

30 años de la constitucionalización del modelo Reformista de universidad pública. Disputas sobre su interpretación

Gonzalo Alvarez¹

Introducción. Constitucionalización del modelo Reformista de universidad

Este trabajo muestra cómo la reforma constitucional de 1994 otorgó jerarquía constitucional a la autonomía universitaria amplia y al modelo reformista de universidad a través de consensos inéditos en la historia política del país sobre el modelo de organización institucional de las universidades nacionales. A partir de esto presenta el escenario de disputas sobre la interpretación de los resuelto en la Constituyente que surgieron luego de que el Congreso Nacional aprobara la Ley de Educación Superior en el año 1995.

La reforma constitucional de 1994 incorporó en el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. La Asamblea Constituyente tomó esta decisión sosteniendo que le estaba otorgando jerarquía constitucional al modelo Reformista de universidad pública (Alvarez 2023).

Cuando se hace referencia a un modelo concreto de organización institucional de las universidades se parte de la base de que las universidades son instituciones singulares con raíces históricas comunes, pero profundamente insertas en sus sociedades (Altbach 2009).

Como afirmara Emile Durkheim “es raro encontrar una institución a la vez tan uniforme y tan diversa; es identificable en todas sus formas, pero en ningún lugar es idéntica a la forma que adopta en otro sitio” (citado por Clark 1983).

En suma, la universidad es una institución global que adquiere sus características específicas a nivel de los Estados nacionales, donde se configuran modelos concretos de organización institucional.

Las variables que inciden sobre la configuración de un modelo concreto de universidad en un contexto nacional determinado son múltiples y diferentes. Ha habido algunos esfuerzos teóricos para identificar y aislar esas variables a efectos de poder comprender con mayor precisión el fenómeno. Adolfo Stubrin, siguiendo el modelo analítico propuesto por Christine Musselin, aporta un dispositivo explicativo específico. “La configuración universitaria de un sistema

¹ Universidad de Buenos Aires. galvarez@derecho.uba.ar

nacional es el mutuo acomodamiento a lo largo del tiempo entre los principales actores colectivos que participan de la vida académica. En principio, el trinomio es el siguiente: los grupos disciplinares que ejercen la profesión académica; los directivos que lideran las instituciones universitarias y los políticos y burócratas que ejercen el poder en las diversas ramas del Estado. Las relaciones estables que se articulan entre estos tres polos son, casi con seguridad, originales en cualquier país cuya trayectoria universitaria se aborde con suficiente detalle. Así establecida, no puede esperarse, sin embargo, que la configuración universitaria sea predictiva o determinante sobre comportamientos situados” (Stubrin 2017).

Las características principales del modelo Reformista de organización institucional de las universidades nacionales en Argentina son la autonomía amplia que debe gozar la institución, comprensiva de todas sus dimensiones, institucional, política, académica y de administración; el gobierno democrático a través del cogobierno de los claustros que integran la comunidad académica: el pluralismo; la libertad de cátedra, la periodicidad en el ejercicio de los cargos docentes y de gestión; el acceso mediante concursos de antecedentes y oposición a los cargos docentes; la gratuidad de la enseñanza, y el ingreso abierto. Esta enunciación no cierra las características del modelo Reformista, pero demarca sus contornos sustantivos y supone un marco de organización institucional que las propias universidades nacionales deben garantizar en su organización interna y en su vínculo con la sociedad (Alvarez 2023).

Al consagrarse constitucionalmente la autonomía universitaria, se limita la potestad regulatoria del Congreso y se detrae la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, sobre todas las dimensiones de la autonomía universitaria, institucional, académica y de administración, que integran el ámbito de esa autonomía. Son las universidades nacionales, organizaciones públicas atípicas, las que poseen a partir de la reforma constitucional las competencias regulatorias, actividad que queda sujeta a la revisión judicial y en supuestos específicos, por el Congreso Nacional (Alvarez 2023).

