

Alejandro Finocchiaro

UBA c/ ESTADO NACIONAL

UN ESTUDIO SOBRE
AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

ces: por un lado, un concepto restringido o acotado en cuanto a las atribuciones y límites de la autonomía universitaria; y por el otro, un concepto más amplio de la misma.

En este aspecto eminentemente jurídico del término se concluirá con la definición que sobre el concepto de autonomía universitaria sostiene la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ya que la misma es según nuestro sistema legal el intérprete último de nuestra Constitución y las normas de ella derivadas. Es decir, en nuestro sistema jurídico las normas son aquello que el Máximo Tribunal dice que son.

También conformará el marco teórico un recorrido histórico a nivel nacional que permita comprender el sentido del concepto de autonomía universitaria y cuáles fueron las razones de su implementación y vigencia a través del tiempo, además de incluirse el análisis de los debates provocados en la última década acerca de este concepto, en especial cuando concretamente ese debate fue llevado a los estrados judiciales.

El objetivo de este trabajo es indagar qué significado, atribuciones y límites tiene el concepto de autonomía universitaria para la Universidad de Buenos Aires y en qué medida ese concepto se manifiesta o no ampliado con respecto a otras conceptualizaciones de autonomía universitaria y otros modelos autonómicos.

CAPÍTULO 1

LA CUESTIÓN DE LA AUTONOMÍA EN EL RECORRIDO DOCTRINARIO

A. Introducción

Para comenzar a abordar el tema objeto de este trabajo, es decir, la autonomía universitaria y cómo ella es concebida por la más importante de las universidades públicas de la República Argentina, es menester principiar por comprender el concepto de autonomía y cómo éste sido elaborado y conceptualizado por los doctrinarios del derecho público argentino.

Ello es así habida cuenta que el término autonomía no es solamente aplicable a las relaciones entre las universidades y el Estado, sino que es un concepto que alude a las relaciones entre dos sujetos o entes, de los cuales uno es superior al otro; es decir, se adquiere la condición de autónomo frente a ese otro, se es autónomo en relación con el otro.

En las relaciones en que la autonomía se manifiesta en relación con el Estado, por su propia órbita de incumbencia, el estudio de la misma pertenece a la rama del derecho público.

En este capítulo, entonces, se definirán los elementos que componen el concepto de autonomía a través del estudio de la opinión de diferentes³ juristas del derecho público argentino y de algunos especialistas internacionales que analizan el derecho público de países con similares características que nuestro sistema jurídico.

³ Los especialistas en derecho público a los efectos de este estudio son aquellos más frecuentemente citados en la materia, cuidando de seleccionar además a quienes representan distintas posturas sobre el tema.

El término autonomía es un concepto jurídico que siempre ha estado atravesado por innumerables variables políticas (como se irá explicando a lo largo de la revisión conceptual que se realizará posteriormente). Por ello, y porque la definición de este término sigue provocando discusiones encontradas, se ha optado por dotar a la conceptualización final solamente de aquellos elementos donde se haya verificado un marcado consenso entre los diferentes autores a examinar.

Por supuesto este término y sus connotaciones sólo podrán comprenderse en toda su magnitud frente a la comparación de otros conceptos que se encuentran en un caso por encima de él, en cuanto a los límites y atribuciones que un ente puede poseer, y en otro caso por debajo del mismo tomando idéntico criterio; ellos son la soberanía y la autarquía.

Antes de comenzar a analizar cada una de estos conceptos jurídicos, es conveniente aclarar que mientras los términos soberanía y autonomía implican conceptos políticos, autarquía constituye un concepto administrativo (Marienhoff 1990). Durante el desarrollo del presente capítulo se explicarán las diferencias y consecuencias que ello supone.

B. Soberanía

Si bien la acepción más común del término soberanía comienza a perfilarse como tal en la edad moderna, algunos autores como Kelsen lo vislumbraron tempranamente en la palabra "autarquía" de los griegos o en el término *majestas populi* que utilizaban los romanos (López 1986).

Lo cierto es que en la actualidad la doctrina se manifiesta de acuerdo en admitir que la conceptualización de este vocablo como es usado hoy, nació en Francia y que Jean Bodin fue su creador. Al respecto Mario Justo López dice que el francés "... en su obra *Six Livres de la République* (1576), expresa que la 'soberanía' es el poder supremo ejercido sobre súbditos y ciudadanos, sin restricciones legales" (1986: 239).

Con el transcurso del tiempo ese concepto fue adquiriendo para el derecho político los contornos con los que se manifiesta en la actualidad. La soberanía se desarrollará como una cualidad del poder, como el adjetivo que constituye un atributo del poder (Garrone 1994). Una cla-

ra definición de ello la aporta el constitucionalista Germán Bidart Campos, quien dice que "*Doctrinariamente, definimos la soberanía como la cualidad del poder que, al organizarse jurídica y políticamente, no reconoce dentro del ámbito de relaciones que rige, otro orden superior de cuya normación positiva derive lógicamente su propia validez normativa*" (1988: 144).

Es decir, desde el inicio ya es posible advertir que este sustantivo, el concepto soberanía, se transforma en un adjetivo que cualifica al poder del Estado; a partir de allí dicho poder será definido como soberano ya que no reconoce ningún otro por encima suyo. Pero también Bidart Campos (1988) aclara en la última parte de la cita que no existe ningún orden jurídico superior del que pueda ser derivado este concepto y ello es así ya que la soberanía de un Estado nace juntamente con él y se manifiesta en el poder constituyente originario, que es quien lo organiza y le da su primera norma fundamental.

Sin embargo aún resta por clarificar cuáles son los alcances, las atribuciones y los límites que este concepto conlleva. Al respecto Marienhoff sostiene: "*El concepto de soberanía puede ser analizado desde dos puntos de vista: a) En el orden externo significa 'autodeterminación', 'independencia' en suma; b) en el orden interno traduce la 'potestas' del Estado sobre las personas y bienes existentes en su territorio. La Nación Argentina es soberana*" (1990: 387).

En primer lugar se encuentra que la soberanía como cualidad del poder estatal se manifiesta en el orden externo, en el ámbito del contexto internacional de estados, en forma positiva como independencia, es decir como no sometido al poder de otro, en este caso de un par como podría ser cualquier otro Estado. En forma negativa podría decirse que se manifiesta como "no injerencia", es decir ningún otro orden jurídico puede existir dentro de las fronteras del Estado en cuestión, sin consentimiento de éste. Vale la pena realizar esta aclaración ya que desde el punto de vista estrictamente jurídico⁶ los estados pueden autolimitar su soberanía a través de la firma de tratados con sus pares.

En segundo lugar se define este concepto por las relaciones establecidas dentro de su propio territorio, es decir fronteras adentro. Allí este término se manifiesta en "potestas" sobre bienes y personas. Esta voz

⁶ El análisis efectuado no contempla ningún tipo de variables políticas, en el sentido de que la soberanía pudiese estar limitada por la adscripción de un gobierno a determinadas políticas económicas, militares, etc., o a la presión de determinados organismos internacionales u otros estados.

latina hace referencia a los poderes de los magistrados en la antigua Roma, la misma consistía en la facultad de disposición jurídica que se atribuía a una persona sobre otras y en el plano específico del derecho público hacía alusión a los poderes de los magistrados de expresar con su propia voluntad la voluntad del Estado a quien representaban, generando para el mismo derechos y obligaciones (Garrone 1994). Ahora bien, esta concepción de soberanía aplicada al orden interno de un Estado, ¿no reconoce ningún tipo de limitación? Sin entrar en una discusión que se juzga inconducente a los efectos del presente trabajo, puede citarse la opinión de Quiroga Lavié en cuanto a que la soberanía "...*está limitada por la tradición, por los pactos sociales y el espíritu del pueblo, por los pactos sociales y políticos condicionantes de su ejercicio...*" (1987: 724).

Continuando con la lógica desarrollada en el párrafo anterior puede observarse que el concepto de soberanía ha evolucionado de forma tal que aquel concepto de Bodin se atempera y suaviza sus efectos, ya que en la actualidad sufre determinadas restricciones que lo condicionan y le quitan su categoría de absoluto. Así manifiesta Georges Jellinek en su obra *L'État moderne et son droit* citado por Reiriz: "*Si el poder político fuese omnipotente podría suprimir el orden jurídico, introducir la anarquía y, en una palabra destruirse a sí mismo. El poder estatal encuentra una limitación en la necesidad de ser poder jurídico, es decir un poder cuyo ejercicio se halla normativamente regulado*" (1969: 9-10).

A los fines de esta obra se considera innecesario profundizar en la discusión acerca de cuáles son efectivamente los límites a la soberanía y qué se entendería entonces por tradición, pactos sociales o políticos. Basta con saber que aún este término encuentra restricciones. Sin embargo, puede aseverarse que ninguna de las limitaciones antedichas cercenan al poder estatal su cualidad de soberano. Ello sólo ocurriría si estas limitaciones proviniesen de un poder distinto al del propio Estado, es decir heteronomía.

A través de este breve análisis ya pueden sintetizarse los caracteres esenciales del concepto soberanía:

- Es un atributo del poder del Estado.
- No admite ningún orden jurídico por encima suyo del que derive su propia validez normativa.
- Sufre limitaciones ya sea en el orden externo, es decir en el ámbito de relaciones del Estado con sus pares, o en el orden interno.

C. Autonomía

La gran dificultad existente en la tarea de definir el término autonomía reside en la gran multivocidad del concepto. Si bien es cierto que tanto soberanía y autarquía como conceptos jurídicos, políticos y administrativos, son pasibles de ser discutidos, la realidad indica que esa discusión se amplía hasta lo inimaginable cuando se habla de autonomía.

No sólo existen diferencias entre las concepciones jurídicas de diferentes países con sistemas jurídicos distintos sino que, como concepto eminentemente político, dentro de un país, su definición no escapa a determinadas luchas y desarrollos históricos que de alguna manera lo condicionan y le quitan pureza doctrinaria. Sin embargo, y como este trabajo no se agota en un estudio jurídico de estos términos sino que más bien éstos servirán de herramientas conceptuales a la hora de encarar el verdadero objeto de este estudio, no se ahondará en estériles debates de la doctrina jurídica, sino que el propósito será llegar a definir, como se ha hecho con el término soberanía, los caracteres esenciales del concepto autonomía, tal cual es entendido por la mayoría de la doctrina nacional y algunos aportes de juristas extranjeros, cuya rai-gambre jurídica pueda ser asimilable a la nuestra.

Asimismo cabe aclarar que uno de los motivos más importantes que dificulta en nuestro país precisar el término en cuestión es que hasta la reforma constitucional de 1994 el mismo no aparecía en el texto de la Constitución Nacional, lo cual hubiese obligado de una u otra manera a la doctrina a realizar un esfuerzo mayor por precisar sus alcances. Citando la opinión de Bulit Goñi puede afirmarse que tanto autonomía como autarquía "...*son conceptualizaciones jurídicas incorporadas por los autores a la ciencia del derecho, para encuadrar y/o clasificar a los entes creados por las normas, teniendo en cuenta el tipo de atribuciones que les hayan conferido*" (1989: 1059).

Etimológicamente, el concepto de autonomía alude a la capacidad que tiene un ente para darse su propia ley y regirse por ella (Garrone 1994), puede considerársela entonces como la capacidad de autonormarse. El catedrático español Álvaro D'Ors, de la Universidad de Navarra, refiriéndose tanto a la autonomía como a la autarquía, ex-

plica el sentido de la partícula “auto”, la cual es nodal a los fines de comprender estos conceptos: *“En la composición de ambos términos tenemos un elemento común que es ‘auto’, del griego ‘autos’, que quiere decir ‘uno mismo’ y, en este compuesto, denota que la acción a que se refiere el segundo elemento tiene como sujeto activo el mismo que aparece como sujeto pasivo: que el sujeto pasivo es también el activo. Y no se puede decir al revés, pues el sujeto pasivo es el que aparece desde un primer momento y el sentido de la palabra está precisamente en la declaración de que ese mismo sujeto que aparece como pasivo es, al mismo tiempo, el sujeto activo”* (1981: 938). En este mismo artículo el jurista ejemplifica su explicación con el vocablo autodidacta en alusión a aquella persona que ha recibido una enseñanza, pero no de otra persona sino que se la ha procurado él mismo.

Aclarado este punto, es menester precisar sus alcances, a los efectos de poder construir la herramienta de análisis conceptual necesaria en función del análisis propuesto en este trabajo. Surgen entonces interrogantes que será preciso contestar para seguir avanzando ¿Qué implica la facultad de autonormarse? ¿Es absoluta esa facultad o existen límites a la misma? En caso de existir limitaciones, ¿cuáles son ellas? ¿Quién tiene la capacidad de imponerlas?

Según Juan Carlos Cassagne: *“En su acepción etimológica, la autonomía constituye una forma superior de descentralización política en cuanto traduce el reconocimiento a la entidad autónoma de la facultad de darse sus propias normas fundamentales e implica potestad normativa originaria”* (1991: 200). En el mismo sentido se pronuncian Bianchi (1989), Escola (1990) y la mayoría de la doctrina especializada.

Es decir, y a tenor de la definición del párrafo precedente, puede afirmarse claramente que la autonomía es una forma de descentralización política; que es el proceso que conlleva a la asignación de funciones inmanentes del Estado a entes con personalidad jurídica propia, separadas de la administración central (Cassagne 1991). Pero también manifiesta la misma cita que es una forma “superior” de esa descentralización, otorgándole jerarquía frente a otras formas como por ejemplo la autarquía. La razón por la cual el concepto autonómico se ubica en una mayor jerarquía consiste entonces en que los entes que ostentan esa cualidad poseen la capacidad de darse sus propias normas y agrega el jurista el vocablo “fundamentales” y que ello lleva de suyo

la “potestad normativa originaria”. Vale decir entonces que el ente autónomo va a darse aquellas primeras normas que lo organizan y detallan sus atribuciones, límites y funcionamiento. Claramente puede colegirse entonces por qué la autonomía es el más alto grado de descentralización política, ya que esa facultad de autonormarse implica que el ente autónomo tiene la capacidad de definirse de acuerdo con su propia voluntad.

Ahora bien, y retomando una cuestión anterior, ¿el ente autónomo puede definirse sin contemplar más restricciones que las que surgen de su propia voluntad?; en otras palabras, ¿cuán absoluta es esa voluntad del ente autónomo para dictar sus normas fundamentales? Más allá de las interminables discusiones que este concepto eminentemente político ha suscitado en la historia de la vida política argentina, la doctrina se manifiesta conteste en que la facultad de autonormarse no implica un absoluto sino que la misma contiene límites más o menos precisos. Al respecto el maestro Marienhoff expresa: *“Autonomía significa que el ente tiene poder para darse su propia ley y regirse por ella. Nuestras provincias son autónomas, pero no soberanas. La autonomía, en suma, denota siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano”* (1990: 387), de la misma manera se expresa Bulit Goñi, quién al referirse a los entes autónomos sostiene que tienen *“... la capacidad de dictar sus propias normas dentro del marco normativo general dado por un ente superior”* (1989: 105), o Diez: *“...los entes autónomos, si bien es cierto que se dan su propia ley, no es menos cierto que ésta debe dictarse dentro del marco normativo general dado por un ente superior”* (1980: 141); también Quiroga Lavié, que habla de la potestad de los entes autonómicos provinciales de autonormarse pero *“...respetando el marco normativo de la ley suprema”* (1987: 724); y así podría enumerarse una extensa lista de doctrinarios del derecho público argentino que se manifiestan dentro de los mismos o similares parámetros.

Estas nociones brindadas por juristas argentinos son compartidas en sus elementos centrales por expertos de países con tradición jurídica similares a la de la Argentina; así, García de Enterría y Fernández, en el caso español, se refieren a que la noción de autonomía *“...implica, correspondiendo así a su etimología, una potestad normativa propia, base de otros tantos ordenamientos singulares, secundarios por relación al ordenamiento general”*

del Estado" (1991: 65) y Massimo Giannini (1993) que en su obra sobre el caso italiano, *Diritto amministrativo*, explica que la autonomía política encuentra sus límites en las leyes a través de las limitaciones a sus atribuciones (1993).

Comienza entonces a perfilarse un elemento central a los efectos del presente estudio y es la comprensión de que existe un claro límite a la potestad de autonormarse; que ese poder de darse sus propias normas que tienen los entes autónomos de ninguna manera se constituye en una premisa absoluta; sino que muy por el contrario, esa potestad encuentra una restricción muy clara en el orden jurídico superior, noción que distingue en forma meridiana a este concepto del término soberanía analizado previamente. Sobre esta distinción expresa Quiroga Lavie: "El derecho político distingue la soberanía de la autonomía, ubicando a la primera como potestad propia del pueblo en ejercicio del poder constituyente, y a la segunda como potestad derivada de dicho poder, a ser ejercida por los entes públicos establecidos en la Constitución —las provincias, en el caso argentino— pero respetando el marco normativo de la ley suprema" (1987: 724).

