



IV Colóquio Internacional sobre
Gestão Universitária na América do Sul

Florianópolis, 8, 9 e 10 de dezembro de 2004



IV COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTION UNIVERSITARIA EN AMERICA DEL SUR

Universidad Federal de Santa Catarina

**TITULO: LA EDUCACIÓN Y LOS FINES ESENCIALES DEL
ESTADO. DEBERES, DERECHOS Y RESPONSABILIDADES.
UNIVERSIDAD Y SERVICIO EDUCATIVO**

AUTOR: Marcelo Héctor Efrón mefron@infovia.com.ar

Resumen:

Abordar la problemática de la educación como fin esencial del Estado ha sido siempre un desafío, fundamentalmente por la sinergia que supone el constante cambio de paradigmas que condicionan el lugar que ocupan alternativamente la noción del propio estado, la educación como fenómeno social, cultural y económico; la propia institución universitaria; los conceptos normativos acerca de la responsabilidad y las políticas de control que los actores ejercen sobre el sistema, la valoración que estos mismos actores en particular y la comunidad en general otorgan al novedoso fenómeno vinculado a la evaluación de la calidad y como estas y otras variables influyen sobre la autonomía y consecuentemente, sobre la vida de la Universidad.

La globalización y la internacionalización de la educación, representan sin duda una variable de considerable influencia en la formulación de políticas publicas que consideren el valor estratégico de la Universidad y como afectan

estos cambios la necesaria articulación del sistema educativo local en particular y naturalmente, la relación entre instituciones universitarias de distintos países y regiones, como es el caso del Mercosur.-

En definitiva, las Instituciones Universitarias (y las publicas especialmente) prestan un servicio educativo que constituye un deber para el estado y un derecho para la comunidad, mas allá de las interpretaciones sobre el valor económico que se pueda atribuir a la educación y las políticas de generación y/o gestión del conocimiento, que constituyen sin duda otro tipo de problemática que exceden el presente trabajo.

1.- Cometidos, fines y servicios esenciales del Estado. Una aproximación a estos conceptos.

Las características primordiales de los sistemas de educación superior, sostiene Burton Clark constituyen un verdadero catalogo de razones de su tenaz resistencia al control estatal. No basta que los académicos crean en la libertad de enseñar e investigar.-

Así, la amplia gama de unidades académicas hacen del sistema una variedad compleja de organización donde la segmentación conduce a la división en compartimentos estancos en la cúpula. La base de los sistemas académicos ofrece una tenaz resistencia a la supervisión y controles desde arriba, debiendo considerarse con mayor rigor los sistemas donde es el propio estado el que resulta autoritario. Un control estatal fuertemente centralizado, arbitrario impone como contrapartida la fuga de los grandes talentos académicos, la parálisis de la investigación científica y la formación profesional.-

Sin embargo, la lucha entre el ser y el deber ser de las Universidades Publicas, como instituciones de derecho publico nos obligan a reconocer no solamente el rol que desde los aspectos políticos, sociales, culturales y educativos promueven, sino cual es el lugar que se les asigna en un estado

de derecho, partiendo de la premisa de su integración a una organización administrativa nacional.

En este sentido, debemos analizar en primer lugar, los fines particulares del estado y los cometidos públicos, concepto que desde una teoría del Estado, insinuáramos anteriormente.-

Así, partiremos del concepto que el bien común es un concepto abstracto, permanente, atemporal; son los fines o metas ideales a alcanzar por una comunidad política determinada, enunciados en forma genérica e invocada por todos los gobernantes cuando asumen la difícil tarea de dirigir los destinos de un país.

El fin del estado, como puntualizaba el recientemente fallecido maestro G. Bidart Campos, el bien común, es siempre el mismo, pero su contenido y su realización son variables e históricos de tal modo que cuando debe efectivizarse, puede hacerlo con modalidades propias y distintas en cada situación singular de las diferentes comunidades políticas.

A ese contenido concreto de la idea de bien común, lo denominamos: fines particulares del Estado.