Debates y acuerdos en la Convención Constituyente que culminaron en la constitucionalización del modelo Reformista de universidades nacionales

La reforma constitucional de 1994 es el resultado de la negociación y acuerdo alcanzado entre el peronismo conducido por el presidente Carlos Menem y el principal referente de la oposición, el ex presidente radical Raúl Alfonsín, a través del denominado Pacto de Olivos que selló el

acuerdo entre los dos partidos políticos más representativos de la Argentina para habilitar la reforma de la Constitución Nacional.

Menem impulsaba la reforma constitucional para habilitar la reelección presidencial y Alfonsín consideraba que era necesario producir algunas reformas significativas en el sistema institucional argentino tendientes, entre otros objetivos, a atenuar el presidencialismo y generar algunos mecanismos que permitieran actuar como válvulas de escape ante tensiones y crisis institucionales que, en la historia del siglo XX de la Argentina, habían terminado en rupturas del orden constitucional a través de golpes de estado y la instalación de gobiernos de facto (Alvarez 2023).

El Pacto de Olivos contenía dos partes, una primera denominada “Núcleo de coincidencias básicas” donde se incluían una serie de reformas institucionales que contemplaba, entre otras, el acortamiento del mandato presidencial a cuatro años, la habilitación de una reelección presidencial, la elección directa del presidente a través del voto popular tomando al país como un distrito único eliminando el colegio electoral. También preveía la creación de algunas figuras orientadas a atenuar el presidencialismo, como la creación de jefe de Gabinete de ministros, funcionario designado por el presidente, pero con responsabilidad política ante el Congreso, la incorporación de un tercer senador por provincia y la modificación del sistema de elección de éstos. Ese Núcleo de coincidencias básicas es el resultado transaccional de la vocación reeleccionista del presidente Menem por un lado y el programa de reformas institucionales por el otro.

El texto del Pacto de Olivos y la ley 24309 no contienen mención o referencia directa a la incorporación de la garantía de la autonomía universitaria dentro del texto constitucional ni una referencia más general a la habilitación de la discusión sobre temas educativos. La ley 24309 contiene, en su artículo 3, una habilitación amplia para modificar las atribuciones del Congreso contenidas en el artículo 67 de la Constitución Nacional pero no hay ninguna habilitación específica para modificar o incorporar nuevos incisos. Tampoco hacen referencia a la habilitación del debate sobre educación los otros acápites del artículo 3 o el artículo 2 que aprueba el contenido del Núcleo de coincidencias básicas.

El debate sobre educación dentro de la Convención fue promovido por convencionales muy ligados a los temas educativos pertenecientes a distintos bloques como la pedagoga Adriana Puiggrós y la sindicalista de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina Mary Sánchez del Frente Grande, el maestro Alfredo Bravo y el ex fundador de la

agrupación universitaria Movimiento Nacional Reformista Guillermo Estévez Boero de la Unidad Socialista, la docente universitaria y dirigente sindical Rosa Llugdar, los fundadores de la Franja Morada Jesús Rodríguez y Luis Cáceres de la Unión Cívica Radical y también por la presencia de algunos rectores y ex rectores de universidades nacionales como Francisco Delich de la UCR y rector de la Universidad Nacional de Córdoba, Tulio del Bono del Partido Justicialista y rector de la Universidad Nacional de San Juan, Humberto Herrera también del Partido Justicialista y rector de la Universidad Nacional de Santiago del Estero, Alberto Puchmüller de la UCR y ex rector por cinco períodos de la Universidad Nacional de San Luis, Luis Rébora del Frente Grande y ex rector de la Universidad Nacional de Córdoba, Ricardo Biazzí del peronismo de Misiones y ex rector de la Universidad Nacional de Misiones, entre otros convencionales con militancia universitaria en el movimiento estudiantil o con dilatada trayectoria en el campo de la educación.

