



Distintas acepciones de la autonomía universitaria: una aproximación a los casos de Paraguay y Argentina

Different meanings of University Autonomy: an approach to cases of Paraguay and Argentina.

Francisco Javier Giménez Duarte

Resumen

El artículo analiza la autonomía universitaria adoptando como criterio y unidad de análisis las disposiciones constitucionales y sus leyes reglamentarias de educación superior en los países de Paraguay y Argentina, sin inmiscuirse en disquisiciones técnico - jurídicas. Rescata algunas características distintivas de la autonomía universitaria dispuestas en las normas jurídicas de las Constituciones Nacionales y las leyes del ámbito del nivel de la educación superior.

Aunque la estructuración y configuración de la educación universitaria entre ambos países es distinta, sin embargo, la regulación de la autonomía de las universidades según las disposiciones legales es bastante análoga, en cuanto a las atribuciones que se les concede.

Se sugiere una resignificación de la autonomía universitaria donde se supere la dicotomía de la amenaza del Estado a la autonomía de las universidades, sobre todo, públicas y más bien, se articulen esfuerzos conjuntos, teniendo en cuenta que las universidades públicas, forman parte del Estado.

Palabras clave/ Autonomía universitaria, universidades públicas, rol del Estado, resignificación, normas jurídicas.

Abstract

The article analyzes university autonomy. It adopts constitutional provisions and laws regulating higher education in the countries of Paraguay and Argentina as a criterion an analysis unit. It does not interfere on technical or legal disquisitions. The article redeems some distinctive features of university autonomy provided in the legal rules of national constitutions and laws in the field of higher education level.

Although structure and configuration of university education between these countries is different, however, regulation autonomy of universities under the legal provision is quite similar, in terms of the powers granted to them.

A new meaning is suggested to be given to university autonomy. In order that the dichotomy of the threat of the State to the autonomy of universities be overcome, specially of public ones. Taking into account that public universities are part of the State, joint efforts need to be articulated.

Key words/ University autonomy, public universities, the role of the State, resignify, legal rules.



Introducción

El concepto de la autonomía es una cuestión sempiterna que acompañó el desarrollo institucional de la universidad desde su génesis hasta nuestros días y que fue resignificándose conforme a los escenarios sociales que iban emergiendo. Así como las distintas concepciones de universidad fueron desarrollándose con base en las situaciones y coyunturas sociales, políticas, económicas y culturales, estas también fueron determinantes para que la autonomía adquiriera una significación u otra. Un claro ejemplo de las distintas semánticas de la autonomía universitaria, las podemos identificar al comparar, por ejemplo, entre las universidades cuyas gestiones se circunscribieron durante la edad media comparadas con las universidades que se desarrollaron durante los siglos XVIII; XIX y los inicios del XX e incluso con las contemporáneas de esta segunda década del siglo XXI.

La autonomía no es inherente a la universidad sino es una potestad que se le concede para cumplir cabalmente con la misión que se le atribuye y, en principio, para no estar expuesta a ningún poder de ninguna índole.

El artículo básicamente está estructurado en cinco partes. En la primera, nos preguntamos por el fundamento y la legitimación de la autonomía universitaria y como fue desarrollándose su significación en el tiempo, como un término que fue resultado de la construcción social permanente de su significado e incluso su resignificación hoy, frente al poder del Estado, esbozando algunos elementos para establecer una relación armónica entre la universidad pública desde su autonomía con el Estado, a través de los delineamientos de las políticas públicas que respondan a las demandas que emergen de la sociedad.

En la segunda parte, describimos los nuevos elementos y tensiones que trajeron el neoliberalismo y, dentro de este contexto, de qué manera se ejercía la autonomía tanto desde lo que se definía y entendía, como desde lo ideal que se pretendía.

En tanto que en el tercer punto, explicamos la educación como política pública que se expresa a través de las disposiciones constitucionales y legales. Estas, regulan la gestión de las instituciones como proveedoras del servicio en el marco de una serie de delineamientos y responsabilidades.

Seguidamente, partimos del punto que el sistema educativo es una política pública administrado por el Estado y, en cuanto tal, está regulado por disposiciones de orden jurídicas. Por ello, adoptamos la legislación como criterio de análisis para aproximarnos y comparar la manera de cómo están reguladas la autonomía de las instituciones universitarias tanto en Paraguay como en Argentina. La legislación como criterio para comparar no debe entenderse como un estudio analítico - jurídico de la autonomía universitaria sino, simplemente, como unidad de análisis de lo que dice la norma en ambos países. No hacemos un estudio analítico porque nuestro objetivo es solo una aproximación a partir de unos elementos que consideramos son importantes al hablar de la autonomía universitaria.

I. El concepto de la autonomía universitaria

I.1. Acerca del concepto de autonomía

El concepto de la autonomía universitaria surgió prácticamente con el mismo nacimiento (siglo XII) de la universidad. Esta desde sus orígenes exigía libertad frente a los poderes eclesiásticos, políticos y civiles para cumplir con su misión. Históricamente la universidad debió afrontar con el poder en la sociedad, lo que le exigió siempre que en cada momento histórico redefiniera una de sus características identitarias más importantes: su autonomía.

La autonomía de la universidad siempre ha sido foco de atención y debate en el devenir histórico del desarrollo de la academia, que ha despertado el interés por su estudio desde distintas perspectivas, entre las que se destacaron la filosófica, la sociológica, la política y la jurídica.

Analizar la figura de la autonomía universitaria, a partir de las significaciones que le atribuyen, conlleva necesariamente, a una discusión polémica. Esta situación, obedece porque la dinámica de la sociedad obliga a resignificar, casi de manera permanente, el concepto de la autonomía que se le concede a la Universidad.