Cada sociedad política en un momento dado de su historia, opina Sarmiento García hará su propia aplicación práctica de estos fines particulares, de acuerdo a condicionamientos ideológicos, políticos, culturales, psicológicos, etc...

Para Maljar, el fin particular del Estado es el modelo económico social al cual aspira una sociedad en un momento determinado de su historia, teniendo en cuenta las disponibilidades técnicas con que cuenta dicha comunidad, el orden de prioridades culturales y la corriente ideológica imperante en ese tiempo de acuerdo al grado de evolución social.

Es común que no se distingan los términos "cometidos estatales" y "funciones del poder público", utilizándolos como si fueran equivalentes.

Los **cometidos** son las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales conforme al Derecho vigente. Su extensión es muy variable y depende de las ideas predominantes acerca de los fines del

Estado. En cambio las **funciones** o sea las distintas formas que asume la actividad estatal para la realización de aquellos cometidos, son siempre las mismas en todos los países de régimen institucional análogo al nuestro: constituyente, legislativa, administrativa y judiciales.

Mediante los cometidos, el Estado realiza determinadas actividades a los efectos de cumplir sus fines particulares; y que las funciones son los medios, los instrumentos, los caminos que tiene el Estado para cumplirlos.

Por otra parte, al hablar de la *“atribución del Estado”* nos estaremos refiriendo a *“cada una de las facultades que a una persona da el cargo que ejerce”*. Consecuentemente, **atribución** se refiere a las facultades de los órganos de los poderes del Estado para el cumplimiento de los cometidos que le sean eventualmente encomendados.

Corresponde seguidamente analizar sucintamente los múltiples y variados cometidos estatales, para luego intentar acercarnos a un concepto estricto de servicio público.

Se denominan así como cometidos esenciales del Estado, a aquellas actividades inherentes a su calidad de tal, que no se conciben sino ejercidas directamente por el mismo y por tanto, indelegables a los particulares .

Los cometidos esenciales forman parte de los deberes existenciales propios de los estados nacionales, fundamentados en la soberanía, que de ningún motivo admiten que su ejercicio pueda encontrarse a cargo de los administrados, ni mucho menos, concedidos a los mismos.

Entendemos que esta última característica, la indelegabilidad de los deberes propios del Estado, distingue a este tipo de actividades de los **servicios públicos**.

Esta doctrina predominante, con algunos matices diferenciales, limita el concepto de servicio público a aquellas actividades estatales en las que se presta directamente un servicio a las personas individualmente consideradas. Así, el servicio público será toda actividad técnica, material que se coloca a disposición del individuo para ayudarlo a la obtención de un fin –Zanobini- o aquellas actividades en la que los destinatarios de las

mismas son individualizables o determinables –Vitta- ambos autores italianos citados por Sarmiento García.

Siguiendo a estos dos juristas quedaran excluidas de dicho concepto, un conjunto de actividades denominadas “función pública”, cuyo contenido conceptual supone siempre el ejercicio de la potestad publica entendida esta como una esfera de capacidad específica del Estado, o sea su soberanía (Zanobini) mientras para Vitta, se configura cuando la actividad beneficia a la colectividad en su conjunto, sin determinación de los destinatarios.

En el derecho argentino, Rafael Bielsa argumenta que: *“la función pública es lo abstracto y general y el servicio público es lo concreto y particular. La función pública es un concepto institucional, el servicio público actualiza y materializa la función”* y en esta misma línea de pensamiento, para el maestro M. Marienhoff, el concepto de función pública se relaciona estrechamente con las funciones esenciales del Estado (legislación, administración y justicia) – en tanto que el servicio público es un concepto que se desenvuelve dentro de la Administración, cuya actividad es inmediata, tal como lo requieren las necesidades e intereses que se satisfacen mediante el mismo .

En definitiva, entre las actividades que forman parte de los **“cometidos esenciales del Estado”** se encuentran las relaciones exteriores, la defensa nacional, la seguridad en lo interior, la actividad financiera, fiscal, tributaria, certificante, el ejercito, el orden publico, la propia organización subjetiva como objetiva del estado (creación y organización de los entes y organismos estatales y designación de sus agentes), la resolución de los conflictos, etc...