Además de este impulso al debate de los temas educativos en la Convención, se suma el clima general del debate educativo que estaba en ebullición en la Argentina. Había sido sancionada pocos meses antes, y con una enorme oposición de la comunidad educativa, la Ley Federal de Educación. El artículo 23 de esta ley limitaba la autonomía universitaria a la dimensión académica y administrativa y no consideraba la autonomía institucional, sujetando su regulación a una ley específica que debía sancionar el Congreso. El debate de la ley provocó una enorme movilización social, de los sindicatos educativos y del movimiento estudiantil y se produjo en ese marco una de las mayores marchas desde la recuperación de la democracia en 1983. Al tiempo que la Asamblea Constituyente daba inicio en Santa Fe y Paraná, estaba comenzando a debatirse en Buenos Aires un nuevo marco regulatorio de la educación superior que reemplazaría a las leyes universitarias sancionadas durante el gobierno de Alfonsín. Varios proyectos estaban con estado parlamentario y el Poder Ejecutivo ya había enviado al Congreso sendas propuestas de leyes de educación superior y de marco económico financiero para las universidades nacionales. Cuestiones como la autonomía universitaria y el arancelamiento ocupaban una parte importante de los debates. El 6 de julio de 1994, mientras la Asamblea Constituyente deliberaba, se produjo otra enorme movilización popular como fue la denominada “marcha federal” que congregó a un amplio abanico de organizaciones políticas, sociales, sindicales y estudiantiles que se había posicionado contra las políticas de reforma del Estado emprendidas por el gobierno de Menem.

La Constituyente fue una extensión natural del campo de disputa en donde los sectores del Reformismo universitario vieron una oportunidad para obtener, en el medio de un clima político

coyuntural de excepción como el generado a partir del Pacto de Olivos, las garantías para la defensa del modelo Reformista de universidad pública que estaba siendo duramente puesto en cuestión en el ámbito legislativo y en las políticas concretas impulsadas desde el Poder Ejecutivo (Alvarez 2023).

A partir de la incorporación del debate educativo en la agenda de la Asamblea Constituyente más de treinta proyectos tendentes a introducir modificaciones en el inciso 16 del artículo 67 de la Constitución Nacional fueron presentados y fueron girados a la comisión de Régimen federal, sus economías y autonomía municipal y a la comisión de Competencia Federal. A esta última se le asignó finalmente la tarea de discutir y eventualmente emitir dictamen sobre “el tema educativo” como se lo mencionaba en los pasillos, debates y documentos.

Las posiciones eran diversas y se vieron reflejadas en la cantidad de proyectos y enfoques. Desde los que, en minoría, como los Demócratas de Mendoza, que sostenían la falta de competencia de la Constituyente para tratar el tema, hasta aquellos que lograron la mayoría de firmas de sus respectivos bloques. Dentro de estos últimos, podemos mencionar dos que luego se unificarían en un proyecto conjunto, los del interbloque Frente Grande-Unidad Socialista, y el de la Unión Cívica Radical que finalmente confluyeron en un despacho común.

Esta propuesta modificaba la primera parte del inciso 16 del artículo 67, hasta la palabra “universitaria” de la siguiente manera: “Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto de las provincias y al bienestar e igualdad de oportunidades para todos los habitantes garantizando, en concurrencia con las provincias, la educación y progreso de la ciencia y del conocimiento. Asegurar la educación pública, universal, permanente, de prescindencia religiosa y gratuita en todos los niveles del sistema educativo, mediante la asignación a través del presupuesto nacional, de los recursos humanos y económico- financieros suficientes- debiendo ser estos últimos superiores al 6% del Producto Bruto Interno (PBI) anual- para garantizar a todos el acceso, la permanencia y el egreso de un sistema educativo que promueva la libertad de utilizar los conocimientos existentes y de generar nuevos conocimientos; la calidad educativa, los valores democráticos, la tolerancia. la participación y la no discriminación. Garantizar a las universidades nacionales su autonomía institucional y académica y la libertad de cátedra. Proveer al progreso de la ciencia, la investigación y el conocimiento en todas las ramas del saber mediante la organización, la planificación y la protección del sistema nacional de ciencia y tecnología, garantizando los recursos humanos y económico-financieros suficientes- debiendo ser estos últimos superiores al 2% del Producto Bruto Interno anual- para

perfeccionar el nivel científico, técnico y académico del país. Preservar el trabajo de los docentes e investigadores, los productos de su labor y la integridad y autonomía institucionales de los organismos educativos, científicos, tecnológicos y técnicos nacionales.”

