

Julián Dércoli

Ariel Albornoz

Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Educación, derecho y territorio. Una lectura de la Ley n° 1420 desde la perspectiva de la expansión universitaria en la provincia de Buenos Aires

RESUMEN

La conformación del sistema educativo constituyó uno de los cimientos en los cuales se apoyó la construcción y consolidación del Estado nacional argentino en la segunda mitad del siglo XIX. Más tarde, la educación se convertiría en un espacio central del imaginario del ascenso social que marcó a la Argentina del siglo XX. Este trabajo tiene como objetivo caracterizar algunos conceptos que fundamentaron la propuesta educativa común de Sarmiento en el siglo XIX y la expansión del sistema universitario a nivel nacional en el siglo XX. Para lograr este propósito, examinaremos la relación entre el individuo y la nación, la noción de gratuidad en conexión con la obligatoriedad, y la dimensión territorial de los proyectos educativos antes mencionados.

PALABRAS CLAVE

EDUCACIÓN SUPERIOR, TERRITORIO, CIUDADANÍA, GRATUIDAD.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA TERRITORIALIDAD EN LA LEY N° 1420 Y EN LA POLÍTICA UNIVERSITARIA DEL PRIMER PERONISMO

El proceso de organización y construcción del Estado nacional argentino contiene tres pilares: la política de migración, la política de salud y la política de educación. En ese sentido, López (2013) sostiene que había que poblar el país para garantizar fuerza de trabajo en pos del orden de producción, garantizar la confiabilidad de los productos para las exportaciones a través de generar condicio-

nes de salubridad en el trabajo y hacia el trabajador y generar un dispositivo de homogeneización de un país constituido por la heterogeneidad de orígenes y razas. En esta última dimensión tiene parte de su fundamento la Ley n° 1420 del año 1884.

Esta Ley fue la intervención fundante de la obligatoriedad de la escuela pública y garante del alcance de la misma a todas las personas dentro del territorio nacional. A su vez, dicha reglamentación configuró un discurso moderno acerca de la infancia (Carli, 1994) y empezó a brindar un recorrido para los sujetos habilitando su tránsito por las llamadas instituciones disciplinarias. En otras palabras, las escuelas eran la institución clave para la producción del soporte subjetivo del Estado: el ciudadano.

Según Lewkowicz (2013), la subjetividad ciudadana se organiza bajo la consigna de que la ley es la misma para todos en oposición a la noción de privilegio o ley privada. El autor sostiene que para ser ciudadano del Estado nación hay que saber delegar soberanía y realizar esta acción requiere educar las capacidades de delegación, es decir, forjar conciencia nacional. En la Argentina, este proceso de homogeneización posibilitó la centralidad de un dispositivo público, en este caso la escuela, que se conformó como un espacio de desarrollo de la experiencia subjetiva y de lo común. Rescatamos este punto como hito fundamental de la conformación de un sujeto, principalmente colectivo, que terminará conformando un movimiento sostenido a favor de la educación pública, y que entiende lo público como lo común e igualitario, estrechamente vinculado a la experiencia de construcción de ciudadanía. La educación básica constituyó un factor relevante de esta experiencia de ciudadanía y de construcción de lo común, pues brindó contornos a la noción de derecho a la educación en todos sus niveles. En este sentido, es interesante señalar que la Ley n° 1420 creó el derecho de los territorios a contar con la infraestructura educativa necesaria y la obligación del Estado a garantizarla, antecedente histórico de una estrategia territorializada que posibilitó que la educación sea apropiada como un derecho ciudadano.

De manera temprana, figuró en la educación básica el vínculo con la política estatal; en el caso de la educación superior, esta relación fue más complicada y transitó distintas etapas. La legislación universitaria del primer peronismo fue uno de los momentos donde la universidad apareció vinculada a la iniciativa estatal de manera positiva. Una cuestión que se destaca en estas transformaciones es la mirada de la universidad como un derecho del pueblo.¹ Este aspecto se refleja en el Primer Plan Quinquenal, en la Ley n° 13.031 de 1947, en la Ley n° 14.297 de 1954 y en el Decreto n° 29.337 de 1947, que eliminó los aranceles universitarios. A continuación, nos concentraremos en este último texto, ya que en él se articula el sentido individual y colectivo de la universidad. En el decreto mencionado, la quita

1 Ver el concepto de derecho colectivo que desarrolla Eduardo Rinesi en *Filosofía (y) Política de la Universidad*.

de aranceles apareció como elemento indispensable para terminar con el elitismo de la universidad, pues según este era el arancel lo que excluía por razones económicas al pueblo de las aulas. La consecuencia de esta exclusión era que al entrar una minoría a la universidad esta se divorciaba de su objetivo colectivo ¿Y cuál era ese objetivo colectivo? Colaborar en desandar las problemáticas económicas, sociales y culturales que sumían a la nación y sus territorios en el atraso.