Dichos cometidos esenciales para la existencia de un país, no constituyen servicios públicos teniendo en cuenta su indelegabilidad a los particulares y su fundamento en la soberanía del pueblo.

Si por hipótesis, en un momento determinado de la historia, el Poder Constituyente decide suprimirlos, se perderían los atributos propios de la

existencia de esa Nación y los motivos de su subsistencia como organización político – social.

2.- Es la educación un fin esencial del estado?

En tanto articulador, organizador y principal centro decisorio de la sociedad capitalista, dado su carácter soberano, se adjudica al Estado el deber de proporcionar los medios necesarios para que la población en general y el individuo en particular, desarrolle su capacidad productiva y se integre positivamente a la sociedad.

Analizado éste fenómeno en un contexto macroeconómico, no cabe duda que ésta obligación estatal se torna prioritaria en el actual escenario económico y político merced entre otros, a los siguientes factores:

a) los patrones de relacionamiento y cognición propios del sistema de mercado se han trasvasado al resto de los enclaves sociales, dominándolos, y estableciendo el imperativo de la producción como control creciente de la naturaleza y de la sociedad;

b) el debilitamiento de la fronteras y la extensión de los espacios comunes de comercio trasforman al planeta en un mercado global, debiéndose hacer frente a competidores externos sin o con escasa protección arancelaria y/o aduanera, que producen bienes o servicios, en algunos casos subsidiados, mediante tecnologías avanzadas y con mano de obra cuya productividad se potencia en virtud de su preparación o de las condiciones de trabajo a las que están sujetos;

c) el conocimiento y la tecnología han pasado a constituir los principales agentes dinamizadores de del “desarrollo” económico y social.

En entonces frente a estas afirmaciones que se multiplica el interrogante inicial: Se debe considerar a la Educación como un fin esencial del Estado, o ello es simple retórica?

Podemos considerar a la educación como un **derecho** de la persona humana que posibilita su “*desarrollo integral y armónico*”, y como un **deber**

del Estado para asegurar la *“igualdad de oportunidades”*, facilitar la *“movilidad social”* y formar a su ciudadanía en los *“principios y valores de la democracia”*.

De esta forma el dominio del conocimiento y de las maneras de producirlo y de operacionalizarlo para transformarlo en tecnología, representaran factores estratégicos.

Dicho *“deber”* del Estado se materializa no sólo mediante una legislación que asegure su respeto formal, sino también mediante la prestación de los servicios concretos que sean necesarios para lograr su efectiva vigencia.

La Constitución Nacional reconoce el derecho a la educación en su artículo 14, que declara que todos los habitantes de la Nación gozan del *“derecho de enseñar y aprender... conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio”*. Con este artículo se relaciona el 16, que establece que todos los habitantes son *“iguales ante la ley”*. Ambos deben interpretarse a la luz del Art. 28, según el cual los *“los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”*.

Las normas citadas reconocen el derecho primario de la persona humana en materia educativa, en su doble faz: como derecho a la propia educación –aprender- y como derecho a contribuir a la educación de los demás –enseñar-, y lo expresan a través de las dos dimensiones jurídicas básicas de los derechos inherentes a la persona humana: la igualdad y la libertad.

A los efectos de viabilizar las mencionadas intenciones, el artículo 75 inciso 18 dispone que *“corresponde al Congreso proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria..”*, consagrándose la atribución del Estado de reglar el ejercicio de los derechos de las personas y el cumplimiento de sus deberes en materia educativa, lo que, con las prevenciones constitucionales mencionadas

anteriormente, le conceden el derecho de organizar y regular la actividad.

En la medida en que las funciones que cumplen las Universidades Nacionales ocupan un lugar de importancia creciente y central, tanto en el marco de las acciones del Estado, cuanto en los procesos sociales, no cabe margen de duda que constituyen actividades de la administración pública encaminadas a dar cobertura a determinadas necesidades de las personas o de la comunidad, consideradas de “interés general”, al representar un medio para alcanzar el objetivo del “*bien común*”.

