

La “normalización universitaria” durante los primeros años del retorno a la democracia: los debates inconclusos, la tensión entre nuevas/viejas funciones y los límites de una renovación académica

Claudio Suasnábar* y Susana Lazzaro Jam**

Introducción

Los años que median entre el fin de la última dictadura militar y la primera renovación presidencial delimitan un período caracterizado por tensiones económicas, políticas y culturales generadas por el pasaje de un orden autoritario a uno democrático, que muy cautelosamente se lo denominó “transición democrática” (Portantiero y Nun, 1987; O’Donnell, Schmitter y Whitehead, 1989; Halperín Donghi, 1994; Cavarozzi, 1997 y O’Donnell, 1997). Pese a la deliberada ambigüedad del término, el mismo presenta la posibilidad de condensar simbólicamente un clima social cuyo rasgo principal lo constituyó el debate político-ideológico tanto sobre la experiencia pasada y las causas que la hicieron posible como también de las líneas de acción necesarias para la construcción efectiva de un Estado y una sociedad democrática.

Aunque sólo recientemente el análisis del retorno a la democracia ha sido objeto de estudio de sociólogos, politólogos e historiadores (No-

varo y Palermo, 2004; Quiroga, 2005 y Suriano, 2005), una provisoria caracterización de este período nos remite a las tensiones que atravesaron estos años entre las fuertes expectativas que generó la democracia y los condicionantes heredados de la dictadura militar. Ciertamente, el golpe de 1976 constituye un verdadero “parteaguas” en la historia nacional, no sólo por el grado de represión alcanzado por el terrorismo estatal, sino también por la profunda reestructuración socioeconómica y cultural que sometería el régimen militar al conjunto de la sociedad argentina.

Para el campo universitario representa un punto de ruptura y desarticulación de los procesos de modernización cultural iniciados en la década del sesenta. Así, la represión física y el control ideológico que la dictadura descargaría sobre la universidad marca, por un lado, la interrupción abrupta de las experiencias innovadoras y de renovación académica impulsada por los segmentos más radicalizados de profesores y estudiantes y, por otro, el inicio de un proceso

* Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina), profesor ordinario de Historia y Política del Sistema Educativo en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y profesor titular de Política Educativa en la Universidad Nacional de las Artes (UNA). Es investigador Categoría I del IdIHCS-Conicet de la Universidad Nacional de La Plata. Ha publicado, entre otros libros, *Intelectuales, exilios y educación: producción intelectual e innovaciones teóricas en educación durante la última dictadura* (Prohistoria, 2013); *Universidad e intelectuales: educación y política en la Argentina (1955-1976)* (Manantial, 2004); y en coautoría *Política universitaria en la Argentina. Revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes* (UNGS/IEC-CONADU, 2013).

** Profesora y licenciada en Historia y especialista en Docencia Universitaria por la Facultad de Filosofía y Letras de UNCuyo. Becaria de Doctorado, Conicet. Ha cursado el Doctorado en Ciencias Sociales (UBA) y la Maestría en Estudios Latinoamericanos (FSCyP-UNCuyo). Secretaria académica en el nivel superior y docente de nivel medio y superior. Formó parte de distintos proyectos de investigación y obtuvo diversas becas de investigación. Tiene publicaciones nacionales e internacionales y participó en distintos seminarios, jornadas y congresos.

acelerado de vaciamiento del ámbito universitario como espacio académico y cultural. No es casual, entonces, que las políticas universitarias seguidas por el gobierno democrático se propusieran la ardua tarea de recuperar estas instituciones, su vida interna y sociabilidad académica, pero dichas acciones estarán tensionadas entre la necesidad de dar respuestas a las demandas acumuladas y las limitaciones para introducir cambios en la universidad.

Este período de recuperación de espacios de reflexión, investigación y producción cultural delinearán no sólo los rasgos de la reconfiguración del campo universitario, sino también del campo científico y del campo intelectual cuya estructuración se proyecta hasta nuestros días. Una rápida mirada sobre aquellos años nos muestra que esta etapa estuvo cruzada por tres grandes procesos: a) la reapertura del debate político educativo; b) la reconstrucción de las capacidades estatales para el gobierno y regulación de la educación; y c) la normalización universitaria.

La reapertura del debate político educativo durante los primeros años de la transición democrática tuvo en la convocatoria y desarrollo del II Congreso Pedagógico Nacional (CPN) uno de los momentos más intensos de participación. Este evento proponía que los diversos sectores de la sociedad civil discutieran y delinearan iniciativas tendientes al mejoramiento y modernización del sistema educativo argentino. Inaugurado finalmente en abril de 1986, en su organización respetó el federalismo para que cada provincia lo emprendiera según sus criterios y necesidad, pero incluyendo instancias de debate locales, provinciales y una nacional que tuvo lugar en Río Tercero en el año 1988. Con todo, el II CPN también mostró los límites del gobierno, de los partidos políticos y del campo académico en educación para producir un posicionamiento unificado y consensuado que les permitiera incidir más eficazmente en las resoluciones y recomendaciones del Congreso. Por el contrario, la Iglesia católica demostró su lugar consolidado y capacidad de movilización en el espacio educativo que dejó más en evidencia las dificultades y limitaciones del campo educativo (Krotsch y De Lella, 1989).