El orden jurídico superior, en el caso de una entidad autónoma nacional, no es otro que la Constitución Nacional y el ordenamiento positivo vigente que se desprende de la misma norma fundamental. El Estado nacional a través de los órganos en los que se expresa su poder, es decir los poderes legislativo, ejecutivo y judicial puede entonces delimitar, condicionar o ampliar el ámbito de acción de un ente autónomo, ya que es en definitiva el ente superior quien puede marcar los alcances de este concepto. Se utiliza el condicional habida cuenta que el ente superior no tiene obligación de establecer las atribuciones y límites de la potestad autonómica de cada ente particular, sino que puede simplemente remitirse a la normativa general vigente.

Debe razonarse entonces que la capacidad de dictar sus propias normas, característica esencial de una entidad autónoma, encuentra sus límites en su aspecto positivo, por la necesidad de adecuar las mismas al orden normativo dictado por el ente superior; y en su aspecto negativo, por la imposibilidad de contradecir ese mismo orden jurídico. De sostenerse la tesis contraria, es decir aquella que se acerca al extremo de sostener esa capacidad como absoluta, se podría caer en la sinrazón de que un ente autónomo pretendiese poseer la misma capacidad norma-

tiva que su ente superior, que además fue su creador. Una sana inteligencia del análisis de los conceptos que hemos abordado nos lleva a sostener que la autonomía "...es siempre relativa, pues presupone un orden jurídico superior, que no depende de la voluntad de la parte autónoma" (D'Ors 1981: 941).

Más adelante al analizar el concepto de autarquía se observará cómo para la mayoría de la doctrina ese término, que implica la capacidad de autoadministrarse, queda englobado dentro del concepto de autonomía en una relación de género y especie. Sin embargo es menester adelantar esa noción en este apartado a los efectos de completar los caracteres fundamentales de la autonomía.

Antes de pasar a desglosar los elementos distintivos de este término, es fundamental dejar nuevamente en claro que más allá de la capacidad de darse sus propias normas, definición que claramente surge del análisis tautológico del concepto, es esencial para lograr una comprensión acabada de cómo el mismo es concebido desde la doctrina del derecho, que la capacidad del ente de darse las leyes que lo rijan nunca es absoluta, sino relativa y condicionada, punto central donde se aleja de otros conceptos como el de soberanía. Cierra coherentemente esta noción la palabra de Alvaro D'Ors: "...la Autonomía, siendo una libertad de establecer el propio Derecho, debe entenderse, no como absoluta, sino como integrada dentro de un orden superior heterónomo. La misma autonomía administrativa, sea como descentralización, sea como desconcentración de servicios, no es concebible más que dentro de un orden superior del Estado que deja ese ámbito de autonomía; no puede haber descentralización si no existe y se conserva un centro, es decir, una unidad superior. En otras palabras: la total independencia es incompatible con la Autonomía" (1981: 941).

También es menester aclarar que no sólo la potestad autonómica debe ser en un todo congruente con el orden jurídico que se encuentra por encima suyo, sino que todo lo reseñado apunta también a señalar que la persona jurídica que goza de la facultad de autonormarse también puede, de alguna manera, ser controlada por el ente superior, disponiendo entonces ese ordenamiento jurídico preeminente la forma en que ese contralor será llevado a cabo. Ahora entonces puede ya esbozarse el concepto de autonomía en toda su plenitud. Así es entendido por la mayoría de la doctrina y resumido por Garrone en el *Diccionario*

jurídico Abeledo-Perrot cuando expresa: *"Los entes autónomos son personas jurídicas públicas, que tienen una amplia capacidad de administración propia y facultades legislativas. Pueden estar sometidas a un control más o menos intenso de las autoridades centrales"* (1994: tomo II 50).

Más allá de divergencias doctrinarias y políticas de coyuntura, existe un consenso doctrinario generalizado sobre los elementos que definen y caracterizan a la autonomía. Dichos elementos son los siguientes:

- Capacidad para dictar sus propias normas y regirse por ellas.
- Capacidad para autoadministrarse.
- Sujeción a un marco normativo superior.
- Sujeción (posible) a control por parte del ente superior.

D. Autarquía

Este término constituyó una de las formas iniciales de la descentralización administrativa, siendo una especie de ella aunque con características singulares que la diferencian, de modo tal que si bien todo ente autárquico es una entidad descentralizada, no toda entidad descentralizada es necesariamente autárquica (Escola 1990).

Ya se han hecho en este capítulo referencias al concepto de descentralización, por lo que ha llegado el punto de aclararlo y brindar alguna precisión a su respecto, a los efectos de brindar el marco adecuado para lograr una mejor comprensión del significado de autarquía. Puede decirse entonces que ella *"...consiste en la atribución de funciones de la autoridad central a una repartición o funcionario, quienes la ejercen con relativa libertad, pues continúan estando 'jerárquicamente' subordinados al órgano central, con todas las consecuencias de ello"* (Marienhoff 1990: 388).

Abocando el centro de la atención al tema concreto en análisis puede comenzarse una aproximación al concepto de autarquía diciendo que la misma reside en la capacidad de autoadministrarse; es decir cuando se habla de un ente autárquico se hace referencia a que éste tiene la capacidad de administrarse por sí mismo. Sin embargo una primera diferencia que surge con los términos ya analizados de soberanía y autonomía consiste en que en los casos de los entes autárquicos la normativa le es impuesta, la recibe de afuera del propio ente (Marienhoff 1990, Escola 1990, Diez 1980). Más preciso aún resulta Joaquín Escriche,

quien citado por Bianchi afirma refiriéndose a esta característica de las entidades autárquicas que entiende *"... por autarquía la capacidad de autoadministrarse o autogobernarse, pero conforme estatutos orgánicos provenientes de un poder superior"* (1989: 59).

Una definición que estreche más los términos del concepto en cuestión dirá que *"por entidad autárquica debe entenderse toda persona jurídica pública estatal que con aptitud legal para administrarse por sí misma, cumple fines públicos específicos"* (Garrone 1994: tomo II 47) o también la definición de Escola, que al referirse a este vocablo sostiene: *"La idea de 'autarquía', en cambio, es de raigambre netamente administrativa, y se refiere a la condición de ciertas personas jurídicas públicas estatales que tienen la aptitud de administrarse por sí mismas, con sujeción a un marco de normas superiores que le son impuestas, sin que dejen de integrar y componer, no obstante ello, la administración pública, pues cumplen fines públicos específicos, que son del Estado"* (1990: 282).

Es decir, en primer lugar se advierte en estas definiciones que un ente autárquico debe ser siempre una persona jurídica pública y estatal. Es inconcebible entonces pensar en que una persona física puede ser caracterizada de esta manera. Pero además ella debe ser pública y estatal lo cual va definido por su objeto, que consiste en la satisfacción de fines públicos específicos y su pertenencia a los cuadros de la administración pública.

Es del caso aclarar que en esta investigación, cuando se hace referencia a "fin público específico", se alude a aquellos que son propios del Estado y en este sentido no debería confundírselos con aquellos fines que se dirijan a satisfacer intereses meramente colectivos, ya que ello podría realizarlo también una persona jurídica pública no estatal como por ejemplo una organización no gubernamental. Siguiendo a Marienhoff se sostendrá que *"...el 'fin público', que constituye la esencia de la actividad del ente autárquico, es de substancia idéntica a la de los fines cuya satisfacción es propia y característica del Estado, y más concretamente de la Administración Pública (verbigracia: educación primaria o universitaria, provisión de agua potable a la población, lo atinente al servicio cloacal y, en general, la prestación de cualquier otro servicio público stricto sensu, pues todos esos objetos integran los fines propios y específicos del Estado)"* (1990: 392).

Por otra parte la capacidad de autoadministrarse remite en forma inmediata a la noción de un patrimonio, que se encuentra afectado a la

entidad autárquica y que resulta desde el punto de vista material la herramienta que le permite cumplir sus objetivos y desarrollar su accionar. La situación heterónoma del ente y la cuestión de los fines públicos y específicos del Estado ya han sido analizados precedentemente.

En relación con la noción de autarquía se ha destacado que si bien ella constituye una especie dentro de la descentralización administrativa, posee algunas características propias y específicas. Una de ellas es la ya comentada idea de que el ente autárquico aparece dotado de personalidad con facultades para autoadministrarse de acuerdo con normas que le son impuestas, frente a la mera atribución de funciones en que consiste la descentralización. Pero además en la autarquía desaparece la relación jerárquica la cual es reemplazada por el control administrativo, definido éste como “...*el conjunto de facultades que el derecho positivo otorga, con carácter más o menos limitado, al ente central, para que actúe en ese sentido sobre las entidades institucionales, a los efectos de velar por la legalidad de sus actos y el cumplimiento de los fines que le han sido encomendados*” (Diez 1980: 143).⁷

El principio general consiste entonces en negar la idea de relación jerárquica entre el ente autárquico y el poder central, ya que la capacidad de administrarse por cuenta propia excluye en teoría que exista esa relación, que cabalmente expresaría una idea de subordinación (Marienhoff 1990).

Congruentemente con lo expresado en el párrafo que precede puede decirse que en la autarquía, además de la descentralización funcional, existe otra descentralización que es la orgánica o subjetiva, ya que la actividad a desarrollar será realizada por una persona jurídica nueva, la entidad autárquica. Esto es así a diferencia de la descentralización lisa y llana donde solamente existe una separación funcional (Garrone 1994).

Por último cabe mencionar que las entidades autárquicas pueden ser territoriales o institucionales. En el caso de las primeras la característica esencial es la existencia de un territorio dentro del cual el ente desarrolla su accionar. En las segundas la nota diferencial está dada por

⁷ Obsérvese que en el caso de las entidades autárquicas no nos referimos ya a la posibilidad que tiene la autoridad central de ejercer un control más o menos intenso sobre el ente que constituye un rasgo de la autonomía, sino que aquí aparece una especie de control más ligado al ámbito administrativo que político, mucho más estricto y reglamentado, que en el caso de una entidad autónoma.

el objeto o fin que persiguen, aunque puedan desarrollar su actividad en un territorio, ése no será un carácter esencial de las mismas (Marienhoff 1990).

Entonces y con fundamento basado en la doctrina del derecho público argentino puede afirmarse citando a Marienhoff que los caracteres de una entidad autárquica son:

- Es una persona jurídica pública estatal que debe satisfacer fines públicos específicos e integra los cuadros de la administración pública.
- Se administra a sí misma, de acuerdo con lo establecido en la normativa que le dio origen.
- Es siempre creada por el Estado, sea mediante ley formal o mediante decreto del Poder Ejecutivo.
- No observa con el poder central relación jerárquica sino control administrativo.
- Su régimen jurídico es esencialmente publicístico.

E. Breves conclusiones

Ha quedado suficientemente claro, tal como fuera expuesto en el comienzo de este capítulo, la diferencia entre la conceptualización política por un lado de los términos de soberanía y autarquía y aquella eminentemente administrativa de la autarquía. Mientras que en los primeros conceptos el foco está puesto básicamente en las relaciones de poder que cada uno de ellos conlleva en cuanto a sus atribuciones y a la relación con el entorno que los rodea, la definición de autarquía, como concepto del derecho administrativo, aparece mucho más reglada, mucho más controlada y posiblemente por ello mucho más precisa y con contornos absolutamente delimitados.

Sin embargo y tal como fuera anticipado, el examen de estos temas solamente ha buscado construir herramientas para aplicar en el posterior análisis que será objeto de este trabajo, vinculado íntimamente con la concepción que las universidades nacionales tienen de su propia autonomía.

A los fines antedichos resulta entonces necesario vincular estos conceptos entre sí y compararlos a la luz de los caracteres que hemos definidos como esenciales para nuestro estudio.

De esa comparación surge claramente que el concepto que se distancia de los otros dos es el de soberanía, ya que ella en su esencia no admite ningún orden jurídico por encima suyo o en palabras de Strasser: *"...es soberano sólo quien no depende de una decisión ajena superior a la propia y establecida o reconocida como tal"* (1986: 27).

Con respecto a las nociones de autonomía y autarquía puede decirse que la doctrina es conteste en que los liga una relación de género a especie, donde el ente que es autónomo, como ya se ha adelantado, tiene la capacidad de administrarse por sí mismo, característica definitoria de las entidades autárquicas, pero le agrega la capacidad de dictarse sus propias normas de acuerdo con un marco normativo superior (Bulit Goñi 1989, Marienhoff 1990).

CAPÍTULO 2

LA NOCIÓN DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EL CONTEXTO HISTÓRICO Y POLÍTICO ARGENTINO

A. Introducción

En el capítulo anterior se ha realizado un recorrido doctrinario que básicamente apuntó a construir herramientas conceptuales sobre criterios que los tratadistas del derecho público argentino y algunos internacionales consideran indiscutibles sobre los conceptos analizados. En ese análisis se ha podido observar cómo los conceptos de soberanía y autonomía constituyen conceptos eminentemente políticos desde su misma definición. También se ha resaltado que el último de estos dos términos se manifiesta aún en la actualidad más polémico que el primero en cuanto a sus alcances, atribuciones y límites. Sin embargo, aun si se hubiese realizado un estudio más pormenorizado acerca de la soberanía, pretensión que obviamente excede el marco de esta obra, se hubiese hallado que su desarrollo no fue pacífico; desde la formación de los estados nacionales europeos hasta los procesos de descolonización en pleno siglo XX, y que aún hoy en otros contextos existen voces autorizadas que exigen una redefinición de la misma a la luz del proceso de globalización mundial existente. Pero más allá de ello en la práctica, puede verificarse que la conceptualización que ya se ha logrado acerca de la soberanía es aquella que, hasta la definición de nuevos paradigmas, es utilizada por los estados en su marco de relaciones en el contexto internacional. Será menester entonces abocarse al concepto base de este trabajo, es decir el término autonomía y más específicamente la misma como cualidad de las instituciones universitarias nacionales.

La realidad es que todo concepto definido como "político" conlleva en su misma esencia cuestiones íntimamente vinculadas con la naturaleza del poder, es decir, definir cuáles son las potestades de un sujeto ubica a éste en el marco de relaciones que tendrá frente a otros actores políticos, define sus fortalezas y debilidades, y lo condiciona en la lucha política. Va de suyo entonces que un ente definido como autónomo (recordando que por esa misma característica política de poder darse sus propias leyes sus alcances aparecen mucho más imprecisos que la exhaustivamente reglada autarquía), y hasta tanto el orden jurídico superior no establezca en forma más o menos clara sus atribuciones y límites, establecerá una tensión tendiente a lograr que le sean reconocidas más potestades y menos límites, a los efectos de mejor posicionarse en la arena política.

Esa lucha, a la que se aludió en el párrafo anterior, es de carácter eminentemente político y siempre estará condicionada por el contexto en que se desenvuelve e impregnada de cuestiones propias de la institución y también ajenas a ella que tendrán que ver con procesos históricos, culturales, sociales y políticos que atravesarán fuertemente esa contienda. En el caso en análisis se podrá observar que la construcción del concepto de autonomía universitaria, tal cual es concebida por la Universidad de Buenos Aires y por la mayoría de las universidades nacionales, no ha podido escapar a la lógica de ninguno de estos condicionantes.

Para llegar a una comprensión certera de un fenómeno que en la actualidad se manifiesta con aristas tan complejas y contradictorias, será necesario realizar un recorrido histórico del término a los fines de rastrear sus primeras manifestaciones y poder discernir sus alcances actuales ya que el concepto de autonomía universitaria *"... no es un concepto unívoco y actual, sino de múltiples interpretaciones acorde con diferentes actores interesados, y contiene una poderosa historicidad en su significación"* (Mollis 1996: 103).

B. Desde la Reforma Universitaria hasta nuestros días

Se ha elegido tomar como punto de referencia histórica el proceso conocido como "Reforma Universitaria" acaecido en 1918, ya que ella constituyó un punto de inflexión en el desarrollo de las universidades

nacionales en la República Argentina. La enorme repercusión tanto nacional como internacional (especialmente en América Latina) de este suceso y sus consecuencias prácticas en los claustros, sumadas al hecho fundamental de que la reforma comenzó a perfilar el modelo universitario actual, el cual, en mayor o menor medida, aún se rige por algunos de los principios allí establecidos, prácticamente obligan a clavar un hito allí y desarrollar este recorrido histórico a partir de lo sucedido en Córdoba durante ese año. Por otra parte, y por lo menos desde lo discursivo pareciera que el concepto de autonomía universitaria, tal cual es hoy concebido por muchas universidades nacionales, hubiese comenzado allí a desandar su camino en la historia argentina, aunque como posteriormente se verá esa interpretación puede, por lo menos, cuestionarse.

Con el término "Reforma Universitaria" se hace referencia a los sucesos acaecidos en la Universidad de Córdoba durante 1918 y sus posteriores consecuencias. Este proceso político contó con todos los aditamentos que en general suelen poseer las luchas estudiantiles: toma de las casas de estudio, intervenciones del Poder Ejecutivo Nacional, violencia callejera, manifiestos, asambleas y declamación de nobles ideales. Si bien el conflicto comenzó a fines de 1917 por una "ordenanza de decanos" que establecía nuevas condiciones para asistir a clase, según la opinión de Sanguinetti *"...las causas profundas eran profundísimas, y tenían que ver—salvo con algún período luminoso— con siglos oscuros"* (1998: 56).

