



GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL I COLÓQUIO INTERNACIONAL

25, 26 e 27 de outubro de 2000

Florianópolis, Santa Catarina - Brasil

COMUNICAÇÕES CIENTÍFICAS

ÁREA 2: POLÍTICAS DO ENSINO SUPERIOR

LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA: ALGUNOS ASPECTOS CONCEPTUALES A PARTIR DEL MARCO REGULATORIO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ARGENTINA – LEY 24. 521

Maria del Carmen Parrino*
Marcelo Héctor Efron**

Resumen: La “*autonomía*” es el principal factor que define la relación que se establece entre la Universidad Pública y el Estado. Ampliamente discutido, constituye un problema no resuelto, siendo materia de opinión en un debate en el que se entrecruzan la teoría política y la razón de Estado, la doctrina jurídica y la perspectiva administrativa. Desde la reforma constitucional de 1994, la facultad del Congreso para legislar sobre el sistema universitario queda limitada por la garantía del art. 75, inc. 19 en cuanto a la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. Sin embargo, al no definir ambos términos ni su alcance, los constituyentes han dejado un terreno propicio para la manipulación de la cuestión según la interpretación que se haga de ellos, o para su restricción a partir de su reglamentación. La autonomía universitaria tiene como una de sus notas primordiales la sustracción a los designios políticos del Poder Ejecutivo. Entendiéndose como la capacidad de las Universidades para redactar por sí mismas sus propios estatutos en arreglo a la Constitución y la ley orgánica, determinar sus órganos de gobierno, elegir sus autoridades, ejercer las funciones de docencia, desarrollar investigación científica y actividades y programas de extensión cultural, y cumplir las actividades administrativas y de gestión, sin interferencias del poder político. No es un fin en sí misma, sino un medio para disponer de las condiciones institucionales y organizacionales que les permitan realizar libremente su tarea. El juicio a la autonomía universitaria es una consecuencia de la imposibilidad de poner parejas su definición y su aplicación en el ámbito nacional.

Palabras Chave: Autonomía universitaria.

La pretensión de calificar con el término “*autonomía*” al principal factor que define a la relación que se establece entre la Universidad Pública y el Estado ha sido

* Universidad Nacional de Gral. San Martín
e-mail: mparrino@infovia.com.ar

** Universidad Nacional de Lomas de Zamora
e-mail: mefron@infovia.com.ar



GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL I COLÓQUIO INTERNACIONAL

25, 26 e 27 de outubro de 2000

Florianópolis, Santa Catarina - Brasil

ampliamente discutido, y, aún en la actualidad, constituye un problema no resuelto, siendo materia de opinión en un debate en el que se entrecruzan la teoría política y la razón de Estado, la doctrina jurídica y la perspectiva administrativa, en un escenario en el que el deber ser de la educación se enfrenta con la lógica del mercado, con el telón de fondo de la historia y sus enseñanzas.

El modelo de universidad autónoma tiene su origen en la *Universidad de Bolonia*, surgida del impulso de estudiantes que buscaban profesores, y cuya fundación se remonta a principios del SXII. En ella los estudiantes participaban en el gobierno y la administración. Este modelo fue adoptado por la Universidad de Salamanca y por la mayoría de las universidades de Europa meridional. Las Universidades coloniales hispanoamericanas se inspiraron en este esquema, por lo que la participación estudiantil y la autonomía constituyen factores históricos de legitimación en tanto pautas organizativo-institucionales propias y distintivas de aquella configuración original.

Como sostiene B. Vedia (1994) "... La autonomía constituye uno de los caracteres más importantes de la Institución Universitaria. Las grandes notas distintivas que definen el ser y el hacer de la Universidad son: la corporatividad, la científicidad, la universalidad, la autonomía y la ética ...".

En su significado etimológico, el vocablo "*autonomía*" surge de la combinación de los términos *autós*: propio y *nomos*: ley, haciendo referencia a la potestad de todo sujeto titular de decisión de establecer sus propias reglas de acción; así se califica al estado y condición del pueblo que se gobierna por sí propio, con entera independencia.