En conclusión, la gratuidad de la universidad durante el primer peronismo se vinculaba a dos cuestiones principales. Primero, cuestionar el rol de la universidad en la asignación de privilegios sociales y con esto legitimar la desigualdad, entendemos esto como un elemento fundamental del concepto de democratización de la universidad hasta nuestros días. Segundo, relacionar el sentido de la gratuidad a la función social y nacional de la universidad; en otras palabras, la universidad debía ser gratuita porque lo que allí se hacía era de interés público. En este sentido, consideramos que el Decreto de 1949 ligó gratuidad universitaria con el derecho colectivo a la universidad, es decir, el derecho que nos asiste a todos los que habitamos el suelo argentino de beneficiarnos con lo que la universidad hace.

En otro orden de cosas, la territorialidad como parte de la política educativa figuró en la Ley n° 1420 en la sanción del derecho del Distrito Escolar a contar con una escuela:

Art. 5° La obligación escolar supone la existencia de la escuela pública gratuita al alcance de los niños en edad escolar. Con tal objeto cada vecindario de mil á mil quinientos habitantes en las ciudades ó trescientos á quinientos habitantes en las colonias y territorios nacionales, constituirá un Distrito Escolar, con derecho por lo menos á una escuela pública donde se dé en toda su extensión la enseñanza primaria que establece esta ley.

Sin dudas, esta perspectiva refleja la dimensión física y territorial de la concepción sarmientina de la República. En el texto *Facundo*, por ejemplo, la extensión territorial representaba un problema central para la nación y su proyecto civilizatorio. Según Sarmiento, la brutalidad que albergaban las vastas extensiones ponía en jaque las formas de progreso liberal; en otras palabras, el territorio configuraba una amenaza siempre latente, y la expansión educativa era una forma de contrarrestarla. Como sostiene Arias:

Las deficiencias culturales es una de las cuestiones que plantea inicialmente Sarmiento, pero que serán parte de un supuesto de las intervenciones sobre los territorios (2012).

Las distintas políticas universitarias del Estado argentino durante el siglo xx recuperaron la cuestión de la territorialidad. Por ejemplo, la legislación del primer peronismo promovió la singularidad de los territorios en materia económica,

cultural y social como un elemento que debían recuperar las universidades que ahí se radicaban. A su vez, en aquellos textos legales se establecía que la dimensión territorial debía singularizar la formación profesional, la investigación y las actividades de promoción cultural desarrolladas por las universidades.² En este sentido, durante el primer peronismo, lo territorial aparece en clave federal, destacando un patrón de desigualdad entre regiones dentro de la misma nación y convirtiendo este problema en un tema central para la universidad.

La territorialidad como forma de expansión y estrategia institucional no es exclusiva de los gobiernos nacional-populares. En tal sentido, podemos mencionar dos hitos relevantes de la expansión del sistema universitario en la Argentina y particularmente en la provincia de Buenos Aires: el plan Taquini y la ola de creación de universidades en la década de los noventa; cada una tiene una forma particular de justificar la expansión territorial.

El plan Taquini, llamado así por ser Alberto Taquini su principal impulsor, constituyó la primera acción centralizada de creación de universidades nacionales y la nacionalización de universidades provinciales entre 1971 y 1973. Distintos autores coinciden en que esta estrategia de creación de universidades obedecía a un fin principalmente político: dispersar la efervescencia política de las universidades centrales de Buenos Aires, La Plata y Córdoba, y brindar educación para reducir los malestares en la población de las provincias, evitando así que se convirtieran en un caldo de cultivo para la “subversión” (Lozano & otros, 2021; Chiroleau & otros, 2012; Rovelli, 2006).