Esas causas profundas a las que alude Sanguinetti pueden buscarse en los inicios mismos de la universidad en los países hispanoamericanos. Es un lugar común comparar las casas de altos estudios de la Argentina con sus pares de los Estados Unidos, sin embargo y más allá de un amplio abanico de motivos que las distinguen, en muchos casos vinculadas con el desarrollo propio de cada país, no se debe olvidar que mientras las primeras universidades estadounidenses surgen como entidades creadas por hombres libres con ansias de educarse,⁸ las nuestras

⁸ En efecto, si bien es cierto que algunas universidades estadounidenses surgen a los efectos de reforzar la ortodoxia religiosa siendo Harvard un claro ejemplo de ello, también es verdad que *"...la escuela nunca tuvo el monopolio de la educación religiosa, y los inconformistas pudieron trasladarse y fundar otros establecimientos de enseñanza sin necesidad de una licencia expedida por la Corona"* (Johnson 2001: 70). En este contexto escuela debe entenderse como institución universitaria o por lo menos de estudios superiores. Esta posibilidad de crear establecimientos sin la necesidad del consentimiento expreso de la corona estaba vedada en las colonias bajo dominio español.

surgen como una manifestación del poder de la corona española que así educaba en aquellas reglas y saberes por ella establecidos a sus súbditos de las colonias.⁹ Así entonces se estableció y continuó desarrollándose hasta alcanzar su plenitud el régimen monárquico y monástico¹⁰ que la reforma vino a abolir.

La universidad¹¹ en la Argentina no escapaba al común denominador de otros países de América Latina, las cuales "...eran de clase alta y centralista" (Sánchez 1969: 60) En el caso particular de la Universidad de Córdoba, donde se originó el movimiento reformista, la situación era más grave aún, ya que "...el anquilosamiento pedagógico y docente era notorio" (Sanguinetti 1998: 57). Los mismos protagonistas de la reforma y desde su propia óptica así lo plasman en el manifiesto liminar "La Juventud Argentina de Córdoba a los hombres libres de Sud América" donde expresan: "*Las universidades han sido hasta aquí el refugio secular de los mediocres, la renta de los ignorantes, la hospitalización segura de los inválidos y —lo que es peor aún— el lugar en donde todas las formas de tiranizar y de insensibilizar hallaron la cátedra que las dictara. Las universidades han llegado a ser así fiel reflejo de estas sociedades decadentes, que se empeñan en ofrecer el triste espectáculo de una inmovilidad senil*" y más adelante prosigue: "*Los métodos docentes estaban viciados de un estrecho dogmatismo, contribuyendo a mantener a la Universidad apartada de la ciencia y de las disciplinas modernas. Las lecciones, encerradas en la repetición interminable de viejos textos, amparaban el espíritu de rutina y sumisión. Los cuerpos universitarios, celosos guardianes de los dogmas, trataban de mantener en clausura a la juventud, creyendo que la conspiración del silencio puede ser ejercitada en contra de la ciencia*".

⁹ Un acabado ejemplo de ello es relatado por Sarmiento en su obra *Recuerdos de provincia* cuando refiere que al hacerse cargo del rectorado de la universidad de Córdoba, el deán Funes propició la apertura de una cátedra de matemáticas "no obstante órdenes precedentes de la corte de España que lo prohibía formalmente" y que entonces el deán formuló "... un reglamento de estudios que, pasado a la corte de España para la superior aprobación, fue mandado seguir en las demás universidades de América" (2001: 83).

¹⁰ Así comienza el manifiesto de la reforma universitaria de 1918, haciendo alusión a ese tipo de régimen: "*Hombres libres de una república libre, acabamos de romper la última cadena que en pleno siglo XX, nos ataba a la antigua dominación monárquica y monástica...*".

¹¹ En el año 1918 nuestro país contaba con tres universidades nacionales, según la tipología de Sanguinetti en el artículo citado: "...la de Córdoba medieval y teológica, Buenos Aires —positivista—, y La Plata, la más moderna". También existían las universidades de Tucumán y El Litoral, que más tarde serían nacionalizadas.

Ahora bien, más allá de estos diagnósticos que en la actualidad nadie discute acerca de la situación universitaria de la Casa de Trejo en 1918, es menester por un lado examinar cuál era el marco legal que regulaba la actividad de las universidades en la Argentina y por el otro analizar concienzudamente cuál fue el significado de la reforma universitaria en relación con el objeto en análisis, es decir con la autonomía universitaria, a los efectos de develar cuánto de mito y cuánto de realidad existe con respecto a los postulados reformistas en este sentido.

El marco legal estaba dado por la ley 1.597 denominada ley Avellaneda en referencia al ex presidente argentino y posterior rector de la Universidad de Buenos Aires y senador nacional que la impulsó. La misma era una norma que a través de tres artículos disponía que las universidades de Córdoba y Buenos Aires debían dictar sus estatutos de acuerdo con lo establecido en los siete incisos del artículo primero de la ley. En el debate que se originó a raíz de su tratamiento, el intento de Avellaneda de lograr un régimen de mayores libertades para las casas de estudio citadas chocó con la oposición del entonces ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública Eduardo Wilde, cuyas palabras cita Mignone y que centran el foco del debate en un punto que es nodal en este trabajo y que será retomado más adelante, así entonces se manifestaba el ministro de Roca: "*Para ser independiente es necesario bastarse a sí mismo. Si el poder público no les da los medios de subsistencia, las universidades no pueden subsistir. Si no les paga su presupuesto tienen que cerrar sus aulas. No tienen fondos propios. Por consiguiente no pueden todavía invocar su independencia*" (1998: 20/21).

Entonces si bien la ley 1.597 otorgaba a las universidades la facultad de dictar sus propios estatutos éstos debían ajustarse a las prescripciones allí establecidas y posteriormente ser sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo.¹² En esta norma, si bien se disponía que la elección del rector debía realizarse por intermedio de la Asamblea Universitaria, la facultad de decidir la integración de las cátedras era reservada al Poder Ejecutivo quien debía elegir de entre una terna que le fuese gira-

¹² Con excepción del período 1955-66 éste fue el criterio imperante en todas las leyes universitarias durante el siglo XX. Con la sanción de la actual ley 24.521, se limita esa aprobación a examinar si los estatutos guardan conformidad con el ordenamiento superior y se somete la decisión final en caso de desacuerdo al Poder Judicial (artículo 34 de la ley 24.521).

da por el Consejo Superior de la universidad en cuestión. Además definía como atribuciones de las universidades (o facultades según correspondiese) la de resolver las cuestiones contenciosas que hayan fallado las facultades, fijar los derechos universitarios (aranceles) con la aprobación del ministro de Instrucción Pública, formular el proyecto de presupuesto para la universidad, dictar reglamentos para el régimen común de estudios y disciplina, ejercer jurisdicción policial y disciplinaria dentro de sus institutos respectivos, proyectar planes de estudio y otorgar certificados de exámenes, expedir los diplomas de las respectivas profesiones científicas, disponer de los fondos que le hayan sido asignados para sus gastos con cargo de rendición de cuentas al Consejo Superior y fijar las condiciones de admisibilidad para los estudiantes que ingresen a sus aulas.

Realizado entonces un análisis del marco legal en que se desenvolvía la actividad universitaria en nuestro país, es necesario volver a Córdoba y al año 1918 con el fin de desentrañar el significado de reforma universitaria con el objeto de poder comprender hasta qué punto el concepto de autonomía universitaria estuvo presente en ella; y si lo estuvo cuáles fueron sus características esenciales.

En primer lugar puede decirse que si bien el movimiento reformista apuntó a cambiar determinadas estructuras vetustas y procedimientos académicos y pedagógicos, desde el principio la intención clara de sus actores estuvo dirigida a trascender las aulas y darle al episodio carácter de gesta social con matices de épica americanista. Así Sánchez, al preguntarse ¿qué fue la reforma universitaria?, se contesta: *"Bajo tal nombre se reconoce un intenso y vasto movimiento estudiantil encaminado a romper las trabas de los antiguos sistemas de enseñanza y de vida en las universidades, así como las relaciones entre ésta y la ciudadanía en general. Quien pretenda reducir la Reforma Universitaria al mero ámbito de la universidad, cometería un grueso error"* (1969: 62).

La clave para interpretar correctamente la cuestión se centra en la última oración de la definición de Sánchez. Es decir, es obvio que la reforma universitaria tuvo que ver con un intento de cambio dentro de las instituciones y el diagnóstico de ellas ya efectuado otorga suficiente razón para ello. Sin embargo desde el mismo manifiesto liminar se observa claramente que los protagonistas del movimiento de 1918 busca-

ron trascender estas cuestiones y más allá de reclamar sobre aspectos propios de la vida de los claustros, se abocaron a perfilar la reforma con un neto cariz social. Así opina Julio V. González, uno de los comentaristas principales de los primeros tiempos de la reforma universitaria quien en un trabajo del año 1923 decía: *"Digámoslo claramente, entonces: la Reforma Universitaria es parte de una cuestión social, que el desarrollo material y moral de nuestra sociedad ha impuesto a raíz de la crisis producida por la guerra"* (1974: 187) y *"...se puede afirmar que el movimiento sometido al análisis no es un hecho que se limita a la universidad, porque es parte de una cuestión social"* (1974: 187). Sin embargo páginas más adelante este contemporáneo de la reforma expresa: *"...no obstante el título de Reforma Universitaria y del planteamiento de problemas universitarios, los estudiantes salieron a la calle, se confundieron con la masa social y cuando hubieron conquistado la conciencia nacional, volvieron contra la universidad y se apoderaron de ella. ¿Qué consecuencias tuvo esto? La más trascendental: que los estudiantes regresaban a la casa de estudios llevando el espíritu de la obra realizada en la calle, impregnados de la sensibilidad popular, con el sello de la realidad ambiente, con las palpitaciones del alma colectiva"* (1974: 192).

La visión de González en ese trabajo, que es casi contemporáneo a los sucesos de Córdoba, es la misma que sostiene en la actualidad quien fuera rector de la Universidad Nacional de Córdoba Luis Armando Rébora cuando en ocasión de cumplirse el 70° aniversario de la reforma manifestó que *"superando sus propias reivindicaciones universitarias, los reformistas de 1918 entendieron bien pronto que sus objetivos universitarios sólo podían constituir un capítulo dentro de un movimiento más amplio que abarcara la reforma de las sociedades en su integralidad y esa idea los llevaba a proclamar como paso inicial la unidad obrero-estudiantil"* (1989: 28) y remata más adelante: *"Todas estas razones que apuntamos; su originalidad; su proyección social; su sentido americanista, y sus fundamentos antioligárquicos y antiimperialistas, son las que hacen de esta reforma que hoy retomamos la más auténtica y genuina de todas las que fue registrando a lo largo de su historia"* (1989: 28). Por otra parte el constitucionalista y docente universitario Jorge Vanossi, quien ha escrito sobre autonomía y reforma universitaria aporta su visión con respecto a los efectos del proceso sobre Latinoamérica, que también es compartida por los autores ya citados: *"No exagero si digo que la reforma fue el primer proceso auténtico y profundo de integración latinoamericana, cuando esto era todavía muy difícil de pergeñar"* (1989: 196).

Es decir puede observarse que desde el mismo y paradigmático manifiesto liminar, pasando por la pluma de quien fuese uno de sus más citados comentaristas contemporáneos, hasta las reflexiones de los exegetas actuales de la reforma, se pone el mayor énfasis en resaltar el carácter de gesta social con profunda trascendencia americana (latinoamericana) del movimiento reformista relegando a un segundo plano, importante pero segundo plano al fin, los logros que tuvieron que ver con un cambio en la vida universitaria. Inclusive cuando un partidario de la reforma como Luis Alberto Sánchez describe los objetivos que se habían propuesto los reformistas puede verse cómo nuevamente se entrelazan las cuestiones: *"La reforma universitaria se propuso: 1) devolver la universidad a la sociedad en que se desarrolla, lejos de prejuicios y limitaciones de clase, casta o familia; 2) ponerla al alcance de las clases desvalidas, haciendo flexible la asistencia y creando las cátedras libres y paralelas, que compitieran o sustituyeran a las oficiales o inflexibles; 3) con el fin de romper el monopolio familiar y oligárquico, ejercido sin discriminación por un cerrado cuerpo de profesores, exigió la participación de los estudiantes en el gobierno de las universidades; 4) para quebrar la impermeabilidad de un profesorado dogmático, ajeno a menudo a las variaciones de sus respectivas disciplinas, propugnó la temporalidad de la cátedra, esto es, la revisión de la idoneidad del profesor cada cierto número de años que varió entre cinco y diez; 5) contra la inmutabilidad de los programas y sistemas, alentó la enseñanza en seminarios, conversatorios y mesas redondas; 6) para hacer más fecunda la acción de la universidad, propuso inaugurar las 'universidades populares', estableciendo la obligación del estudiante de ser profesor de quienes supieran menos que él, especialmente de obreros y campesinos; 7) dio un impulso considerable a la vinculación de la universidad con los grandes problemas de cada país o región; 8) abogó por una relación más estrecha entre las universidades de América Latina"* (1969: 64).

De ningún modo se pretende, salvo que se pretenda ser ingenuo, realizar un juicio de valor negativo sobre la preponderancia de la cuestión social sobre la estrictamente universitaria en la reforma de 1918. En primer lugar porque era obvio que en esa época la discusión universitaria estuviese fuertemente atravesada por lo social, ya que el mismo intento de cambio en los claustros implicaba claramente un grito de desafío al régimen que había imperado hasta dos años antes y cuyos remanentes se hallaban fuertemente arraigados en las casas de estudio, no se iba contra una simple "ordenanza de decanos" sino contra una

construcción política y social, vestigios de un país que se hallaba en cambio al compás de un contexto internacional convulsionado. Por otro lado porque muchos de esos postulados hoy son valorados más allá de las adscripciones políticas o ideológicas como valores del conjunto social.

Lo que se pretende demostrar es que los alcances sobre la cuestión universitaria y más concretamente sobre la relación entre el Estado y la universidad, que tuvo este movimiento reformista más allá de su épica discursiva y fundacional y trascendiendo su propio mito, fueron y son actualmente sobrevalorados. En ninguno de los documentos que se han analizado, en especial su manifiesto liminar, se habla de autonomía y menos con los alcances que el espectro político que hoy se proclama reformista pretende. En este sentido Vanossi enumera los logros reformistas poniendo énfasis en los cauces de participación abiertos y agrega: *"La reforma tuvo además otro mérito que mantiene en su proyección plena vigencia, su oxigenación de la enseñanza, la libertad de cátedra, la periodicidad; en una palabra la desburocratización de la función de enseñanza y aprendizaje"* (1989: 193). Más concreto se expresa Mignone cuando escribe: *"La reforma del '18 tuvo, por su parte, propósitos limitados, bien resumidos por el investigador centroamericano Carlos Tümmernann: cogobierno estudiantil en el marco de la autonomía y democratización de su vida interna; fortalecimiento de la libertad de expresión y de la misión social de la universidad; asistencia y docencia libre; periodicidad de las cátedras y enseñanza activa, aunque esto último no alcanzó un desarrollo real amplio"* (1998: 23).

Sin embargo Mignone expresa en el párrafo anterior que el cogobierno estudiantil se da en el marco de la autonomía, concepto que también sostiene Vanossi: *"La reforma, al abrir los cauces de participación, estableció basándose en la autonomía una práctica de autogobierno llamado cogobierno..."* (1989: 192). A pesar de estos argumentos no parece existir ningún fundamento serio para ello ya que, como se ha dicho, en primer lugar en el manifiesto liminar de la reforma el término autonomía no aparece en ninguna de sus partes, y debe suponerse que en un documento de esa extensión no podía quedar al margen una cuestión que de haberse considerado hubiese sido la más importante de todas en orden a la reforma estrictamente universitaria. En segundo lugar tampoco se le asigna importancia a la misma en el comentario de Julio V. González,

ferviente pro reformista, en su trabajo escrito casi contemporáneamente a la reforma. Y en último lugar y teniendo en cuenta que la idea de cogobierno enmarcado dentro del concepto de autonomía es utilizada por quienes analizan el movimiento de 1918 con bastante posterioridad, ello puede inducir a sospechar que hubo un intento, deliberado o no, de enmarcar la participación estudiantil en el gobierno universitario dentro de un concepto general que los actores de la reforma no tuvieron en cuenta en su momento, pero que se halla fuertemente instalado en la actualidad. Esta idea puede reforzarse poniendo como ejemplo que los municipios considerados autárquicos por la doctrina hasta la reforma constitucional de 1994¹³ (Marienhoff 1990, Cassagne 1991) también se autogobiernan y eligen sus autoridades entre todos los ciudadanos cuyo domicilio se halle asentado dentro de su límite territorial, sin que ello implicase hasta la citada reforma ningún tipo de potestad autonómica. Por último no debe olvidarse que se encontraba vigente, y gracias a su marcada generalidad lo continuó estando hasta 1947, la ley 1.597, en cuyo debate pudo apreciarse que triunfó justamente la posición que vedaba avanzar sobre el particular más allá de lo contenido en esa norma, que como se ha visto de ninguna manera concedía a las universidades nada que pudiese asemejarse ni siquiera al más restringido concepto de autonomía.

