

Mecanismos de intervención del gobierno nacional en la conformación del claustro docente en las universidades públicas (Siglo XX - Argentina)

Resumen

Leila Di Russo
Profesora Asociada,
Universidad Nacional del Litoral.
Profesora Adjunta,
Universidad Nacional de Entre Ríos
E-mail: lhauque@yahoo.com.ar

El trabajo intenta analizar los mecanismos a través de los cuales el Poder Ejecutivo Nacional ha participado a lo largo del siglo XX en la conformación del claustro docente de las universidades públicas, ya sean procedimientos directos o indirectos. La variedad de mecanismos utilizados con distintas posibilidades que incluyeron tanto variados sistemas de “purgas”, la designación directa de los profesores por parte del Poder Ejecutivo al principio del siglo, como la instauración de regímenes de concursos con condiciones explícitas o implícitas para la obtención de los cargos, demuestra que es necesario analizar a fondo en qué consiste en cada ámbito de aplicación la autonomía buscada por las universidades, especialmente en el campo de la carrera docente.

1. Introducción

El siglo XX ha sido sin lugar a dudas, el período de tiempo de mayor desarrollo de las universidades argentinas. El crecimiento de la cantidad de insti-

tuciones y la cantidad de alumnos que acceden a las mismas ha sido vertiginoso tal como surge del cuadro siguiente

	Cantidad de universidades nacionales públicas	Cantidad de alumnos (en miles, aproximadamente)
Inicios del siglo XX	2	4
Inicios del siglo XXI	37	1200

Fuente: elaboración propia sobre la base de Buchbinder, 2005 y Min. Educación, 2006.

En términos relativos, el crecimiento supera el 1.500 % en cuanto a la cantidad de instituciones y el 29.900 % si lo analizamos en términos de alumnos. Si bien es cierto que tanto el Producto como la cantidad de habitantes de nuestro país mostraron un amplio crecimiento en idéntico período⁽¹⁾, el marcado aumento de la importancia de las instituciones universitarias en nuestro país durante el Siglo XX es indiscutible.

Esta mayor importancia se ha reflejado en distintos aspectos sociales en nuestro país como la mayor o menor movilidad social, la conformación de los grupos de poder y otros varios aspectos. En este trabajo intentaremos concentrarnos en los distintos mecanismos formales e informales utilizados por el gobierno nacional para influir dentro de las instituciones universitarias en dicho período.

En efecto, nuestro supuesto subyacente consiste en sostener que más allá de la generalizada aceptación social y gubernamental en lo discursivo de la regla de la autonomía universitaria⁽²⁾, todos los gobiernos del Siglo XX de nuestro país, con mayor o menor intensidad, buscaron intervenir en el proceso decisorio de las instituciones universitarias a través de distintos mecanismos, formales e informales.

Algunos de estos mecanismos resultaron brutales y ajurídicos; mientras que otros fueron sutiles y constitucionales. Observamos que muchos de dichos mecanismos se concentraron en intentos de control sobre el ingreso y la carrera de los integrantes del claustro docente universitario. La justificación aparente respecto de esta “concentración” resulta que ese “control” sobre el claustro docente, permitiría lograr el “control” de las políticas institucionales, ya que los docentes han sido a lo largo del Siglo XX el grupo central para la toma de decisiones en las Universidades argentinas⁽³⁾.

Resulta evidente que los limitados elementos que

se vierten en el presente trabajo son insuficientes para considerar nuestro supuesto inicial como una hipótesis probada. Sin embargo, entendemos que resultan incitantes para profundizar en el futuro esta línea investigativa sociológica para las instituciones universitarias argentinas del Siglo XX.

2. Los mecanismos de control del ingreso y la carrera docente universitaria a lo largo del siglo XX

Al sólo efecto del análisis realizaremos algunas particiones dentro del período bajo estudio para señalar la vigencia de los distintos mecanismos utilizados para el control del ingreso y la carrera de los integrantes del claustro docente universitario. El lector no se encontrará con un análisis exhaustivo de cada época, sino que nos concentraremos específicamente en nuestra visión de los mecanismos con los que el gobierno nacional ha buscado influenciar en el proceso de ingreso y promoción de los integrantes del claustro docente:

2.1. El sistema básico de la Ley Avellaneda (1900-1906)

Más allá de que el proyecto presentado por Nicolás Avellaneda en 1883 sostenía un alto nivel de autonomía para el funcionamiento universitario, la ley aprobada en 1885, determinó fuertes mecanismos de control del Poder Ejecutivo sobre la vida universitaria. En este sentido determinó que sólo un tercio de los integrantes de los cuerpos legislativos universitarios surja a partir del claustro docente e impuso la designación de los profesores titulares por el Poder Ejecutivo a propuesta de los Consejos Superiores.

