

Reseña bibliográfica: *Misión cumplida. Cómo la reforma universitaria llegó a la Constitución Nacional*¹

Bibliographic review: *Mission accomplished. How university reform came to the National Constitution*

MARCELO BERNAL*

Misión cumplida. Cómo la reforma universitaria llegó a la Constitución Nacional es un libro publicado recientemente en el año 2023 en una coedición por parte de la editorial de la Universidad de Buenos Aires (Eudeba) y Ediar cuyo autor es el Dr. Gonzalo Álvarez y que ha sido prologado por el Lic. Jesús Rodríguez.

Se me ha solicitado una breve reseña de la obra, la cual he llevado a cabo con gusto, tanto por la pertinencia y la actualidad de su contenido, como por la necesidad de abordaje y el rigor con que el autor nos presenta un tema central en la agenda de la educación superior argentina y del derecho constitucional y administrativo de cara a los tiempos que atravesamos.

I. ACERCA DEL AUTOR

Cuando uno se enfrenta con el cometido de presentar una reseña de un texto bibliográfico suelen suceder situaciones tales como el vínculo

¹ ÁLVAREZ, Gonzalo, *Misión cumplida. Cómo la Reforma Universitaria llegó a la Constitución Nacional*, CABA, Eudeba y Ediar, 2023.

* Docente e investigador de las Facultades de Derecho y de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, de la Universidad Siglo 21 y docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Catamarca. marcelo.bernal@unc.edu.ar.

de conocimiento estrecho o de amistad (incluso admiración) que nos pueda unir con el o los autores, junto con la proximidad académica o científica que nos relaciona con la problemática bajo análisis. Ambos suelen ser factores que nos alejan de la necesaria objetividad.

En mi caso particular me atrapan las generales de la ley. Desde hace muchos años cultivo una apreciada amistad con Gonzalo Álvarez y tengo un profundo reconocimiento a su fina cultura general, su honestidad intelectual, sus fuertes convicciones y su enorme generosidad. También formo parte, como él, de una generación que ha transitado espacios de gobierno, académicos y de gestión en nuestro prestigioso sistema de universidades públicas al que debemos lo que somos e intentamos devolver una pequeña parte de todo lo que nos han brindado.

Sin embargo, en estas líneas trataré de justificar, evitando las subjetividades, las razones de por qué este libro es un aporte relevante, riguroso y muy oportuno a un debate acerca de nuestro modelo de universidad pública inspirado en la Reforma Universitaria de 1918 y, a la vez, una profunda reflexión jurídica y política acerca de la importancia de los acuerdos alcanzados en la reforma constitucional del año 1994 que han hecho llegar al texto constitucional el corazón de dicho modelo, la autonomía universitaria.

Brevemente diré del autor que es profesor asociado por concurso en las Facultades de Derecho y de Psicología de la Universidad de Buenos Aires y que en su trayectoria ha sido un importante dirigente estudiantil, formando posteriormente parte de diferentes órganos del cogobierno universitario. En su faceta de gestor universitario ha sido secretario Académico de su querida Facultad de Derecho. También cumplió funciones como rector de la Universidad Nacional de la Defensa, en donde dio un valiente debate acerca de la autonomía académica y de gestión que debe tener esa particular institución de nuestro sistema universitario. Desde hace algunos años preside exitosamente el directorio de Eudeba, la editorial universitaria más importante del país y una de las de mayor historia y prestigio del mundo hispano parlante.

Con esta breve sinopsis de Gonzalo quedará claro para el lector interesado de que estamos frente al perfil de un genuino universitario. Un defensor del modelo de universidad reformista que es, en paralelo, un

activo militante del espíritu crítico que debe guiarnos cotidianamente y hacernos reflexionar acerca de nuestras prácticas, objetivos y de las misiones de nuestras instituciones.