A nivel del Ministerio de Educación, la creación y/o reapertura de organismos técnico-pedagógicos como las direcciones nacionales de Información, Difusión, Estadística y Tecnología y la Dirección Nacional de Planificación Educativa marcan no sólo la recuperación de prácticas de sistematización de datos e investigación orientada al diagnóstico y diseño de políticas, sino también la revalorización del planeamiento como política pública (Paviglianitti, 1988). Asimismo, también estos años conllevaron un proceso de transmisión “generacional” de experiencias y capacidades profesionales entre quienes participaron de los procesos modernizadores anteriores y los jóvenes graduados que recién ingresaban a la gestión educativa.

La denominada “normalización universitaria” constituye todavía un período poco estudiado por la historia de la universidad y las políticas de educación superior, donde en la producción académica encontramos trabajos más bien generales que analizan tangencialmente esta etapa o como prolegómeno a las reformas de la década siguiente (Marquina y Nosiglia, 1995; Buchbinder, 2005; Stubrin, 2001, 2015; Chiroleu, Suasnábar y Rovelli, 2012; Pugliese, 2015 y Suasnábar, 2018) y estudios de casos que focalizan en la experiencia de algunas universidades nacionales prestando especial atención a la conformación de los grupos político-académicos y sus disputas en facultades y/o universidad (Pessacq y Fernández Cortés, 1987; Garatte, 2008; Zanetto, 2013; Garatte, 2015 y Lazzaro Jam, 2016).

Este capítulo se propone profundizar en la comprensión de estos primeros años del retorno a la democracia en la universidad y en particular en la etapa de normalización universitaria entendida en sentido amplio que incluye tanto el proceso de institucionalización de retorno a la tradición reformista como también las políticas sectoriales impulsadas desde el Ministerio de Educación y aquellas promovidas desde las propias universidades.

Planteado de esta manera, el capítulo está organizado en tres secciones y una conclusión. La primera focaliza su interés en el debate parlamentario sobre la Ley de Normalización y anali-

za los posicionamientos partidarios, las controversias y acuerdos sobre la estrategia propuesta, así como también las valoraciones de las experiencias universitarias pasadas. La segunda sección explora el proceso de implementación de la propuesta normalizadora deteniéndose particularmente en la dinámica política, heterogeneidad institucional y campos disciplinares. La tercera sección presenta de manera resumida los desafíos de la universidad a comienzos de los ochenta en términos de las tensiones entre nuevas y viejas funciones (masificación y políticas de ingreso, expansión institucional y coordinación del sistema, investigación universitaria y las políticas de CyT). Hacia el final, se plantea un balance del período que recupera la importancia de este momento refundacional de la universidad argentina, la agenda de políticas y actores relevantes y las limitaciones de la renovación académica.

El debate parlamentario y sanción de la Ley de Normalización

La reinstitucionalización de las universidades en base a los principios de la Reforma se inicia con la sanción de la Ley 23068 en 1984. Dicha normativa orientó el denominado proceso de “normalización universitaria” que suponía la designación de autoridades transitorias, quienes llevarían adelante las tareas de llamar y sustanciar concursos abiertos y de oposición (normalizar la planta de profesores), elecciones de representantes de los claustros y realización de asambleas de consejos directivos para elegir decanos y asambleas universitarias para elegir rectores (Buchbinder, 2005; Suasnábar, 2012).

Desde el punto de vista normativo, las universidades se encontraban reguladas por la Ley orgánica 22207, sancionada por la dictadura militar en abril de 1980 durante la gestión del ministro Llerena Amadeo. Dicha normativa no sólo había derogado la última ley universitaria sancionada por el Congreso Nacional en 1974, la llamada Ley Taiana (Ley 20654), sino también las leyes de facto 21276 y 21533 que marcarían los primeros años de represión sobre las universidades, las cuales instauraron un control férreo

a través de la designación del rector por parte del Ministro de Educación y la supresión del cogobierno tripartito.

Frente a esta situación, la tarea principal del nuevo gobierno se orientó a desmontar el andamiaje jurídico heredado de la dictadura. Así, la primera medida en esta dirección fue el Decreto presidencial 148, dictado el 13 de diciembre de 1983, el cual en sus fundamentos señala el compromiso del gobierno constitucional de restablecer “el pleno ejercicio de la autonomía universitaria” que colisionaba con la Ley 22207, por lo cual se hacía necesario intervenir las universidades designando rectores normalizadores que gobernarán las instituciones junto con consejos superiores provisorios (conformado por decanos normalizadores y delegados de las federaciones estudiantiles). Asimismo, el decreto restablece los principios de la Reforma Universitaria a través de la puesta en vigencia de los estatutos universitarios que regularon las instituciones hasta el 29 de julio de 1966.

Posteriormente, el 13 de junio de 1984 el Congreso Nacional sancionará la Ley 23068 de normalización de las universidades nacionales que declara como régimen provisorio “hasta tanto se dicte la correspondiente ley de fondo” lo establecido en el Decreto 154/83 y las modificaciones que incorpora, entre las cuales la más importante, además de derogar la Ley 22207, será la fijación de un año prorrogable por un plazo no mayor de 180 días para la completa normalización de las universidades.

A pesar de que la promulgación de la ley tuvo el apoyo mayoritario de todas las fuerzas políticas, la misma, no estuvo exenta de las tensiones entre los bloques mayoritarios: radicalismo y justicialismo. Así, el debate parlamentario focalizó en dos puntos clave: el proyecto educativo sobre el que se edificaría la normalización y la validez de los concursos sustanciados en dictadura. El proyecto de ley fue votado afirmativamente en general aunque se discutieron los artículos 2, 7 y 8.