Este despacho contaba con mayoría de firmas en la comisión, pero no tenía asegurada su aprobación en el plenario de la Asamblea dado que no contaba con el apoyo del peronismo, por ello el radicalismo promovió un acercamiento de posiciones con el peronismo para intentar conseguir un despacho que pudiera alcanzar una mayoría en el pleno de la Asamblea.

La negociación que habilitó el acuerdo entre el radicalismo y el peronismo fue posible por varios factores. Por un lado, una presión ejercida por actores externos a la Asamblea Constituyente, como las federaciones estudiantiles, los sindicatos docentes y las universidades nucleadas en el Consejo Interuniversitario Nacional y con enorme protagonismo del entonces rector de la Universidad de Buenos Aires Oscar Shuberoff. Por otro lado, la extensión de la fórmula transaccional general del Pacto de Olivos a este tema, que tuvo a Jesús Rodríguez, referente de la UCR en la Comisión de Competencia Federal y a Rubén Marín, presidente de dicha Comisión y referente del peronismo como protagonistas de las negociaciones y acuerdos en una comisión que intervenía en distintos temas relevantes como por ejemplo la coparticipación federal. Y en tercer lugar la propia dinámica de diálogo político y acuerdos construida durante la Asamblea por los principales referentes de las fuerzas mayoritarias, sobre todo el ex presidente Alfonsín, el presidente de la Asamblea Eduardo Menem y el jefe de bloque del justicialismo Augusto Alasino. (Alvarez 2023)

El texto resultante de este acuerdo fue cuestionado por constituyentes de bloques como el Frente Grande y la Unidad socialista en el entendimiento de que no garantizaba suficientemente los principios reformistas al incluir el término equidad cuando se garantizaba la gratuidad de la educación pública estatal y el término autarquía cuando se garantizaba la autonomía de las universidades nacionales y que no contenía explícitamente el concepto de libertad de cátedra. Los convencionales Adriana Puiggrós, Luis Rébora y Alfredo Bravo fueron de los más destacados referentes de esta posición.

El despacho de mayoría firmado en comisión el día 14 de julio quedó redactado de la siguiente forma: "Artículo lero. Agregase en el inciso l6 del artículo 67, el siguiente texto: dictando leyes de organización y de base de la educación que garanticen la unidad nacional y el derecho a las particularidades provinciales y locales y que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos,

la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna, y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales, promoviendo la cultura, la investigación y el desarrollo científico y tecnológico en todas las áreas del conocimiento. Artículo 2o.- Agregase en el artículo 67 el siguiente texto: la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura garantizando el cumplimiento de los principios y objetivos previstos en el inciso 16 del artículo 67. Firmaron este despacho diecisiete convencionales del bloque Partido Justicialista, trece del bloque de la Unión Cívica Radical y uno del bloque del MODIN

El miembro informante del despacho de mayoría fue el convencional Jesús Rodríguez de la Unión Cívica Radical de la Capital Federal. En el discurso de fundamentación fue muy claro respecto a su alcance y no dio lugar a posibles dudas en su interpretación. Explicitó en su intervención que lo que estaba haciendo la Convención Constituyente al aprobar este dictamen, era consagrar constitucionalmente el modelo de organización institucional de la tradición Reformista de universidad en la Argentina ya que “lo que hacemos es dar rango constitucional a los principios de la Reforma universitaria”. (Debates de la Convención Nacional Constituyente, pág. 3377).