Para comprender los alcances y las limitaciones del concepto de la autonomía universitaria, debemos remitirnos a sus fundamentos. Y, en este sentido, convendría formularnos, unas interrogantes: “¿Cuál es el fundamento de la autonomía universitaria?, ¿Se trata de un derecho exigido por la misma esencia de la Universidad?, ¿Se trata de una inveterada tradición, o de un privilegio secular, residuo del Medioevo europeo, de la época de los feudos y privilegios, cuando aparecieron las primeras Universidades? (FERRER PI:167:1973).

Quizás, una aproximación de respuesta a las interrogantes planteadas, encontramos en la conclusión de una de las conferencias más importantes del nivel universitario, donde se trató minuciosamente, el concepto de la autonomía universitaria. Nos referimos al encuentro en Tokio donde se concluyó que: “La autonomía es algo relativo y debe ser entendida en un contexto sociocultural determinado, sin excluir nunca las responsabilidades de la Universidad hacia la sociedad, como si aquella estuviese aislada en una torre de marfil”. (V CONFERENCIA GENERAL DE LA ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE UNIVERSIDADES. 04 DE NOVIEMBRE DE 1970 CITADO EN FERRER PI: 166:1973).

La definición de autonomía desarrollada en la Conferencia, aclara suficientemente, que el concepto, no se deriva de la esencia de la universidad, pues ésta, está obligada a definir sus planes, programas y cursos, considerando las necesidades de formación profesional de sus estudiantes que, precisamente, no están establecidas por la universidad en su acepción de torre de marfil. La misma situación se presenta, en el caso de las investigaciones, particularmente, cuando estas, se realizan en los países pobres donde las exigencias investigativas, son determinadas por las situaciones socioeconómicas, políticas y culturales.

Por tanto, los fundamentos de la autonomía, no proceden del concepto de la universidad, sino de la misión que se le atribuye. En este contexto, la autonomía, ha representado durante el desarrollo de la evolución de las universidades, una garantía para que la universidad, cumpla con su misión (FERRER PI, 2005).

Aunque, la historia nos demuestra, las grandes ventajas que trajo consigo la autonomía concedida a las universidades, en lo que refiere a la formación profesional, la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la extensión, sin embargo, podemos identificar amenazas que arriesgan el cumplimiento efectivo de la misión de las mismas.

Uno de los mayores peligros que amenaza la gestión de las universidades, es la injerencia de un gobierno del Estado en sus recintos. Este riesgo ha sido permanente a lo largo de su historia, particularmente, en América Latina. El caso más conocido fue el modelo de Universidad Napoleónica, quien concebía a la academia, como una entidad al servicio del Estado y cuyos docentes debían asumir el rol de defensores intelectuales del imperio y en el caso de nuestra región, las universidades estaban expuestas a la intervención de parte de los gobiernos dictatoriales militares y la proscripción a los docentes opositores al gobierno.

La amenaza que proviene del gobierno de un Estado, está asociada, básicamente, con tres hechos: a) el financiamiento que se destina a la universidad en el Presupuesto General de la Nación, b) la creciente demanda de acceso a la educación universitaria que exige destinar mayores fondos públicos, y; c) la exigencia de planificar el desarrollo del país desde la universidad. Los tres hechos citados, consideran algunos gobiernos de los Estados, como argumentos suficientes, para incidir en la gestión de las universidades.

Debemos reconocer que, la amenaza a las universidades no solamente proviene de los gobiernos de los Estados, sino también de la propia sociedad. Esta situación se da en aquellas sociedades, donde las universidades reciben parte de su financiamiento de las empresas a través de subvenciones, ayudas económicas o contratos. El peligro que representa este tipo de relacionamiento, es que la política universitaria, entendida como actividad docente, investigativa y de extensión, se decida, exclusivamente, respondiendo a intereses de grupos financieros.

Hoy, la autonomía universitaria, desde la perspectiva de varios autores, está cada vez más amenazada y peor aún, se han diversificado las amenazas. (DE SOUSA SANTOS, 2004), (LÓPEZ SEGRERA, 2006), (CUNHA, 2006); (VACCAREZZA; 2006). Algunas, provienen de organismos nacionales, otras de la agenda internacional y son de orden político, económico y cultural.



I.2. La autonomía universitaria como constructo social

La autonomía universitaria, en tanto y en cuanto, concepto histórico, está vinculada a una identidad institucional y, por ende, es un constructo social. En este sentido, debemos distinguir a la universidad como una institución generadora de cultura y a los docentes como grupo social. Podemos inferir entonces, que el concepto de autonomía implica un sentido de pertenencia pero a su vez, define limitaciones y concede de alguna manera, el monopolio sobre la responsabilidad que realiza.

Es importante aclarar que, cuando nos referimos a la autonomía universitaria no la debemos reducir a una categoría objetiva, desde el punto de vista del derecho positivo sino también a la generación de símbolos y significaciones, desde un campo determinado, y que es producida por las instituciones de la sociedad. Siguiendo esta lógica, "(...) la autonomía universitaria tiene también una carga de sentido valorativo que refuerza, entonces, la identidad de los integrantes de la institución universitaria". (VACCAREZZA, 33: 2006).

Cuando nos preguntamos por la legitimación de la autonomía de las universidades, nos encontramos que ella se legitima, en tanto y en cuanto, genera conocimientos a través de la investigación científica y tecnológica, y transmite a través de la formación profesional y la extensión. Pero, cuando focalizamos la mirada a la realidad de las universidades latinoamericanas, buscando la legitimación de su autonomía, observamos que el criterio de legitimación, basado en la investigación científica y la producción, e inclusive, la propia formación profesional, ha estado cuasi siempre, cuestionado.

Los problemas que se les planteaban, a las universidades latinoamericanas, según los cuestionamientos realizados no se resolvían, precisamente, desde la generación de conocimientos científicos, apoyados en la investigación. Sostenían los críticos, que tampoco la formación profesional desarrollada por las universidades, respondía adecuadamente, a las necesidades del ámbito laboral.