Los servicios públicos educativos que prestan las Universidades Nacionales se distinguen por dos notas comunes:

- su **finalidad específica**, en tanto institución dedicada a la educación universal e integral de las personas: universal, por cuanto está dirigida potencialmente a toda población, e integral, ya que, no obstante la diversidad de niveles, modalidades y carreras, procura una formación humana completa; y
- el **efecto jurídico** del aprendizaje, que caracteriza con mayor nitidez la naturaleza de los servicios educativos comprendidos en este ámbito: el aprendizaje satisfactoriamente realizado otorga derechos subjetivos concretos, lo que se traduce en las correspondientes habilitaciones para ejercer una actividad profesional cuya reglamentación se ha reservado el Estado.

Asimismo, por ser una organización estatal, se considera su labor como un servicio público, ya que sus fines últimos, son los fines del Estado, situación ésta que es aplicable a todas las instituciones educativas en general, lo que se encuentra determinado por leyes que regulan su existencia y funcionamiento.

En líneas generales se entiende por *servicio público* a toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes. Roberto Dromí lo define como “...*el medio para un fin próximo o para un fin mediato, el bien común, que se traduce en actividades públicas con forma de obrar, función o prestación de interés público y con régimen*

jurídico de derecho administrativo común a todo el quehacer de la función pública”; lo que por su parte Sarmiento García amplia al entender como “...la actividad administrativa desarrollada por entidades estatales o por su delegación que tiene por finalidad satisfacer necesidades individuales de importancia colectiva mediante prestaciones materiales en especie, periódicas y sistemáticas que constituyen el objeto esencial de una concreta relación jurídica del administrado, y asegurado por normas y principios que tienden a dar prerrogativas de derecho público a quién la cumpla para permitir la mejor satisfacción de sus necesidades colectivas”.

Si, desde el edificio conceptual construido por la ciencia jurídica, existe absoluta coincidencia en atribuirle tal carácter, desde la perspectiva política el papel que desempeña la educación universitaria estatal no ha sido menos destacado.

3.- Universidad Pública y Servicio Educativo.

Considerando el rol mediador de la educación, la Universidad Pública representa un factor de legitimación del Estado: si éste se asienta en la producción de identidades igualitarias, como la *nación*, la *ciudadanía* y el *pueblo*, la libertad de acceso a los estudios de grado y, la prestación del servicio ya sea en forma “gratuita”¹ o “equitativa”, alimentan la idea de que, al menos, ciertas oportunidades no presentan exclusiones o restricciones, aunque, en la realidad, éstas se producen con muchísima anterioridad y en otros planos.

Ahora bien, si este servicio se presta, en lo que se refiere a su calidad, con un alto grado de fragmentación² dentro del conjunto de las

¹ no obstante existen carreras de este nivel aranceladas al dictarse en convenio con organizaciones privadas; en el nivel de posgrado el arancelamiento se ha extendido a prácticamente la totalidad de la oferta.

² Diferentes calidades del producto –egresado- según la institución.

Universidades Nacionales, o de déficit respecto de las Universidades Privadas, resultando, cualesquiera de las dos situaciones planteadas, en demandas selectivas respecto del origen del diploma, se pone en cuestión dicha función legitimadora dado que, la condición de igualdad existente en el ingreso y vigente durante la permanencia, no se sostiene en el egreso.

En lo que respecta al rol infraestructural, la universidad pública representa un factor estratégico en la medida en que forma a los profesionales necesarios para atender y cubrir las diversas necesidades de las personas y la comunidad³, produce conocimientos y desarrollos tecnológicos a fin de contribuir a la optimización de los procesos productivos y de prestación de servicios, imprescindibles para el cumplimiento de los fines de “*interés general*” con que el Estado se justifica y legitima.

El incumplimiento o cumplimiento defectuoso de estas funciones esenciales, (docencia, investigación, extensión y gestión), provoca una serie de efectos que impactan directamente en la estructura misma del Estado.

