

ISSN 0041-8935

Universidades

Año LXIII · Nueva Época · n. 56 · abril - junio · 2013 · \$30.00



UNAM

Consejo Ejecutivo
Unión de Universidades de América Latina y el Caribe

PRESIDENTE:

Dr. Gustavo García de Paredes
Rector de la Universidad de Panamá
(Panamá, Panamá)

VICEPRESIDENTES:

Vicepresidente (Región Andina)

Dra. Rosa Amalia Cuervo Payeras
Rectora de la Universidad de Boyacá
(Boyacá, Colombia)

Vicepresidente (Región Cono Sur)

Dr. Fernando Tauber
Rector de la Universidad Nacional de La Plata
(La Plata, Argentina)

Vicepresidente (Región Centroamérica)

Mtra. Sandra León Coto
Rectora de la Universidad Nacional de Costa Rica
(Heredia, Costa Rica)

Vicepresidente (Región el Caribe)

Dr. José Andrés Aybar Sánchez
Rector de la Universidad del Caribe
(Santo Domingo, República Dominicana)

Vicepresidente (Región México)

Mtro. Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla
Rector General de la Universidad de Guadalajara
(Guadalajara, México)

Vicepresidente (Región Brasil)

Dra. María Lúcia Cavalli Neder
Rectora de la Universidade Federal de Mato Grosso
(Cuiabá, Brasil)

Vicepresidente de Organizaciones y Redes

Dr. Juan Alfonso Fuentes Soria
Secretario General del Consejo Superior Universitario Centroamericano, CSUCA(Guatemala, Guatemala)

VOCALES:

Vocal de Integración y Desarrollo Institucional

Lic. Carlos Alberto Voloj Pereira
Rector Magnífico de la Universidad Católica de Santa María
La Antigua (Panamá, Panamá)

Vocal de Docencia

VACANTE

Vocal de Cooperación y Estudio

Dr. Germán Anzola Montero
Rector de la Universidad de Ciencias Aplicadas
y Ambientales (Bogotá, Colombia)

Vocal de Investigación Científico-Técnica

Dr. Henning Jensen Pennington
Rector de la Universidad de Costa Rica
(San José, Costa Rica)

Vocal de Organizaciones y Redes

VACANTE

**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DEFENSA DE LA
AUTONOMÍA UNIVERSITARIA:**

M.V.Z. Rubén E. Hallú
Rector de la Universidad de Buenos Aires
(Buenos Aires, Argentina)

SECRETARIO GENERAL:

Dr. Roberto Escalante Semerena
(México, D.F.)

Universidades

DIRECTOR

Roberto Escalante Semerena

EDITOR

Antonio Ibarra Romero

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES Y EDICIÓN

Gisela Rodríguez Ortiz

COMITÉ EDITORIAL

Gustavo García de Paredes, José Narro Robles, Rosa Amalia Cuervo Payeras, Fernando Tauber, Sandra León Coto, José Andrés Aybar Sánchez, Enrique Fernández Fassnacht, Helgio Henrique Casses Trindade, Juan Alfonso Fuentes Soria, Carlos Alberto Voloj Pereira, Teresa Rescala Nemtala, Germán Anzola Montero, Henning Jensen Pennington, Bernardo Rivera Sánchez, Rubén E. Hallú

FORMACIÓN Y TIPOGRAFÍA

Olivia González Reyes

PORTADA E IMÁGENES DE INTERIORES

José Porras

La versión digital de esta revista se encuentra en:

<http://www.udual.org/revistauniversidades>

Universidades está indizada en:

- Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa (IRESIE)
www.iisue.unam.mx/iresie
- Sistema Regional de Información en Línea para revistas científicas en América Latina, el Caribe, España y Portugal. (Latindex_Catálogo)
- Red de revistas científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Redalyc)

Universidades es una publicación trimestral editada por la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, UDUAL, especializada en asuntos de educación superior, en donde se analiza la dinámica, situación y perspectivas en esta área. Asimismo, conforma una tribuna para el pensamiento universitario en general y muy particularmente para el que emana de las instituciones afiliadas a la Unión, por lo que el material que publicamos es representativo de múltiples sectores de opinión. La proyección de nuestra revista es hacia toda América Latina, además de otras instancias de Europa y Estados Unidos. Toda la correspondencia deberá mandarse a la jefa del Departamento de Publicaciones de la UDUAL, licenciada Gisela Rodríguez Ortiz al Apartado Postal 70-232, delegación Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F. Tel. +52(55) 5622 0097, Fax 5622 0092.
correo-e: udual1@unam.mx y gisela.rodriguez@udual.org

Con respecto a suscripciones y ventas, favor de dirigirse con el C.P. Víctor Manuel González Pérez, Edificio UDUAL, Circuito Norponiente de Ciudad Universitaria (a un costado del Estadio Olímpico), México, D.F. Tel. +52(55) 5622 0093. Fax 5616 2383.