Otra prueba concreta en el sentido de que la autonomía universitaria no formó parte de las conquistas de los reformistas del año 1918, es aportada por Bernardo Kleiner quien al referirse a los objetivos de las luchas estudiantiles durante el gobierno de facto del período 1955-1958 sostuvo que *"las luchas estudiantiles iban confluyendo en un objetivo central: conquistar la autonomía universitaria"* (1964: 179). Es decir a casi cuarenta años de la gesta reformista todavía la autonomía de las universidades era una lucha vigente en los claustros estudiantiles y debe suponerse que estos estudiantes a los que hace referencia el autor no iban a dar batalla por algo que ya había sido logrado cuatro décadas atrás.

Nuevamente puede señalarse que aun aquellos autores que como Hurtado visualizan en el movimiento reformista el inicio de la auto-

¹³ Sobre fines de la década de 1980 la Corte Suprema de Justicia de la Nación había emitido fallos que según parte de la doctrina jurídica concedía a los municipios estatus de autonomía. Verb. "Rivademar, Ángela c/ Municipalidad de Rosario" fallo de la C.S.J.N. del 21 de marzo de 1989.

mía universitaria, no le otorgan a la misma más atribuciones que aquellas que los estudiantes proclaman en el manifiesto liminar, así: *"La bandera de la autonomía universitaria fue levantada para preservar a la universidad de las políticas de las clases gobernantes, para que la labor de 'limpieza' de los cuerpos profesoriales no se viera estorbada por la mano del gobierno. A la vez, se la preservaba de influencias de diferente tipo, como ser de los partidos gobernantes, de la propia Iglesia y, más tarde, de los militares. Si al principio el acento estuvo puesto más en el punto de la elección de autoridades por parte de los estudiantes, una vez instaurado el ciclo de golpes de Estado en nuestro país, aquél recaerá con mayor énfasis en la desvinculación de la Universidad con respecto del Estado"* (1990: 112/3). Es decir puede inferirse que, para este autor, en todo caso la autonomía se limitaba en ese momento a la no injerencia del poder político en la vida académica y científica por un lado y por el otro a el tema del cogobierno estudiantil, ya analizado.

Por último y con respecto a la reforma, es necesario destacar que los objetivos propuestos y los logros obtenidos por ella no van más allá de las enumeraciones precedentes, lo cual indudablemente constituyó un notable avance en muchos aspectos con relación al modelo arcaico de universidad que se intentó cambiar. Es necesario volver a realizar esta aclaración, ya que en la actualidad algunos actores del espectro universitario pretenden incorporar al movimiento reformista postulados que jamás se tuvieron en cuenta en ese momento, tal como sostiene Mignone: *"La Federación Universitaria Argentina y su sector dominante, Franja Morada, incorporan actualmente a los postulados reformistas demandas que sus propulsores nunca exigieron, como el denominado ingreso irrestricto, es decir sin posibilidad de selección mediante cursos o exámenes para el acceso a la Universidad, y la gratuidad de la enseñanza de grado. Después del '18 se siguieron cobrando sin oposición derechos o aranceles, aunque modestos, y la gratuidad fue adoptada como se verá más adelante, por el gobierno peronista constitucional y no precisamente por gestión de la FUA, entonces en la oposición. Y en cuanto a las exigencias para el acceso a la Universidad siempre hubo cursos preparatorios o exámenes, como lo permitió la Ley Avellaneda, sobre la base de los requerimientos establecidos por las facultades. Sólo a partir de 1984 esas postulaciones han pasado a constituirse en una suerte de consigna militante de los núcleos estudiantiles"*. (1998: 23). Es decir claramente puede observarse con respecto a los alcances de la reforma universitaria de 1918 que o bien ella no significó el punto de partida de la

autonomía universitaria (sino de algunos de sus presupuestos que podrían quedar encasillados bajo otra forma de descentralización) o bien si realmente fue su punto de partida, tuvo alcances más bien limitados con relación a toda la mitología creada a su alrededor en los últimos años.

En cualquiera de las dos hipótesis contempladas en la última parte del párrafo anterior, es conveniente realizar ahora algunos interrogantes a los fines de mejor comprender cómo se llega al debate actual en esta materia, con posiciones tan encontradas. ¿Cuál fue el desarrollo de este concepto desde lo legal, lo político y lo discursivo? Y fundamentalmente, ¿de qué se hablaba cuando se hablaba de autonomía universitaria a través de su desarrollo histórico?

En 1947 durante el primer gobierno peronista y en un contexto signado por profundos cambios políticos, económicos y sociales, se sanciona la ley 13.031, conocida como Ley Guardo por el legislador que la inspirara. Este cuerpo legal constituye la primera normativa que incorpora el concepto de autonomía como característica de las universidades pero "...la limita a los aspectos técnicos, docentes y científicos y al ejercicio de su personalidad jurídica..." (Mignone 1998: 26). Sin embargo y más allá de la aserción del término, esta ley estatuto de 118 artículos regulaba con minuciosidad todos y cada uno de los aspectos acerca del funcionamiento y organización de los establecimientos universitarios.

En 1949 el gobierno de Perón modifica la Constitución Nacional, la cual en su artículo 37, sección IV, inciso 4° establecía "*Las universidades tienen el derecho de gobernarse con autonomía, dentro de los límites establecidos por una ley especial que reglamentará su organización y funcionamiento*". Más tarde en 1954 se sanciona una nueva norma universitaria que deroga la anterior, la ley 14.297 que "...pese a su menor extensión (73 artículos), regulaba aún más rigurosamente la vida universitaria" (Cantini 1997: 16). Este cuerpo legal introducía como novedad la gratuidad de los estudios.

Producido el derrocamiento del gobierno constitucional por el alzamiento militar de 1955, este régimen de facto derogó las leyes 13.031 y 14.297 y volvió a poner en vigencia la Ley Avellaneda, intervino las facultades y levantó la bandera de la autonomía universitaria (Cantini 1997). Posteriormente el gobierno de facto produjo una maraña de decretos que instauraron un ordenamiento legal complejo. La nueva normativa básicamente instauraba un régimen signado por la ausencia

de normas mínimas comunes a todas las casas de estudio y la vigencia automática de regímenes estatutarios particulares, dictadas por ellas mismas (Cantini 1997). Sin embargo y a pesar de hacer referencias claras a la autonomía, cada una de estas normas omitían el término en sus partes dispositivas, así puede encontrarse en el decreto ley más importante de todos los dictados en esta materia, el 6.403/55 que se "...*men- ciona seis veces en sus considerandos el 'principio de autonomía', 'la anhelada auto- nomía' y 'la plena autonomía', pero en cambio, en su parte dispositiva dispone tan sólo: 'Las universidades nacionales se organizan y desenvuelven dentro de un régi- men jurídico de autarquía, tienen el pleno gobierno de sus estudios y la administra- ción de su patrimonio conforme a las leyes respectivas, y de acuerdo con los estatutos que cada una dicte para sí misma según las modalidades de la tradición y las conveniencias de su ámbito local'*" (art.1°) (Cantini 1997: 17) Además el capítulo III de este decreto ley llevaba por título "Proceso del estableci- miento de la plena autarquía de las universidades nacionales", versando el mismo acerca del trámite de aprobación de los estatutos y designa- ción de las autoridades estatutarias.

El régimen de facto, que en 1966 derrocó el gobierno constitucio- nal de Arturo Illia, intervino las universidades y sancionó al año si- guiente la ley 17.245 que estableció un régimen común para todas las universidades y volvió a utilizar el término autonomía en su artículo 5° que prescribía: "*Para el cumplimiento de lo establecido en los artículos anteriores, el Estado confiere a las universidades autonomía académica y autarquía financiera y administrativa*".

La ley 20.654 del año 1974, dictada durante el tercer gobierno de Perón, establecía con respecto a la autonomía universitaria en su artícu- lo 3°: "*Las universidades nacionales son personas jurídicas de derecho público, organizadas dentro del régimen de autonomía académica y docente y de autarquía económica y financiera que les confiere la presente ley...*".

El nuevo gobierno militar que se estableció en 1976 derogó en 1980 la ley 20.654 por intermedio de otra norma, en este caso la ley 22.207, que también hacía referencia en su artículo 5° a la autonomía académi- ca y a la autarquía administrativa, económica y financiera.

Restaurada la democracia en 1983, el gobierno de Raúl Alfonsín dictó el decreto 154/83 por el cual se intervenía a las universidades y se rehabilitaban provisoriamente los estatutos del año 1966. Posteriormente

el Congreso de la Nación dictó en 1984 la ley 23.068 que establecía un régimen provisorio hasta tanto se dictara la normativa de fondo. Más allá de la crítica que se sostuvo en su momento habida cuenta que el plexo normativo contenía disposiciones que de ninguna manera parecían provisionales (Cantini 1997, Mignone 1998), lo cierto es que la ley de fondo recién fue dictada once años más tarde bajo otro gobierno. Contrariamente a lo que pudiese suponerse, habida cuenta que la Unión Cívica Radical postulaba (y postula) como principio rector de la relación Estado-universidad la autonomía universitaria y que en el decreto 154/83 “...se evocan los grandes principios de la Reforma Universitaria de 1918: co-gobierno de los claustros, autonomía, participación protagónica del movimiento estudiantil” (Perez Lindo y Mignone 1985: 188) en ninguna parte de la ley 23.068 se hace referencia alguna al tema.

La carencia de una normativa de fondo que clarificara este concepto, amén de la agitación política producida por la gran cantidad de temas pendientes en la agenda de la hasta ese momento siempre postergada democracia, reavivó con nuevos ímpetus la discusión acerca de la autonomía universitaria. En el transcurso de la década de 1980, esa misma carencia, sumada a un arrollador desarrollo de la actividad política en los claustros universitarios, produjo que desde lo discursivo y desde la práctica concreta las universidades fuesen avanzando en la construcción misma del concepto, sin que el Estado se preocupase por establecer principios rectores desde el plano legal, sino por el contrario, “el Ministerio de Educación pareció privilegiar la autonomía de las universidades sin establecer una política nacional” (Perez Lindo y Mignone 1985: 190).

La ausencia legislativa entonces y la posibilidad de ampliar tanto desde el discurso como desde la praxis, en la lógica de la lucha política por ganar terreno de los actores que sustentaban el modelo universitario vigente, el mentado principio de la autonomía universitaria fue conformando un universo semiótico donde se “normalizó” con éxito un único concepto. Así comenzó a resultar que la única forma de establecer una relación entre el Estado y las universidades, basada en la noción de autonomía, debía estar en un todo de acuerdo con lo que ese universo discursivo planteaba y con aquellos postulados que ese mismo discurso añadía incesantemente al término autonómico, como ya se ha observado que resaltó Mignone.

En ese contexto y con la llegada de un nuevo gobierno, todo intento de comenzar a discutir una legislación de fondo en materia universitaria que no contemplase esa “normalidad” comenzó a ser resistida por buena parte del espectro universitario, en especial por aquellos que ejercían el gobierno de las casas de estudio, en el supuesto de que frente a una nueva ley universitaria deberían resignar una parte de las conquistas que habían obtenido en la década anterior.

A comienzos de la década del '90 y ante decretos donde el Poder Ejecutivo Nacional entendía que ese mismo poder por mediación del correspondiente ministerio era el organismo revisor de los decisorios del máximo cuerpo de la universidad, la Universidad de Buenos Aires recurre a la justicia, siendo la posición del P.E.N. la que triunfa en el Máximo Tribunal de la República. Así la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos “UBA c/Estado Nacional (P.E.N.) s/inconstitucionalidad de decreto” (Fallos 269:293) no sólo sostuvo que las universidades son autárquicas y no autónomas, sino que la autonomía universitaria “...debe ser entendida no en sentido técnico, sino como un propósito compartido de que en el cumplimiento de sus altos fines de promoción, difusión y preservación de la cultura, alcancen la mayor libertad de acción compatible con la Constitución y las leyes a las que deben acatamiento. En síntesis, la denominada autonomía universitaria no impide que otros órganos controlen la legitimidad de sus actos (fallos 235:337) 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”.

El hecho de que el Alto Tribunal sostuviese la postura de la autarquía universitaria en desmedro de la autonomía quedará superado luego de la reforma constitucional de 1994, que incorpora el concepto de autonomía universitaria a la Constitución Nacional. Lo importante del fallo es que la Corte vuelve a remarcar el carácter relativo de la autonomía con respecto a un orden jurídico superior.

En 1993 el texto de la Ley Federal de Educación vuelve a mencionar como ya lo hicieran otros cuerpos legales el concepto de autonomía universitaria, prescribiendo su artículo 23: “Las universidades gozan de autonomía académica y autarquía administrativa y económico-financiera en el marco de una legislación específica”.

Al año siguiente la Convención Nacional Constituyente modifica la Carta Magna e incluye en el inciso 19 del artículo 75 un párrafo donde establece que corresponde al Congreso sancionar leyes "...que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales". Como puede observarse el constituyente se limitó sin más a incluir el concepto sin abundar sobre sus especificidades. El debate del tema de la autonomía universitaria, que podría haber aclarado la cuestión, por lo menos en cuanto a las intenciones del legislador, resulta muy pobre en cuanto al término autonómico, centrándose el debate fundamentalmente sobre las cuestiones de la gratuidad y equidad. Las palabras del miembro informante en lo referente a esta temática fue el convencional Jesús Rodríguez de la Unión Cívica Radical y sus palabras que constan en el tomo III del diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente no aportan nada demasiado novedoso a lo ya estudiado cuando al referirse la autonomía universitaria, luego de citar el pensamiento de Carlos Sánchez Viamonte (que será examinado en el apartado siguiente), agrega de su propia cosecha que "...la autonomía universitaria es el medio necesario para que la universidad cuente con la libertad suficiente que le permita el cumplimiento de su finalidad específica, la creación mediante la investigación y la distribución democrática del conocimiento en todas las ramas del saber, mediante la docencia y la extensión" (D.S. 1994: 3184).

La inclusión de la autonomía universitaria con rango constitucional y la clara intención del gobierno de Carlos Menem, de sancionar una ley universitaria con la consiguiente remisión al Congreso Nacional de un anteproyecto de ley, reavivan las discusiones acerca de este tema, hasta que en julio de 1995 queda sancionada la ley 24.521 o de Educación Superior, la cual es publicada en el *Boletín Oficial* el día 10 de agosto del mismo año (B.O. N° 28.204).

Esta norma intenta precisar a través de su capítulo 2 "De la autonomía, su alcance y sus garantías", cuál es la inteligencia con la que concibe el término de autonomía; de esta forma Fraga dirá: "El artículo 29 de la Ley de Educación Superior incorpora el concepto de autonomía institucional en sus incisos a), b) y c), a los que pueden agregarse el i) y el n). La enumeración legal de los conceptos que hacen a la autonomía, no tiene carácter taxativo, pues el art. 29 dice que comprende 'básicamente' dichas atribuciones.

Dice dicho artículo:

'las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, que comprende básicamente las siguientes atribuciones:

- a) Dictar y reformar sus estatutos, los que serán comunicados al Ministerio de Cultura y Educación a los fines establecidos en el artículo 34 de la presente ley,
- b) Definir sus órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo con lo que establezcan los estatutos y lo que prescribe la presente ley;
- c) Administrar sus bienes y recursos, conformes a sus estatutos y a las leyes que regulan la materia;
- i) Designar y remover al personal;
- n) Mantener relaciones de carácter educativo, científico y cultural con instituciones del país y del extranjero'.

La autonomía académica se encuentra definida por vía de ejemplificación en los restantes incisos del art. 29.

Son los siguientes:

- d) Crear carreras universitarias de grado y de postgrado;
- e) Formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión y servicios a la comunidad, incluyendo la enseñanza de la ética profesional;
- f) Otorgar grados académicos y títulos habilitantes conforme a las condiciones que se establezcan en la presente ley;
- g) Impartir enseñanza con fines de experimentación, de innovación pedagógica o de práctica profesional docente, en los niveles preuniversitarios, debiendo continuar en funcionamiento los establecimientos existentes actualmente que reúnan dichas características;
- b) Establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente;
- j) Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias;
- k) Revalidar, sólo como atribución de las universidades nacionales (léase estatales), títulos extranjeros;
- l) Fijar el régimen de convivencia.
- m) Desarrollar y participar en emprendimientos que favorezcan el avance y la aplicación de los conocimientos;

n) *Reconocer oficialmente asociaciones de estudiantes, cumplidos que sean los requisitos que establezca la reglamentación, lo que conferirá a tales entidades personería jurídica*" (2000: 65/66).