El debate parlamentario comenzó en enero de 1984 con la exposición del diputado por Santa Fe Adolfo Stubrin. En primer lugar, el diputado

expuso las políticas represivas que atravesaron al campo universitario desde el golpe de Estado en 1976. Detalló las medidas persecutorias que afectaron a las universidades, las cesantías y expulsiones a docentes, no docentes y estudiantes. Asimismo, remarcó la construcción de un marco jurídico que buscó dar una “aparente” legalidad habilitando al cierre de carreras, universidades y otros espacios institucionales. Por tal motivo, el debate de la Ley de Normalización abordó diferentes cuestiones como la reconstrucción del régimen legal, los plazos para normalizar y la duración de las intervenciones en las universidades nacionales y la designación de los rectores normalizadores, entre otros aspectos.

Sin embargo, el debate se focalizó sobre dos ejes: por un lado, cuál era el modelo de universidad de referencia para el proceso de reconstrucción institucional y, por otro, la cuestión de la validez de los concursos sustanciados durante el período militar. Ambos ejes estuvieron cruzados por la discusión, no menos importante, de los plazos para la concreción del proceso normalizador. Es decir, el margen temporal para que cada universidad consolidara la reinstitucionalización estructural.

Ahora bien, la discusión en torno al modelo de universidad que debía concretar la normalización evidenció las discrepancias entre los bloques políticos respecto a la valoración tenida sobre la experiencia universitaria del 73. La oposición observó que el proyecto de ley omitía, al momento de realizar una historicidad del campo, las experiencias educativas previas al golpe militar de 1976. Desconocer las reformas universitarias del 73-74 y la Ley 20654 era una forma de ocultar los niveles de politización universitaria que la dictadura había paralizado. Además, plantearon como alternativa retomar el marco jurídico de la denominada Ley Taiana, sancionada por unanimidad en 1974 en pleno uso del ejercicio democrático. En ese sentido, el diputado Torresagasti expresó:

Por eso, señor presidente, si la ley 20654 fue un ejemplo para la ciudadanía y para los universitarios en particular, cabe preguntarse por qué en esta ocasión [...]

cuando distintas agrupaciones y diferentes corrientes estudiantiles habían propiciado [...] que dicha ley rigiera los destinos de la universidad, aunque fuera transitoriamente, no se procedió así. (Congreso de la Nación Argentina, Cámara de Diputados, 11 de enero de 1984: 15).

Asimismo, el diputado por Misiones Dalmau se refería al mensaje presidencial y a la Ley 20654:

Cuando analizamos el mensaje del Poder Ejecutivo encontramos que se saltó un periodo histórico [...] no podemos saltar un espacio histórico y hacer referencia a épocas anteriores a dicho período que, si bien tuvo muchas dificultades constitucionales, constituye un punto de partida para el acercamiento de todos los argentinos (Congreso de la Nación Argentina, Cámara de Diputados, 11 de enero de 1984: 21).

De todas formas, el justicialismo expuso su acompañamiento en la aprobación en general de la Ley de Normalización pero aclaró su disidencia en puntos específicos. Uno de los artículos cuestionados, y con pedido de modificatoria, correspondió a la importancia de retomar las líneas educativas planteadas por la Ley Taiana paralizadas por la intervención militar.

En cambio, el radicalismo ratificó su postura en cuanto a reconstruir el campo académico-científico a partir de los estatutos universitarios de 1966. Para el oficialismo, este período mostraba la experiencia de una universidad en pleno uso de su autonomía. En consecuencia, se debía retomar el modelo paralizado el 29 de julio de 1966 por la intervención militar. El diputado Stubrin expresó:

En el artículo 2 [...] se restablece la vigencia de los estatutos universitarios existentes a aquel día en que fue avasallada la autonomía universitaria, el 29 de julio de 1966. Estos estatutos fueron emanaciones legítimas y genuinas de la vida universitaria del momento (Congreso de la Nación Argentina, Cámara de Diputados, 11 de enero de 1984: 12).

Entre los argumentos se observa la necesidad de tomar este período como antecedente inmediato y punto de partida. Continuaba el diputado Stubrin:

No se trata de hacer inventos [...] se trata de echar mano a instrumentos jurídicos que fueron creados por las propias universidades para regirse a sí misma, y que hoy son exhumados [...] para ser útiles a un proceso de restablecimiento institucional académico y científico de nuestras casas de altos estudios (Congreso de la Nación Argentina, Cámara de Diputados, 11 de enero de 1984: 12).

Siguiendo esta línea, es interesante observar las consideraciones expresadas en torno a la universidad del 70 y las distancias sobre su significación histórica. El justicialismo se refirió al campo universitario del 73-74 como la muestra de madurez política del movimiento reformista estudiantil-docente. Asimismo, expresó que la Ley 20654 había sido una ley progresista que atendía a las demandas políticas y sociales de la época. Por el contrario, para el radicalismo la universidad del 70, a pesar de las dinámicas de participación y politización generadas, seguía limitando el principio de autonomía universitaria. De esa manera, el diputado Stubrin acotó:

Es un punto de partida, el mejor que pudo haberse logrado, ya que todo otro estatuto que pudieran tener las universidades argentinas de entonces hasta ahora no fue más que una imposición autoritaria, y en ningún caso contaron con esta clase de instrumentos como resultado del auscultamiento de la opinión general de los universitarios (Congreso de la Nación Argentina, Cámara de Diputados, 11 de enero de 1984: 12).