ISSN 0041-8935. Publicación periódica.

Año LXIII, Nueva época, n. 56, abril-junio 2013.

El número 56 de la revista *Universidades* se terminó de imprimir en abril de 2013. El tiraje consta de 300 ejemplares y la impresión estuvo a cargo de IMPRESO 169, Monrovia No.1101-bis, Col. Portales, deleg. Benito Juárez, México, D.F. Tel. +52(55) 5688 7209

2 PRESENTACIÓN

Dossier

5 DIEZ RESPUESTAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR A LOS DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS CARLOS TÜNNERMANN BERNHEIM

15 COMENTARIOS AL ARTÍCULO DE CARLOS TÜNNERMANN BERNHEIM SALOMÓN LERNER FEBRES

Academia

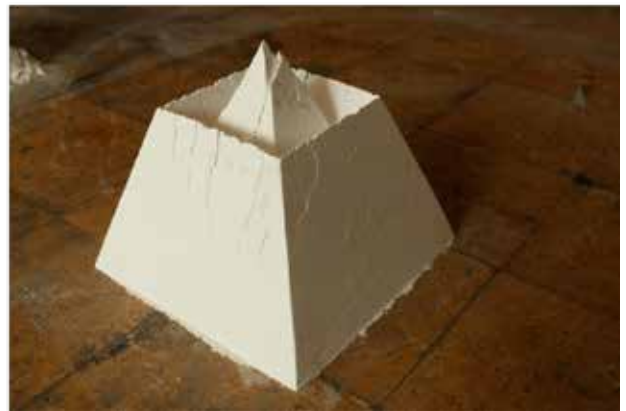
20 POR LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN BRASIL: EL PRONERA EN EL MARCO DE LA LUCHA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES CAMPESINOS LIA PINHEIRO BARBOSA

32 LOS REGLAMENTOS EMITIDOS POR LAS UNIVERSIDADES NACIONALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARGENTINO MARCELA S. MOLINA

Plástica

60 JOSÉ PORRAS





En esta entrega de nuestra revista *Universidades*, la número 56, damos cuenta de una preocupación persistente para el futuro del sistema universitario: la definición de los ejes de una transformación institucional en una época de globalización, competitividad y reclamos de derechos y agendas sociales de inclusión e igualdad.

Gracias a las inquietantes reflexiones de Carlos Tünnermann, que cautivan y preocupan, podemos advertir la enorme importancia de una discusión que implique repensar los fundamentos de nuestras instituciones de educación superior en su “pertinencia social integral”, poniendo en el centro la calidad de la educación y los valores de una sociedad democrática y plural que responda a los desafíos de la inclusión social y la interculturalidad del mundo de hoy.

Los modelos que hemos construido, en ocasiones tras siglos de vida universitaria, se desencuentran con la demanda de una época en que la nueva “sociedad del conocimiento” promueve, pese a su carácter abierto y global, una asimetría en el acceso al mismo y una consecuente desigualdad entre naciones, grupos sociales y comunidades culturales. La nueva agenda de las universidades, públicas y privadas, suponen hacer de la calidad y la pertinencia social un nuevo esquema de visión y misión. Este debate, bien glosado en el texto de Tünnermann, nos abre una serie de acertijos pero también refrenda nuestras convicciones sobre el papel de las universidades como “aleros a la innovación, imaginación y creatividad” pero también como actores de proyectos nacionales endógenos, humanos y sostenibles. Es preciso asumir críticamente la globalización.

En una línea convergente de reflexión, los comentarios del rector Salomón Lerner Febres aportan otra dimensión de este nuevo dilema y quehacer universitario: responder al reclamo de la educación como derecho social y bien público, sin cancelar el derecho de asociación y empresa para alcanzarlo. La educación privada que asume el compromiso de su pertinencia social, en tanto ideal histórico del “ejercicio de razón abierta e



informada”, implica hacer de la calidad un referente de legitimidad. Así, el compromiso para hacer realidad el derecho a la educación no debe privarnos del componente privado del sistema universitario, pero sí reclamar de aquella una educación de calidad pertinente al contexto social de entorno.