A esta altura del recorrido se ha podido observar que los diferentes autores y las diversas normas que han tratado este concepto a través del tiempo lo hacen de muy diferente manera, así se refieren a autonomía "técnica", "docente", "científica", "administrativa", "académica" y por supuesto también aparece mencionada conjunta o separadamente la autarquía, también con variados calificativos. Lo cierto es que, tanto unos como otras, de ninguna manera se arriesgan a realizar una definición más o menos exhaustiva del o de los conceptos, cuestión que como se ha visto se vincula bastante con la naturaleza política de estos términos. Ahora bien, la ley 24.521 realiza un aporte en este sentido por lo menos en cuanto a encarrilar la discusión; así puede observarse que se denomina autonomía institucional a aquella cuyas cuestiones hacen a la organización, funcionamiento y gobierno de la universidad como institución, dentro de la cual queda comprendida la autarquía, es decir la facultad de autoadministrarse. En cuanto a la autonomía académica puede decirse que ella consiste en la capacidad de crear, planear y administrar sus propios planes de estudio, regulando por sí misma todas las cuestiones atinentes a temáticas de orden pedagógico, curricular, selección, permanencia y promoción de docentes y alumnado, otorgamiento de títulos habilitantes, de investigación y extensión universitaria hacia la comunidad, etc. La ley en este sentido ha establecido una gran amplitud, ya que como se ha visto, amén de las atribuciones reseñadas, se señala que la enumeración no es taxativa, sino que pueden incluirse aún algunas otras cuestiones.

Sin embargo la enumeración de las atribuciones que resultan del término de autonomía universitaria definidos en el artículo 29 de la ley no escapan al concepto de autonomía estudiado anteriormente, y en muchos de los incisos transcritos se hace referencia a lo que determina el orden jurídico superior al que se encuentra sujeta (según este cuerpo legal) la autonomía de la que gozarán las universidades.

La aprobación de la ley 24.521 no sólo no apagó el debate acerca de la autonomía universitaria, sino que por el contrario lo actualizó a la luz

de las nuevas disposiciones. Puede señalarse que para aquellos que están en desacuerdo con el concepto de autonomía que a través de su articulado desgrana la Ley de Educación Superior ella *"ha redefinido el concepto de autonomía universitaria que estaba incorporado en la tradición universitaria de tradición reformista"* (Nosiglia y Marquina 1996: 106). Es decir, para estos autores, la norma de alguna manera no ha colmado las expectativas de los sectores que habían "normalizado" el concepto de autonomía universitaria, tal cual ellos la concebían, como la única forma de relación entre el Estado y la universidad. El argumento básico de quienes sostienen esta posición es que a pesar de la declamación y el aparente otorgamiento de libertad a las casas de estudio, por otro lado se estipulan *"...con excesivo reglamentarismo cláusulas que restringen otros aspectos de la autonomía académica e institucional."* (Nosiglia y Marquina 1996: 111).

Por otro lado aquellos que mantienen una postura favorable hacia la ley 24.521 sostienen que se ha producido una notoria ampliación de la autonomía universitaria; así Sánchez Martínez escribe que la norma *"...reconoce expresa y claramente el valor de la autonomía institucional y de la libertad académica, a las que amplía en puntos importantes y rodea de tradicionales garantías. Pero al mismo tiempo, consciente de que al Estado le cabe la responsabilidad de cautelar la fe pública en las instituciones universitarias y promover el buen uso de los recursos y medios que la sociedad pone a su disposición, introduce algunas regulaciones públicas, que pueden ciertamente discutirse, pero que se diferencian de las tradicionales reglamentaciones burocráticas. En primer lugar, porque las más importantes quedan, en el fondo, en manos de los propios universitarios, aunque su mirada se haga desde afuera. Y también porque se trata de regulaciones concebidas para operar de modo más bien indirecto, a través de estímulos e incentivos que tienen por misión inducir a las instituciones a que ellas mismas orienten su desarrollo en función de objetivos y metas de calidad, equidad y eficiencia que resulten de su propio análisis de la realidad institucional"* (1999: 84).

El debate instalado a partir de la Ley de Educación Superior abarcó también los estrados judiciales donde por un lado numerosas universidades se presentaron a los efectos de solicitar la inconstitucionalidad de la norma y por otro lado el Estado nacional también acudió a la justicia por la vía establecida en el artículo 34 de la L.E.S. planteando observa-

ciones a los estatutos de algunas universidades. Los fallos de algunas de estas causas serán analizadas en el capítulo 4 de este trabajo.

C. La discusión en la doctrina jurídica anterior a 1994

Se ha observado ya al analizar el recorrido político y legal de la relación entre el Estado y la universidad durante gran parte del siglo xx que la conceptualización acerca de esa relación no ha sido de ninguna manera pacífica. La discusión acerca de la autonomía o autarquía de las universidades nacionales ha sido zanjada por la reforma constitucional de 1994 que define que las casas de estudio son tanto autónomas como autárquicas. Sin embargo la Constitución Nacional no definió los alcances de ninguno de los dos conceptos. El término autarquía no genera demasiados inconvenientes en cuanto a su interpretación habida cuenta que la doctrina, legislación y jurisprudencia anterior a su elevación a la jerarquía constitucional no presentaba desacuerdos de importancia. Distinto es el caso del concepto de autonomía "...debido a las vicisitudes históricas de la legislación específica, las divergencias jurídico-doctrinarias en la materia y la periódica interferencia de políticas extrauniversitarias" (Cantini 1998:8).

Los debates jurídicos con posterioridad a su inclusión con rango constitucional serán estudiados posteriormente, en ocasión de analizar las resoluciones del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires y los debates judiciales que se originaron a raíz de la sanción de la L.E.S. Lo que aquí interesa es, una vez efectuado el recorrido histórico del término autonomía universitaria, visto desde sus ángulos político y legal (sin olvidar que siempre la sanción de una ley es un acto eminentemente político), es mostrar cómo diferentes juristas del derecho público argentino concibieron la relación entre el Estado y la universidad a lo largo del siglo pasado.

Rafael Bielsa sostuvo que las universidades eran meramente autárquicas y así lo expresa claramente: *"Ahora bien: examinando la situación legal de nuestras universidades con referencia a la doctrina expuesta, es necesario convenir, según dijimos, en que ellas no son autónomas sino y tan sólo autárquicas, por lo que tampoco debe perderse de vista uno de sus caracteres esenciales, cual es el*

*contralor que ejerce el gobierno nacional, y especialmente el Poder Ejecutivo, que en ningún caso es un contralor jerárquico sino y solamente una superior tutela administrativa."*¹⁴ (1926: 43/44).

La posición sostenida por Bielsa fue compartida por Marienhoff quien expresaba en este sentido: *"Comparto el criterio de quienes las tienen por meramente autárquicas"* (1990: 388), y posteriormente por Juan Carlos Cassagne, Juan Ramón de Estrada y Armando N. Canosa (Cantini 1996).

Otras elaboraciones doctrinarias apuntaron a señalar el carácter de autonomía que regía en la relación entre Estado y casas de estudio. Uno de los máximos exponentes de esta posición fue Carlos Sánchez Viamonte, quien sostuvo: *"La autonomía universitaria consiste, pues, en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramiento y de disciplina interna, etc., etc. Todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno ordinario en el orden político, es decir, el Ejecutivo y el Legislativo. No es posible decir lo mismo del Poder Judicial porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas juridicoinstitucionales que se puedan suscitar en la universidad"* (Sánchez Viamonte, 1968: 187/188). También Sanguinetti se aproximó a esta postura (Cantini 1998) y más próximamente en el tiempo Humberto Quiroga Lavié sostuvo la autonomía universitaria en un artículo publicado en 1987.

Sin embargo y más allá de cuestiones estrictamente semánticas puede observarse que aún esta más amplia definición que Sánchez Viamonte hace de la autonomía universitaria quedaría comprendida por las atribuciones que establece la actual Ley de Educación Superior. En efecto, puede verificarse de acuerdo con el artículo 29 de la L.E.S., transcrito en este capítulo, que todas y cada una de las cuestiones que este autor enumera como pertenecientes a la esfera de la autonomía universitaria han sido tenidas en cuenta al momento de redactar la norma en cuestión.

¹⁴ Recordemos que al momento de escribir esta obra la ley universitaria en vigencia era la llamada Ley Avellaneda, que claramente vedaba cualquier interpretación en el sentido autonómico. Sin embargo Bielsa siguió manteniendo esta posición con posterioridad a 1955 cuando el gobierno de facto levantó la bandera de la autonomía universitaria, por lo menos desde el plano discursivo.

D. Breves Conclusiones

Al finalizar un análisis de las vicisitudes que el concepto de autonomía universitaria ha sufrido en el siglo xx, puede ya avizorarse con claridad cuán nueva es la conceptualización que de este término poseen los sectores que a partir de 1984 han construido un concepto de autonomía "normalizado", haciendo alusión a aquel concepto cuya construcción constituye uno de los objetivos del presente estudio, pero del que ya en este capítulo se han adelantado algunos elementos (gratuidad en los estudios de grado, ingreso irrestricto).

Ha quedado claro no solamente que la reforma universitaria de 1918 tuvo como objetivo amplio trascender las aulas de las universidades y transformarse en un fenómeno social, acorde con los tiempos de cambio que estaba experimentando la República Argentina, sino que el concepto de autonomía universitaria ni siquiera es mencionado en sus documentos.

También pudo observarse, en los antecedentes jurídicos examinados, que la primera ley que incorpora el término en su plexo normativo es la llamada Ley Guardo de 1947, aunque su articulado claramente manifestaba lo contrario. Además ninguna de las normativas posteriores que se han analizado ha escapado de esa lógica, en cuanto a nombrar el régimen de autonomía y en el mejor de los casos consentir una especie de autarquía ampliada.

Entonces puede verse que en realidad esta conceptualización que pretende otorgar a las universidades nacionales un régimen de autonomía amplio, que como se verá en capítulos posteriores llega al extremo de resistir ser evaluadas en forma externa o sostener que sus funcionarios no deben estar sometidos al mismo régimen de responsabilidad patrimonial que el resto de los funcionarios que administran dineros públicos, fue construido recientemente, especialmente en los primeros años de la restauración democrática, bajo una política de *laissez faire* propiciada por el primer gobierno democrático.

Por último, también ha quedado expresado que la Ley de Educación Superior ha sido la primera norma en la historia de nuestro país que ha intentado una definición de la autonomía universitaria y los campos donde ella se manifiesta, además de las discusiones a las que esa definición ha dado lugar.

CAPÍTULO 3

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA SEGÚN EL CONSEJO SUPERIOR DE LA UBA

A. Introducción

El objetivo del presente capítulo es efectuar un análisis de las resoluciones emitidas por el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires durante la década de los '90 del siglo xx, a los efectos de describir y explicar la concepción de autonomía universitaria que posee esta casa de estudios, a través de sus manifestaciones jurídico-políticas. Esas manifestaciones son expresadas a través de las resoluciones que emite el Consejo Superior de esta casa de estudios y en ellas se pueden ver reflejados los fundamentos de las posiciones que asume la universidad no sólo en aquellos temas cuya importancia pudiese originar un amplio debate político y social entre los distintos actores de la comunidad política y universitaria, como fue la sanción de la L.E.S., sino también en muchos otros tópicos de coyuntura donde en el fondo de la cuestión lo que acaba dirimiéndose son las atribuciones y los límites que posee la UBA frente al Estado nacional, es decir la autonomía universitaria. Por ello, un análisis detallado de estas resoluciones permitirá comprender con mayor plenitud y frente a cuestiones concretas el significado del concepto autonómico para la Universidad de Buenos Aires.

El Consejo Superior de la UBA, según los artículos 93 y 94 del estatuto universitario, está compuesto por el rector, los decanos de cada una de las facultades que la componen, cinco representantes por el claustro de profesores, cinco por el claustro de graduados y cinco por el claustro de estudiantes. Los representantes de profesores, graduados y

estudiantes son elegidos, de acuerdo con la reglamentación que dicte el Consejo Superior, por el voto de los miembros de los consejos directivos de las facultades reunidos en asambleas especiales de claustro, y por separado. El rector es elegido por la Asamblea Universitaria.¹⁵

Se han analizado las resoluciones emitidas desde el año 1994 hasta el año 2001. La elección del período, tal cual fuese brevemente explicitado, se fundamenta en dos aspectos relevantes. El primero de ellos es debido a que a partir de ése año de la década pasada comienzan, por un lado, los debates en relación con el establecimiento de un marco regulatorio específico para las instituciones educativas de este nivel. Se trata de la sanción de la Ley de Educación Superior. Por el otro, debido a lo acaecido en 1994 en torno de la incorporación, con rango constitucional, de la autonomía universitaria (durante la reforma realizada en las ciudades de Santa Fe y Paraná, ubicadas en las provincias de Santa Fe y Entre Ríos, respectivamente). Todo ello motivó un intenso debate político y jurídico, donde las universidades y sus respectivas comunidades, los partidos políticos, los jueces y muchos otros estamentos sociales tomaron posiciones al respecto. Este debate al que hacemos mención continúa vigente al momento de escribir este trabajo.

En los capítulos anteriores se han analizado exhaustivamente los conceptos de soberanía, autonomía y autarquía y en base a los elementos que la mayoría de la doctrina jurídica considera esenciales de estos tres términos fueron elaboradas herramientas conceptuales, amén de realizar un recorrido sobre el concepto específico de autonomía univer-

¹⁵ Los órganos de gobierno de la Universidad de Buenos Aires son: la Asamblea Universitaria, el Consejo Superior, el rector, los consejos directivos de las facultades que la componen y los decanos de cada una de esas unidades académicas. La UBA posee un sistema de gobierno tripartito con participación de profesores, graduados y estudiantes. Cada una de las facultades es gobernada por un consejo directivo donde participan integrantes de cada uno de los claustros elegidos por sus pares, eligiendo este organismo al decano cada cuatro años. La Asamblea Universitaria de la UBA está compuesta por los miembros del Consejo Superior y de los consejos directivos de cada facultad y son sus funciones: elegir al rector (cada cuatro años), resolver sobre su renuncia y eventualmente suspenderlo o separarlo con causa justificada, declarar sobre la creación, supresión o división de facultades, modificar el estatuto universitario y asumir el gobierno de la universidad en caso de conflicto insoluble en el seno del Consejo Superior que haga imposible el funcionamiento regular del gobierno universitario. Por otra parte corresponde al Consejo Superior, además de elegir al vicerrector, llevar adelante la administración cotidiana de la universidad (título V del estatuto universitario).

sitaria para intentar comprender qué fue entendido en cada momento del siglo pasado como tal por los diferentes actores políticos y sociales que interactuaron en torno de la universidad pública argentina.

En este capítulo y utilizando los conceptos anteriores se analizará cómo ha sido el comportamiento del Consejo Superior de la UBA con respecto al Estado del que es autónoma (debe recordarse que siempre se es autónomo en relación con otro que es superior) y sus órganos de gobierno. Es menester realizar esta aclaración, ya que lo que se analizará no es sólo un comportamiento jurídico, sino mucho más importante aún, una conducta política. Lo que se evaluará es qué conceptualización ha realizado la Universidad de Buenos Aires de su autonomía, qué derechos entiende que comprenden la facultad de "ser autónomo", ese "concepto normalizado"¹⁶ al que se aludió en el capítulo segundo, y cómo ha jugado esa convicción en las relaciones con el Estado que la ha creado y la sostiene financieramente. Ello es importante habida cuenta que en ninguno de sus documentos la Universidad de Buenos Aires manifestará poseer o intentar poseer un estatus jurídico superior al de la autonomía, ello se desprenderá de aquellos elementos que la institución pretenda hacer valer dentro de ese concepto y su conducta política frente al Estado y a otros actores del sistema de la administración pública centralizada y descentralizada.

Antes de ingresar en el análisis de la normativa en cuestión es importante resaltar que se han tomado como materia de estudio sólo las resoluciones que se han considerado razonablemente significativas en esta materia y no aquellas de mero trámite o administración que ninguna duda cabe que corresponde a la capacidad asignada a un ente autónomo, verb.: convalidación de concursos, reasignaciones presupuestarias, convocatoria a elecciones de claustros, establecer cargas horarias para las dedicaciones docentes, etc. De la revisión, todas y cada una de las resoluciones emitidas por el Consejo Superior entre los años 1994 a

¹⁶ Es importante enfatizar esta cuestión, pues no se trata solamente de la posición que un ente autónomo pueda poseer frente a una coyuntura particular donde el mismo expresa su visión acerca del régimen del que goza. En este caso y ello podrá observarse con claridad en este capítulo y en el siguiente, la UBA elaboró un concepto de autonomía universitaria, que es presentado como la única forma de autonomía que pueden tener las casas de estudios universitarias y el mismo es sostenido en el tiempo a través de una práctica discursiva que lo fundamenta y a través de la práctica concreta en sus relaciones con el Estado nacional.

2001, se han elegido solamente veinte, que son aquellas donde la UBA hace valer el argumento de su autonomía en sus relaciones con el Estado nacional, en puntos que pueden ser considerados conflictivos. Las mismas y como se explicará mas detalladamente con posterioridad, son presentadas en un rango de menor a mayor, consideradas en el rango más bajo aquellas donde pudiese ser discutible que, de acuerdo con las herramientas conceptuales ya desarrolladas, la universidad hubiese transgredido su estatus autonómico hasta aquellas donde la evidencia de la transgresión es clara.