En efecto, si éste no crea las condiciones internas que posibiliten un proceso de desarrollo medianamente comparable al del resto de las naciones con las que interactúa, se coloca en desventaja respecto de ellas y disminuye las oportunidades de que dispone la sociedad para aprovechar los bienes materiales y simbólicos que la expansión capitalista produce.

Por otra parte, el deterioro en la capacitación de los profesionales formados en el sector estatal, amén de impactar negativamente en la producción de bienes y servicios para toda la población en general, también profundiza las diferencias sociales dado que quienes disponen de más y mejores recursos pueden acceder a los servicios o a los bienes producidos por los profesionales mejor formados.

Atendiendo a la posibilidad real de que, a partir de sus

³ En función del proceso de especialización que experimenta, de forma creciente, la sociedad, se ha incrementado exponencialmente el número de actividades para cuyo ejercicio se exige diploma universitario, proceso que se refuerza por la presión que ejercen estos nuevos profesionales universitarios al colegiarse y reclamar, y en muchos casos obtener, la incumbencia exclusiva para dichas tareas (v. g.: periodistas, comunicadores, mecánicos dentales, instrumentistas, relacionistas públicos y laborales, martilleros y corredores de comercio, etc.).

particularidades organizacionales y del tipo de relación que mantiene con el Estado, se desarrollen procesos cuyas consecuencias conduzcan a un deterioro de la calidad con que se prestan los servicios, éste no puede renunciar a la obligación de ejercer algún tipo de control sobre uno de los aparatos que despliega en la sociedad con el fin de acondicionar el contexto social para permitir el mantenimiento, desarrollo y reproducción del sistema, máxime si lo que se encuentra en juego son fines, valores e intereses que hacen a su propia esencia, tales como, por ejemplo, la habilitación para el ejercicio de determinadas actividades o la producción de conocimientos y tecnologías para optimizar los procesos de desarrollo socio-económico.

La garantía por parte del Estado de la vigencia y ejercicio de los derechos de las personas se realiza no sólo mediante una legislación que asegure su respeto formal, sino también mediante la prestación de los servicios concretos que sean necesarios para lograr su efectiva vigencia, lo que requiere un adecuado sistema de control, cuyo diseño debe obedecer a las particularidades que caracterizan a cada agencia en cuestión.

En una primera aproximación, podría aparecer como impropio un status que otorgue al Estado facultades de control y de fijación de estándares respecto de las Universidades Nacionales, en virtud de que colisionaría con la autonomía institucional y académica.

Sin embargo, resulta curiosamente simple al comprenderse los diferentes roles que se conjugan entre el Estado y las Universidades, y que ponen en juego sus propias responsabilidades institucionales en la medida que cada una de las partes articula las obligaciones y derechos que surgen de los principios anteriormente enunciados.

La cuestión radica en la adecuada y necesaria articulación entre dos atributos imprescindibles de que gozan las instituciones educativas del nivel superior: por una parte **autonomía**, ya no como principio abstracto, sino por el contrario, directamente vinculado con una mayor responsabilidad en la gestión de la institución y cuya energía debe dirigirse al cumplimiento de sus fines y objetivos estatutarios; por otra parte, **calidad**, principio este que no

debe resultar acotado a criterios empresariales, sino, por el contrario, calidad en la generación, transmisión y aplicación de conocimientos, lo que resulta ser el objetivo principal de las instituciones universitarias.

4.- A modo de conclusión

Siendo la Educación Superior una función esencial del Estado, no puede éste, amparándose en aspectos retóricos y superficiales, desentenderse del efectivo contralor sobre la calidad del servicio educativo que se imparte.

La propia Ley de Educación Superior en su art. 2 dispone que “...*El Estado, al que le cabe la responsabilidad indelegable en la prestación del servicio de educación superior de carácter público, reconoce y garantiza el derecho a cumplir con ese nivel de la enseñanza a todos aquellos que quieran hacerlo y cuentas con la formación y capacidad requeridas..*”

Argumentar que las Universidades son autónomas no excluye la responsabilidad por omisión en el efectivo ejercicio del poder de policía, en la medida que tratándose de aspectos regulatorios que le son propios, las consecuencias dañosas de los actos, hechos u omisiones que afecten a la comunidad en general y a personas en forma directa habilitan la acción .