Los cuestionamientos reiterados a los criterios de legitimación de la autonomía de las universidades latinoamericanas, han generado una tensión casi permanente con los gobiernos, especialmente, en la década de los ochenta del siglo pasado. La tensión, incluso, ha generado represiones e intervenciones de los gobiernos hacia las universidades, sobre todo, en el cono sur. Es importante recordar que la gran mayoría de estos gobiernos estaban constituidos por dictaduras militares.

Como el criterio de legitimación de la autonomía de las universidades latinoamericanas, estaba seriamente cuestionado y en crisis, se construyó como criterio de legitimación de la autonomía universitaria latinoamericana, la lucha de los miembros de la comunidad universitaria contra la represión y la intervención de la que eran objeto, por parte del gobierno. De esta manera, se logró que la represión hacia las universidades se considere como un símbolo de represión, hacia toda la sociedad. Reprimir a la universidad, que representaba el único espacio de libertad, en el sentido de la pluralidad ideológica, era sinónimo, de represión a toda la sociedad.

De la situación descripta, se deduce que el significado que se atribuía al concepto de autonomía universitaria en las universidades latinoamericanas, sobre todo, para los integrantes de la comunidad universitaria, era el sentido de lucha contra la represión (VACCAREZZA, 2006)

De esta forma, la propia legitimación institucional de las universidades latinoamericanas, no ha sido el de la producción científica y su transmisión a través de la formación profesional y la extensión, sino su legitimación se sustentó, en el símbolo de lucha contra la represión. En este contexto, la universidad latinoamericana se ha convertido en un símbolo, que fue traducida, inclusive, en varios casos, en liderar las luchas por la libertad, la democracia y la justicia.

Pero, el inconveniente más grave de este tipo de criterios de legitimación de las universidades, y consecuentemente, de su autonomía, es que se depende de las situaciones y coyunturas sociales y políticas que van emergiendo.

El ejemplo más evidente de la debilidad, sobre lo que la universidad latinoamericana, sustentó su legitimación y autonomía, ha sido la experiencia en la década de los noventa, en donde, los gobiernos se constituían, con base en un sistema constitucional y democrático, donde se garantizaban desde las disposiciones jurídicas, las libertades públicas y otros derechos sociales, económicos y culturales. Esta nueva experiencia política instaurada por los gobiernos, ha sido suficiente para que la universidad latinoamericana pierda el criterio de legitimación, sobre el cual, se sustentó por varios años.



El escenario descrito, nos demuestra que la cuestión de la autonomía de las universidades, es un constructo social, que dependiendo del contexto, puede ir adquiriendo, varias connotaciones y significaciones. Por tanto, la semántica de la autonomía universitaria, es polisémica que requiere de alcances y limitaciones.

1.3. Resignificación de la autonomía universitaria en su relación con el Estado

Como afirmáramos, la autonomía de las universidades casi siempre se ha redefinido en las distintas situaciones históricas. Su carácter distintivo fue la resignificación permanente. Por eso se afirma que: “El riesgo mayor al que asistimos es el de la simplificación y sacralización de la autonomía como dogma invariable, en el que la lucha por la autonomía devenga en un fin en sí mismo sin que se asegure la articulación estrecha de la universidad con la sociedad y sus intereses y necesidades”. (Fernández e Pérez, 2010: 65).

En el debate contemporáneo se instala, si el Estado hoy representa el mayor peligro y amenaza a la autonomía de las universidades o existen otras fuerzas que arriesgan seriamente su libertad (Rinesi, 2015). En realidad, desde mi parecer, el verdadero riesgo proviene de poderes fácticos, como las grandes corporaciones que financian proyectos de investigación y gestionan conocimientos, no sin antes, definir los temas que formarán parte de la pesquisa o el mercado económico que define las carreras y el tipo de formación que deben brindar las universidades, sin articulación con las políticas de desarrollo del Estado.

La pérdida de articulación Estado – universidad obedece a un nuevo escenario que trasciende las dimensiones meramente sociales y presupuestarias y se traduce en una transformación política. Una de las principales misiones de la universidad en América Latina hacia finales del siglo XIX y gran parte del siglo XX fue la construcción del proyecto de Nación formando la élite social, cultural y política requerida para lograr este fin. Fue una constante en la docencia universitaria que los catedráticos ocuparan cargos de gran responsabilidad y conducción política en el Estado. Como afirma Daniel Cano cuando alude a los docentes universitarios “de la universidad al poder y del poder a la universidad” (Cfr. Fernández – Pérez, 2010).

La gestión del conocimiento de las universidades estaba orientada en construir el proyecto nacional de desarrollo del Estado – Nación donde el ejercicio de la libertad académica en su acepción de autonomía universitaria, se consideraba parte de este proyecto. Esta responsabilidad de la universidad formó parte de su propia misión, a tal punto que los cuestionamientos y las críticas que se formulaban a los proyectos políticos alcanzaban también a las universidades públicas (De Sousa Santos, 2007)

Una de las consecuencias de la implementación del proyecto de la globalización neoliberal fue la destrucción de los proyectos nacionales porque representaban un dilema para lograr la expansión del capitalismo global. La dinámica de los proyectos nacionales fortalecía el poder político sobre los territorios en términos de decisión de las políticas económicas y sociales cuyas referencias son los espacios nacionales. En este contexto, la ideología neoliberal fue devastadora con la función primordial del Estado nacional en el ámbito económico y social y con su sustento que fue la educación.

La política neoliberal no solo afectó la dimensión financiera de las universidades públicas estrangulándolas presupuestariamente sino fue determinante, en el sentido de definir las prioridades desde el proyecto de desarrollo tecnológico en el campo de la investigación y la formación profesional, en todas las áreas del saber incluyendo las de ciencias sociales.