En un segundo momento, el debate parlamentario focalizó la discusión en lo que respecta a la sustanciación de los concursos realizados en dictadura, y legitimados a través de la Ley 22207, poniendo el eje en la validez o no de los mismos.

A pesar de que el proyecto de ley expresó la necesidad de revisar la validez de los concursos y los mecanismos con que se realizaron, lo cierto es que no se produjo una invalidación de los mismos en su conjunto. Por el contrario, se dejó la resolución a los consejos superiores provisorios y se dispuso:

Art. 7: Suspéndese la sustanciación de todos los concursos universitarios

Art. 8: El consejo superior provisorio de cada universidad dictará normas especiales, las que deberán ser aprobadas por el Ministerio de Educación y Justicia, a fines de revisar la aparente validez de los concursos realizados bajo el imperio de la ley 22207.

El justicialismo expresó su preocupación respecto al artículo 8 y la autonomía que daba a los CSP para dictar normas que revieran la validez de los concursos realizados. Es decir, dejaba en manos de cada universidad el poder de “revisar” y “resolver” si los concursos gozaban de legitimidad o no. No obstante, para iniciar el trámite de revisión debía existir un pedido expreso por parte del afectado y en un término de 60 días. Este punto evidenció, una vez más, las tensiones políticas a pesar de la necesidad de consolidar la “unidad nacional”. La diferencia radicó en la percepción sobre el alcance del mecanismo que se adoptaba. Para el radicalismo, dejar la decisión en manos de las universidades era una manera de fortalecer las autonomías académicas. Para el justicialismo, en cambio, no atacaba al problema de raíz.

El armado jurídico construido por la dictadura dio una nueva morfología académica nacida de un contexto marcado por las cesantías y expulsiones docentes. Era sobre estas estructuras, todavía con resabios dictatoriales, que debía discutirse la validez de un concurso docente. Por ello, se cuestionó la profundidad del artículo entendiendo que, un período de revisión sobre lo ocurrido convalidaba el escenario represivo que atravesó a la universidad. En consecuencia, el justicialismo presentó una serie de mociones y pedidos de modificatorias que apuntaron en esta dirección. El diputado Sella planteaba:

Dispónese la anulación de los concursos sustanciados y/o confirmados durante el gobierno de facto, vigente entre el 24 de marzo de 1976 y el 9 de diciembre de 1983. Los concursos que estatuya en adelante cada universidad en ningún caso podrán exceder los cuatro años para la primera designación ni los ocho para las designaciones sucesivas por concurso para la misma cátedra, hasta el momento que se cumplan los términos previstos para el retiro obligatorio por edad de su titular (Congreso Nacional, 13 y 14 de junio de 1984: 19).

Asimismo, se pidió modificar el artículo 10, dirigido a la restitución de los cargos docentes afectados por las políticas represivas del gobierno de facto. De esta manera, el diputado Sella se expedía:

reconociendo las categorías al momento de la baja y computándose la antigüedad a todos los efectos hasta el momento de su efectiva reincorporación [...] el plazo para restablecer las funciones no deberá exceder los 60 días de promulgada la presente ley (Congreso Nacional, 13 y 14 de junio de 1984: 19 y 20).

El parlamento no aceptó ninguna de las dos modificatorias quedando en manos de los CSP la resolución de los concursos docentes sustanciados durante el régimen militar. El oficialismo expresó su descontento observando la existencia de una serie de “disidencias ocultas que conspiran contra el trabajo fecundo de las comisiones” (Stubrin, 1984: 15), y, por ende, reclamó la necesidad de concretar una “unidad nacional”. Este punto no es menor, los primeros años de la normalización mostraron un contexto político marcado por los resabios dictatoriales y el acecho de un posible retorno militar. El campo universitario no estuvo ajeno a estas realidades y procuró establecer, a pesar de las disidencias, un acuerdo de unidad política. Finalmente, en junio de 1984, la ley fue sancionada. La nueva normativa estableció el camino del proceso normalizador en los años venideros pero además dinamizó nuevas prácticas políticas en el

campo universitario. Así, la reinstitucionalización se sostuvo sobre una agenda de acciones focalizadas en la restauración de las autonomías, la apertura de la universidad a la sociedad y la superación del atraso académico-científico que dejaban los últimos años. Lejos quedaban las discusiones en torno al modelo educativo o la validez de los concursos docentes.⁷⁵

El proceso de normalización universitaria: dinámica política, heterogeneidad institucional y campos disciplinares

Como fue señalado, el debate parlamentario no sólo puso de manifiesto las controversias respecto de la estrategia e instrumentos de institucionalización sino también las diferentes valoraciones de la experiencia de la universidad reformista de 1958-1966 y la universidad de la Primavera camporista de 1973-1974. Ciertamente, el debate no profundizó en las diferentes formas de pensar las funciones universitarias y su relación con el Estado que pueden deducirse de ambos períodos a la manera de “modelos de universidad” en sentido amplio.