En este sentido, es un concepto político, ya que involucra la noción de poder al aludir al imperio, facultad y jurisdicción para ordenar o hacer una cosa. Dentro de algunos Estados, las provincias, municipios u otras entidades gozan de esta facultad para regirse y administrar sus intereses mediante normas y órganos de gobierno propios conforme su objeto.

La autonomía se da frente al Estado a fin de actuar con mayor independencia respecto de éste, lo que no implica dejar de ser parte de él. No significa independencia total y absoluta, ni creación de un Estado dentro del Estado. En ningún caso la autonomía puede privar al Estado, como responsable final del "*bien común emanado de la voluntad popular*", del derecho y la obligación de salvaguardar los recaudos mínimos



de los productos y actividades de sus agencias y unidades ejecutoras.

Coincidimos con el destacado constitucionalista y convencional constituyente H. Quiroga Lavié en que no se puede interpretar a la autonomía universitaria con el mismo alcance que, como ejemplo máximo de autonomía, cabe atribuir a las Provincias, puesto que las Universidades no pueden ostentar poderes anteriores a la Nación; por otro lado, necesitan la existencia de una habilitación presupuestaria para su creación y además, constituyen un caso explícito de establecimientos de utilidad nacional (Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo 9/8/96, Bs. As. : La Ley, p. 34.).

La Corte Suprema de Justicia (1), adoptando un criterio similar, entendió que “... las universidades nacionales sólo están dotadas de autarquía administrativa económica y financiera y no de autonomía, ya que las únicas que gozan de tal atributo son las provincias ...”.

Ampliando esta línea argumental, Rafael Bielsa sostiene que “las universidades no son autónomas, pues no dictan sus normas básicas, que son las de la ley orgánica, y si bien sancionan sus estatutos, éstos para tener vigor deben ser aprobados por el Poder Ejecutivo” (Canosa, 1991, p. 579). Ya en la Ley 23. 068 (2), su art. 6º, inc. c) preveía este trámite.

Por el contrario, H. Quiroga Lavié (1987), sostiene una postura adversa a la expresada por Bielsa al interpretar esta situación: a la fecha de promulgación de la Ley Universitaria, los Estatutos vigentes facultaban a las respectivas Asambleas a dictar o modificar sus estatutos con toda la amplitud del objeto -estructura, fines, órganos y funciones-, por lo tanto, antes del reconocimiento Constitucional de 1994, las Universidades gozaban ya de la autonomía por contar con la potestad de auto-normarse y de disponer acerca de su organización. Este argumento se ve reforzado por el razonamiento de J. R. de Estrada, quien advierte que “... si la ley delega en las Asambleas Universitarias lo relativo a la organización de estas casas de estudios, está consagrada la autonomía en el más estricto sentido del concepto. Autonomía por delegación del Congreso, en forma tal que los Estatutos vienen a ocupar el rango de ley a su mismo nivel ...” (1986: 1. 018 y sig.).

Por su parte, Germán Bidart Campos sitúa a las Universidades en la categoría de entidades autárquicas creadas por ley del Congreso, sin transferencia a la órbita de la



GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL I COLÓQUIO INTERNACIONAL

25, 26 e 27 de outubro de 2000

Florianópolis, Santa Catarina - Brasil

jefatura y control del Poder Ejecutivo (1991: f). La “*autarquía*” es un concepto administrativo, que alude a la atribución que detenta una organización para administrarse a sí misma al poseer capacidad para generar sus propios recursos y decidir sobre la utilización de los mismos.

Canosa (1991) las considera entes descentralizados, por lo que están sometidos a un control administrativo por parte del Poder Ejecutivo. Este control puede estar referido a la legalidad del acto como a su oportunidad, mérito o conveniencia, es decir, en relación al acierto que tenga en vistas al bien común o interés público que la Administración persigue.