El neoliberalismo en tanto y en cuanto ideología anestesió al Estado, dejándola incapaz respecto de las decisiones políticas de los proyectos nacionales, repercutiendo en la esfera universitaria este impacto voraz que terminó en una desorientación en referencia con las funciones sociales y políticas que venía cumpliendo la universidad pública. Como resultado de estos acontecimientos la universidad experimentó una crisis de identidad donde el pensamiento crítico y el concepto de lo público iban desapareciendo paulatinamente de los recintos universitarios.

Consideramos que la salida del atolladero, en el cual, el neoliberalismo sumergió a las universidades públicas debe ser la reconstrucción del proyecto Nación y la reinención del proyecto nacional, condiciones que consideramos necesarias para restablecer la relación armónica entre la universidad y el Estado. Además el eje central de la formación en la universidad pública ha de ser el cosmopolitismo crítico, a través del cual, se discutan las cuestiones nacionales y globales en búsqueda de las soluciones de los problemas sociales, económicos, políticos y culturales con la mayor equidad posible.



Debemos superar la jerga académica y el imaginario colectivo universitario, donde generalmente, se percibe la dicotomía universidad – Estado como una relación de tensión y de peligro, en el sentido en que el Estado coopte a la universidad desde el poder que ejerce, sometiéndola a la máquina burocrática hasta convertirla en una dependencia de él. Aunque debemos admitir que: “No cualquier presencia del Estado en la universidad es un avance” (Follari, 2014: 28). Las intervenciones de todo tipo de las que fueron objeto las universidades argentinas y paraguayas durante los gobiernos de la dictadura militar han demostrado fehacientemente que, las injerencias de los Estados en las universidades requieren de una planificación estatal bien definida donde se garantice el respeto irrestricto de la autonomía.

La responsabilidad ineludible del Estado con la educación obliga al planeamiento del sistema universitario a través de la elaboración e implementación de una política pública y la misma concepción de la educación superior como bien público, exige al Estado mayor protagonismo y compromiso con la educación universitaria para que ésta, como medio pueda coadyuvar con el desarrollo económico y humano de la Nación. Pero para ello, los objetivos y las metas deben ser claros y la educación universitaria debe formar parte como prioridad en la agenda del Estado. Es ingenuo pensar que se producirán las transformaciones requeridas en la universidad simplemente a través de la promulgación de una Ley. Si queremos generar alguna alteración en las universidades debemos construir acuerdos y consensos entre los actores académicos y políticos que se traduzcan en políticas públicas y, posteriormente, se manifiesten en disposiciones legales. Existen suficientes experiencias que consideramos debemos aprender, que los cambios en cualquier escenario de la sociedad y, particularmente, en la universidad requieren de una nueva episteme, esto es, de un nuevo modo de entender, comprender, conceptuar y clasificar las cosas y este cambio de cosmovisión no es una tarea sencilla. Decíamos particularmente en la universidad porque está conceptuada como una organización compleja donde las decisiones adoptan diversos actores (estudiantes, profesores, directivos, funcionarios administrativos, egresados) y las normas que caracterizan su gestión son autónomas en su sentido de horizontalidad: los docentes (libertad de cátedra), los estudiantes (libertad de aprender), Consejo Superior Universitario (autonomía institucional), Consejo de Facultad (autonomía en las decisiones internas de la gestión de la unidad académica).

La universidad en tanto parte del Estado, estoy refiriéndome a las públicas, tiene una responsabilidad política con la sociedad, en cuanto debe coadyuvar con los planes de desarrollo nacional desde su naturaleza e identidad institucional y distinguiéndose su organización y gestión. En este sentido, las universidades son parte del Estado en cuanto se destinan partidas presupuestarias de los fondos públicos que deben administrar y que no escapan a los controles realizados a los entes de la República y además tienen la responsabilidad social y ética de transparentar desde los criterios de la efectividad y eficiencia la gestión del dinero público. Por tanto, la autonomía y la autarquía financiera que se conceden a las universidades públicas deben ser comprendidas e interpretadas como parte de las políticas públicas del Estado y sus consecuencias derivadas de las mismas. Este es el escenario dentro del cual, el demos universitario debe ejercer su autonomía y autarquía (Stubrin, 2014: 54).

En la resignificación de la autonomía de las universidades públicas y su relación con el Estado, en cuanto que forma parte de su organización, siempre en el marco de su autonomía, se tendría que comenzar a plantear los tipos de relaciones que se pueden establecer entre las universidades y los gobiernos. En la mayoría de los casos, cuando se realizan este tipo de planteamientos, se instala la sospecha con tanta rapidez y sin fundamentos suficientes y convincentes que, la autonomía de la universidad se pone en riesgo y que todo eventual servicio que pudiera prestar al gobierno de un Estado pondría en peligro la independencia de criterio y que podría ser cooptado por los intereses político-partidarios de los gobernantes de turno. Consideramos que uno de los criterios de legitimación de la universidad pública en América Latina es la colaboración que podría brindar a los gobiernos del Estado en la discusión, el diseño y la ejecución de las políticas públicas. De este modo, adquirirá mayor visibilidad, protagonismo y justificación de su compromiso como parte del Estado al que pertenece y, al mismo tiempo, de su acercamiento al pueblo desde sus necesidades y demandas. (Rinesi, 2015)

II. La autonomía universitaria entre el ser, el deber ser y el neoliberalismo en América Latina

Las políticas públicas en educación superior de la década de los años 90, denominadas reformas en América Latina influenciadas por las políticas neoliberales generaron nuevos escenarios en el ámbito universitario, obligando entre otras cuestiones, a resignificar la autonomía universitaria a partir de nuevos elementos, tensiones y prácticas que emergían en el nuevo orden social. (Vaccarezza, 2006)



La autonomía universitaria es una identidad cultural institucional de la universidad que caracteriza y regula la gestión de algunos miembros que pertenecen a ella, aunque debemos admitir que su significación no es homogénea a la totalidad de los miembros que pertenecen a la comunidad académica. Para los directivos de la universidad la autonomía es la potestad de gobernar dentro de determinados parámetros establecidos, generalmente desde el orden jurídico, en tanto que para los docentes es libertad de opinión para ejercer la cátedra mientras que, para casos de selección de recursos humanos o participación en algunos espacios de decisión, el criterio es normalmente el mérito y no la pluralidad, la inclusión o la participación democrática.