No es causa del azar entonces que el autor haya decidido elegir como tema de su tesis doctoral el abordaje de la autonomía universitaria desde sus remotos orígenes, pasando por la gesta reformista de 1918 y su impacto en nuestro modelo de universidad, hasta llegar a los debates en el seno de la Convención Constituyente de 1994, la inserción de la autonomía universitaria en la propia Constitución Nacional y su proyección hasta los convulsos tiempos que transitamos.

Gonzalo Álvarez ha sabido dar forma y recorrer exitosamente el camino que lleva desde una tesis académica hacia un libro atractivo que describe un debate histórico y rescata voces de sus protagonistas que nos ayudan a entender mejor de qué hablamos cuando nos referimos a las diferentes dimensiones de la autonomía de nuestras casas de estudios.

II. ACERCA DE LA OBRA

Misión cumplida... es una obra destinada a perdurar. A ser objeto de consulta y referencia temática. Esta afirmación deviene de un análisis profundo acerca del recorrido llevado adelante en su minuciosa y sólida investigación por Gonzalo Álvarez. También de la inteligencia que ha tenido para identificar un vacío disciplinar que debía ser abordado en perspectiva histórica, con análisis comparativos de modelos universitarios a través del tiempo y, a su vez, con una mirada crítica y situada acerca de los avances y retrocesos en la compleja tarea de constituir y consolidar un modelo de universidad pública de excelencia, con convicciones académicas y científicas y con un compromiso paralelo en entender para poder luego transformar positivamente nuestra sociedad.

En sus agradecimientos, el autor ya nos presenta una definición de los alcances de la autonomía universitaria que justificará a lo largo de toda la obra. Allí señala que “la autonomía universitaria es una herramienta con múltiples propósitos. Es una garantía para que las instituciones universitarias y sus comunidades académicas puedan llevar adelante las tareas de investigación científica, formación y extensión universitaria limitando las injerencias políticas del Gobierno. Pero a la vez

es una hoja de ruta clara –para quienes ejercen el cogobierno universitario– de cómo deben ser gobernadas las instituciones universitarias. El modelo reformista de universidad, reconocido constitucionalmente con la reforma constitucional de 1994, tiene como características centrales el autogobierno a través del cogobierno de sus claustros, la gratuidad, la libertad de cátedra, los concursos abiertos, la renovación periódica de los cargos, el ingreso abierto, la investigación, la extensión universitaria y la pluralidad. Son características concretas para cumplir su importante rol en la sociedad y, al mismo tiempo, son mandatos impuestos a quienes conducen estas instituciones que no pueden ser dejados de lado”.

A continuación, el autor nos deja una provocadora afirmación que nos debería interpelar cotidianamente, al afirmar que “la autonomía universitaria no es un privilegio, sino una responsabilidad para que los universitarios cumplan con el rol sustantivo que la sociedad les ha atribuido”.

Como adelantamos, el prólogo está a cargo del Lic. Jesús Rodríguez, quien combina un destacado pasado de dirigente estudiantil con su importante protagonismo en los debates en el seno de la Convención Constituyente del año 1994, para brindar un fino y ajustado análisis del contexto en que se dieron estos debates acerca del modelo universitario del país y de la importancia del trabajo de Gonzalo Álvarez para rescatar voces protagónicas y presentarnos como proceso los consensos alcanzados, como así también los intereses en pugna para derribarlos.

En sus comentarios finales Jesús Rodríguez afirma que “el trabajo del doctor Álvarez se asienta en un sólido análisis histórico y doctrinario legal, y demuestra sobradamente que la autonomía debe ser interpretada con su más amplio alcance. El resultado está a la vista y, además, enriquece la visión y posición de aquel reformismo de principios del siglo XX que marcó un rumbo sustancial para la vida de las universidades públicas”, comentario que comparto plenamente.