El segundo momento de desarrollo del sistema universitario en la provincia de Buenos Aires tuvo lugar en la década del noventa, con la creación de las universidades de La Matanza, Quilmes, San Martín, General Sarmiento, Lanús y Tres de Febrero. Esto significó la expansión y diversificación de la educación superior en la provincia. Las nuevas instituciones se crearon bajo un paradigma de innovación y modernización, que era parte de la hegemonía neoliberal de la época. Aunque más tarde, cada universidad desarrolló y consolidó tradiciones y estilos particulares, en algunos casos, reñidas con aquel espíritu inicial. Es importante señalar dos cuestiones sobre este proceso de expansión. La primera es que esto ocurrió al mismo tiempo que el Estado nacional se retiraba de sus funciones esenciales, como la educación y la salud, y las transfería sin presupuesto a las provincias o las privatizaba. En segundo lugar, la creación de universidades en el conurbano se produjo simultáneamente al proceso de destrucción del aparato productivo y al empeoramiento de las condiciones de vida de la población en general. Para entender esta paradoja, es necesario considerar que la expansión se llevaba a cabo bajo la premisa de que el desempleo era el resultado de una capacitación insuficiente o inadecuada de la mano de obra para el mundo globalizado.

2 Los artículos de la Ley n° 13.031 que refieren a la cuestión regional son el Inciso 4 y 11 del Artículo 2, 87, 110 y 112.

Hecho que al mismo tiempo justificaba la reforma de las instituciones del sistema educativo.

LAS UNIVERSIDADES DEL BICENTENARIO: TERRITORIALIDAD Y DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Entre los años 2009 y 2014 se fundaron cinco universidades nacionales en la provincia de Buenos Aires: Universidad Nacional de Moreno, Universidad Nacional de Avellaneda, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Universidad Nacional del Oeste y Universidad Nacional de Hurlingham. Estas universidades llamadas universidades del bicentenario,³ junto a otras seis distribuidas por todo el territorio nacional, conformaron la tercera ola de creación y expansión de universidades de gestión estatal en la historia argentina.

A diferencia de la década de los noventa, las universidades del bicentenario consolidaron una visión común e institucionalizada en sus estatutos universitarios, donde la territorialidad se configura como una estrategia de potenciación en el acceso a la universidad y principalmente como una forma de mayor alcance de derechos individuales y colectivos, pudiendo integrar dos conceptos centrales del sistema educativo argentino: la relación entre el derecho individual, el derecho colectivo y la estrategia territorial. En ese sentido, dos grandes propuestas conjugan el perfil institucional de las universidades del bicentenario: la estrategia territorial como forma de inclusión social y, en complemento, como desarrollo local, regional y nacional.

La noción de inclusión social fue sostén de las propuestas de las universidades del bicentenario. La inclusión es un paradigma que parte de la idea de que la sociedad no es homogénea y la diversidad es un componente a valorar por las instituciones públicas. Bajo este paradigma se busca incluir en la universidad una diversidad racial, cultural y sexual existente en el seno de la sociedad y remediar aquellas discriminaciones históricas que atraviesan estos grupos (Chiroleu & otros, 2012). Según Villanueva (2019), el impacto democratizador de la ampliación del sistema universitario puede medirse por dos variables. Por un lado, por el incremento de la matrícula estudiantil, esto refleja un aumento cuantitativo –en 2001 había 1.412.999 estudiantes universitarios, mientras que en 2013 esta cifra ascendió a 1.912.405, además, el número de universidades públicas pasó de 39 a 54, distribuidas en todo el país–. Por otro lado, se puede evaluar por el acceso de sectores sociales otrora excluidos, en el caso de las universidades del bicentenario, la mayoría de los estudiantes son de primera generación de universitarios.

³ Concepto utilizado para diferenciar el proceso expansivo del año 2010 del rol de la universidad en el primer centenario de la Argentina el cual se caracteriza como elitista y restrictivo.

Esto nos habla de una transformación cualitativa del sistema universitario. La noción de primera generación de universitarios, como sostiene Morales (2021), no es una característica unívoca ni homogénea, pero sí representa en gran medida el sujeto destinatario de estas instituciones de educación superior.

En los últimos años, más del 75% de los inscriptos en el sistema universitario eran primera generación de estudiantes en sus familias. Este porcentaje es aún mayor en las nuevas universidades del conurbano bonaerense, siendo la UNAJ la institución que se diferencia, subiendo este índice al 88% de estudiantes noveles en sus trayectorias y experiencias universitarias. Esta diferencia se hace significativa en relación a las universidades tradicionales, en donde las mismas presentan grados de mayor cercanía entre estudiantes sin experiencias cercanas universitarias y trayectos con procedencia en esta característica (Morales, 2021, p. 22).