El discurso de Rodríguez fue extenso a los efectos de fundar los distintos aspectos incorporados en los cuatro párrafos que conforman este nuevo inciso del por entonces artículo 67, hoy inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional. Para fundamentar la recepción amplia de la autonomía universitaria en el sentido que le otorga el Reformismo universitario introdujo una cita jurídica de un constitucionalista enrolado en el Reformismo universitario y que confrontaba con el mainstream del derecho administrativo que tradicionalmente no consideraba a las universidades nacionales como autónomas sino solamente como entes autárquicos: “Para que quede claro a qué estoy haciendo referencia cuando hablo de autonomía tomo palabras de Carlos Sánchez Viamonte, cuando dice: "...consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramiento y de disciplina interna..." "Todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forma el gobierno en el orden político, es decir, el Legislativo y el Ejecutivo. No es posible decir lo mismo respecto al Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídico—institucionales que se puedan suscitar en la universidad."

En la misma línea de apoyo a la propuesta de dictamen de mayoría presentado por el convencional Rodríguez se expresaron los convencionales Herrera (PJ, Santiago de Estero), Tulio del Bono (PJ, San Juan), Gómez de Marinelli (UCR, Misiones), Perette (UCR, Entre Ríos), Azcueta (UCR, Buenos Aires), Dressino (UCR, Córdoba), Rocha De Feldman (PJ, Chubut), Delich (UCR, Córdoba) y Cáceres (UCR, Santa Fe).

La crítica al despacho de mayoría provino de los convencionales del Frente Grande y de la Unidad Socialista. La mayor discusión, como ya se señaló, se centró en la cuestión de la gratuidad de la enseñanza y si la fórmula de “gratuidad y equidad de la educación pública” abría o no una ventana al arancelamiento universitario que se estaba discutiendo por esos días en el Congreso de la Nación. También reclamaban que se incorporaran a la Constitución Nacional compromisos mínimos de inversión en educación a través de la determinación de un porcentaje del presupuesto o del PBI. Su posición no iba en desmedro de la autonomía, sino de apuntalarla y de poner de manifiesto contra quién se estaba jugando la batalla por la autonomía.

Sobre la autonomía universitaria la discusión fue de menor intensidad y se centró en si la fórmula propuesta en el dictamen de mayoría era suficientemente clara para garantizar los principios Reformistas de universidad. Los convencionales críticos manifestaban que el término “autarquía” incluido en el dictamen mayoritario debía ser leído en términos de las concepciones sobre la educación superior contenidas en los documentos de los organismos financieros internacionales y, por lo tanto, se constituiría en la base sobre la que luego el Gobierno desatendería el sostenimiento presupuestario de las universidades nacionales. Además, se criticaba que no se desarrollara con mayor precisión el alcance del concepto de autonomía, como, por ejemplo, con la inclusión expresa de la libertad de cátedra como uno de sus componentes. La responsabilidad de fundar esta posición recayó en la convencional Adriana Puiggrós.

La Asamblea Constituyente aprobó el dictamen de mayoría con 171 votos a favor y 53 en contra. Este nuevo inciso que en la redacción final de la Constitución Nacional quedó numerado como artículo 75, inciso 19, dispone dentro de las atribuciones del Congreso Nacional la de sancionar leyes de organización y de base de la educación que entre otras cosas “garanticen la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

La reforma constitucional de 1994 fue un espacio donde se alcanzó un consenso inusual no sólo en la tradición constitucional de nuestro país sino en el campo más amplio de la política. El consenso exteriorizado tuvo una base transaccional en la mayoría de los temas resueltos por el

Pacto de Olivos y luego durante las deliberaciones en Santa Fe y Paraná. Los acuerdos alcanzados para introducir la autonomía universitaria en el texto constitucional, desde su concepción amplia de la tradición del Reformismo universitario no son una excepción. El consenso alcanzado no es el resultado de la síntesis de las visiones históricas divergentes entre el Peronismo y Reformismo sobre las características del modelo de organización institucional de las universidades argentinas sino el resultado de un acuerdo político motivado por un entendimiento más amplio guiado por una lógica que lo contuvo. El contexto del debate educativo antes, durante y después de la Asamblea son un claro indicador de ello. Las reformas regresivas en el sector educativo continuaron desplegándose a pesar del marco amplio de acuerdos arribado en la Asamblea.