Resulta evidente que no podemos calificar como autónomas a las Universidades si entendemos a dicho concepto desde la perspectiva política, ya que las atribuciones correspondientes a dicho *status* exceden al margen de acción propio de estas instituciones: 1) la capacidad de dictar sus estatutos está restringida por la ley universitaria; 2) su funcionamiento está financiado por el Estado, y 3) sus actos están sujetos a revisión por parte de los organismos estatales correspondientes; pero tampoco podemos reducirlas a la categoría de autárquicas, porque la facultad de autoadministrarse a la que se refiere este concepto no da cuenta de manera completa y acabada de sus atribuciones.

Los Jueces Belluscio y Petracchi en el fallo 314:570 argumentan que “la llamada autonomía universitaria debe ser considerada, desde el punto de vista técnico, únicamente como una autonomía imperfecta o virtual producto de la delegación legislativa que, como tal, no sólo puede ser retomada en cualquier momento por el órgano delegante, sino que debe, además, someterse a los límites y condiciones impuestas constitucionalmente a éste” (Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo 9/8/96, Buenos Aires: La Ley, p. 34.).

Por lo tanto, la autonomía, cuando está referida a las Universidades, constituye un concepto de valor institucional: libertad de acción compatible con el régimen constitucional al que deben pleno acatamiento, capacidad de organización propia, conforme a su constitución, carta orgánica o estatuto, y capacidad de gobierno conforme a su objeto, sujetas a un esquema normativo superior que es el que le da origen y que emana de la propia Constitución o de la Ley dictada en su consecuencia.



El ordenamiento jurídico de los modernos Estados-Naciones se organiza sobre la base de la supremacía constitucional. En la cúspide de la pirámide legal, la Constitución irradia su supremacía hacia los niveles normativos inferiores, los cuales sostienen su legalidad cumpliendo con los dictados de la Carta Magna. Esa prevalencia se haya resguardada por el necesario control de constitucionalidad ejercido por el Poder Judicial.

Diversas Constituciones (3) han consagrado expresamente el principio de autonomía universitaria, como forma de preservar a la institución, garantizar su libertad y restringir la presión que, desde el poder, se intente imponer a la progresión de los conocimientos científicos.

La Constitución de 1853 no contenía pautas concretas acerca del *status* y organización de las Universidades. En función de este vacío, se venía alentando la necesidad de precisar estas cuestiones en la reforma constitucional, como finalmente ocurrió. Con anterioridad a ella, la naturaleza jurídica de las Universidades sólo surgía de la ley vigente. Por ejemplo, hasta la sanción de la Ley 24. 521, la ley 23.068 facultaba a las Universidades a dictar sus estatutos y ponerlos en vigencia -art. 6, inc. a)-, enviándolos en la etapa de normalización al Ministerio de Educación para su aprobación.

A partir de la reforma constitucional de 1994, la facultad del Congreso para legislar sobre el sistema universitario queda limitada por la garantía de la autonomía y la autarquía universitarias en virtud del art. 75, inc. 19, que le otorga competencia para “sancionar leyes de organización y de base de la educación ... que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública y estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”.

Sin embargo, al no definir ambos términos ni su alcance, los constituyentes han dejado un terreno propicio para la manipulación de la cuestión según la interpretación que se haga de ellos, o para su restricción a partir de su reglamentación. Ello no es de extrañar ya que el objetivo principal de tal reforma fue el de permitir la reelección presidencial, por lo que las cláusulas referidas a esta cuestión no ahorraron palabras, precisiones, artículos e interpretaciones. En lo que respecta al tema universitario, el consenso se logró a partir de la inclusión de estos dos términos, pero sin precisar su



GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL I COLÓQUIO INTERNACIONAL

25, 26 e 27 de outubro de 2000

Florianópolis, Santa Catarina - Brasil

significado, con lo que, de paso, también se cumple con la función ideológica de la Constitución: las modernas cartas magnas no dejan derecho sin “reconocer”, ni problema social fuera de las “obligaciones” del Estado.