Una breve digresión. Siguiendo a Rinesi (2015) es necesario señalar que tanto *inclusión* como *primera generación* son palabras importantes para indicar el cambio que produjo una política estatal en un momento histórico determinado, pues las universidades no cayeron del cielo. No obstante, la conversión de estos términos en una marca constante de las nuevas universidades puede tener un efecto negativo, pues se vuelven el estigma que reitera una y otra vez que las universidades no habían sido creadas como lugares para esos *nuevos* sujetos. Por esta razón, sugiere enfatizar no tanto en inclusión, sino más en el concepto de derecho, pues una vez que la universidad es pensada como un derecho de todas las personas no se trata de quien es primera generación o quien viene de una familia de universitarios, sino de afirmar que la universidad tiene para todas y todos los que entran las mismas responsabilidades.

Retomamos. El proceso democratizador cualitativo y cuantitativo representó en gran parte la propuesta territorial de las universidades del bicentenario. Es decir, territorializar la educación superior significó modificar la propuesta institucional de las universidades asumiendo nuevas formas de docencia, investigación y extensión, desde un aumento presupuestario dedicado hacia la docencia como la conformación de una agenda vinculada a los llamados problemas locales. Ese sentido de la categoría territorio permite establecer una segunda dimensión complementaria que aborda la compleja relación entre desarrollo nacional y universidad: el territorio como desarrollo.

La idea de territorio como desarrollo local, regional y nacional se caracteriza por establecer lineamientos de gestión orientados a temas estratégicos y prioritarios dependientes de la forma que asumen los problemas en cada lugar y caracterizando esa definición como política, situada y territorializada. A diferencia de las dos olas de expansión precedentes donde gran parte de la propuesta institucional remite al carácter técnico y apolítico del desarrollo, este momento de la políti-

ca universitaria adquiere una dimensión claramente marcada por el desarrollo como un lineamiento político y nacional.

Si bien la agenda de temáticas prioritarias ligadas al desarrollo se definen en relación al territorio donde las universidades se encuentran, Roca (2018) logra caracterizar tres temáticas centrales de la agenda de estas universidades: el trabajo con lo comunitario (organizaciones sociales), la relación con los gobiernos locales y el vínculo con el sector productivo, sindical y empresarial.

En casos concretos como la Universidad Nacional Arturo Jauretche se creó un área de vinculación tecnológica desde las cuales se realizan asistencias directas a PYMES para abordar problemas de índole productivo. Estas experiencias se replican en las diferentes universidades del bicentenario. La perspectiva que adoptan estas propuestas es la integralidad de las distintas funciones universitarias de docencia, investigación y extensión. En ese sentido, surgieron distintas iniciativas basadas en la curricularización del abordaje de ciertos problemas locales como un espacio de formación situado y territorializado en las trayectorias estudiantiles. Esta propuesta se desarrolló dentro de las universidades del bicentenario de distintas formas. Por ejemplo, la Universidad Nacional de Avellaneda construyó un trayecto curricular integrador para todas las carreras de grado y pregrado, una materia obligatoria la cual tiene como objetivo gestar un proceso de enseñanza y aprendizaje integral que trascienda la mera transferencia de contenidos para generar vínculos orgánicos con las organizaciones sociales y políticas propias de las clases populares (Huidobro & otros, 2014).

Cada universidad recorre este camino de manera distinta y diversa siendo un proceso en continuo desarrollo, donde las diferentes propuestas de docencia, investigación y extensión retoman un sentido anclado en el derecho a una experiencia común de construcción de ciudadanía, la educación superior, con elementos que podemos vincular con la propuesta sarmientina del siglo XIX.

PALABRAS FINALES

Con la excusa del aniversario de la Ley n° 1420, recuperamos su lectura para pensar su noción de derecho y de territorio en relación con los conceptos que marcaron la historia de la universidad y el proceso de creación de universidades en el conurbano. Claro que los problemas que el Estado buscó resolver con la educación básica en el siglo XIX no son comparables a aquellos que atravesaron a la educación superior en el siglo XX y XXI. Sin embargo, la comparación nos fue útil para recuperar nociones de estatalidad y de lo común presentes en el proceso de universalización de la educación básica y de las diversas olas de expansión universitaria.