Los términos del debate en la Convención Constituyente son claros en cuanto a la recepción constitucional del modelo Reformista de universidad. Por ello, el modelo Reformista de universidad es la pauta de interpretación para delimitar el contenido y alcance del concepto de autonomía universitaria como así también las características concretas del modelo de organización institucional de las universidades en la Argentina.

Conclusiones. El escenario de disputas luego de la reforma constitucional de 1994

Con posterioridad a la reforma constitucional de 1994 y ya consagrada constitucionalmente la autonomía y autarquía de las universidades nacionales, los debates en la doctrina jurídica y la jurisprudencia de los tribunales sobre las características del modelo de organización institucional de las universidades argentinas lejos de saldarse se acrecentaron. Esto ocurrió como consecuencia de que en 1995 el Congreso Nacional sancionara la ley 24521 de Educación Superior (LES) atribuyéndose competencias para interpretar los alcances de la garantía constitucional de autonomía y autarquía universitaria y regular aspectos de la organización institucional, el gobierno, la dimensión académica y de la administración de las universidades. Esta legislación incluso otorgó ciertas competencias de supervisión y control a organismos ubicados en la esfera del Poder Ejecutivo. Dos de las normas más polémicas fueron la revisión de los estatutos universitarios a cargo del Poder Ejecutivo y la autorización para el arancelamiento de los estudios de grado. La LES fue rechazada por los órganos de gobierno de muchas universidades, generó la reacción de muchos sectores de la comunidad universitaria y provocó debates y posicionamientos diversos en la doctrina jurídica y la jurisprudencia de los tribunales (Alvarez 2023).

La consagración constitucional de la autonomía universitaria y del modelo Reformista de universidad pública en 1994 constituye un fenómeno contrario a la tendencia profunda que había caracterizado la política educativa del gobierno de Carlos Menem hasta ese momento y que continuó profundizándose luego de la reforma constitucional.

La política universitaria del gobierno de Carlos Menem a partir de 1989 y antes de la reforma constitucional en 1994 se caracterizó por el impulso de iniciativas hacia las universidades nacionales y el sustento de las posiciones de algunos actores del propio sistema universitario que confrontaban directamente con las posiciones del Reformismo universitario.

Tanto en las gestiones de Antonio Salonia y de Jorge Rodríguez al frente del Ministerio de Educación se promovieron medidas hacia las universidades nacionales que confrontaban con los postulados del Reformismo. Entre ellas puede mencionarse el Decreto 1111/89 que supuso el recurso de alzada ante el Ministerio de Educación de la Nación frente a las resoluciones adoptadas por el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires y programas de reformas en el sector con financiamiento de organismos internacionales de crédito que promovían el cambio en el sistema de gobierno y en el financiamiento de las universidades. Además, el gobierno nacional apoyó diversas medidas y posiciones de actores del sistema universitario que confrontaban con los sectores Reformistas en la conducción de las universidades, como el caso del fuerte respaldo que recibió el decano de la Facultad de Medicina de la UBA, profesor Luis Nicolás Ferreira, enfrentado con el rector Oscar Shuberoff, principal referente Reformista dentro del Consejo Interuniversitario Nacional.

El arancelamiento, las restricciones al ingreso y la eliminación del cogobierno integraban el menú de opciones de política propiciados desde el ejecutivo nacional y contaban con el respaldo dentro de la universidad de las agrupaciones orgánicas de algunos sectores del peronismo universitario y las agrupaciones de derecha que para ese entonces ya tenían un alineamiento ideológico y político con el gobierno nacional, como por ejemplo la agrupación estudiantil Unión para la Apertura Universitaria (UPAU), ligada a la Unión del Centro Democrático (UCEDE), partido que representaba la principal opción de la centroderecha desde la recuperación de la democracia.