Idéntica conclusión cabe para la Coneau, en la medida que corresponde a este organismo público cumplir con las actividades previstas en la Ley 24.521 de Educación Superior, fundamentalmente en materia de evaluación y acreditación de carreras de interés estatal⁴, definición ésta sumamente atípica que prevé la norma jurídica y que deja librado a la interpretación de los circunstanciales actores involucrados cuales son éstas carreras, sin requerirse siquiera explicar porque otras disciplinas no son alcanzadas por la previsión legal.-

Independientemente de estas cuestiones, resulta trascendente seguir considerando a la Educación como un derecho y no como una mercancía

⁴ Art. 43 y ccdtes de la ley 24.521

pasible de ser valorizada económicamente. En efecto, siendo ésta un servicio esencial del Estado, vinculada como actividad a sus funciones específicas, no cabe duda que corresponderá primigeniamente a la propia comunidad seguir defendiendo este status.

5.- Bibliografía

- ASOCIACION ARGENTINA DE DERECHO ADMINISTRATIVO (1990)- “El Contencioso Administrativo y la responsabilidad del Estado” — Editorial Abeledo Perrot.-
- BIDART CAMPOS German (1974) “Conflictos de poderes e intervención federal”. Jurisprudencia Argentina 16/10/74.
- BIDART CAMPOS, G. (1988). Tratado Elemental de Derecho Constitucional. T I y II. Bs. As.: Abeledo-Perrot.
- BIDART CAMPOS, G. (1991). “La autonomía universitaria y la revisión de las decisiones universitarias por el Poder Ejecutivo” en: El Derecho, Tomo 142
- BIELSA Rafael. (1947) “Derecho Administrativo”. Buenos Aires .
- BRAVO, H. (1988). “Gobierno y Administración de la Educación”, en Cuadernos del Congreso Pedagógico N°9. Bs. As.:EUDEBA.
- CANO, Daniel – BERTON, María Luz – “La Educación Superior Argentina en los últimos veinte años: tendencias y políticas”
- CANTINI, José Luis y otros – (1981) “Bases y alternativas para una Ley Federal de Educación” – EUDEBA –
- CLARK, Burton – (1991) “El sistema de educación superior – Una visión comparativa de la organización académica” – Edit. Nueva Imagen – Publicación de la Universidad Autónoma Metropolitana – México –
- CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA – Edit. Abeledo Perrot – 1997 –
- DROMÍ, Roberto. (1996) Derecho Administrativo. 5ª Edic. Ciudad Argentina .
- EFRON, Jose y Efron, Marcelo (1998) – “Derecho Administrativo” – Editorial Nemesis – Buenos Aires –
- EFRON, Jose y Efron, Marcelo –(2000) “Derecho Administrativo” – Grafica Yanel Editora – Buenos Aires –
- GARCIA DE ENTERRIA Eduardo y Fernández Tomas (1989) : Curso de Derecho Administrativo. Madrid
- GARCIA DE ENTERRIA, J. – (1988) “La Autonomía Universitaria” – Revista de la Administración Pública N°117 –
- GARRIDO FALLA Fernando: (1985) Tratado de Derecho Administrativo. Madrid
- GORDILLO Agustín: (1998) Tratado de Derecho Administrativo. 4ª Ed. Buenos Aires.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO (1992) - “Los servicios publicos” - Editorial Depalma.-
- LEY 24521 – Ley de Educación Superior – ADLA LV-D 1995



IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul

Florianópolis, 8, 9 e 10 de dezembro de 2004



- MALJAR, Daniel E.- (1997) “Intervencion del Estado en la prestacion de Servicios Publicos” — Editorial Hammurabi.-
- MARIENHOFF, Miguel - (1982) Tratado de Derecho Administrativo, Tomos I, II, III-A., III-B, IV, V y VI - Editorial Abeledo Perrot
- SARMIENTO GARCÍA, J. H.- (1994) . “Los Servicios Públicos. (Régimen jurídico actual)”, obra conjunta, Bs. As.: Depalma.