B. La autonomía universitaria según la UBA

Como se ha estudiado, la autonomía universitaria (de forma similar a lo que ha ocurrido con el término autonomía) ha sido objeto en nuestro país de fuertes debates, sin que existiera una categorización clara al respecto estableciendo límites y atribuciones a la misma. Algunas veces como sucedió con la "Ley Guardo" de 1947 se menciona este concepto en su texto, limitándolo a los aspectos técnicos, docentes y científicos, además del ejercicio de su personalidad jurídica. Otras veces, como sucedió durante el régimen de facto que derrocó al gobierno democrático en 1955, el término se menciona en numerosas ocasiones en los considerandos de las normas, pero se lo excluye dentro de las partes dispositivas de las mismas. Lo cierto es que más allá de ello con el retorno democrático de 1983 y teniendo en cuenta que la "normativa provisoria" hizo silencio sobre el particular, los actores políticos de las casas de altos estudios avanzaron desde lo discursivo y desde la práctica concreta en la construcción de su propio concepto de autonomía universitaria, "normalizando" un tipo de relación entre las universidades y el Estado, sin que éste interviniese para establecer principios rectores desde el plano legal. Esta "normalización" con un Estado que aplicaba generosamente el "laissez faire, laissez passer", terminó por definir que "ese" concepto de autonomía universitaria fuese "la única" forma posible de relación entre las universidades nacionales y el Estado.

En 1993/1994 el gobierno comienza el debate que conduciría a la sanción de una Ley de Educación Superior que regulase el sistema uni-

versitario argentino. Es entonces cuando se produce la reacción de las universidades nacionales, encabezadas por la Universidad de Buenos Aires (debido a la influencia de dicha institución en el sistema), ya que cualquier intento de regular la relación entre las mismas y el Estado que no contemplase esa "normalidad" afectaba aquellos derechos que ellas daban por adquiridos. De hecho, en realidad cualquier tipo de regulación sobre la materia era considerado una intromisión dentro del régimen de autonomía, ya que mientras no existiese una normativa o que existiendo la misma fuese lo suficientemente flexible e imprecisa en sus contornos, las universidades podían continuar construyendo y ampliando sus atribuciones.

Durante el transcurso de 1994 y mientras ya se discutía abiertamente sobre la futura ley, la Convención Constituyente que reformó la Constitución Nacional incluía en el inciso 19 del artículo 75 que corresponde al Congreso de la Nación sancionar leyes que garanticen la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. Al darle rango constitucional, los constituyentes no definieron los límites y atribuciones de la misma sino que prefirieron otorgarle al Congreso de la Nación dicha facultad. Incluso de la lectura del libro de sesiones de la Convención no se identifican demasiados elementos para efectuar un análisis como el que se propone realizar aquí. Puntualmente, porque el debate central, tal cual puede verificarse en este documento, derivó en un debate acerca de la gratuidad de los estudios universitarios.

Es a partir de este contexto donde el debate encuentra sus puntos más álgidos y donde a partir del análisis de sus resoluciones podrá comprenderse si el comportamiento político-jurídico de la Universidad de Buenos Aires se encuadró dentro de los límites de aquellos elementos que definen a la autonomía o si los excedió, en qué forma y en qué grado.

En primer lugar pueden ser agrupadas una serie de resoluciones de contenido eminentemente político que fueron dictadas por el C.S. antes, durante el tratamiento de la L.E.S. y con posterioridad a su promulgación. Antes de entrar a examinar en detalle estas resoluciones, es menester aclarar que no se cuestiona que las comunidades universitarias, en cuyo seno se producen y distribuyen conocimientos adopten diferentes posturas sobre cuestiones políticas, económicas y sociales.

Lo que se estudiará a continuación es cómo, a través de su órgano ejecutivo de gobierno la UBA sobre un tema que específicamente le concierne, adopta posturas para establecer una dialéctica de conflicto con el Estado que la ha creado, la sostiene financieramente y le ha otorgado el estatus jurídico del que goza.

Dentro de esa lucha a la que se ha hecho referencia al tratar la autonomía en general, que sostienen los entes autónomos por conseguir mayores atribuciones o mantener aquellas de la que ya gozan se podría inscribir el punto © de la parte resolutive de la resolución 446 del 22/6/1994. Allí se sugiere a la Convención Nacional Constituyente "*Garantizar a las universidades nacionales su autonomía institucional y académica, su autarquía económico-financiera necesarias para la cabal satisfacción de los propósitos enunciados*". Hasta aquí el comportamiento de la UBA se inscribe dentro de la conducta de cualquier entidad autónoma que intenta merced a su influencia lograr un mejor posicionamiento en la arena política, ya que a nadie puede escapársele la real importancia que reviste el rango constitucional, no sólo en este caso por el reconocimiento del carácter autónomo del ente, sino porque eventualmente su modificación importaría una reforma constitucional.¹⁷

En esa misma línea de conducta pueden inscribirse parte de las resoluciones 1995 del 31/5/1995 y 2058 del 14/6/1995. En la primera de ellas y luego de manifestar preocupación frente a la posible sanción del despacho de mayoría que acerca de la Ley de Educación Superior había producido la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la Nación, en su artículo (2º) resuelve "*Solicitar al Honorable Congreso de la Nación, incorpore en la Ley que en definitiva se sancione los aportes realizados por las Universidades Nacionales durante el proceso de elaboración y discusión de la Ley de Educación Superior*".

En la segunda de las resoluciones citadas en el párrafo anterior, una vez que la Cámara de Diputados hubo dado media sanción al proyecto que luego se transformaría en la L.E.S. y luego de expresar en su parte

¹⁷ En nuestro país el sistema de reforma de la Constitución no es flexible sino rígido y está establecido en el artículo 30 de la misma que prescribe: "La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto". Es decir es un trámite sumamente complejo, de ahí la importancia para las universidades nacionales del reconocimiento del estatus de autonomía en dicho cuerpo legal.

resolutiva el desacuerdo con dicha sanción, en su artículo (3º) se resuelve: "*Encomendar al señor Rector realizar ante el Honorable Senado de la Nación las gestiones tendientes a revertir esta situación*".

Estas dos últimas resoluciones se inscriben en la misma categoría que la resolución 446/94, porque sin entrar aún a examinar el fondo de la cuestión, es decir por qué la UBA se opone al dictado de la ley y dónde esa norma vulnera su autonomía, del análisis de su proceder se puede concluir que el mismo no difiere del proceder de cualquier ente autónomo que frente al tratamiento de una norma que le concierne intenta posicionarse de la mejor manera posible a los efectos de no perder o ganar espacios de poder.

También se puede decir, más allá de la sanción de la Ley de Educación Superior, que existen otro tipo de resoluciones donde la UBA se posiciona frente a determinadas normativas o circunstancias de la vida política y económica de nuestro país, haciendo valer su influencia a los efectos de lograr una mejor performance como organismo descentralizado del Estado nacional. En esa lógica pueden ser citadas las siguientes resoluciones del Consejo Superior:

.-Res. 1926 del 17/5/1995: aquí en su parte resolutive se solicita al Poder Ejecutivo Nacional "*...se excluya a las Universidades Nacionales de los alcances del Decreto N° 290/95 tal como sucede con la Corte Suprema de Justicia de la Nación, los Jueces de los tribunales inferiores de la Nación y los miembros del ministerio público (Art. 1º del Decreto N° 290/95), tendiendo así a recuperar el nivel jerárquico que tuvieron en el pasado y que lamentablemente han perdido*".¹⁸

.-Res. 4982 del 12/3/1997: en esta resolución en su parte dispositiva se expresa preocupación por los alcances del Decreto del P.E.N. N° 71/97¹⁹ y se encomienda "*...al señor Rector que realice las gestiones pertinentes para que el Poder Ejecutivo Nacional exceptúe de los alcances del Decreto mencionado, a las Universidades Nacionales*".

¹⁸ El Decreto N° 290 del 27 de febrero de 1995 establecía una reducción del gasto público y entre los mecanismo que incorporaba a esos efectos se disponía una reducción de haberes del personal del Sector Público Nacional mediante una quita porcentual a los sueldos mayores de \$2.000 en adelante.

¹⁹ El Decreto N° 71 del 24 de enero de 1997 derogó el decreto 732/72 por el que se otorgaban beneficios tributarios a la importación para consumo de determinadas mercaderías. La preocupación de la Universidad de Buenos Aires se debió a la posibilidad de que merced a esta norma se gravasen elementos o materiales con destino a los organismos oficiales vinculados con la enseñanza.

„Res. 6547 del 26/11/1997: donde en su parte resolutive se decide “Respaldar las gestiones realizadas por el Rectorado en el sentido de obtener un incremento presupuestario que permita atender a las necesidades elementales para el funcionamiento de esta Universidad”.

El análisis de estas tres resoluciones transcritas permite observar que la Universidad de Buenos Aires claramente y ante cualquier circunstancia que pueda menoscabar su posicionamiento intenta hacer valer aquellos derechos que pretende tener, plasmándolo por escrito dentro de las normativas que produce su máximo órgano ejecutivo de gobierno. Esto último no es un dato menor, ya que demuestra la total convicción que las autoridades de la UBA parecieran tener acerca de la legitimidad de los derechos que invocan y de su importancia específica en sus relaciones con el Estado. Otros organismos autónomos también realizan fuertes actividades de “lobby”, ya sea frente a una norma que ataca sus intereses, para lograr un mayor presupuesto o para ampliar sus áreas de influencia, pero lejos de manifestarlo por escrito mediante una norma emitida por sus órganos de gobierno, estas actividades corren subterráneamente y la mayoría de las veces tan sólo pueden observarse sus resultados.

Otra cuestión significativa en las resoluciones analizadas es que cuando la universidad solicita ser excluida de los alcances del Decreto N° 290/95 no cita el caso de otros organismos descentralizados que para la época también tenían un estatus de autonomía reconocido en forma constitucional y soportaron la reducción, sino directamente se compara con los jueces de la Nación y los miembros del Ministerio Público cuya intangibilidad salarial está expresamente establecida en los artículos 110 y 120 de la Constitución Nacional.

Asimismo, a la vez que, por un lado, la institución defiende su autonomía, y consecuentemente los derechos que según su propia concepción le son propios, en forma vehemente, por el otro no hace demasiados esfuerzos para escapar a lo que refiriéndose al financiamiento incremental por parte del Estado, José Joaquín Brunner llama “... *trato benevolente y paternal del Estado*” (1994: 24). Ello no sólo puede colegirse de la parte transcrita de la resolución 6547/97, sino con mucha mayor nitidez en la resolución 1927 del 17/5/1995, en la cual y ante un aumento en las tarifas de servicios públicos, el Consejo Superior de la

UBA resuelve “*Solicitar al Ministerio de Cultura y Educación se refuerce el presupuesto de esta Universidad en por lo menos pesos seis millones (\$6.000.000) para paliar la emergencia financiera que sufre debido a que los aportes del Tesoro Nacional a recibir en el corriente año son aproximadamente iguales a los del año 1994, no habiéndose incluido los aumentos en los servicios públicos y otros que son del dominio público*”.

Por cierto que un mínimo examen de esta última resolución no hace más que confirmar ese trato “benevolente y paternalista” que la Universidad de Buenos Aires pretende del Estado nacional. En efecto, como fundamento de tal petición la institución destaca “*la importancia fundamental de la Educación Superior en el desarrollo productivo por su función de formar los profesionales capaces de cubrir los cargos de responsabilidad máxima en el manejo del país y competir sin mengua con los del exterior*”, además de lo aconsejado por la Comisión de Presupuesto. Es decir, y más allá del párrafo de circunstancia exaltando una importancia a todas luces obvia, en ninguna parte del instrumento legal se acredita ningún estudio por parte de la comisión de presupuesto que realiza la recomendación, que indique la procedencia de la suma solicitada, ningún estudio que muestre seriamente cuál será el impacto de los incrementos en el desarrollo presupuestario y mucho menos la capacidad de demostrar que un adecuado reordenamiento de gastos burocráticos resulta imposible para absorber el alza tarifaria, todos procedimientos que cualquier ente estatal, descentralizado o no, realiza a la hora de solicitar un incremento en sus partidas. Lo interesante de este caso, más allá de lo expresado en cuanto a la categorización de Brunner, es que nuevamente la UBA observa una conducta tendiente a considerar que su estatus es superior al de cualquier otro ente de la República, inclusive podríamos decir, aun al de un Estado soberano.²⁰

Inclusive y si alguna duda puede caber acerca de la óptica con la cual la Universidad de Buenos Aires encara la cuestión del financiamiento

²⁰ En efecto, baste observar que cualquier Estado soberano que solicita créditos a los organismos de crédito internacionales debe acreditar muchos más extremos que aquellos mencionados en el texto. Por supuesto que en todos los casos, trátase de entes domésticos en sus relaciones con el Estado nacional o países solicitando ayuda crediticia, también existe la voluntad política que en definitiva define su otorgamiento muchas veces fundado en criterios diferentes a los aquí expresados, pero aun en estas situaciones se salvaguardan las formas con solicitudes donde se intenta demostrar la necesidad que es causa del pedido.

universitario, se puede citar la resolución 445 del 22 de junio de 1994 donde la institución, al realizar un análisis del articulado del entonces proyecto de Ley de Educación Superior del gobierno, expresa refiriéndose al adjetivo "principal" con respecto a la financiación estatal: *"Por lo tanto el adjetivo 'principal', relativiza la responsabilidad del Estado en lo que hace al sostenimiento de las universidades públicas..."*. Es claro que la institución solamente concibe en su relación presupuestaria con el Estado, una responsabilidad en un solo sentido: la del propio Estado a través del financiamiento incremental, absteniéndose de analizar cualquiera otra variante. Según el ya citado Brunner, en un escrito de comienzos de los '90 y refiriéndose a la relación entre el Estado y la educación superior en América Latina, esa relación debía ir sustituyéndose por una de responsabilidades compartidas, ya que *"tal enfoque implica, antes que todo, concebir el financiamiento de la educación superior como una responsabilidad compartida entre el Estado, los usuarios de servicios provistos por las instituciones y la sociedad"*.

Hasta aquí es claro que la UBA se mantiene en la lógica de un ente autónomo defendiendo los alcances que el término autonomía posee según su propia concepción, aunque como se ha visto su conducta difiere en muchos de otros entes autónomos frente a similares situaciones.

Sin embargo la dialéctica del conflicto que la Universidad mantuvo y mantiene con el Estado, más allá de la discusión estrictamente autonómica, queda evidenciada a través de las siguientes resoluciones:

- Res. 901 del 14/9/1994: donde se resuelve *"Adherir a la realización de la Marcha Nacional en Defensa de la Educación Pública que se llevará a cabo el día viernes 16 del corriente."*

- Res. 1312 del 30/11/1994: aquí en su parte resolutive se establece: *"Adherir a la realización de la Clase Pública y el Acto a realizarse en el Congreso de la Nación en el día de la fecha."*

- Res. 5513 del 28/5/1997: allí el C.S. resuelve *"Adherir a la marcha convocada por la Federación Universitaria Argentina (F.U.A.) y Comisión Nacional de Docentes Universitarios (C.O.N.A.D.U) para el día de la fecha en reclamo de un mayor presupuesto universitario."*

- Res. 5902 del 8/8/2001: donde se determina *"Invitar a los miembros de la comunidad universitaria a participar de la clase pública del 15 de agosto de 2001 en Plaza Houssay y a la marcha nacional por la educación y el trabajo a*

realizarse el 22 de agosto de 2001, convocadas por la Federación Universitaria Argentina (FUA)."

Es del caso resaltar en primer término que la Universidad de Buenos Aires ajusta a derecho su proceder jurídico al emitir este tipo de resoluciones. En segundo lugar que como entidad que produce y distribuye saberes ejerce su legítimo derecho a opinar libremente tal cual está establecido en nuestra Constitución y los pactos internacionales, más allá de las discusiones acerca de su correspondencia o de la utilización ideológica del aparato universitario. Lo que se pretende demostrar con estas transcripciones es cómo el Consejo Superior de gobierno de la UBA se aparta en su accionar de los procedimientos que utilizan otros entes autónomos en sus controversias con el Estado y cómo se monta y se tiende a normalizar una dialéctica de confrontación donde la universidad se erige como defensora de la educación pública y el Estado como una entelequia que tiende continuamente al deterioro del sistema. Como podrá colegirse a partir de la fecha de la última resolución esa dialéctica se mantiene a pesar del cambio de gobierno de Carlos Menem a Fernando de la Rúa, lo que tendería a demostrar que no se trata solamente de una cuestión ideológico-partidaria, sino de una estrategia que subyace en el marco de un posicionamiento frente al Estado que busca continuamente no aceptar más injerencias que aquellas mínimas que la UBA determine como aceptables.