La obra consta de cinco capítulos, un apartado de conclusiones y un conjunto de anexos que completan y dan fundamento a la investigación. Destacan entre ellos el listado de personas entrevistadas y el conjunto de preguntas semiestructuradas que fue utilizado en cada entrevista.

El primer capítulo sirve de presentación del tema de *las disputas en torno al modelo de organización institucional de las universidades públicas*

argentinas. Allí se lleva a cabo un interesante desarrollo evolutivo de las universidades alrededor del planeta y de los principales modelos existentes (el norteamericano, el alemán y el francés), análisis que es de suma utilidad incluso para clases de grado y posgrado universitarias en donde se aborda a la institución como objeto de estudio o la trayectoria del derecho a una educación superior de calidad y de acceso universal, compromisos asumidos de manera constitucional y convencional por nuestro país.

También en el capítulo se analiza el modelo de universidad emergente de la denominada Reforma Universitaria de 1918 que, con tensiones y regresiones, ha escrito las mejores páginas del sistema de educación superior de nuestro país, y cuyos postulados se expandieron desde Córdoba al conjunto de universidades del país e, incluso, a nivel regional. Ese modelo atravesaría las turbulentas aguas de las dictaduras hasta encontrarse en plena vigencia con el proceso de normalización de las universidades públicas que se inicia con la presidencia de Alfonsín en el retorno a la democracia. La línea histórica llega hasta los acuerdos del denominado Pacto de Olivos que viabilizaron la reforma constitucional de 1994.

El segundo capítulo –*La autonomía universitaria como disputa en la legislación y en la doctrina anterior a 1994*– es un apartado de sumo interés para entender la complejidad del debate y cuáles son los alcances y límites de la autonomía universitaria. Allí el autor desarrolla en profundidad la evolución legislativa sobre el tema desde la histórica ley 1420 del año 1884, hasta la Ley Federal de Educación 24.195 sancionada bajo la presidencia de Carlos Menem, y en donde se pretendía volver operativos nuevos abordajes de la educación como parte de un mercado regional y global de servicios educativos. En el medio se presentan los diferentes hitos en materia de educación superior de diferentes gobiernos democráticos y autoritarios que fueron moldeando legislativamente el sistema hasta la reforma, la que daría rango constitucional y, con ello, un fuerte blindaje a la autonomía de nuestras universidades públicas.

También en el apartado se presenta una profunda e interesante revisión de los principales aportes doctrinarios a este debate. Destaca en ella una de las tantas disputas que han existido entre constitucionalistas y administrativistas a la hora de defender/recortar las dimensiones institucionales y políticas de la autonomía universitaria, subsumida para los últimos en la (acotada) figura de la autarquía de los entes administrativos.

Sin perder rigor ni objetividad, Álvarez se ocupa de dejar atrás estas miradas restrictivas del *ethos universitario*, justificando la relevancia conceptual y la determinante trascendencia de la autonomía como hábitat natural del quehacer en las instituciones de educación superior y de producción científica y tecnológica.

Ya entrando en el corazón del debate, el tercer capítulo aborda *la autonomía universitaria como disputa constituyente*, donde narra pormenorizadamente cómo la autonomía universitaria llegó a la Constitución Nacional. Con un enorme esfuerzo de análisis de datos y fuentes el autor nos presenta los debates en el seno del pleno de la Convención, los principales proyectos elevados al tratamiento en comisión y la mirada de algunos de los principales protagonistas de aquel hito. Rescatar del olvido estas opiniones trascendentes para entender aquel contexto y ponerlas a consideración del lector interesado es sin dudas uno de los puntos fuertes de este libro.

En el capítulo se lleva a cabo una descripción del proceso de puesta en marcha de la reforma de 1994 de los más completos y objetivos que se han escrito sobre el tema. Álvarez va presentando los alcances y la importancia de dicha reforma como el acto institucional y político más trascendente de la historia argentina del siglo XX y, quizás, el último momento de política arquitectónica en términos weberianos que hemos tenido como sociedad.