En buena medida, la opción por reconstruir el campo académico-científico a partir de los estatutos universitarios aprobados antes de 1966 expresó un imaginario académico que asumía la premisa de que la más completa autonomía y gobierno tripartito inscripto en la tradición de la reforma universitaria de 1918 garantizaba per se la renovación y florecimiento de las universidades (Vior, 1990; Marquina y Nosiglia, 1995). Por ello, el Estado debía autolimitar sus intervenciones hacia el sector y delegar esta responsabilidad en las propias instituciones que con un financiamiento adecuado podrían retomar la senda de los dorados años sesenta cada vez más idealizados por los mismos pro-

⁷⁵ Asimismo, la discusión respecto a la incorporación del no docente, dentro de los órganos de conducción, expuso las tensiones internas que tuvo la sanción de la ley. El justicialismo observó que el nuevo marco jurídico excluía uno de los máximos logros de la 20654, la incorporación del no docente como nuevo actor de la política universitaria.

tagonistas (Chiroleu y Iazzeta, 2005; Suasnábar, 2018). Estas ideas-fuerza orientaron la acción coordinada del Ministerio de Educación, del partido radical en el Congreso y de la conducción del movimiento estudiantil (Franja Morada) que permitió la sanción de la ley y posteriormente avanzar en la implementación del proceso normalizador.

No es casual entonces que la dinámica del proceso normalizador estuviera atravesada por una fuerte “partidización” de la vida universitaria que se manifestará en la designación de los rectores normalizadores, quienes en su gran mayoría eran cuadros políticos del radicalismo y cuyos nombres fueron consensuados con los referentes locales de las distintas universidades (Garatte, 2008 y 2015; Erreguerena, 2020). Cierzo es que la partidización no es un rasgo nuevo ya que emerge en los años setenta con las agrupaciones estudiantiles identificadas con el peronismo que cuestionan el reformismo como identidad universitaria por encima de las banderías partidarias.

Este alineamiento partidario de los rectores normalizadores será contrapesado con un criterio de mayor pluralidad política e ideológica que asumieron las designaciones de los decanos normalizadores y demás cargos de gestión de carreras y departamentos. Esta preocupación por la legitimidad del proceso y las acciones emprendidas también da cuenta de cierta visión crítica y autocrítica de las experiencias traumáticas del primer peronismo, del posperonismo, de la intervención de 1966 y durante el retorno del peronismo al gobierno donde las cesantías masivas, las purgas ideológicas y la persecución política fue el comportamiento recurrente de las gestiones universitarias.

Pero quizá la conformación de las comisiones asesoras de los concursos docentes haya sido donde mayor celo pusieron las autoridades normalizadoras para dar legitimidad al proceso de sustanciación. Como instancia clave, los concursos no sólo determinaron la composición del padrón del claustro de profesores que elegirían decanos y rectores, sino también definieron las posiciones dominantes dentro de los cam-

pos disciplinares. Así, los distintos ámbitos de disputa como el rectorado y los consejos superiores, los decanatos y consejos directivos y las direcciones de carreras y departamentos muestran una progresiva complejización de la dinámica política que no se reduce necesariamente a las directivas u orientaciones partidarias. Los concursos fueron delimitando los grupos político-académicos, sus intereses científico-profesionales y estrategias de alianzas que explican la fuerte heterogeneidad de los procesos de normalización universitaria que en algunos casos supuso la continuidad de los rectores normalizadores y en otros la elección de nuevos rectores que expresaban la reconfiguración de los grupos académicos iniciales, como aconteció en la Universidad de Buenos Aires (Delich y Shuberoff) y en la Universidad Nacional de La Plata (Pessacq y Plastino). La cátedra como núcleo de la organización académica de carreras y departamentos marcó la centralidad de los concursos de profesores titulares y adjuntos por cuanto sus resultados contribuyeron a cristalizar una determinada estructura de posiciones en los campos disciplinares. Aquí también el panorama revela una fuerte heterogeneidad de situaciones que varían según campos de conocimientos con áreas de mayor renovación académica (ciencias sociales y humanidades) y otras más tradicionales donde primó la continuidad (ciencias exactas y carreras profesionales). De manera general, la heterogeneidad del proceso de normalización universitaria estuvo atravesada por las continuidades y/o discontinuidades que marcaron la morfología de sus cuerpos docentes en cada carrera/disciplina, facultad y universidad.

En paralelo al proceso de normalización, en este período se termina de definir el marco jurídico con la sanción en noviembre de 1984 de la Ley 23151 sobre régimen económico financiero de las universidades nacionales. Con esta normativa se completa la autonomía universitaria al instaurar el principio de la autarquía, que establece las regulaciones sobre el patrimonio, los recursos, el fondo universitario y el presupuesto de las instituciones, así como también dispone los mecanismos de fiscalización a través del Tribunal de Cuentas de la Nación. Asimismo, y pro-

fundizando esta orientación hacia una mayor autonomía institucional en materia económica, en julio de 1988 se sancionará la Ley 23569, que deroga a la anterior e incorpora la posibilidad de realizar inversiones transitorias, de efectuar contrataciones sobre locaciones, arrendamientos, trabajos y suministros, así como también prevé la posibilidad de efectuar licitaciones, concursos de precios o compra directa.

Las tensiones entre nuevas y viejas funciones de la universidad

Con todo, los desafíos de la universidad argentina de comienzos de los ochenta distaban de aquellos de fines de los cincuenta que remitía la propuesta de regeneración reformista que conllevaba la normalización. Estos desafíos pueden ser planteados en términos de las tensiones entre nuevas y viejas funciones, entre demandas y necesidades socioproductivas y culturales muchas veces contradictorias, y la emergencia de mecanismos de gobierno (coordinación sistémica) que redefinen el tradicional vínculo entre Estado y universidad.