En las primeras dos resoluciones correspondientes al año 1994 los fundamentos son idénticos y corresponden al rechazo que la Universidad de Buenos Aires manifiesta frente al proyecto de Ley de Educación Superior que propugna el Poder Ejecutivo Nacional. Anteriormente se ha visto otro tipo de normativa emitida por el Consejo Superior de esta universidad, donde se manifiesta "preocupación" durante las diferentes etapas que marca la sanción de una ley y exhortaciones y gestiones tendientes a acercar los puntos de vista de un ente autónomo sobre los distintos aspectos que debería contener la norma que lo regule, lo cual como ya se ha dicho y con las salvedades establecidas, se inscriben dentro de un proceder político natural de este tipo de entidades. Por el contrario, aquí la UBA ejerce una conducta tendiente a presionar al Poder Ejecutivo Nacional para que se abstenga de llevar al Congreso de la Nación un proyecto de ley que contemple sus propias consideraciones acerca de lo que debería ser una ley de Educación Superior,

contraponiendo la "Defensa de la Educación Pública" que ejerce la universidad junto con otros estamentos políticos al "ataque" que supone la concepción que sobre la materia posee el Estado. Es decir, y teniendo en cuenta que siempre el debate en torno de la ley se centra en la cuestión de la autonomía, nuevamente se verifica que la "única" forma de relación que la universidad acepta frente al Estado es aquella que responde estrictamente a sus propias concepciones, de ahí en más cualquier discordancia que se manifieste en ese sentido constituye un "ataque a la educación pública".

Esta lógica del conflicto empleada por la Universidad de Buenos Aires se manifiesta mucho más claramente en los considerandos de la resolución del Consejo Superior 5513/97 donde la institución expresa *"su postura crítica frente a las políticas que desde el Gobierno impulsan por acción u omisión medidas que producen un manifiesto deterioro en el funcionamiento de las instituciones de todos los niveles del sistema y en la situación laboral de los docentes"* y más adelante agrega *"que ante el riesgo cierto en que se pone a la sociedad argentina en razón de la notoria deserción del Gobierno respecto del financiamiento de la educación y dada la importancia que ella tiene en todos sus niveles para el crecimiento y la supervivencia de nuestra Nación"* para terminar luego *"que desde distintos sectores de la población se desarrollan acciones de protesta con distintas modalidades a las que la Universidad quiere sumar su apoyo solidario"*. Aquí se puede observar cómo la dialéctica se agudiza, agravando un lugar común del que ya hemos hablado anteriormente, ya que no sólo no se precisa de forma alguna cuáles son las acciones y omisiones que se critican, sino que es falsa la aserción en el sentido de la caída o deserción del financiamiento educativo. En efecto, según un estudio de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), el financiamiento educativo desde el Estado nacional en todo sus niveles aumentó un 49,3% durante el período 1992-1996, y específicamente la educación superior y universitaria aumentó en un 64% durante el mismo período²¹ (1998: 92).

²¹ El gasto público en educación desde el Estado nacional en todos los niveles educativos pasó de 1.773 millones de pesos en el año 1992 a 2.647 millones de pesos en el año 1996. Con respecto a la educación superior y universitaria la inversión estatal aumentó de 1.057 millones de pesos a 1.733 millones de pesos en el mismo período. En el caso específico de la Universidad de Buenos Aires la misma pasó de tener un presupuesto de 219 millones de pesos en 1991 a 296 millones en 1997, año de la resolución en cuestión.

Pero la categorización del Estado nacional como enemigo de la educación pública, en esta dialéctica confrontativa, no se agota en el rechazo de acciones u omisiones concretas, aunque muchas veces no precisadas, por parte del mismo, sino también ante eventuales posibilidades de que ello pudiese ocurrir. Así en los considerandos de la resolución 1.210 del 9/11/1994 y ante el proyecto de ley de presupuesto 1995 a tratarse por el Congreso de la Nación, la UBA manifiesta que debido a *"que en el inciso A.2, del artículo 14 del proyecto de Ley de Presupuesto, faculta al Poder Ejecutivo Nacional por el término de cuatro (4) años para 'centralizar, fusionar, suprimir, en todo o en parte, organismos descentralizados creados por ley' y 'aunque la Constitución Nacional, en el inciso 19 de su artículo 75 establece, entre las atribuciones del Congreso, la sanción de leyes que garanticen la autonomía y autarquía de las universidades nacionales, eventualmente podrían producirse disposiciones basadas en interpretaciones jurídicas de los alcances de la autonomía, que pretendan centralizar, fusionar o suprimir universidades nacionales'"*. La realidad es que tanto del análisis del proyecto de ley de presupuesto, así como de las declaraciones de los actores políticos del momento en ningún medio corrió siquiera un rumor acerca de que estas disposiciones pudiesen afectar a las universidades nacionales, sino que se enmarcaban en el proyecto de reforma del Estado impulsado por el gobierno de entonces y tendía a la eliminación de organismos notoriamente improductivos o con similares funciones. Sin embargo el Estado nacional que la UBA crea en su discurso es capaz de "suprimir" universidades nacionales.

La resolución 1210/94, que se comenzó a comentar en el párrafo precedente, es introductoria a otra categoría de resoluciones donde la Universidad de Buenos Aires notoriamente empieza a exceder los límites que fueron trazados para el concepto de autonomía en el capítulo primero y aún desborda también la más amplia conceptualización que de la autonomía universitaria sostuvo Sánchez Viamonte (1968).

En efecto, en otra parte de sus considerandos esta resolución transcribe una parte de la Ley de Presupuesto que cuestiona: *"...El Rector y los miembros del Consejo Superior de las Universidades Nacionales serán responsables de su administración, debiendo responder con su patrimonio personal en los supuestos de administración negligente o dolosa debidamente probada a través de actuaciones sumariales pertinentes. En ningún caso el Estado nacional responderá por las*

obligaciones asumidas por las Universidades Nacionales que importen un perjuicio para el Tesoro Nacional" y como correlato de ello establece en el punto (b) de su parte resolutive solicitar al Congreso de la Nación *"se rechace el artículo 20 de dicho Proyecto, en atención a las consideraciones efectuadas por unanimidad por el XVIIº Plenario del Consejo Interuniversitario Nacional"*²² en su declaración de Comodoro Rivadavia, que se agrega como anexo de la presente resolución". Lo que el proyecto de Ley de Presupuesto establece en este caso, y que luego receptaría la Ley 24.521, no es más que un principio general ya establecido en la legislación vigente.

La ley 24.156 de 1992 conocida como Ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, establece *"...expresamente el principio de responsabilidad de los funcionarios y agentes que intervienen en el manejo de la hacienda (capítulo III, título VII de la ley 24.156), al disponer que toda persona física que se desempeñe en las jurisdicciones o entidades sujetas a la competencia de la Auditoría General de la Nación, responderá de los daños económicos que por su dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones sufran los entes mencionados, siempre que no se encontraren comprendidos en regímenes especiales de responsabilidad patrimonial"* (Ale 1994: 220). Es decir al momento de dictarse la resolución, y posteriormente también debido a la ya mencionada recepción de esta normativa en la L.E.S., la Universidad de Buenos Aires se enmarcaba claramente dentro de los alcances de esta norma que establecía esa responsabilidad de los funcionarios y agentes que intervienen en el manejo de la hacienda pública, por lo cual en realidad lo que pretendía la institución era sustraerse a ese control y a esas responsabilidades, que por otra parte son las mismas que le competen a cualquier otro ente autónomo del gobierno nacional.

El Estado, a través de la inclusión de esta norma en la Ley de Presupuesto de 1995, no hace más que caer en el juego dialéctico creado por el discurso "normalizado" sobre autonomía universitaria que declaran la UBA y el Consejo Interuniversitario Nacional. Habida cuenta de la existencia de la Ley 24.156, y la inexistencia de un régimen especial para las universidades nacionales, ninguna necesidad jurídica había de incorporar esta especificidad sobre las universidades nacionales, ya

²² El Consejo Interuniversitario Nacional está compuesto por los rectores o presidentes de las instituciones universitarias nacionales y provinciales reconocidas por la Nación, que estén definitivamente organizadas.

que de hecho se encontraban comprendidas dentro del régimen general. Por otra parte es realmente notable que el Consejo Superior de la UBA pretenda quedar al margen de la responsabilidad que le cabe a todos los funcionarios que manejan dineros estatales, teniendo en cuenta, en primer término, que este principio está consagrado en la Constitución Nacional respecto de los tres poderes del Estado y que tanto el Código Civil (art. 3.147) y el Código Penal al referirse a los delitos cometidos por funcionarios públicos lo receptan. En segundo lugar porque esa responsabilidad cabe solamente en el caso de administración negligente o dolosa que hubiese sido debidamente probada a través de un proceso sumarial. Y por último teniendo en cuenta que el mismo rector de la institución, refiriéndose a la gestión financiera de las universidades nacionales expresó que *"...es la misma que la de cualquier órgano de la administración central, con muy pocas variaciones. Desde el punto de vista de la gestión financiera es como si fueran oficinas administrativas dependientes de la administración central con muy pequeñas diferencias"* (Shuberoff 1989: 103/104).

Por último y para terminar de examinar la resolución 1.210/94, la disposición que establece que el Estado nacional no responderá por las obligaciones contraídas por las universidades nacionales que importen un perjuicio para el Tesoro nacional, no hace más que sentar, como en el caso de las responsabilidades ya analizadas, el principio de la administración responsable y de forma alguna vulnera el principio de la autarquía consagrada en la Constitución Nacional al que ya se ha hecho referencia y que consiste en la capacidad de administrar por sí los fondos destinados por el mismo Estado y no de comprometerlo por afuera de ese presupuesto de manera inconsulta.

Por el tenor de la resolución 1.210/94 puede decirse que ya se ha ingresado en el análisis de resoluciones que exceden abiertamente el ámbito conceptual de la autonomía, tal cual fuese definida en el primer capítulo de este trabajo. En este marco también se inscriben las resoluciones 2178 del 19/7/1995 y 2258 del 9/8/1995. En la primera de ellas y ante la media sanción que recibiera la Ley de Educación Superior por parte de la Cámara de Diputados de la Nación, el C.S. resolvió *"hacer pública su decisión, en el caso de que en el texto de la ley que se apruebe se impongan restricciones a la autonomía de las universidades nacionales, de impedir*

todo avance indebido en la materia, objetando su constitucionalidad". En la segunda resolución bajo examen, y ya en vigencia la Ley de Educación Superior, la institución resolvió "encomendar al señor Rector la interposición de las acciones legales tendientes a que el Poder Judicial declare la inconstitucionalidad de aquellos artículos de la ley que violen las garantías que el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional consagra para las Universidades Nacionales".

Al analizar estas dos normas emanadas del Consejo Superior de la UBA es conveniente realizar la siguiente aclaración: de ninguna manera puede decirse que la conducta política de la institución vulnere el concepto de autonomía debido a la ocurrencia ante los tribunales a los efectos de lograr una resolución favorable en un asunto litigioso, ya que de acuerdo con la normativa vigente tiene plena capacidad para hacerlo. Lo que se examinará de ellas es el posicionamiento político de la Universidad de Buenos Aires en un tema que hace al nudo de la cuestión y su intencionalidad claramente manifiesta de que su autonomía no posea más límites que aquellos que la misma institución establezca.

La Constitución Nacional en el inciso 19 del artículo 75 establece que el Congreso de la Nación debe sancionar leyes que garanticen la autonomía y la autarquía de las universidades nacionales. Estas disposiciones fueron incluidas en la reforma constitucional de 1994, donde los constituyentes se limitaron meramente a la enunciación de este régimen, dejando librado en lo pertinente a la voluntad del legislador, los límites y atribuciones que lo definirían. También se ha visto que poco aportan los debates en el pleno de la Asamblea de donde se podría hipotéticamente extraer la llamada "voluntad del constituyente". Por otra parte del análisis de las normas anteriores y en lo atinente a la autonomía se ha observado que desde la Ley 13.031, que es la primera que hace referencia al término, pasando sucesivamente por la 14.297, los decretos y normas de los gobiernos de facto, la ley 20.654 de 1974 y aún la ley 23.068 sancionada en 1984 en plena restauración democrática, no aclaran demasiado en orden a una definición razonablemente precisa del concepto y algunas de ellas, por no decir la mayoría, lo desvirtúan en su esencia. Por último puede argumentarse que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación también interpretaba la autonomía universitaria en un sentido sumamente estricto, que incluso podría definirse como más cercano a la noción de autarquía.

Rastreados todos estos antecedentes jurídicos, ¿cuál es el fundamento que la Universidad de Buenos Aires esgrime a la hora de tachar de inconstitucionalidad la Ley, si la Constitución no la define y deja librada su conceptualización al Congreso y si no existe el más mínimo antecedente legal que sustente su propio concepto de autonomía? En todo caso y tal cual se ha hecho referencia durante el trámite de su sanción, la institución puede legítimamente manifestar su desacuerdo y aun atacar algún artículo de la ley que contraría otras normas constitucionales. Sin embargo la UBA pretende la inconstitucionalidad de la ley en su conjunto, ya que más allá de cuestionar determinados artículos, éstos son de tal relevancia que sin ellos la misma norma carece de todo sentido.

Nuevamente el fundamento de la Universidad de Buenos Aires vuelve a ser su concepto "normalizado" de autonomía, ese concepto que construyó durante la década de 1980 y buena parte de la siguiente ante la pasividad del Estado. La definición de la autonomía universitaria fue dejada por la Constitución Nacional en manos del Congreso de la Nación, quién haciendo uso de sus atribuciones dictó la Ley de Educación Superior. Al hacerlo el Poder Legislativo no hizo más que brindar el marco normativo superior al cual debe adecuarse la autonomía universitaria. Si ése era el marco que algunas universidades nacionales no deseaban, es materia de otra discusión. La UBA al tildar de inconstitucional la ley no hace más que definir que no acepta otro límite más que los propios, dinámica que se encuentra muy lejos de aquella que define el concepto de autonomía.

Además, en la resolución 2.178/95 el C.S. retoma la dialéctica de la confrontación con el Estado Nacional, en términos confusos: *"Ratificar públicamente el compromiso, si se aprobara el texto del proyecto de ley que recibiera media sanción de la H. Cámara de Diputados y esa ley se pusiera en vigencia, de no arancelar los estudios de grado"*. La Ley de Educación Superior, a partir de su entrada en vigencia no establece de ninguna manera tasas o aranceles para los estudios de grado, sino simplemente la posibilidad de que las casas de estudio que lo considerasen conveniente puedan hacerlo. Si esta conducción de la UBA realmente tenía ese compromiso, sencillamente debía mantener el *statu quo* sin más. Al introducir este párrafo en esta resolución no queda suficientemente claro si la ley establece lo que

en definitiva estableció o si mandaba arancelar los estudios de grado y la universidad se oponía al igual que lo hacía con el resto de la ley. De cualquier forma se generaba una alarma innecesaria que contribuía a exacerbar los ánimos en contra del Estado y a brindarle un mejor posicionamiento a la UBA en la lucha contra quien la creó y es su principal fuente de financiamiento.

Más gravedad reviste la resolución 4.168 de 1996 donde el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires decide "*establecer que los decretos 770/96 y 771/96 son inaplicables en el ámbito de esta Universidad*".²³

Según la normativa vigente y la doctrina y jurisprudencia que la sustenta, los actos administrativos, tal los citados decretos, tienen dos caracteres a saber: la "presunción de legitimidad" y la "ejecutoriedad". Por el primero de ellos se supone que el acto administrativo fue emitido conforme a derecho, "*...es decir que su emisión responde a todas las prescripciones legales*" (Marienhoff 1988, 368/9), esta presunción no es de manera alguna absoluta, ya que no puede argüirse que siempre la administración pública actuará ajustando su conducta a derecho, pues en la práctica podría no hacerlo. Sin embargo, quienes pretendan que un acto administrativo es ilegítimo deberán concurrir a la justicia, alegar y probar este extremo y entonces obtener una sentencia judicial que así lo declare; los jueces no pueden declarar de oficio la ilegitimidad de un acto emanado de la Administración Pública so pena de contrariar el principio republicano de división de poderes. También es posible, si el acto no ha surgido de acuerdo con los requisitos y exigencias establecidas por el ordenamiento jurídico vigente y siempre y cuando tal ilegalidad sea manifiesta en el mismo acto, que el mismo pierda la presunción de legitimidad, con todo lo que ello implica, inclusive la suspensión del mismo (Marienhoff 1988).

El segundo de los caracteres del acto administrativo, su ejecutoriedad, significa que "*...la Administración misma y por sus propios medios, lo hace efectivo poniéndole en práctica*" y "*...deriva, en síntesis, del carácter público de la actividad que tiende a satisfacerse mediante tal acto*" (Marienhoff 1988: 374). También en este caso puede sostenerse que la ejecutoriedad de los actos administrativos no constituye un principio absoluto y que los admi-

nistrados poseen los medios jurídicos para impugnar el acto que lesione sus derechos o intereses, enervando de esta manera su ejecución y efectos. Puede afirmarse entonces que estos dos caracteres, presunción de legitimidad y ejecutoriedad, "*... se complementan, surgiendo de esa conjunción la posibilidad jurídica de que el acto sea puesto inmediatamente en práctica*" (Marienhoff 1988: 368).

En el caso de la presente resolución, la Universidad de Buenos Aires, en todo caso, debió proceder de la misma manera que en la resolución 1926/95 ya analizada, donde le solicitaba al Poder Ejecutivo Nacional su exclusión del decreto 290/95 u ocurrir a la justicia como posteriormente hizo en ese caso. Tampoco surge ningún tipo de ilegalidad manifiesta de la norma estatal que presuma la inaplicabilidad del decreto, habida cuenta que la misma universidad cita en sus considerandos un fallo de la justicia laboral, instado por la Confederación General del Trabajo,²⁴ declarando la inconstitucionalidad de estos decretos, idéntico camino debió recorrer la Universidad de Buenos Aires y no arrogarse facultades judiciales decidiendo que una norma emanada por el superior le era inaplicable. Claramente y a tenor de la definición de autonomía a la que se arribó en el capítulo primero, esta conducta de la UBA excede en mucho las facultades que aun aquellos que le otorgan a la autonomía universitaria mayores atribuciones pudieran asignarle.