El significado de autonomía atribuida a la universidad, considerando la explicación precedente tuvo dos dimensiones: una institucional y la otra individual y dentro de estos márgenes se conjugaron a lo largo de la historia. La institucional tuvo siempre como objetivo que el Estado no incidiera en las decisiones de los contenidos que debiera formar parte de la enseñanza y la formación profesional, ni tampoco ninguna injerencia en las investigaciones llevadas a cabo, ampliando esta garantía de que tampoco los directivos de la universidad decidan lo que los docentes deben investigar.

Desde una concepción de carácter epistémica de la universidad como situada siempre en un contexto e interpelada por él, la autonomía universitaria en América Latina debe ser entendida como una condición que requiere una entidad para superar prácticas clientelares, negociaciones turbias, corrupción y represión, tanto a nivel de gobierno interno como de su relacionamiento con el Estado para contribuir con la transformación social desde la ciencia y el saber. (Vaccarezza, 2006)

Un significado de autonomía universitaria que se tradujo como paradigma y tuvo una fuerte influencia en la década de los 90, fue lo construido desde el denominado capitalismo académico. Esta corriente de pensamiento definió la autonomía universitaria como la atribución y capacidad de la universidad de convertirse en un agente económico, que debía disputar en el mercado libre de bienes y servicios. En este contexto, la autonomía de la universidad también fue conceptualizada como la facultad que tiene la institución de generar sus propios recursos económicos y que su dependencia sea cada vez menor de los recursos provenientes del Estado.

III. La educación como política pública expresada a través de disposiciones legales

La autonomía universitaria puede ser analizada, como dijimos, desde varias perspectivas, considerando el propósito de este artículo que pretende explicar la relación de la universidad con el Estado desde la autonomía universitaria, examinaremos aquella dimensión autonómica que tiene relación con la regulación estatal, adoptando como criterio de análisis lo que prescribe la Constitución Nacional y preceptúa la Ley de Educación Superior tanto en el Paraguay como en la Argentina. Ahora bien, como debemos entender la regulación de parte del Estado. Básicamente, debe ser comprendida como el "... conjunto articulado de políticas públicas que establecen las condiciones de producción de un bien y/o provisión de un servicio" (Lowi, cit. In. Camou, 2014: 76).

Las instituciones universitarias son proveedores de conocimientos que circunscriben su quehacer en el nivel de la educación superior y ésta, fue conceptualizada tanto en la Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) celebrada en Cartagena de Indias – Colombia en el año 2008, como en la Declaración Mundial de Educación Superior de la UNESCO en París que fue realizada en el 2009, como un derecho humano y un bien público social que los Estados tienen el deber fundamental de garantizar. En consecuencia, en tanto un bien que provee en el marco de una política pública, sus gestiones deben ser reguladas. Pero no cualquier tipo de regulación teniendo en cuenta que, las instituciones universitarias tienen una gestión sui generis y desde esta complejidad organizacional habría que diferenciar que, "La universidad no es un ministerio, no es una suma de oficinas administrativo - gestionales: es un tipo singular de organización. Por eso resulta absurdo aplicar principios generales sobre ella sin alguna atención a su singularidad organizacional y funcional" (Follari, 2014: 22).

La responsabilidad ineludible del Estado con la educación obliga al planeamiento del sistema universitario a través de la elaboración e implementación de una política pública y la misma concepción de la educación superior como bien público, exige al Estado mayor protagonismo y compromiso con la educación universitaria para que ésta, como medio pueda coadyuvar con el desarrollo económico y humano de la Nación. Pero para ello, los objetivos y las metas deben ser claros y la educación universitaria debe formar parte como prioridad en la agenda del Estado.



Seleccionamos como criterio de análisis la Constitución Nacional y la Ley de Educación Superior para comparar la autonomía universitaria entre Paraguay y Argentina porque desde la perspectiva de la correlación entre la política educativa y la normativa jurídica, las disposiciones legales de carácter educativas representan declaraciones procedimentales y formales de un propósito político en el ámbito de la educación. Por tanto, es parte integrante de una política educativa definida. Y en cuanto, corpus legal es la manifestación deliberada que se expresa como una tarea de la política educativa del Estado. Desde esta perspectiva, con la cual nos identificamos, la figura de políticas públicas educativas de un Estado, deberán formular y expresarse en unas disposiciones legales, cuyo propósito es regular la dinámica de una sociedad respecto de sus necesidades, desafíos y expectativas en el área de la educación. En consecuencia, la normativa educativa es la formulación de la política educativa que se materializa a través de las distintas formas jurídicas.

IV. La autonomía universitaria en Paraguay y Argentina

La autonomía universitaria en ambos países fue consagrada, con rango de precepto constitucional, inicialmente, en sus Constituciones Nacionales, en el caso de Paraguay adquiere figura constitucional en el año 1967 y en Argentina data del año 1949. En la actualidad, la Carta Magna de Paraguay sancionada y promulgada en el año 1992 consagra la autonomía de las universidades, mientras que la Ley Fundamental de Argentina promulgada en 1994 es la que rige la autonomía de las instituciones universitarias.

La Constitución Nacional de Paraguay en su artículo 79, hace referencia a la autonomía de las universidades pero sin determinar, claramente su significación, esto es, sus alcances y sus limitaciones. “La finalidad principal de las universidades y de los institutos superiores será la formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica, así como la extensión universitaria.