En este sentido, si bien la problemática de la masificación de la matrícula estudiantil no es nueva —ya que estaba presente en los debates político-universitarios de los sesenta—, la abolición de las políticas restrictivas de la dictadura militar de 1976 de cursos de ingreso eliminatorios y cupos por carrera representaban una de las reivindicaciones principales del movimiento estudiantil. Así, la consigna de “ingreso irrestricto” asociada a “gratuidad de la enseñanza” fueron cristalizando en el imaginario universitario estos dos postulados provenientes de la tradición peronista que convergieron con la tradición reformista de democracia universitaria.

La derogación de las restricciones al ingreso universitario fue una de las primeras medidas dictadas por los rectores normalizadores siguiendo el espíritu del Decreto 154/83 que, aunque no menciona explícitamente esta cuestión, postula eliminar “todas las cláusulas discriminatorias y proscriptivas, de todo tipo”. Esta medida tendrá como efecto la “explosión del in-

greso” que crecerá un 30% entre 1980 y 1985,⁷⁶ medida democratizadora que se complementará con la reapertura de la Universidad Nacional de Luján cerrada por la dictadura y la creación en 1988 de la Universidad Nacional de Formosa (Cano, 1985; Bertoni y Cano, 1990).

Frente a esta problemática, esta tendencia hacia la autolimitación del gobierno a intervenir con políticas activas se manifestará en delegar en cada universidad las respuestas a esta demanda que se materializaron en diversas soluciones de compromiso. En el caso de la UBA, en 1985 creó el Ciclo Básico Común, pensado como un primer paso de una reforma académica que finalmente no se concretaría (o bien se realizaría muy parcialmente), que buscaba dar respuesta a la masividad pero que promoviera una planificación de las carreras, así como mejorar la eficiencia y calidad de la formación general de los estudiantes ingresantes. Por su parte, las universidades del interior afrontaron esta masificación del acceso mediante una diversidad de respuestas, generalmente delegando en las propias facultades y carreras la definición de estrategias específicas (Stubrin, 2001, 2015).

La autolimitación del gobierno para definir una política de acceso a la universidad y la fuerte resistencia del movimiento estudiantil a discutir el ingreso irrestricto asociado a algún tipo de planificación profundizó esta tendencia hacia la fragmentación de iniciativas institucionales. Hacia 1995, un estudio de Víctor Sigal sobre un relevamiento de veinte universidades nacionales, había identificado tres tipos de ingreso (ingreso irrestricto, ingreso mediante prueba de examen sin cupo, ingreso mediante prueba y cupo) que contenían alrededor de trece modalidades diferentes (con y sin cursos de apoyo, nivelación o introductorios, más orientados a contenidos específicos o generales, vocacionales y profesionales, habilidades básicas de lectura-escritura y matemáticas, etc.). Estos tipos y modalidades que se perpetuaron en el tiempo,

76 La matrícula universitaria en 1980 era de 388.101 y pasó en 1985 a 595.543 (Fuente: PMSIU, cita de Fernández Larra, 2003: 4).

cristalizando y legitimando en algunos casos mecanismos de selección “implícitos”, fueron respuestas de compromiso frente a la explosión matricular. En definitiva, el problema del acceso es quizás el más representativo de las nuevas y contradictorias demandas hacia la universidad entre el imperativo de ampliar el acceso y la necesidad de planificación de la oferta académica de carreras, o como se formulará más adelante, entre democratización, calidad y pertinencia (Buchbinder y Marquina, 2008).

Otro de los desafíos de la universidad a comienzos de los ochenta fue la problemática del gobierno y coordinación del sistema, cuyos debates y controversias se proyectan hasta nuestros días. Como analizamos antes, la propuesta de normalización conllevaba un proceso de restauración de los principios reformistas (cogobierno y autonomía), el cual suponía, por un lado, la autolimitación estatal para impulsar acciones y políticas para el sector y, por otro, desplazaba hacia las universidades la responsabilidad de su regeneración institucional y renovación académica. Esta propuesta plantea un tipo de relación entre Estado y universidad que podríamos caracterizar de “radial”, donde cada institución se vincula directa y exclusivamente con la instancia estatal, tal como aconteció en el período posperonista cuando había sólo ocho universidades nacionales.

Para 1986 las universidades habían conformado un heterogéneo conglomerado de veintiséis instituciones públicas y veintiuna instituciones privadas que ponía en primer plano la necesidad de coordinación y nuevos mecanismos de gobierno, los cuales a su vez generaban tensiones con la fuerte apuesta a la autorregulación institucional contenida en la propuesta normalizadora. En este sentido, la creación del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) por Decreto presidencial 246 en diciembre de 1985 constituye un punto de inflexión en las formas de vinculación Estado-universidad que, si bien tiene antecedentes en las décadas del sesenta, esta nueva versión expresa claramente la voluntad del gobierno de construir una representación orgánica de las universidades para la coordinación de acciones con los distintos niveles y

jurisdicciones como también las relaciones con los órganos públicos y privados. De tal manera, la normativa establece funciones para el nuevo organismo, pero marca la adhesión *voluntaria* de las instituciones y la necesidad de elaborar su propio estatuto de funcionamiento (Erreguerena, 2020).