Por otra parte, es posible que en el fondo de la cuestión la universidad tuviese razón en su planteamiento, ya que una entidad autárquica puede administrar su patrimonio de acuerdo con la normativa que le dio origen, y si así no fuese en todo caso el planteo no parecería descabellado, siempre y cuando se respetasen los pasos establecidos en el ordenamiento jurídico vigente; es decir bastaba con que la UBA en sus considerandos invocase su autarquía y solicitase al Poder Ejecutivo su exclusión de los decretos y en caso negativo recurrir a la justicia o plantear directamente la inconstitucionalidad de los mismos. De hecho, en esta resolución, como en otras (verb. Resol. 4516 del 23/10/96) aparece claramente el argumento autárquico de esta manera: "*La autar-*

²³ Estos decretos de fecha 15 de julio de 1996 establecían un nuevo régimen de asignaciones familiares, que comprendía a los trabajadores del sector público nacional.

²⁴ La Confederación General del Trabajo es una de las centrales obreras de la República Argentina que nuclea trabajadores de diversos gremios reconocidos por la Nación. Actualmente es aquella que posee más cantidad de afiliados en el orden nacional.

quía, en permanente retroalimentación con la autonomía, debe ser entendida como la plena capacidad que tienen las Universidades Nacionales, para administrar y disponer de los recursos que se le asignan a cada una de ellas, mediante los subsidios previstos en la ley de presupuesto; así como también, la plena capacidad para obtener, administrar y disponer los recursos propios que se generen como consecuencia del ejercicio de sus funciones”.

Sin embargo la casa de estudios no se contenta con arrogarse las facultades que le corresponderían a una instancia judicial en su parte resolutoria, sino que también en sus considerandos manifiesta que habida cuenta que los decretos invocan el trámite previsto para los decretos de necesidad y urgencia *“...hasta que no se componga la Comisión Bicameral que la Constitución establece como etapa de tránsito del procedimiento de los decretos de necesidad y urgencia... el Poder Ejecutivo Nacional está inhibido del dictado de esos decretos”*. En efecto, en la reforma constitucional de 1994, se estableció en el inciso 3° del artículo 99 un procedimiento por el cual los decretos que reunieran estas características debía ser sometidos a un tratamiento especial en el Congreso de la Nación, por parte de una Comisión Bicameral que debía crearse y posteriormente por el pleno del organismo. Lo cierto es que hasta julio del 2002 esa comisión no ha sido creada, aunque no obstante ello el P.E.N. ha seguido emitiendo decretos de necesidad y urgencia sin que la justicia arribase a una conclusión siquiera remotamente aproximada a la de la Universidad de Buenos Aires. Lo grave de ello, no es que un cuerpo científico de la universidad emita y publique un dictamen donde se sostenga ello, sino que esta consideración constituye uno de los fundamentos por los cuales, un cuerpo político de gobierno de la UBA decide apartarse notoriamente del orden jurídico vigente.

Inclusive, después de lo analizado en la resolución precedente, resulta cuando menos extraño que en una resolución bastante posterior en el tiempo (Resol. Del C.S. 5011 del 13/12/00) la UBA reconozca que *“...este Consejo Superior carece de competencia para expedirse sobre cuestiones que se encuentran sometidas a decisión de órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de la opinión que sobre ellas puedan expresar, a título personal, los docentes e investigadores de la Universidad de Buenos Aires”*. Sin embargo, esto no hace más que corroborar aquello que ya se dijera en la introducción del presente capítulo, el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires, de

ninguna manera manifestará claramente en sus resoluciones postulados que impliquen contrariar o exceder el ordenamiento jurídico vigente, de allí viene de suyo la importancia del presente análisis que implica desentrañar el significado de esas posturas.

Muy interesante resulta examinar la conjunción de dos resoluciones del Consejo Superior que tienen apenas poco más de un año de diferencia. Ellas son la resolución 3927 del 26/4/00 y la resolución 5404 del 9/5/01. En la primera de ellas y ante la resolución N° 95 del Ministerio de Educación de la Nación que establecía que las instituciones de educación superior que promocionaban o publicitaban carreras de posgrado debían exhibir la instancia de acreditación en que se encontraban ante la CONEAU y que en el momento de la inscripción cada aspirante debía ser fehacientemente notificado sobre la situación de la carrera de posgrado en la que se matriculaba en lo que respecta a la instancia de matriculación ante dicho organismo, la Universidad de Buenos Aires resolvió entre otras cuestiones las siguientes:

- *“Suspender la presentación de los programas de posgrado de esta universidad a las convocatorias efectuadas por la CONEAU.”*

- *“Hacer Saber a todas las unidades académicas de la Universidad que la publicidad del estado del proceso de acreditación y/o la categorización asignada por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) no se incluirá en la información que se dé a través de medios de comunicación o en el momento de la inscripción de los aspirantes a cursar estudios de posgrado en esta Universidad.”*

- *“Encomendar al Rectorado el diseño y la elevación a este Consejo Superior, en un plazo no mayor de SESENTA (60) días hábiles de un sistema externo de evaluación de los programas de posgrado de esta Universidad con intervención de expertos externos, preferentemente extranjeros de reconocida trayectoria internacional y de organismos extranjeros o internacionales de evaluación con reconocida experiencia en este campo.”*

- *“Solicitar al Ministerio de Educación de la Nación, sin que esto implique ninguna clase de reconocimiento de potestades evaluatorias de la CONEAU, inconstitucionales y, por ende, no aplicables al ámbito de la Universidad de Buenos Aires, se extremen las medidas tendientes a dar mayor validez y confiabilidad a las evaluaciones de la CONEAU, a fin de evitar irregularidades como las que surgen de los considerandos de la presente y de los análisis de los dictámenes obrantes en los anexos I y II.”*

Los fundamentos principales para arribar a tal resolución se encuentran en los considerandos de la misma, siendo los principales los siguientes:

- El fallo de primera instancia en el fuero Contencioso Administrativo Federal, en la causa "UBA c/ Estado Nacional s/ proceso de conocimiento" dictada por el Juez Martinelli que declaraba la inconstitucionalidad y consecuente invalidez en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires de los artículos 42, 43, 46, inc. (b) de la Ley de Educación Superior N° 24.521 y, en lo pertinente, de los artículos 5° y 7° del decreto reglamentario 499/95.

- La presentación voluntaria de la UBA, a pesar del fallo citado ante la CONEAU.

- Las diferencias entre la Universidad de Buenos Aires y la CONEAU con respecto a los criterios de evaluación utilizados por esa comisión.

Lo cierto es que si bien la universidad había tenido un pronunciamiento judicial que la habilitaba para no presentar sus posgrados ante la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, la realidad implica que la UBA desde los prolegómenos de la ley ya se resistía a ser evaluada por este organismo. Ello puede observarse en un dictamen anexo a la resolución 445/94, donde la institución realizó un análisis del entonces proyecto de Ley de Educación Superior, donde con respecto a la evaluación externa propuesta y específicamente en cuanto a la CONEAU expresaba consideraciones como las siguientes:

- Refiriéndose a la autonomía académica sostenía el dictamen que la misma se veía limitada debido a que *"...se determinan cuáles son los posgrados exclusivos de las universidades (art. 31), los que deben ser acreditados por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria..."*.

- Con respecto a la CONEAU, la caracterizaba como *"...una conciencia supervisora de la conciencia moral..."*, y en cuanto a su integración y a la del Consejo Universitario manifestaba que la misma hacía *"...altamente sospechosos a estos cuerpos de un sesgo oficialista que debiera evitarse en cualquier legislación bajo cualquier gobierno"*.

Puede advertirse con claridad que aun mucho tiempo antes de la aprobación de la L.E.S., la UBA tenía fuertes preconceptos frente a la evaluación externa propuesta y a la CONEAU. Habida cuenta que el tema de la evaluación universitaria será tratada al analizar el proceso

judicial en el cual la Universidad de Buenos Aires solicitó la inconstitucionalidad de determinados artículos de la Ley de Educación Superior, no se considera oportuno extenderse demasiado sobre el fondo del asunto en el presente capítulo. Sin embargo es menester realizar una aclaración sobre la composición de la CONEAU: según el artículo 47 de la ley 24.521 la misma se integrará con doce miembros, designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismo: tres (3) por el Consejo Interuniversitario Nacional, uno (1) por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (compuesto por los rectores o presidentes de las universidades privadas), uno (1) por la Academia Nacional de Educación, tres (3) por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación, y uno (1) por el Ministerio de Educación.

El análisis de la composición de la CONEAU, entonces, no permite inferir "per se" el sesgo oficialista al que se refiere el C.S., quizá podría realizarse alguna crítica sobre el número de diputados y senadores sobre el total de la comisión, pero valga aclarar que los mismos nunca pertenecieron a un mismo partido político en la breve historia del organismo.

Sin embargo la prueba más acabada de que la resistencia de la Universidad de Buenos Aires no se funda en el supuesto sesgo oficialista o en que la CONEAU es una conciencia supervisora de la conciencia moral, sino que su resistencia es a ser evaluada en forma externa, lo constituye la resolución 5404 del 9/5/2001. En la misma se resuelve dejar sin efecto la resolución 3927/2000 en lo referido a la no presentación a las convocatorias por la acreditación de los posgrados efectuadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria y a la no publicación de sus resoluciones y autorizar a todas las unidades académicas a dar publicidad a las acreditaciones y categorizaciones de sus programas de posgrado efectuadas hasta el presente o las que se realicen en el futuro por la CONEAU.

Se esgrimen como fundamento de esta decisión absolutamente contraria a la sostenida en la resolución ya analizada del año anterior *"...las conversaciones mantenidas entre el Rector y el Presidente de la Comisión así como la documentación aportada por éste culminaron en la suscripción de notas intercambiadas que figuran en el anexo I y II de la presente resolución, en las que se manifiesta la*

voluntad expresa de la CONEAU para realizar acciones orientadas al mejoramiento progresivo de los mecanismos de evaluación que diseña e implementa y de la Universidad por contribuir a ese proceso." y que *"...la Universidad de Buenos Aires está interesada en el establecimiento de un sistema de evaluación que respetando los principios inalienables de autonomía y de libertad académica que son esenciales a la institución universitaria y que tienen rango constitucional, tal como le ha sido reconocido en sede judicial a esta universidad, contribuya a dar mayor transparencia a las actividades desarrolladas por las Universidades"*.

Lo cierto es que no había cambiado ni la composición de la CONEAU ni la caracterización que oportunamente la universidad realizará sobre la comisión. Es decir si la postura era contraria a la comisión las cosas seguían igual que antes. La realidad es que en el lapso de tiempo que media entre una resolución y otra la UBA había negociado con la CONEAU (tal cual se ha visto reconoce la misma institución) los criterios mediante los cuales aceptaba ser evaluada y lo pudo hacer merced a su gran influencia dentro del sistema universitario nacional, posibilidad vedada a otras instituciones. Lo grave no es que una universidad manifieste desacuerdos sobre los criterios con los cuales es evaluada y que se generen discusiones sobre el particular que incluso puedan llegar a ser definidas en sede judicial. La gravedad reside en la actitud compulsiva de la Universidad de Buenos Aires que se resistió a ser evaluada hasta que acordó criterios bajo los cuales consideró conveniente acceder a esta instancia, obligatoria para los demás integrantes del sistema. No es un dato menor conocer que las evaluaciones anteriores, que motivaron realmente el dictado de la resolución 3927/00, dieron lugar a categorizaciones notoriamente bajas.

Otro aspecto que no sería ajeno a la revisión de esta postura por parte de la UBA podría haber sido la presión de ciertos decanos, entre ellos Andrés D'Alessio de la Facultad de Derecho, Pablo Jacovkis de la Facultad de Ciencias Exactas, Aníbal Franco de la Facultad de Veterinaria y Fortunato Mallimaci de la Facultad de Ciencias Sociales (según diario *La Nación* de fecha 29 de mayo del 2001, página 9 del suplemento Cultura), debido a que en el marco de un mercado de fuerte competencia en cuanto a la oferta de posgrados, aquellos ofrecidos por la Universidad de Buenos Aires partían con una clara desventaja ante la demanda al no poseer la acreditación de la CONEAU.

Por otra parte de ningún documento del Consejo Superior se desprende que dentro de los sesenta días ni en ninguna otra fecha se haya conformado el sistema externo de evaluación con intervención de expertos externos preferentemente extranjeros de reconocida experiencia internacional y organismos extranjeros.

En síntesis, de las resoluciones analizadas se desprende que la UBA concibe como una importante limitación a su autonomía la evaluación de las carreras y posgrados que dicta por parte de un organismo externo a ella, en este caso la CONEAU.

C. Breves conclusiones

En este capítulo se han examinado veinte resoluciones emitidas por el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires entre los años 1994 y 2001. A través de ellas se ha intentado comprender cuáles son los alcances y límites que el concepto de autonomía universitaria tiene para la institución citada. Este objetivo terminará de completarse en el capítulo siguiente cuando se analice la presentación judicial que realizara la UBA a los efectos de oponerse a determinados artículos de la Ley de Educación Superior.

Sin embargo, a través del estudio de esta documentación ya puede decirse que se ha comenzado a transitar la comprensión de las atribuciones y límites que la Universidad de Buenos Aires manifiesta poseer a través de la autonomía universitaria.

Ha podido observarse en el desarrollo del análisis un "in crescendo" en el tenor de las resoluciones con respecto a la conceptualización de la autonomía universitaria partiendo de aquellos donde la UBA al igual que otros entes con las mismas características intenta mejorar su posicionamiento como ente autónomo hasta aquellas donde más claramente se excede el marco no sólo de la autonomía como concepto jurídico liso y llano sino también de aquellos conceptos que consignan una amplia autonomía universitaria como el de Carlos Sánchez Viamonte (1968).

También puede concluirse que aun en el caso de aquellas resoluciones donde aparentemente la institución no excedería el marco de la

autonomía universitaria existe una propensión donde subyace una fuerte ideología en el sentido de que este tipo de autonomía es superior al de otros entes con las mismas características.

Por otra parte también pudo observarse un eje discursivo que corta transversalmente todas, o casi todas las resoluciones, del organismo, tendientes a establecer una dialéctica de confrontación con el Estado y sus sucesivos gobiernos. Esta estrategia para posicionarse frente a la sociedad busca normalizar una dicotomía entre la institución que defiende la educación pública, de las que la autonomía universitaria es uno de sus componentes más significativos, y un Estado perverso que pretende a través de su accionar destruir esa misma educación.

Las últimas resoluciones estudiadas son aquellas en las cuales la Universidad de Buenos Aires escapa a los parámetros de cualquier definición de autonomía posible, de acuerdo con la caracterización realizada en el capítulo 1. Por supuesto en ningún caso, tal cual fuese adelantado en la introducción al presente capítulo, el organismo pretende que las atribuciones manifestadas como parte integrante del concepto autonómico excedan el marco de la autonomía universitaria o poseer cualquier otro estatus jurídico.

Por último y para finalizar estas breves conclusiones, también ha comenzado a quedar claro que para la institución la única concepción posible de autonomía universitaria es aquella que ella misma posee, pero que no encuentra, por lo menos en esa amplitud, antecedentes legislativos, jurisprudenciales ni doctrinarios que lo avalen.

CAPÍTULO 4

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (UBA) c/ ESTADO NACIONAL

A. Introducción

En año 1995, luego de sancionada la Ley de Educación Superior, la Universidad de Buenos Aires, a través de su representante legal, el rector Oscar Shuberoff, se presenta a la justicia contencioso administrativa²⁵ a los efectos de solicitar la declaración de inconstitucionalidad de algunos artículos de la norma en cuestión.

El análisis de esta demanda es de suma importancia a los fines de este estudio, ya que allí la UBA manifiesta en forma concreta los alcances que le asigna a la autonomía universitaria y consecuentemente su posición frente a los alcances de la Ley 24.521 y los argumentos con los cuales sostiene sus posturas. Por otra parte y si bien algunas de estas cuestiones ya se han analizado en el capítulo anterior, esta demanda forma un corpus unificado que permite vislumbrar en toda su extensión los alcances que el término autonomía posee para esta casa de estudios. Además es del caso resaltar que algunos cuestionamientos que la casa de estudios realizó a través de sus resoluciones (verb. la sustracción de la universidad al régimen económico financiero establecido en los artículos 130 y 131 de la ley 24.156 y ratificado en el artícu-

²⁵ Según Palacio: "En términos generales, el carácter contencioso administrativo de una causa judicial se halla determinado por la concurrencia de dos factores: el subjetivo, que está dado por la circunstancia de ser parte en el conflicto un órgano de la Administración Pública, y el objetivo, que deriva de la naturaleza de la norma o normas aplicables" (1990: 524).