Las universidades son autónomas. Establecerán sus estatutos y formas de gobierno y elaborarán sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Se garantizan la libertad de cátedra. Las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley, la cual determinará las profesiones que necesiten títulos universitarios para su ejercicio”. (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY / 1992. ARTÍCULO 79°).

Lo que prescribe, claramente, este artículo constitucional respecto de las universidades son: a) sus finalidades principales; b) su autonomía; c) su atribución para establecer sus estatutos; d) su capacidad para establecer su forma de gobierno; e) su facultad para elaborar sus planes de estudios, de conformidad con la política educativa y los planes de desarrollo nacional; f) la garantía de la libertad de enseñanza y cátedra; y, g) deben ser creadas por Ley.

La redacción del artículo constitucional referente a la autonomía de las universidades, ha generado una diversidad de interpretaciones. Algunas de ellas sostienen, con base en la expresión gramatical, que el artículo constitucional concede autonomía a las universidades, pero no define. Por tanto, los que se encuentran en esta línea interpretativa, sostienen que el concepto de autonomía de las universidades, en tanto y en cuanto, tienen rango constitucional y la redacción es muy genérica al señalar que *las universidades son autónomas* y posteriormente, no hace referencia taxativa a la autonomía, dificulta una reglamentación clara de los alcances y limitaciones de la autonomía universitaria. (GALEANO PERRONE, 2006).

Con respecto a la ausencia de la definición de la autonomía universitaria en la Constitución, la pregunta lógica que nos formulamos es, cómo entenderla para determinar su alcance y limitación.

Una primera cuestión de la autonomía es que la Constitución Nacional preceptúa de manera plural, al señalar que las universidades son autónomas. Y, en el mismo párrafo, se refiere tanto a las universidades públicas como a las privadas. Esto no admite otra interpretación que la autonomía es un carácter de los dos tipos de universidades, al no hacer ningún tipo de diferenciación entre ellas.

Desde nuestra perspectiva, considerando el enunciado prescripto de que “las universidades son autónomas” y lo que a continuación se agrega, es lo que determina el alcance y la limitación de la autonomía universitaria. Esto es, la autonomía que concede la Constitución Nacional a las universidades, tanto públicas como privadas tiene cuatro caracterizaciones: a) establecer sus estatutos, b) elegir su forma de gobierno, c) elaborar sus planes de estudio. Esta facultad



tiene una clara limitación porque deberá enmarcarse conforme a lo establecido en la política educativa y los planes de desarrollo nacional del gobierno central del Estado, y; d) la libertad de cátedra.

Otra de las notas distintivas del artículo constitucional citado es que las universidades tanto públicas como privadas deben ser creadas por Ley concediendo de esta manera, facultad al Poder Legislativo de la Nación en la creación de las universidades tanto de gestión pública como las de gestión privada.

Mientras que, en la Constitución Nacional de la República Argentina aprobada el 22 de agosto de 1994, actualmente vigente, en su Capítulo IV, que se titula “Atribuciones del Congreso”, en el artículo 18 preceptúa, entre otras cosas: “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 ...”. Mientras que, entre otras disposiciones del artículo 19, se amplían las atribuciones, al afirmar que corresponde al Congreso: “Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales: que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y 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”.

Con la disposición del artículo 18 se atribuye responsabilidades al Poder Legislativo argentino respecto de las cuestiones referidas a la instrucción universitaria sin determinar sus alcances y limitaciones, por eso consideramos que el artículo 19 cumple la función de demarcar, claramente, la responsabilidad del Congreso de la Nación en el ámbito de la educación delimitando sus funciones, entre las que se señalan la organización de la educación fortaleciendo la unidad nacional pero respetando a su vez, la diversidad y pluralidad de las distintas regiones que conforman la Nación, la figura del Estado como principal garante de la educación, generar espacios de participación de la familia y la sociedad en el ámbito educativo, fomentar aquellos valores considerados democráticos que posibiliten la real igualdad de todos los ciudadanos en cuanto al acceso y permanencia en forma gratuita en el sistema educativo público y garantice tanto la autonomía como la autarquía de las universidades nacionales.

Si comparamos la responsabilidad atribuida por la Constitución Nacional al Congreso de la Nación tanto paraguaya como argentina respecto de la educación en general y, particularmente, al nivel universitario identificamos que en Paraguay, el artículo 76 obliga al Estado a promover la educación universitaria y a organizar el sistema educativo garantizando la participación de los distintos actores que conforman la comunidad educativa tanto del ámbito público como los del privado, como también los involucrados directamente en la tarea escolar y la ciudadanía en general. En tanto que, en la Carta Magna de Argentina la organización de la educación y todo lo que se deriva de ella, es una atribución y responsabilidad del Congreso de la Nación.

Si cotejamos el contenido de las dos redacciones constitucionales sobre la autonomía de las universidades, identificamos que la propia Constitución Nacional de Paraguay define la autonomía universitaria a través de cuatro caracterizaciones que señalamos precedentemente y que afecta tanto a las universidades públicas como a las privadas, en tanto que, en la Constitución de la República Argentina se preceptúa que corresponde al Congreso de la Nación garantizar la autonomía de las universidades nacionales. En la disposición constitucional no se menciona la autonomía de las universidades privadas.

Después de haber comparado el texto constitucional referido a la autonomía universitaria en Paraguay y Argentina, relacionaremos sus leyes reglamentarias contenidas en la Ley N° 4995 / 2013 “De Educación Superior” y la Ley de Educación Superior N° 24521 / 1995, para comparar de qué manera estas disposiciones legales regularon la autonomía.