En este apartado nos explica cómo la autonomía universitaria y el modelo de educación superior gratuita, equitativa, universal y de calidad llegan al art. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional gracias a los acuerdos interpartidarios alcanzados con un enorme grado de dificultad y con fuertes intereses creados operando en contra de esta iniciativa. Casi se podría decir que el blindaje constitucional efectuado tuvo un carácter contracultural en el contexto en que se produjo, siendo necesario destacar la valentía y el compromiso de quienes trabajaron infatigablemente para generar los consensos alcanzados. Esta obra es también, si se quiere, uno homenaje en perspectiva histórica a esas valientes voces que permitieron al movimiento reformista afirmar: ¡Misión cumplida!

El cuarto capítulo *–El escenario en la doctrina luego de la reforma de 1994–* trata las tensiones derivadas de la reforma y de la posterior aprobación

de la Ley de Educación Superior 24.521 en el año 1995. En este dispositivo normativo se ven plasmadas de manera concreta las miradas del gobierno de Menem sobre la educación superior, en algunos casos, en franca contradicción con los acuerdos de 1994. La jurisprudencia de una Corte Suprema, cuya configuración y praxis serán recordadas y no de buena manera por la historia, profundizó la grieta interpretativa poniendo en tensión a todo el sistema universitario.

En este punto el autor nos presenta un análisis muy interesante acerca del concepto amplio y el restringido de la autonomía universitaria emergente de la reforma constitucional en la doctrina más especializada. Destaca allí la voz siempre potente de Germán Bidart Campos, quien afirmara que “la competencia del Congreso para dictar leyes de organización y de base de la educación, que son leyes marco, no puede ni debe interferir en el área de la autonomía que se expresa y ejerce en el dictado del Estatuto universitario”. Este aspecto es profundizado por el autor al recoger voces autorizadas que sostienen la relación existente entre una maximización de la autonomía universitaria que conlleva, consecuentemente, una minimización de la intervención legislativa en la materia por parte del Congreso de la Nación.

De estos debates deviene un punto de especial interés en el capítulo que permite apreciar a la autonomía universitaria como una garantía institucional, lo que nos lleva a delimitar las intervenciones del Poder Ejecutivo y del Legislativo en materia universitaria frente a la operatividad plena de los postulados de autonomía universitaria y de gratuidad y equidad de los estudios superiores en nuestro país previstos por la Constitución reformada.

El quinto y último capítulo aborda *la autonomía universitaria como disputa jurisprudencial* en el espacio de tiempo que va desde el año 1994 hasta el cierre de la investigación, particularmente las sentencias de la Corte Suprema más significativas en torno a la interpretación del texto y del espíritu de los contenidos del nuevo art. 75, inc. 19 y los apartamientos de dicha norma promovidos por la posterior Ley de Educación Superior 24.521 del año 1995.

Allí se analizan en profundidad precedentes controversiales como “Monges, Estado Nacional c/Universidad Nacional de Luján” y “Estado

Nacional c/Universidad Nacional de Córdoba”, en donde se pusieron en jaque los acuerdos del año 94. También se describe el cambio de época que llega al tribunal con su reconfiguración en tamaño y en nombres, a partir de 2003, y cómo esa nueva Corte se aparta abiertamente de la anterior jurisprudencia para reafirmar la vigencia de la Constitución reformada y de los postulados de la autonomía universitaria plena y de la gratuidad de los estudios de grado en fallos como *Universidad Nacional de La Plata*, *Universidad Nacional de General Sarmiento* o, más recientemente, *Universidad Nacional de Jujuy* por reforma de sus estatutos. Este recorrido por la doctrina y jurisprudencia de la Corte se extiende hasta el presente.