El intento de interpretar el precepto constitucional a la luz de los debates de los convencionales que precedieron a la sanción del citado artículo, puede echar luz al problema, al exponer los argumentos y explicaciones que fundamentaron la decisión.

Al respecto, resultan ilustrativas las palabras de H. Quiroga Lavié en el debate de la Comisión Redactora del texto Constitucional:

... se puede hacer referencia a la autonomía institucional, a la económica y financiera, a la administrativa, a la académica. Pero, si se menciona solamente la autonomía. . . en esa palabra están incluidas las autonomías institucional, académica, económica y financiera, en términos de autarquía, eso sí, de la propia administración de los recursos que obtenga por sí sola, y de la autonomía administrativa (Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo 9/8/96, Bs. As. : La Ley, pág. 34).

Rosa Llugadar, (4) autora entre otros del proyecto de reforma constitucional N° 6, debatido en la Convención, sostiene que:

... en tanto perteneciente al sistema educativo nacional, la Universidad forma parte del Estado nacional, pero por sus objetivos, vinculados especialmente a acumular, producir y transmitir conocimientos relacionados al mediano y largo plazo, no es un organismo dependiente directamente del gobierno, sino ubicado mediante una relación de autonomía en el espacio más ancho del Estado, en su interrelación con la sociedad, esa ubicación le permite establecer una cooperación con las políticas y planes ... de los poderes públicos y de la iniciativa privada, como parte de un compromiso y responsabilidad sociales. Es necesario que la Universidad mantenga esa relación de autonomía responsable, lo que requiere que el Estado sea la principal fuente de su financiamiento, en tanto es parte del patrimonio científico nacional que provee al fortalecimiento de la autonomía nacional ... Por otra parte, su autonomía no niega su estrecha pertenencia al sistema educativo nacional en tanto constituye la principal habilitación científica para el trabajo y la riqueza de la nación

La autonomía universitaria tiene como una de sus notas primordiales la sustracción a los designios políticos del Poder Ejecutivo. Debe entenderse, como la capacidad de las Universidades para redactar por sí mismas sus propios estatutos en arreglo a la Constitución y la ley orgánica, determinar sus órganos de gobierno, elegir sus autoridades, ejercer las funciones de docencia a partir de la autodeterminación académica en lo relativo, tanto a la enseñanza, los planes de estudio, cuanto a la libertad de cátedra, desarrollar investigación científica y actividades y programas de extensión cultural, y cumplir las actividades administrativas y de gestión, sin interferencias del



poder político.

No es un fin en sí misma, sino un medio para que las casas de altos estudios dispongan de las condiciones institucionales y organizacionales que les permitan realizar libremente su propia tarea. Esta condición no impide que otros órganos controlen la legitimidad de sus actos, ya que las decisiones universitarias no escapan al ámbito de aplicación de las leyes de la Nación ni confieren privilegios a los integrantes de sus claustros.

Desde la **perspectiva legal**, la autonomía puede concebirse como el *status* que el Estado concede a la Universidad para que se gobierne de manera independiente en los asuntos de su incumbencia: a) *Autonomía para investigar*, eligiendo libremente el campo de indagación que mejor le parezca, por encima del juego de intereses creados de los grupos de interés; b) *Autonomía docente*: derecho de transmitir conocimiento libremente – libertad de definir el contenido de las asignaturas, métodos de enseñanza y los planes y programas de estudio-; c) *Autonomía académica*: libertad para elegir sus propios órganos de gobierno, hacer nombramientos y remociones de su personal docente y administrativo; d) *Autonomía administrativa*: libertad para elaborar el presupuesto y manejarlo, sin perjuicio de la posterior fiscalización correspondiente.

La autonomía no debe tener como consecuencia el aislamiento de la Universidad respecto de su ambiente, es un *medio* y no un fin en sí misma, una condición para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Este status que caracteriza a la relación que mantienen con el gobierno, procura asegurar un margen de maniobra exento de interferencias por parte del poder político, ya que se considera que su influencia o presión, producto principalmente de motivos ideológicos o político-partidarios, resultarían nocivos para el logro y mantenimiento de un ambiente de libertad, propicio para el desarrollo de la docencia, la creación de conocimientos, y la transferencia de los mismos a la comunidad.