Es así que el Poder Ejecutivo mantenía un impor-

(1) En idéntico período la población argentina apenas si creció poco más del 600% cfr. www.indec.gov.ar

(2) Cfr. entre otros Lorca, 2004.

(3) Al 2005 el claustro docente integraba al menos el 50% de los Consejos Directivos en casi el 90% de las instituciones universitarias. No se observan además excepciones significativas a la regla de que la designación de Decanos o de Rectores requiere que los mismos sean integrantes del Claustro Docente. Cfr. Min.Educ, 2005, p. 319.

tante nivel de control sobre el funcionamiento de las Universidades, no sólo a través de su participación directa o indirecta en los miembros de la Facultades que no surgían del claustro docente, sino también a través de la elección de los profesores titulares a partir de ternas elevadas a su consideración por las Universidades.

2.2. La Reforma y sus efectos (1906-1930)

Los movimientos estudiantiles iniciados en la Universidad de Buenos Aires en 1906, la fundación de la Universidad Nacional de La Plata y el proceso de reforma vivido principalmente en la Universidad de Córdoba en 1917 y 1918, marcaron el desarrollo de la universidad argentina hasta nuestros días. La eliminación de los miembros vitalicios y la participación de los alumnos en los cuerpos directivos universitarios, son sólo algunas de las principales modificaciones del sistema de gobierno de las universidades argentinas. Respecto del profesorado, las modificaciones también fueron importantes, consagrando la preponderancia del claustro docente en las decisiones⁽⁴⁾, e inaugurando el primer proceso de depuración en cierto modo forzada de sus integrantes. A pesar de ello, estos cambios no determinaron el cese del control estatal para la designación de los profesores, que seguiría requiriendo la definición del Poder Ejecutivo sobre las ternas elevadas por las universidades.

Esto fue así, a pesar de que la época de la Reforma puso los cimientos de la llamada carrera docente, al transformarse los profesores suplentes en adjuntos e iniciarse la incorporación de docentes auxiliares. La calidad de “profesor libre”, prevista para aumentar el nivel de autonomía del sistema, tampoco logró imponerse significativamente. Dice Buchbinder al respecto: “El estatus de profesor libre

no terminó de definirse durante estos años, y esto conspiró contra el crecimiento de este sector del cuerpo docente” (Buchbinder, 2005: 122).

2.3. La primera irrupción de los gobiernos de facto y el sistema hasta el surgimiento del peronismo (1930-1943)

La experiencia del primer gobierno de facto en el Siglo XX marcó el primer “choque” de las instituciones universitarias con el objetivo del Poder Ejecutivo de determinar sus decisiones. A pesar de que varios grupos estudiantiles apoyaron el golpe de Setiembre de 1930, el gobierno militar surgido de la asonada intervino tres de las cinco Universidades Nacionales existentes a dicha fecha en menos de un año. A pesar que las intervenciones fueron limitadas en el tiempo y que el sistema se recuperó en muchos aspectos⁽⁵⁾, luego del retiro del gobierno de facto, la universidad argentina se enfrentó por primera vez a un sistema de control directo por parte del Poder Ejecutivo a través de la intervención lisa y llana de las instituciones universitarias.

2.4. La Universidad del primer y segundo gobierno peronista (1943-1955)

La revolución de Junio de 1943, caracterizada por su marcado nacionalismo de derecha, intervino también a las universidades nacionales e intentó imponer un férreo control sobre la vida universitaria. La corta e inestable vida del gobierno surgido de la revolución determinó que las universidades recuperen su sistema pre-golpe, al mismo tiempo de constituirse en uno de los integrantes de la coalición anti-peronista de 1946. La victoria de Perón en las elecciones de 1946 determinó el inicio de una nueva etapa en la vida universitaria.

(4) Cfr. el claustro docente pasa a tener entre el 50% y el 33,3% de los miembros de los Consejos Directivos en el esquema de gobierno tripartito (cfr. Buchbinder, 2005: 110)

(5) Dice Buchbinder “El cuerpo dirigente continuó siendo, con leves cambios, el que había asumido el control de las instituciones en la década del '20” (Ob.cit.: 134)

En Mayo de 1946 el gobierno de Juan Perón intervino nuevamente a todas las universidades nacionales, pero por primera vez la intervención no se retiró inmediatamente dejando incólumes a los grupos directivos pre-intervención. La oposición estudiantil, que había tenido relativo éxito frente a la intervención de 1943, se mostró totalmente inútil.