En el Título III, Capítulo I, Sección III, artículo 33 de la Ley N° 4995 / 2013 “De Educación Superior” se reglamenta el artículo 79 de la Constitución Nacional intitulada “De las universidades e institutos superiores”. En el artículo mencionado de la disposición legal que rige la educación superior, se conceptúa las implicancias del alcance y las limitaciones de la autonomía de las universidades. Aquí identificamos una primera diferencia importante. La Ley de educación superior de Paraguay en su artículo 72 afirma que las universidades y los institutos superiores son las únicas instituciones que pueden otorgar títulos de grado y postgrado considerados exclusivamente diplomas universitarios, además en el 25 reza que, tanto las universidades públicas como privadas serán creadas por ley y en el 50 afirma que, los institutos superiores tanto públicos como privados serán creados también por ley y en el 51 dice que, la solicitud de creación de los institutos superiores deberá reunir las mismas exigencias que se establecen en el 26 y este artículo, se refiere a las



documentaciones exigidas para la creación de las universidades. Sin embargo, a pesar de que la educación universitaria en Paraguay está a cargo también de los institutos superiores, las exigencias para su creación son las mismas que para las universidades, son creados por ley de la Nación, otorgan las mismas titulaciones que las universidades y deben cumplir las mismas finalidades prescriptas en la Constitución Nacional (formación profesional superior, investigación científica y tecnológica y extensión universitaria), sin embargo, la disposición legal no le concede autonomía. A modo de aclaración debemos señalar que los institutos superiores de Paraguay son homólogos a los institutos universitarios de Argentina.

El argumento esgrimido durante el proceso de construcción de la redacción de la Ley N° 4995 para no conceder la autonomía a los institutos superiores, fue que la Constitución Nacional solo dice que las universidades son autónomas. Sin embargo, con este criterio la Constitución de la República Argentina al referirse solo a la autonomía de las universidades nacionales, no solo los institutos universitarios no deberían tener autonomía sino tampoco las universidades provinciales y las privadas.

Las instituciones que imparten educación universitaria en Argentina son mencionadas en el artículo 26 de la Ley N° 24521 y son: las universidades nacionales, las universidades provinciales, las universidades privadas y los institutos estatales o privados, estos últimos que se circunscriben en un área del saber disciplinario, según el artículo 27 reciben la denominación de institutos universitarios. A través del artículo 29 se otorga autonomía en dos dimensiones: la institucional y la académica, a todas las instituciones que gestionan la enseñanza universitaria.

Nos interesan tres aspectos de las implicancias de la regulación de la autonomía en las disposiciones legales de la educación superior en Paraguay y Argentina porque los procedimientos son distintos, lo que conlleva a entender el concepto de autonomía de una manera diferente. Los demás aspectos tienen mucha similitud, lo que consideramos que no existe necesidad de establecer ninguna contrastación.

Las tres cuestiones refieren a los estatutos, a la habilitación de las carreras y a la revalidación de los títulos extranjeros. Respecto de la primera cuestión, en Paraguay la Ley le otorga a las universidades la potestad de elaborar y reformar sus estatutos y comunicar al Consejo Nacional de Educación Superior. Esta instancia no tiene atribuciones de veto sobre los estatutos de las universidades, es decir, la comunicación es a los efectos, solo de registrar y archivar. En tanto que en el caso argentino, aunque se otorgue la facultad a las instituciones universitarias de dictar y reformar sus estatutos, el Ministerio de Educación puede plantear observaciones, siempre y cuando, los estatutos no se ajusten a las disposiciones de la Ley de Educación Superior. Con referencia a la habilitación de carreras sean estas de pregrado, grado y postgrado, en Paraguay existe un órgano administrativo que debe aprobar para su implementación que es el Consejo Nacional de Educación Superior. En tanto que en Argentina la regulación legal de la autonomía otorga a las instituciones universitarias crear carreras de grado y postgrado. Finalmente, en Paraguay la homologación de los títulos obtenidos en el extranjero (artículo 74) es una atribución del Ministerio de Educación y Cultura y el Consejo Nacional de Educación Superior, sin embargo, en Argentina como una de las atribuciones de la autonomía universitaria, se concede a las universidades nacionales revalidar los títulos extranjeros.

Como nota distintiva vinculada con el ejercicio de la autonomía de las universidades en Paraguay, consideramos importante referirnos al órgano rector de la educación superior universitaria que es el Consejo Nacional de Educación Superior, este es una instancia administrativa autónoma, integrado por trece miembros (artículo 9). De los cuales, cuatro son rectores, dos son directores generales de institutos superiores, dos profesores de universidades provenientes de las públicas y privadas, dos estudiantes y tres miembros de organismos dependientes del Poder Ejecutivo. Este órgano tiene atribuciones legales para intervenir universidades e institutos superiores, inclusive de oficio (artículo 88). Además de clausurar universidades e institutos superiores o sus carreras o sedes académicas (artículo 9, inciso "g"). También el dictamen técnico elaborado por este organismo para la creación de las instituciones universitarias es vinculante ante el Poder Legislativo (artículo 9, inciso "c"). El Ministerio de Educación y Cultura cumple una función meramente administrativa, en el sentido de que los títulos expedidos por las instituciones deben ser registrados en esta instancia para que adquieran valor legal (artículos 72 y 73).

En tanto que, en la educación superior universitaria argentina el órgano contralor recae en el Ministerio de Cultura y Educación, como la principal instancia estatal que debe acompañar la gestión de las instituciones universitarias, sin embargo, cuando se plantea la intervención de las mismas, la atribución recae en el Honorable Congreso de la Nación aunque durante el receso de éste, podría el Poder Ejecutivo resolver la intervención (artículo 30).



