionadas en su texto. Así, el concepto actual se nutre de un contenido histórico, que permite elaborar una interpretación jurídica armónica y congruente con la norma suprema. Por lo tanto resulta, a mi juicio, importante redefinir la idea de “autonomía universitaria”.

Debe señalarse, asimismo, que existen diferencias sustanciales entre la denominada “autonomía no técnica”, u originada en la delegación de facultades del Congreso de la Nación a favor de las universidades estatales, a partir de la Ley Avellaneda, con la situación creada a partir de la reforma constitucional 1994.

Con la incorporación del concepto a la Constitución Nacional, las universidades nacionales poseen autonomía no por delegación del Congreso, sino porque la propia norma fundamental les ha asignado las atribuciones que aquella

5 Fraga, Norberto E., *El régimen jurídico de la Educación Superior*, Editorial Dunken, Bs. As., 2000, pp. 64-65.

4 Stubrin, Adolfo, *La Universidad Reformada*, Eudeba, Bs.As., 2017, pág. 45.

comprende, en detrimento de las antiguas facultades que aquél poseía. Si se entendiera que la delegación subsiste, no existiría diferencia alguna con la situación existente antes de la reforma de 1994, lo cual resulta inaceptable.

El concepto actual de autonomía universitaria comprende básicamente los siguientes elementos:

- a) Dictado de sus propias normas de gobierno, de acuerdo con las normas superiores del orden jurídico nacional.
- b) Preservación de la libertad de cátedra, de extensión y de investigación (elemento específico).
- c) Funcionamiento sin interferencias del poder político (elemento específico).
- d) Elección de sus propias autoridades.
- e) Administración de sus recursos con rendición de cuentas sólo ante el P.L.

Este punto, es a mi juicio ineludible, porque no obstante la amplitud del campo de acción que se les reconoce, al ser financiadas con recursos del presupuesto público, se debe rendir cuentas de la administración ante los representantes del pueblo en el Congreso Nacional.

- f) Revisión de sus decisiones sólo ante el Poder Judicial y sólo en caso de arbitrariedad.

El concepto de autarquía se concreta en la administración de la institución por sí misma.

La ley de base y de organización del art. 75, inc. 19 deberá pues no inmiscuirse en los puntos que hacen a la esencia del concepto de autonomía.

El concepto de autonomía se aplica, en principio, a las universidades estatales. Se trata de una noción del derecho constitucional referida a entes públicos. Las instituciones universitarias privadas se fundamentan en el derecho de enseñar y aprender, consagrado por el art. 14 de la Constitución Nacional.

Sin embargo, a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior, N° 24.521, se les ha reconocido autonomía institucional y académica (ver art. 29), debiendo considerarse a ésta como una autonomía no técnica y en los términos que la propia ley establece.

De todos modos, en la medida en que resulten compatibles, deben aplicarse a estas instituciones por analogía, los contenidos que caracterizan a la autonomía de las instituciones estatales.

## Epílogo

En definitiva, si bien el transcurso de los años puede haberle quitado un poco de frescura a los reclamos de la juventud de 1918, pues varios de los postulados de la reforma se han hecho realidad, sin embargo, la lucha en defensa de la autonomía perdura. Con mayor o menor intensidad los diferentes gobiernos han procurado interferir en la vida universitaria mediante regulaciones no siempre compatibles con la autonomía reconocida para las

instituciones estatales por la C.N. en su art. 75, inc 19.

De tal manera, el legado de la reforma continúa vigente y corresponde a las autoridades de turno no claudicar en su defensa, pues en ello va el futuro de la Educación Superior en la República.

He querido, mediante el presente artículo, adherir a los homenajes que se realizan con motivo de los cien años de la Reforma Universitaria. Al mismo tiempo, recordar que en 2018 se cumplen 60 años de la ley de creación de las universidades privadas N° 14.557

A mi entender, no existe contradicción alguna entre los postulados de la Reforma dirigidos a las instituciones estatales y los fines educativos de las instituciones privadas. Algunos subsistemas tienen, en buena medida, problemas comunes e integran un único sistema nacional universitario. El tiempo transcurrido desde 1958 ha ido limando asperezas y los ámbitos y espacios de colaboración recíproca se amplían constantemente. Por esta razón, dedico un sincero reconocimiento a todos aquellos que, superando prejuicios anacrónicos, trabajan diariamente en proyectos conjuntos recogiendo lo mejor de los ideales reformistas, y el espíritu de la libertad de enseñanza y aprendizaje amparados por la Constitución Nacional en su art. 14.