El control sobre el cuerpo docente se plasmó ahora en una verdadera purga⁽⁶⁾.

“...Centenares de docentes fueron obligados a renunciar o directamente se los cesantó. Cesantías de oficio, jubilaciones anticipadas, presiones directas, fueron los mecanismos utilizados para expulsar a una porción significativa del profesorado. Al finalizar 1946 habían sido desplazados de las universidades Nacionales 1250 docentes, casi un tercio del total del cuerpo de profesores...” (Buchbinder, 2005: 148)

El proceso masivo de reemplazo no tuvo exclusivamente en cuenta la calidad política de los nuevos docentes, pero el control estatal contra el disenso político fue harto férreo. Los docentes seguían siendo designados por el Poder Ejecutivo.

La nueva ley universitaria⁽⁷⁾ estableció el control directo de las universidades por el Poder Ejecutivo, quien pasaba a designar a los rectores. La carrera docente se fortaleció y la inversión pública en el sistema aumentó. La creación de la actual Universidad Tecnológica Nacional⁽⁸⁾ y de la Comisión Nacional de Energía Atómica⁽⁹⁾ son ejemplos del destino de un mayor presupuesto al sistema universitario y de investigación en el marco de un fuerte control del gobierno respecto del funcionamiento del sistema.

2.5. El post-peronismo (1955-1966)

Frente al frustrado intento de “peronizar” la universidad definitivamente, las autoridades educativas de la Revolución Libertadora iniciaron el proceso de “desperonizar” la universidad. La consecuencia fue una nueva purga originada en el gobierno, que intentó reinstalar a los desplazados entre 1943 y 1946.

A pesar de ello, los intentos de determinar las decisiones universitarias e influir en las designaciones docentes no se reflejaron más en la legislación. En efecto, el Decreto 6403/55 estableció por primera vez el sistema de designación docente por parte de los Consejos Superiores previo concurso, sin intervención del Poder Ejecutivo, que actualmente rige nuestras universidades.

Sin embargo, no puede decirse que el Gobierno Nacional no deseara influir en las decisiones universitarias, especialmente a través de quienes resultarían designados profesores. Es así que los concursos tenían especialmente en cuenta las calidades morales de los aspirantes, resultando un elemento descalificante el haber tenido participación en el gobierno peronista. “Para cumplir con estos objetivos, las agrupaciones de estudiantes y graduados vigilaron las presentaciones a concursos e impugnaron en repetidas oportunidades a diferentes candidatos” (Buchbinder, 2005: 171).

El final de este período es recordado por el alto nivel de excelencia de la producción universitaria, que logró aumentar significativamente sus resultados en investigación, colocándose entre las mejores de América.

(6) Hablaremos de “purgas” como mecanismo de control docente por parte del gobierno nacional, en todos los casos en los que en un reducido período de tiempo sean desplazados y reemplazados una importante cantidad de docentes.

(7) Ley 13.031 de 1947.

(8) Nombre adquirido a partir de la época post-peronista. Su denominación original fue “Universidad Obrera”.

(9) Sobre la historia de la CNEA cfr. entre otros Nun, 1995: 87 y siguientes.

2.6. La Universidad en los gobiernos de facto de la década del '60 y del '70 (1966-1973)

Distintos estudios han reconocido la importancia del desarrollo universitario en el período 1955-1966 dentro de un esquema de relativa estabilidad social⁽¹⁰⁾. Sin embargo este período llegó a su fin más rápido de lo esperado. Un nuevo golpe militar y una nueva ola de intervenciones en todas las Universidades Nacionales, disparó una nueva purga en el sistema. Según Buchbinder sólo en la Universidad de Buenos Aires fueron desplazados o renunciaron 1.378 docentes, luego de la llamada "Noche de los Bastones Largos".

El sistema de "control docente" volvía a resultar el control de la "calidad moral" de los aspirantes a los concursos, en un contexto de alta conflictividad política y social fogueado por un alumnado universitario que comenzaba a ser cautivado por la figura de Juan Perón en el exilio.

2.7. La "primavera" de 1973 (1973-1975)

El gobierno de Héctor Cámpora buscó transformar la universidad en un instrumento útil para la "liberación nacional". En ese contexto, otra nueva purga se observó en el sistema universitario.