V. Un intento de conclusión

Al comparar y analizar los sistemas de educación universitaria entre Paraguay y Argentina desde el criterio de la autonomía universitaria establecida en sus Constituciones Nacionales y algunos elementos de sus leyes reglamentarias de Educación Superior, sin ánimo de pretender realizar ninguna conclusión sino apenas señalar algunas cuestiones, se puede destacar y resumir que, en ambos países no se identifican actores que impulsen e instalen debates respecto de las resignificaciones que requiere hoy la autonomía universitaria. Con muy buen tino, un autor describe el hecho afirmando que: "... puede observarse que por fuera de un cuestionamiento discursivo al vigente cuerpo de normas, los principales actores involucrados - gubernamentales o universitarios - parecen poseer escaso interés y muy pocos incentivos para abrir un debate dirigido a la transformación efectiva de las relaciones entre la regulación y la autonomía en el ámbito de la educación superior". (Camou, 2014: 83).

Los poderes fácticos y las corporaciones del ámbito económico, fundamentalmente en Paraguay, no solamente inciden sino forman parte de los órganos decisores que definen la política universitaria. Pues, estas corporaciones tienen representación en el Consejo Nacional de Educación Superior, máximo órgano rector que dictamina la creación de las instituciones universitarias (universidades e institutos superiores) y tiene facultades para intervenir y clausurar estas instituciones. Sus representantes son rectores dueños de universidades privadas y directores generales de institutos superiores de gestión privada así como estudiantes de estas instituciones mencionadas, que están digitados por estas corporaciones. Más grave aún, deciden sobre el futuro de las universidades públicas, actores que provienen del sector privado. Me refiero a la intervención que este Consejo resolvió, últimamente, sobre tres universidades públicas (Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo, Universidad Nacional de Pilar y la Universidad Nacional de Asunción). No se trata solamente de la autonomía de las universidades nacionales frente al Estado sino del poder político legal y legítimamente constituido que conforma el Estado y, del cual forma parte la universidad pública frente, al poder fáctico que ejercen las corporaciones privadas que utilizan la educación superior universitaria para lucrar.

Con las disposiciones legales no se logran las transformaciones, Paraguay es un ejemplo de ello, en el ámbito de la educación universitaria, aunque la ley defina la educación superior como un bien público y un derecho humano fundamental, existen universidades con fines de lucro, legalmente constituidos y reconocidos por el Estado. La gratuidad de la educación universitaria en el nivel de grado en las instituciones universitarias públicas de Argentina podría servir como un argumento que contrarrestaría, en alguna medida, el negocio que representa la educación superior universitaria en Paraguay.

Aunque existan políticas de educación universitaria y evaluaciones y acreditaciones de las carreras e instituciones en Paraguay y Argentina, sin embargo coincido con la siguiente afirmación que: "La autonomía de cada institución es vivida como una suerte de extraterritorialidad, de poder dirigirse hacia donde se quiera o hacia donde se pueda sin tener que dar cuentas a nadie. Es verdad que existen organismos ... de coordinación que incluyen toda la educación superior... También es innegable que estos organismos carecen de capacidad de decisión, son solo orientativos". (Follari, 2014: 29).

Debemos admitir que la regulación de la autonomía universitaria implica discutir cuestiones complejas donde interactúan distintos actores, intervienen poderes políticos y fácticos de gran envergadura, lo que nos obliga a repensar, permanentemente, cuál debe ser su alcance y su limitación.

Bibliografía

Follari, R.; Stubrin, A; Camou, A. (2014): La universidad entre la autonomía y la planificación – Tres ensayos en diálogo. Buenos Aires: IEC.

Rinesi, E. (2015): Filosofía (y) política de la universidad. Buenos Aires: IEC.

Fernández, N; Pérez, C; (2010). La autonomía universitaria en Argentina y en América latina – Análisis y propuestas para configurar la reforma universitaria necesaria para el siglo XXI. En Muñoz, R; Espinsa, M; Nando, A. (Coordinadores): La autonomía universitaria a debate – Una visión desde América Latina. México: Editorial Universitaria.



Miranda, G. (2006). Interpretación hermenéutica crítica de un caso de normatividad educativa – La constitución española de 1978 y la ruptura del pacto constitucional educativo. En Revista de Ciencias Sociales Nros. 113 – 114 (III) – (IV): San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

Vaccarezza, L. (2006): Autonomía universitaria, reformas y transformación social. En Vessuri, H. (Compiladora): Universidad e investigación científica – Convergencias y tensiones. Buenos Aires: CLACSO.

Constitución de la República del Paraguay del año 1992.

Constitución Nacional de Argentina del año 1994.

Ley Nacional de Educación Superior N° 24125 / 1995 de Argentina.

Ley N° 4995 / 2013 “De Educación Superior” de Paraguay.

Galeano Perrone, Horacio. El marco jurídico de la autonomía universitaria. Ediciones y Arte. Asunción. 2006

Ferrer Pi, Pedro. La universidad a examen. Ariel. Barcelona. 2005

De Sousa Santos, Boaventura. La universidad en el siglo XXI. Plural Editores. La Paz. 2007

López Segrera, Francisco. Escenarios mundiales de la educación superior – análisis global y estudios de casos. CLACSO. Buenos Aires. 2006

Mollis, Marcella (Compiladora). Las universidades en América latina: ¿Reformadas o Alteradas? – La cosmética del poder financiero. CLACSO. Buenos Aires. 2003

Datos del Autor

Francisco Javier Giménez Duarte

Investigador activo categorizado por el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología de Paraguay. Doctor y Licenciado en Filosofía por la Universidad Católica de Asunción. Magíster en Competencias y Tecnologías Emergentes por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria – España. Subsecretario de Estado de Educación de la Nación (2011 – 2012). Asesor Parlamentario (por concurso) de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la Nación. Investigador Principal del área educativa (por concurso) de la Universidad Nacional de Pilar. Docente de Postgrado en la Universidad Nacional de Pilar y en la Universidad Católica de Asunción. Ha publicado hasta la fecha, un total de 20 libros en autoría y coautoría y una docena de artículos en revistas especializadas.