Con el regreso de la democracia, la universidad tuvo como desafío restituir la investigación científica a la vida académica. La “refundación” de la universidad exigió entonces la creación de programas vinculados a proyectos y otorgamiento de becas destinadas a esta área. Es decir, comienza un proceso que busca restablecer los vínculos entre investigación y academia (Albornoz y Gordon, 2011; Vasen, 2013). Para ello, se construyó un marco normativo dirigido a consolidar una política científica dentro de las estructuras universitarias. Los años en dictadura habían profundizado la brecha entre el campo universitario y el científico. Las universidades no sólo sufrieron las expulsiones y cesantías de sus recursos humanos, sino además una política de transferencia de capitales de la universidad al Conicet (Albornoz, 2016; Bekerman, 2009). El retorno de la democracia visibilizó este traslado de inversión en materia científica al exponer el cierre progresivo que tuvieron los institutos universitarios. En cambio, durante el período militar, el Conicet se caracterizó por un crecimiento de centros e institutos que evidencian cómo este organismo terminó por centralizar la actividad científica. Ahora bien, el proceso normalizador en un primer momento se focalizó en la restauración de los órganos de gobiernos y en la construcción de un marco normativo. Sin embargo, al transcurrir los años fue fundamental recomponer la actividad científica como política pública; y en ese sentido, dinamizar con programas concretos de incentivos la investigación universitaria.

A modo de conclusiones

Retomando una mirada panorámica de la etapa de “normalización universitaria” y de estos primeros años de reconstrucción de la vida institucional y sociabilidad académica, podemos

caracterizarlos como un período que condensa muy claramente las tensiones que atravesó el retorno de la democracia, entre el optimismo inicial que alimentaba amplias expectativas de cambio y las limitaciones económico-financieras pero también político-institucionales que revelan las ideas fuerza y estrategia que orientaron la propuesta de reconfiguración del campo universitario.

Así, la premisa de que el retorno a la tradición reformista expresada en la más completa autonomía y cogobierno tripartito garantizaba *per se* la regeneración institucional y académica de las universidades, supuso la autolimitación del Estado para intervenir en este sector y delegar esta responsabilidad en las propias instituciones. Ciertamente, la coordinación política entre el Ministerio de Educación, los rectores normalizadores, el partido radical en el Congreso y la conducción del movimiento estudiantil permitió la sanción de la Ley de Normalización e iniciar su implementación, aunque como analizamos anteriormente este período estará atravesado por controversias entre visiones diferentes sobre la etapa que se abría para la universidad.

En este sentido, el debate parlamentario mostró las tensiones alrededor del modelo académico puestas de manifiesto en las diferentes valoraciones sobre la experiencia de la universidad en las décadas de 1960 y 1970. Para el justicialismo, la recomposición institucional debía tomar como marco jurídico la Ley 20564 sancionada en 1974. En cambio, el oficialismo consideró que la misma no representaba el espíritu democrático ni respetaba principios claves de autonomía y militancia estudiantil. De igual forma, el debate parlamentario visibilizó las diferencias respecto a los mecanismos propuestos para la revisión de los concursos efectuados en dictadura, donde nuevamente primaría el criterio de que fueran las propias universidades las encargadas de diseñar sus políticas de restitución y reincorporación docente-estudiantil.

A su vez, la dinámica de implementación de la normalización universitaria nos revela otro aspecto importante de esta etapa que remite a la heterogeneidad del proceso y al peso de las

particularidades de cada universidad. Así, la resolución tomada sobre los concursos delinearía la nueva morfología del claustro docente como así también de los grupos político-académicos y sus intereses científico-profesionales que están en la base de las continuidades y/o discontinuidades con las estructuras académicas de la dictadura en cada carrera/disciplina, facultad y universidad.

Pero el desafío de la universidad de los primeros años del retorno a la democracia no sólo consistía en la tarea de regeneración institucional sino también de dar respuestas a las nuevas y viejas funciones, esto es, las tensiones entre demandas y necesidades contradictorias. Las políticas diseñadas en torno a la matrícula y el acceso, el perfil del egresado y la investigación universitaria respondieron a la forma en que cada universidad definió sus procesos de democratización externa e interna.

Por último, un balance de este período no puede dejar de mencionar los fuertes condicionantes, empezando por la herencia del régimen militar de “vaciamiento” de recursos humanos y de atraso académico-científico, que se sumaba a las limitaciones financieras del nuevo gobierno. Pero este análisis no sería completo sin señalar otro condicionante que remite a los límites de la normalización como propuesta de regeneración institucional que se manifiestan en el carácter heterogéneo, restringido e inconcluso en algunos casos de agenda de renovación académica.

Referencias bibliográficas

Albornoz, M. (2016). La gestión, entre la teoría y la experiencia. *Ciencia e Investigación. Reseñas*, tomo 4, (2).

Albornoz, M. y Gordon, A. (2011). La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983-2009). En M. Albornoz y J. Sebastián (eds.), *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*. Madrid: Madrid.