El hecho de que la reforma constitucional de 1994 receptara el modelo de organización institucional universitaria de la tradición Reformista no trajo como consecuencia un cambio en las tendencias de la política educativa del gobierno nacional sino la profundización de la misma

y el consecuente aumento de conflictividad con diversos actores sociales y políticos referenciados con el Reformismo universitario.

El hecho paradigmático en esa confrontación lo constituye la sanción de la Ley de Educación Superior 24521 (LES) en el año 1995, pocos meses después de haber entrado en vigor el texto de la nueva Constitución. A partir de la aprobación de la LES se reabre la confrontación respecto al modelo de organización institucional de las universidades nacionales, el alcance de la autonomía universitaria y los principios Reformistas.

Algunos de los sectores no partidarios del modelo reformista, que habían aceptado apoyar en la negociación de la reforma constitucional las tesis Reformistas respecto al modelo de organización institucional de las universidades argentinas, hicieron valer su mayoría en el Congreso Nacional, donde no se requerían mayorías especiales como sí ocurría para la reforma constitucional, e impulsaron una ley de educación superior que se apartó en aspectos sustantivos del modelo Reformista receptado constitucionalmente.

La LES entra en conflicto con el modelo Reformista de universidad en todas sus dimensiones. En la dimensión institucional reconoce la potestad de las universidades para dictar sus propios estatutos, pero otorga competencia al Poder Ejecutivo para impugnarlos judicialmente en caso de considerar que no se ajustan a las disposiciones de la LES. En esta misma dimensión institucional avanza con definiciones respecto al gobierno universitario, estableciendo disposiciones relativas a la caracterización y composición de los órganos de gobierno y condiciones para la integración de los claustros.

En la dimensión académica otorga facultades al Poder Ejecutivo para definir aspectos curriculares, como la carga horaria mínima de todas las carreras y mayores competencias para el caso de aquellas que sean definidas como de interés público de acuerdo a los criterios que establece la propia ley. Introduce un mecanismo de evaluación de la calidad de las instituciones universitarias y de evaluación y acreditación de la calidad de todas las carreras de posgrado y las carreras de grado declaradas como de interés público. En este mecanismo de evaluación le asigna un lugar central al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y de un órgano descentralizado dentro de su órbita que es la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, creado por la propia ley.

En la dimensión de administración autoriza el arancelamiento universitario y realiza diversas remisiones a legislación que regula la administración económico financiera de la administración pública. (Fernández y Ruiz 2002) Algunas de estas definiciones fueron parcialmente

morigeradas a través de reformas recientes de la LES en 2015, como por ejemplo las competencias de control interno atribuidas a un órgano de control del Poder Ejecutivo Nacional como la Sindicatura General de la Nación.

La sanción de la LES provocó la presentación de múltiples recursos judiciales promoviendo su declaración de inconstitucionalidad a través de acciones declarativas o amparos, impulsados por las universidades. También hubo acciones de particulares contra decisiones de las universidades que eran consideradas contrarias a la nueva ley, como en el caso “Monges”² y asuntos que se suscitaron a partir de la posibilidad de impugnación en abstracto de los estatutos universitarios por parte del ministerio de educación, de acuerdo al procedimiento de revisión que introdujo el artículo 34 de ley.

En los veinticinco años transcurridos desde la sanción de la ley de educación superior la Corte Suprema de Justicia de la Nación jugó un rol central en las disputas en torno a la interpretación de la autonomía universitaria asumiendo un rol de mediadora entre el Poder Ejecutivo y las universidades.