Finalmente, el autor nos brinda un apartado con sus conclusiones en donde profundiza acerca de la letra chica de los acuerdos alcanzados por las diferentes fuerzas políticas en el seno de la Convención Constituyente de 1994, las tensiones existentes durante la reforma y con posterioridad, las controversias jurisprudenciales sobrevinientes, entre otros factores, trayendo al presente un debate significativo para nuestras instituciones de educación superior.

Allí señala Álvarez que “desde una perspectiva principalista es posible sostener que la constitucionalización del modelo reformista de organización institucional de las universidades ha significado su consagración como principio constitucional. Esto implica su prevalencia sobre las normas generales y reglamentarias. El principio de autonomía universitaria efectiva como un principio constitucional especial, asociado con el principio de limitación del poder y la ampliación del esquema tradicional de separación de poderes, aumenta el fundamento de la concepción de las universidades públicas como organizaciones públicas atípicas, titulares de un verdadero poder reglamentario propio, de fuente constitucional”, afirmación que entiendo válida adecuadamente el enorme proceso de indagación que ha llevado adelante.

III. ACERCA DEL MOMENTO ACTUAL

En el breve período de tiempo que va desde la publicación de esta obra y el momento en que efectuamos esta reseña pasaron muchas cosas en el país.

Un recambio de gobierno trajo consigo también un cambio de agenda y de miradas acerca del rol estatal en diferentes esferas de políticas públicas. Este proceso aún en ciernes problematiza todo tipo de intervención pública por considerarlas defectos sistémicos a revisar y corregir, incluyendo la gestión de nuestras casas de altos estudios de carácter público y el sistema nacional de producción de ciencia y tecnología.

Un drástico ajuste al presupuesto del sistema universitario ha movilizado a millones de personas el año pasado, demostrando que allí sí existe un consenso social más que significativo acerca del rol del Estado y su responsabilidad indelegable en el financiamiento educativo, tal como reza la propia Constitución Nacional. Sin embargo, la reducción en el financiamiento ha condicionado la mayor parte de las acciones naturales que llevan adelante nuestras universidades, mientras que los salarios de docentes, investigadores y personal administrativo han perdido aún más peso relativo que se añade al fuerte retraso salarial preexistente.

Este análisis coyuntural de un proceso aún en marcha y, sin horizonte de cambios, ha sido y es una fuerte limitante al ejercicio de una autonomía universitaria plena. Se suma a ello una orquestada campaña de desprestigio hacia la institución universitaria enmarcada en los anónimos y cobardes discursos de odio que hoy moldean el debate público en nuestras devaluadas democracias actuales.

Frente a ello, el modelo de universidad reformista se sostiene como un relato. Como un enfoque sistémico, integral e identitario que pretende dar cauce a un modelo de universidad específico enmarcado en un modelo de sociedad también determinada. Una universidad de excelencia, con prestigio académico y científico y con responsabilidad social. Una universidad pública que lleva a cabo su *accountability* vertical, horizontal y societal –en términos de Guillermo O'Donnell– sin mayores complejos ni dificultades. Un sistema universitario que se propone, a veces de manera voluntarista, seguir llevando adelante la ciclópea tarea de garantizar nuevos horizontes de oportunidades a sus estudiantes y seguir generando movilidad social ascendente.

Gonzalo Álvarez eligió abordar, de manera previa y desconociendo este presente, un tema de enorme significación actual, no exento de controversias. Lo hizo honrando una de las principales misiones

universitarias como es la investigación y el ejercicio de la crítica honesta, rigurosa y apartada de prejuicios. El resultado es un libro enriquecedor y muy bien logrado. Quizás el aporte más relevante de su obra es presentar argumentos indelebles, que se sostendrán en el tiempo y trascenderán los humores sociales de coyuntura.

Misión cumplida. Cómo la autonomía universitaria llegó a la Constitución Nacional es un muy buen aporte a este debate y creo firmemente que el paso del tiempo volverá aún más pertinente su lectura.

Fecha de recepción: 30-12-2024.

Fecha de aceptación: 30-12-2024.