- Bekerman, F. (2009). El campo científico argentino en los años de plomo: desplazamiento y reorientación de los recursos. *Sociohistórica*, (26), pp. 151-166.
- Bertoni, M. L. y Cano, D. (1990). La educación superior argentina en los últimos veinte años: tendencias y políticas. *Propuesta Educativa*, año 2, (2), pp. 11-24.
- Buchbinder, P. (2010). *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Buchbinder, P. y Marquina, M. (2008). *Masividad, heterogeneidad y fragmentación: el sistema universitario argentino 1983-2008*. Los Polvorines: UNGS.
- Cavarozzi, M. (1997). *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del Estado al mercado en la Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Cano, D. (1985). *La educación superior en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO.
- Chiroleu, A. (1999). *La política universitaria de Alfonsín a Menem: entre la democracia y la equidad*. *Revista del IICE*, (15), pp. 21-32.
- Chiroleu, A.; Suasnábar, C. y Rovelli, L. (orgs.) (2012). *Política universitaria en la Argentina. Revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: UNGS - IEC/CONADU.
- Erreguerena, F. (2020). Los rectores y el Consejo Interuniversitario Nacional en la recuperación democrática argentina: el surgimiento del poder rectoral y la consolidación de una autonomía fragmentada. *Iberoamericana*, XX(75), pp. 181-203.
- Garatte, L.
(2008). Grupos académicos y cambios curriculares durante la normalización universitaria en Argentina 1983-1986. Tesis de Maestría. FLACSO, Sede Académica Argentina, Buenos Aires, <http://flacsoandes.org>, 6/1/2013.
- (2009). La normalización universitaria en la Universidad Nacional de La Plata en el contexto de la transición democrática. En C. Mazzola, M. Marquina y G. Soprano (comps.), *Políticas, instituciones y protagonistas de la universidad argentina*. Buenos Aires: UNGS - UNSL - Prometeo.
- (2015). Dirigentes radicales y grupos académicos de Ciencias de la Educación durante la “normalización” de la Universidad Nacional de La Plata (1983-1986). *Sociohistórica*, (36). En Memoria Académica. Disponible en http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.7051/pr.7051.pdf.
- Halperín Donghi, T. (1994) *La larga agonía de la Argentina peronista*. Buenos Aires: Ariel.
- Krotsch, P. y De Lella, C. (1989). *Congreso Pedagógico Nacional. Balance y perspectivas*. Buenos Aires: Sudamericana/IDEAS.
- Lazzaro Jam, S. (2016). La “normalización” democrática en la Universidad Nacional de Cuyo: alcances y límites de una renovación académica. *Revista IRICE*, (30), pp. 125-151.
- Marquina, M. y Nosiglia, M. C. (1995). Políticas universitarias en la Argentina 1983-1995. El papel del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de la Nación. *Revista del IICE*, año 4, (7), pp. 47-57.
- Novaro, M. y Palermo, V. (2004). *La dictadura militar (1976-1983)*. Buenos Aires: Edhasa.
- O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G.; Schmitter, P. y Whitehead, L. (comps.) (1989). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4. Buenos Aires: Paidós.
- Quiroga, H. (2005). *La Argentina en emergencia permanente*. Buenos Aires: Edhasa.
- Paviglianiti, N. (1988). Diagnóstico de la administración central de la educación. Buenos Aires: Ministerio de Educación.
- Pessacq, R. A. y Fernández Cortés, S. (1987). *La normalización de la Universidad Nacional de La Plata: 1983-1986*. La Plata: UNLP.

Pugliese, J. C. (2015). La democratización de la universidad: desde la normalización a la calidad, un camino en expansión. En N. Mainero y C. Mazzola (comps.), *Universidad en democracia. Políticas y problemáticas argentinas y latinoamericanas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Sigal, V. (1995). *El acceso a la Educación Superior. Serie Estudios y Propuestas*. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación.

Stubrin, A.

(2001). La política de partidos y las universidades públicas en Argentina, 1983-2000. *Repensando la Educación Superior*. Rosario: UNR Editora.

(2015). Panorama comparativo entre las políticas universitarias en la Argentina durante el período democrático. En N. Mainero y C. Mazzola (comps.), *Universidad en democracia. Políticas y problemáticas argentinas y latinoamericanas*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Suriano, J. (comp.) (2005). *Dictadura y democracia (1976-2001)*. Nueva Historia Argentina, tomo X. Buenos Aires: Sudamericana.

Suasnábar, C.

(2013). Las políticas universitarias en 30 años de democracia: tendencias históricas de cambio y movimiento pendular de las políticas públicas. *Dossier Argentina: 30 años de democracia, Observatorio Latinoamericano*, coordinado por Mara Burkart y Matías Giletti, (12), pp. 361-370.

(2018). Campo académico y políticas educativas en la historia reciente: a propósito del 30 aniversario de la revista *Propuesta Educativa*. *Propuesta Educativa*, año 27, 2(50), pp. 39-62.

Vasen, F. (2013). Recuperación democrática, autonomía universitaria e investigación científica. Las motivaciones para el surgimiento de una política institucional de ciencia y tecnología en la UBA (1983-1990). *XIV Jornadas Interescue-*

las/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA), Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Vior, S. (1990). La universidad argentina, 1983/1987. En M. L. Franco y D. Zibas (orgs.), *Final do século. Desafios da educação na América Latina*. San Pablo: Cortez Editora.

Zanetto, R. L. (2013). Normalización universitaria en la Universidad Nacional del Sur. Reincorporaciones docentes en el Departamento de Humanidades. *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA), Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Fuentes

Congreso de la Nación Argentina, Cámara de Diputados. *Acta de sesiones: 7° reunión, 5° sesión extraordinaria, enero 11 de 1984*.

Congreso de la Nación Argentina, Cámara de Diputados. *Acta de sesiones: 9° reunión, 7° sesión ordinaria, junio 13 y 14 de 1984*.