La denominada mayoría automática de la Corte (Verbitsky 1993) por su alineamiento con las posiciones sostenidas por el Poder Ejecutivo durante el gobierno de Carlos Menem fue desestimando uno a uno los recursos judiciales interpuestos por la mayoría de las universidades nacionales y convalidando la constitucionalidad de las disposiciones cuestionadas de la LES asumiendo una posición restrictiva del alcance de la autonomía universitaria reconocida constitucionalmente. Los votos en disidencia en esas sentencias sostuvieron posiciones más amplias, inclusivas de todas las dimensiones de la autonomía universitaria, en correspondencia con los resuelto por la Convención Constituyente en 1994. Los cambios en la composición de la Corte en la década del 2000 y luego en los años recientes, si bien modificó en parte la interpretación de la cláusula constitucional convalidando los Estatutos universitarios que solían ser impugnados por el Ministerio de Educación, no declaró la inconstitucionalidad de ninguna de las disposiciones de la LES (Alvarez2023).

En cuanto a la doctrina jurídica un sector de la doctrina administrativista y algunos constitucionalistas mantuvieron una perspectiva restringida del concepto de autonomía universitaria. Para algunos de ellos, incluso, pareciera inocuo el cambio en el texto constitucional. En otros casos interpretaron que el Congreso conserva amplias facultades para legislar sobre universidades, con el argumento de que lo que habría hecho el constituyente es

² CSJN, fallo 319:3148. “Monges, Analía M. c/ U.B.A. –resol. 2314/95-”, 26 de diciembre de 1996.

fortalecer las potestades regulatorias sobre las universidades que ya tenía el Congreso antes de la reforma constitucional. De tal forma la potestad auto normativa de las universidades tendría como límite la facultad del Congreso de sancionar una ley universitaria general. Desde otra perspectiva doctrinaria mayoritaria, y dentro de un abanico de matices, la doctrina se inclinó por una interpretación amplia de la autonomía universitaria, más en línea con los criterios sostenidos seis décadas antes por Carlos Sánchez Viamonte y en consonancia con lo debatido y aprobado en la Asamblea Constituyente (Alvarez 2023).

La constitucionalización del modelo Reformista de universidad en 1994 hacía suponer que el campo de tensiones sobre el modelo de organización institucional de las universidades nacionales que había caracterizado la vida de las universidades durante el siglo veinte disminuiría. Lejos de ello, y a pesar de la claridad de lo resuelto jurídicamente en la Constituyente y de los acuerdos políticos que explican el sentido de esas decisiones, las disputas continuaron y se concentraron en la interpretación de lo que había sido resuelto. Los debates se desplegaron en el campo legislativo, en el judicial y en el académico proyectándose hasta la actualidad. Esto no ocurrió exclusivamente en el tema de la autonomía universitaria. La fórmula transaccional que llevó al acuerdo de las principales fuerzas políticas sobre las reformas introducidas en la Constitución Nacional en 1994 y la falta de consensos y visiones compartidas sobre las soluciones alcanzadas en distintos temas explican, al menos en parte, el desigual desempeño posterior de dichas reformas en los últimos treinta años.

Altbach, Philip (2009) Educación superior comparada. El conocimiento, la universidad y el desarrollo. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Alvarez, Gonzalo (2023) Misión cumplida. Cómo la Reforma universitaria llegó a la Constitución Nacional. Buenos aires: EDIAR-EUDEBA.

Clark, Burton (1983) El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica. México: Nueva Imagen.

Convención Nacional Constituyente (1994) Diario de sesiones. Buenos Aires, HCDN. Disponible en <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm>

Fernández, María Anita y Ruiz, Guillermo (2002): “La Ley de Educación Superior: un análisis desde su contenido”, en Revista del Instituto de Ciencias de la Educación, Año X, N° 19. Buenos Aires: Miño y Dávila / Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.

Stubrin, Adolfo (2017) “La Reforma de 1918: el hecho crucial para la configuración universitaria de la Argentina”, en Albornoz, Mario y Crespo, Manuel (Compiladores), La universidad reformada: hacia el centenario de la reforma universitaria de 1918. Buenos Aires: Eudeba.

Verbitsky, Horacio (1993) Hacer la Corte. La construcción de un poder absoluto sin justicia ni control. Buenos Aires: Planeta.