Aquí es preciso establecer una diferenciación entre Estado y Gobierno. En tanto que el primero es permanente, aunque cambiante, el segundo es periódico. El Estado se identifica con los aparatos y las relaciones, e intenta legitimarse invocando al *interés general*, el gobierno se identifica con personas y se refiere a la dirección y al manejo político de la organización, se legitima por su origen – el voto ciudadano- y por el

acierto en la orientación que imprime al Estado: las políticas públicas y sus resultados.

Así, la autonomía es necesaria para funcionar de manera independiente respecto del gobierno y sus intereses, que son transitorios y episódicos.

Del análisis de las diferentes aristas que componen la cuestión, y evaluadas las diversas posturas existentes al respecto, concluimos que la *autonomía universitaria* constituye un concepto de tipo institucional y académico, que hace referencia al poder de decisión propio y exclusivo de las Universidades respecto de su objeto institucional, es decir, la capacidad de auto organizarse y auto gobernarse con el propósito de cumplir adecuada y acabadamente con su misión, funciones y objetivos.

Definida de esta manera, y a los efectos de esbozar una caracterización en términos más operacionales que nos permita, a posteriori, examinar los aspectos en los que se produce la intervención del Estado, así como su magnitud, tenor y dirección, concebimos a la *autonomía universitaria* como el espacio de decisión organizacional integrado por una dimensión institucional y una dimensión académica, las que sólo resultan viables si son sostenidas, a su vez, por una administración autárquica.

La vigencia y el respeto por este contexto, considerado favorable para el desenvolvimiento institucional, no asegura *per se* la consecución de las funciones asignadas a las Universidades dentro de niveles de eficiencia, eficacia, efectividad y relevancia aceptables.

La independencia respecto del gobierno y las atribuciones de auto organizarse, auto normarse y auto gobernarse, aunque sea con grados variables de restricción y regulación externas, constituyen un terreno favorable para el aislamiento, la burocratización y la utilización de la universidad con fines particulares en virtud de las características que presenta en sus dimensiones política y administrativo-organizacional.

Notas bibliográficas y bibliografía

(1) Universidad de Buenos Aires C/ Estado Nacional (PEN) s/ inconstitucionalidad de Decreto, Fallo del 18 de Junio de 1991.

(2) Destinada a regular el proceso de normalización de las Universidades Nacionales luego del derrumbe de la dictadura militar en 1983: concursar los cargos docentes, darse sus estatutos y, posteriormente, conformar sus órganos de gobierno con los representantes de los claustros, con lo cual la Universidad quedaba normalizada.



GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL I COLÓQUIO INTERNACIONAL

25, 26 e 27 de outubro de 2000

Florianópolis, Santa Catarina - Brasil

(3) Costa Rica, art. 84; Honduras, art. 157; Bolivia, art. 145; México, art. 3; Brasil, art. 207; Perú, art. 18; Colombia, art. 69; Uruguay, arts. 202 y 203; Paraguay, art. 79.

(4) Lladagar, Rosa; Olmedo Mario; Felicevich, Sara; Melo, Susana; Gómez de Marelli, Mabel; Lorenzo, Carlos; Del Castelli, Mario. Convención Nacional Constituyente. Proyecto Nro 6, p. 238. Sta. Fe, 1994.

BARRA, Rodolfo. La Acción de Amparo en la Constitución Reformada. **LA LEY**, tomo 1994 E.

BIANCHI, Alberto. **Control de Constitucionalidad**. Bs. As. : Edit. Abaco, 1992.

BIANCHI, Alberto B. La delegación de funciones legislativas. **El Derecho**, tomo 122, 1989.

BIDART CAMPOS, Germán J. La autonomía universitaria y la revisión de las decisiones universitarias por el Poder Ejecutivo. **El Derecho**, Tomo 142, 1991.