La universidad argentina se distingue por ser un espacio de debate teórico y una comunidad políticamente activa. Por lo tanto, no se puede concebir la política universitaria únicamente como una acción técnica o instrumental, ni como una decisión unilateral de un partido político dentro de las estructuras del Estado. Más bien, refleja la complejidad y la conflictividad presentes en el ámbito educativo, estatal y social. Por esta razón, reafirmamos la importancia de reconocer a la universidad como un valor social, tal como se expresa en los discursos universitarios del peronismo. En estos discursos, la universidad se concibe como un agente de inclusión, formación y compromiso con el colectivo nacional, sin descartar lo individual. Este enfoque es retomado en los proyectos institucionales de las universidades creadas durante el período 2003-2015.

Para concluir, no recuperamos los conceptos de derecho y de territorialidad para construir filiaciones históricas ni adjudicar herencias, sino porque nos parece que son temas importantes en la construcción de una nación para todas y todos. Como decíamos al inicio, la educación jugó un papel central en la construcción de la experiencia de lo común y de la igualdad. Hoy la universidad es un espacio estatal que está aportando a la construcción en ese sentido y es esta una de las tantas razones para seguir apostando por ella.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albornoz, A. (2023). El territorio en la Universidad Argentina. *Análisis bibliográfico de la categoría territorio en las tres olas de expansión de las universidades nacionales en Argentina* [Trabajo Final de Especialización en Políticas Sociales]. Universidad de Buenos Aires.
- Ávila Huidobro, R., Elsegod, L., Garaño, I. & Harguinteguy, F. (2014). *Universidad, Territorio y Transformación Social. Reflexiones en torno a procesos de aprendizajes y movimiento*. Undav Ediciones.
- Arias, A. (2013). Lo territorial en el territorio de la Argentina. Connotaciones históricas, políticas y culturales de lo social de los territorios. *Margen. Revista de trabajo social y ciencias sociales*, 71.
- Carli, S. (2011). *La memoria de la infancia. Estudios sobre historia, cultura y sociedad*. Buenos Aires. Paidós.
- Chiroleau, A., Suasnábar, C. & Rovelli, L. (2012). *Política Universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en búsqueda de nuevos horizontes*. Universidad Nacional de General Sarmiento, IEC - CONADU.
- Dércoli, J. & Garaño, I. (2021). Sentidos e imaginarios en disputa en torno al desaranclamiento de las universidades públicas. En J. Pedrosa, G. Peirano & A. Sánchez

- (eds.). *Universidad y Pueblo: a 70 años del Decreto de supresión de aranceles universitarios* (pp. 213-244). Editorial CONUSUR.
- Lewkowicz, I. (2004). Escuela y Ciudadanía. En *Pedagogía del aburrido. Escuelas destituidas y familias perplejas*. Paidós.
- Lopez, x. (2013). La organización y consolidación del estado nacional argentino en el tránsito al siglo xx. Los antecedentes de la política alimentaria en Argentina. En A. Clemente (coord.). *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*. (pp. 79-88). Espacio Editorial.
- Lozano, M., Perczyk, J., Sileoni, A., Urquiza, P. & Orbuch, I. (2021). Universidad pública, inclusión y derecho a la educación: Un recorrido desde el Decreto N° 29337/49 hasta la actualidad del sistema universitario argentino. En J. Pedrosa, G. Peirano & A. Sánchez (eds.). *Universidad y Pueblo: a 70 años del Decreto de supresión de aranceles universitarios* (pp. 37-62). Editorial CONUSUR.
- Morales, C. (2021). *Experiencias estudiantiles: de lo singular a lo múltiple. El caso de la Universidad Nacional Arturo Jauretche*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Rinesi, E. (2015). *Filosofía (y) política de la Universidad*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires. IEC-CONADU.
- Roca, A., Pedrosa, J. & Schneider C. (comps.) (2018). *El legado reformista en las nuevas universidades del conurbano: inclusión, democracia, conocimiento*. UNDAV Ediciones/ EDUNPAZ.
- Rovelli, Laura. (2006). La universidad para el desarrollo: un recorrido por la idea de creación de nuevas universidades nacionales en los años '70. *Historia de la educación-anuario*, 7, 335-337. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2313-92772006000100013&lng=es&tlng=es
- Villanueva, E. (2019). *Universidad y Nación*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.