"Durante los primeros meses de 1973 fueron expulsados los docentes más abiertamente identificados con la dictadura de Onganía, y en una polémica disposición, todos aquellos que, además de ejercer su docencia en la universidad, trabajaban como empleados de multinacionales" (Buchbinder, 2005: 204)

Son otra vez cuestiones definidas por la orientación gubernamental las que determinan la posibilidad de ingresar y mantenerse en la carrera docente universitaria.

2.8. La universidad y la dictadura (1975-1983)

El retroceso de la universidad en este período resulta marcado. Los mecanismos de control docente directo superan en violencia y brutalidad a cualquier otro período previo. A las tradicionales intervenciones y purgas, la dictadura militar le agregó el asesinato y desaparición de muchos docentes comprometidos con el proceso previo.

Es importante destacar que este proceso tuvo inicio en las Universidades aún antes de la asunción efectiva del gobierno militar, ya que tan pronto como en 1975 los mecanismos represivos ya reinaban en esa institución.

2.9. El reestablecimiento democrático de los '80. (1983-1989)

El advenimiento de la democracia en diciembre de 1983 inauguró el período más largo de estabilidad del sistema universitario del Siglo XX. El período dictatorial había interrumpido el crecimiento de la cantidad de alumnos, pero el sistema logró recuperar el nivel de 1975 para el año 1985. Esa cantidad se duplicará en los siguientes quince años.

El actual mecanismo de ingreso y de carrera docente se conformó en esta época. El concurso docente público, de antecedentes y oposición, fue la base del sistema de ingreso: "Se calcula que se sustentaron entre 1984 y 1988... cerca de 15.000 concursos" (Buchbinder, 2005: 214). La normalización de las universidades se planteó como un objetivo central del gobierno democrático, estableciéndose normativamente la posibilidad del reingreso a la universidad de los docentes cesanteados por los gobiernos de facto previos.

Más allá de rescatar el sistema como el más estable y razonable de todos los instaurados durante el Siglo XX, los mecanismos de control gubernamental exis-

(10) Cfr. entre muchos otros Macor, 1998, p.15.

tían. Las reglas para la sustanciación de concursos incluyeron muchas veces cláusulas que despreciaban en forma demasiado marcada a los antecedentes como pauta de evaluación, dando total preeminencia a la oposición pública, logrando así que los docentes que se habían mantenido en la universidad tuvieran que reiniciar su carrera⁽¹¹⁾. Del mismo modo los requerimientos de tipo moral para ser docente, diferenciados de los ligados a procesos o condenas judiciales regulares, se incluyeron y se mantienen en los reglamentos de designación de docentes⁽¹²⁾

2.10. El neoliberalismo de los '90 (1989-2000)

La llegada del gobierno peronista en 1989 no determinó cambios estructurales en el sistema universitario. Ni siquiera se produjeron cambios sensibles en el color político de las conducciones. El gobierno no mostró demasiada preocupación por “controlar” el proceso decisorio universitario

“Pero desde la llegada del neoliberalismo, al Estado dejó de interesarle la universidad. Hoy casi tenemos que pedirles a los gobiernos que se interesen por ella. La autonomía está menos amenazada por el Estado que por los poderes fácticos del mercado.” (Miguel Rojas Mix en Lorca, 2004).

En este contexto, los mecanismos de control

resultaron extremadamente sutiles a través de la asignación de los recursos financieros a las Universidades. Los niveles de remuneraciones docentes de inicios de la década del '70 jamás se recuperaron y los incrementos de remuneraciones se instrumentaban a partir de programas⁽¹³⁾ definidos desde el gobierno nacional sujetos a revisiones evaluativas realizadas por la recientemente creada Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). “Estos programas fueron fuertemente cuestionados, ya que se los consideró instrumentos que afectaban la autonomía universitaria y permitían, en forma indirecta, la injerencia del gobierno nacional en el funcionamiento interno de las casas de estudios” (Buchbinder, 2005: 2006).

3. Algunas conclusiones

La primera reflexión que debe surgir de la observación de la historia universitaria argentina es que las purgas recurrentes son totalmente incompatibles con un proceso de mejoramiento universitario. Una persona que hubiera iniciado su carrera docente en 1945 con 20 años como ayudante-alumno, se habría enfrentado a 6 purgas durante su carrera, por lo que seguramente le resultó muy difícil mantenerse de manera estable en el sistema para llegar a 1985

(11) Como ejemplo puede señalarse: “En todos los casos el Jurado dará preeminencia a la oposición sobre los antecedentes, debiendo el puntaje obtenido por el primer concepto ser mayor que el segundo. A tales efectos, sobre un total de cien (100) puntos el Jurado podrá otorgar al aspirante hasta un máximo de treinta (30) puntos en lo concerniente a los antecedentes y hasta un máximo de setenta (70) puntos en lo que refiere a la oposición. (Art. 36º: Pautas de evaluación) Reglamento de concursos de la Universidad Nacional del Litoral. Más avanzados los '90 algunas Universidades tendieron a modificar estas condiciones para establecer algún sistema de permanencia y/o de ascenso que diera ventajas a quienes ya formaran parte del staff universitario (sistemas de reválida, estatus de estabilidad docente, etc.)