CANOSA, Armando N. Un fallo esperado: la autonomía universitaria. **El Derecho**, tomo 142, 1991.

CANTINI, José Luis et al. **Bases y alternativas para una Ley Federal de Educación**. EUDEBA, 1981.

CASSAGNE, Juan Carlos. Acerca del sentido y alcance de la autonomía universitaria. **El Derecho**, tomo 124, 1989.

CLARK, Burton. El sistema de educación superior: una visión comparativa de la organización académica. **Nueva Imagen**, México: Universidad Autónoma Metropolitana, 1991.

CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA. Edit. Abeledo Perrot, 1997.

DE ESTRADA, Juan R. Las Universidades Nacionales y el Recurso de Alzada. **LA LEY**, tomo E, 1986.

DIARIO DE SECCIONES DE LA HONORABLE CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE, Santa Fe, 1994.

DIARIO de Secciones Del Honorable Senado De La Nacion – Proyectos De Ley, n. S-1. 291/96 - S-1. 056/95 - S-1. 505/95.

DROMI, Roberto. **Derecho Administrativo**. 3. ed. Bs. As. : Ediciones Ciudad Argentina, 1994.

ESCOTET, Miguel Angel. Nota periodística por Javier Lorca – Los Administradores desplazan a los estudiantes de la Universidad. **Diario**, p. 12, 20 de agosto de 1998.

FALLO 94586 – ADLA XXXII – B 1752 – Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo. **LA LEY**, Ago. 1996.

GARCIA DE ENTERRIA, J. La Autonomía Universitaria. **Revista de la Administración Pública**, n. 117, 1988.

GIL DOMINGUEZ, Andrés. Autonomía Universitaria: con cautela resguardada. **LA LEY**, tomo 1996-D.



GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL I COLÓQUIO INTERNACIONAL

25, 26 e 27 de outubro de 2000

Florianópolis, Santa Catarina - Brasil

KROTSCH, Pedro. **El peso de la tradición y las recientes tendencias de privatización en la Universidad Argentina:** hacia una relación público-privado. Argentina: Facultad de Ciencias Sociales – UBA.

KROTSCH, Pedro. **Gobierno de la educación superior en la Argentina:** la política pública en la coyuntura (1993-1996). Argentina: Facultad de Ciencias Sociales - UBA, 1997.

KROTSCH, Pedro. La Universidad Argentina en Transición: del Estado al Mercado. **Revista Sociedad**, Facultad Ciencias Sociales - UBA, n. 3, 1993.

LA LEY – JURISPRUDENCIA. Diario del 14 de mayo de 1997. Corte Suprema - Autos Monges Analía M contra Universidad de Buenos Aires. Diciembre 26, 1996.

MUNDET, Eduardo. Breve reseña del marco regulatorio del sistema universitario argentino. **Evaluación Universitaria en el Mercosur**, Secretaria de Políticas Universitarias, 1994.

ORDORIKA S, Imanol. Organización, gobierno y liderazgo Universitario. **Revista Universidades**, México: UDUAL, n. 10, 1995.

QUIROGA LAVIE, Humberto. La Autonomía Universitaria. LA LEY, tomo 1987 B.

ROCA, Deodoro. Qué es la Reforma Universitaria. **Revista Flecha**, n. 14 del 15 de junio de 1936, en 1918 – 1998 La Reforma Universitaria. Edit. La Página SA. Bs. As ., 1998.

SACRISTAN, Estela B. Determinación de la Legitimación Activa del Ministerio de Cultura y Educación en el Marco de la Ley de Enseñanza Superior. LA LEY, Tomo 1996 D.

STUBRIN, Adolfo. El Problema de la Acreditación de las Carreras de Grado. **Revista Leonardo Da Vinci**, la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, 1998.

VEDIA, Bartolomé. La Misión de la Universidad. LA LEY, tomo 1994 D.

VEGA, Roberto. La Universidad Argentina: Una Institución en crisis. **Revista FACES**, Facultad de Ciencias Económicas de Mar del Plata, n. 2.