(12) Como ejemplo puede señalarse: “Exhibir antecedentes morales y ética universitaria inobjetable. Se entenderá expresamente sin perjuicio de otras situaciones como falta de ética universitaria toda conducta, presente o pasada, que encuadre en algunos de los casos enumerados a continuación: 1. Persecución a docentes, no docentes o alumnos, por razones ideológicas, políticas, gremiales, raciales o religiosas. 2. La denuncia formulada contra aquellos por los mismos motivos. 3. El aprovechamiento de la labor intelectual ajena, sin la mención de quienes la realizaron, aunque sea por encargo y bajo la supervisión del que aprovecha de esas tareas. 4. Haber observado una conducta que importe colaboración y/o tolerancia cómplice con actitudes opuestas a los principios de la Constitución Nacional, al respeto por los Derechos Humanos, a las instituciones democráticas y/o a los principios del pluralismo ideológico y la libertad académica, cuando por el cargo o la función debió oponerse o denunciar las irregularidades cometidas. (Artículo 8vo. Reglamento de Concursos. Universidad Nacional de Entre Ríos)

(13) Los más importantes resultaron el programa FOMEC y el programa de incentivos docentes a la investigación.

con 60 años como profesor titular. Los sistemas de control “violentos” tipo purga destruyen cualquier intento de búsqueda de una carrera docente.

Es altamente auspicioso que el sistema de selección de docentes sobre la base de concursos aprobados por los propios Consejos Superiores de las universidades parezca haber llegado para quedarse definitivamente, conjuntamente con los intentos por establecer un sistema equilibrado de carrera docente. Resulta conveniente, y aún necesario para el mejoramiento universitario, que los mecanismos de ingreso y permanencia en la docencia sean explícitos, aprobados por los órganos legislativos y determinados por pautas objetivas. Las tachas a los candidatos basadas en objeciones de tipo “moral” no deberían tener

lugar en un sistema de derecho que sanciona exclusivamente a sus integrantes a través del sistema penal. Tampoco deberían resultar las retribuciones docentes un mecanismo de direccionamiento del accionar de dicho claustro. Los incentivos resultan aceptables en un contexto en el que la labor docente resulta adecuadamente remunerada con su sueldo básico.

Entendemos que el futuro muestra peligros e incertidumbres, pero no debemos olvidar que afortunadamente la última purga ha quedado casi 25 años atrás en el tiempo permitiéndonos vivir a los actuales docentes en un contexto de estabilidad que hubieran envidiado nuestros antecesores. Será toda la sociedad civil argentina junto con su Estado, los responsables del mejoramiento universitario futuro.

Bibliografía

- Buchbinder, P. (2005) *Historia de las Universidades Argentinas*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Garreton Manuel A. (1998) “¿En qué sociedad vivi(re)mos?” en *Revista Estudios Sociales*, Número 14, Santa Fe.
- Giletta Matías (2004) “La resignificación de la Autonomía Universitaria por parte de las autoridades estatales en la Argentina de los años Noventa: La dicotomía “Autonomía absoluta/Autonomía responsable”, Universidad Nacional de Villa María, Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales, Licenciatura en Sociología, Inédito, 2004.
- Lorca Javier. “¿Hasta donde llega la autonomía?” en *Diario Página 12*, Sección Universidad, 17 de setiembre de 2004.
- Macor Darío (editor) (1998) *Estado, Democracia y Ciudadanía*. Red de Uni-
- versidades Nacionales y La Página, Buenos Aires.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. *Anuario 2005 Estadísticas Universitarias*. Buenos Aires, 2006.
- Nun José (1995) “Argentina: el Estado y las actividades científicas y tecnológicas” en *Revista Redes*, Número 3, Universidad Nacional de Quilmes.
- Torres Carlos y Gonzalez Rivera Guillermo (coord.) (1994) *Sociología de la Educación. Corrientes contemporáneas*, Miño y Davila Editores, Buenos Aires.

Páginas web consultadas

- www.derecho.uba.ar/institucional/historia/index_07.php
- www.indec.gov.ar