Por contraste, las experiencias de gestión de la educación, en tanto proyecto de inclusión y equidad social, encuentran en el Programa Nacional de Educación para la Reforma Agraria (PRONERA) del Brasil un ejemplo excepcional por sus alcances y su modelo de apropiación y construcción de una educación popular. En su trabajo, Lia Pinheiro nos da cuenta de un paradigma de gestión educativa fincado en el corazón mismo de los movimientos campesinos y la reforma agraria brasileña, que implica un arco educativo que va de la alfabetización a la educación profesional. Una historia que podría replicarse en nuestro continente, acudiendo a la agencia social y voluntad política, que fortalecen a la educación como patrimonio social del desarrollo.

Finalmente, la complejidad de la “nueva autonomía universitaria”, apreciada desde las reglamentaciones que le otorgan “garantía institucional” de auto-organización, auto-regulación y auto-administración en lo académico, científico y de extensión, encuentra en la experiencia argentina un derrotero a considerar, ya que como señala Marcela Molina en su estudio, la “previsión constitucional de la autonomía de la universidad pone en crisis las nociones tradicionales sobre el reglamento administrativo: se trata de una nueva categoría de reglamento”. Y ello conviene tenerlo en cuenta a la luz de los procesos de globalización del conocimiento, la regionalización de acuerdos y normas de validación de estudios y los referentes de las nuevas formas de “propiedad intelectual”.

Por último, la sección de plástica da cuenta del trabajo creativo y multi-dimensional de José Porras, para quien el espacio es un ámbito de reflexión de formas, líneas y dimensiones. Su talento puede advertirse en el grabado, la escultura y la instalación. Los planos de líneas y sombras del grabado, las texturas de materiales y formas, así como la torsión simbólica de maderas nos remiten a una búsqueda de expresiones de lo efímero y lo contingente. Hay talento en nuestros jóvenes.



Roberto Escalante, Secretario General.

DIEZ RESPUESTAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR A LOS DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS

CARLOS TÜNNERMANN BERNHEIM

Ex-presidente de la UDUAL

Correo electrónico: ctb@cable.net.ni

Frente a los desafíos provenientes del conocimiento contemporáneo y de la sociedad global, es urgente estructurar las respuestas de las instituciones de educación superior. En primer lugar, y ante un mundo en constante proceso de cambio, la educación permanente aparece como la respuesta pedagógica estratégica que hace de la educación asunto de toda la vida y dota a los educandos de las herramientas intelectuales que les permitan “aprender a aprender” y adaptarse a los nuevos requerimientos del mundo social y laboral, y a la expansión y obsolescencia del conocimiento. No es así extraño que la revalorización del concepto de educación permanente sea vista como el suceso más importante ocurrido en la historia de la educación de la segunda mitad del siglo XX. La educación permanente se corresponde con las características de la sociedad contemporánea, donde el aprendizaje no puede circunscribirse a los años escolares y se vuelve imperativa la reintegración del aprendizaje y la vida. Su fundamento antropológico radica en la capacidad de los seres humanos de educarse mientras viven. De esta manera, a la idea de la educación como preparación para la vida sucede la idea de la educación durante toda la vida.

El imperativo del cambio implica una Universidad al servicio de la imaginación y la creatividad, y no únicamente al servicio de una estrecha profesionalización

como, desafortunadamente, ha sido hasta ahora entre nosotros. La educación superior, de cara al siglo XXI, debe asumir el cambio y el futuro como consustanciales de su ser y quehacer.

Analizaremos con mayor detenimiento las diez respuestas más importantes que la educación superior está ensayando para hacer frente a los desafíos antes reseñados.

1. Resignificación de la función social de la Universidad y de su Autonomía

En el debate internacional ha adquirido gran relevancia el tema del compromiso social de la Universidad. Desde la Reforma de Córdoba de 1918, la función social de la Universidad se incorporó al quehacer universitario latinoamericano, más allá de las funciones clásicas de docencia, investigación y extensión. Sin embargo, en una primera etapa, se creyó que tan importante función podía ser atendida con los programas de extensión universitaria, generalmente limitados a la difusión cultural. En las últimas décadas, el concepto de “extensión universitaria”, que en un principio se refirió más que nada a la proyección del trabajo de la Universidad en su sociedad, ha evolucionado,

en buena medida por la influencia de las ideas de Paulo Freire, hasta asumirse como un proceso de comunicación de doble vía entre la Universidad y la sociedad, abandonando los esquemas paternalistas o asistencialistas.

En la actualidad, se estima que la función social de la Universidad encuentra su mejor expresión cuando se identifica como el cumplimiento de su responsabilidad social. En el caso de nuestra región, la Universidad en América Latina tiene el deber histórico e ineludible de repensarse, de redefinir su misión en el momento actual y asumir resueltamente su responsabilidad social, lo que implica integrarse plenamente a su sociedad y promover un diálogo constructivo con todos los sectores que la componen.

Esto implica asumir un concepto de pertinencia social integral, es decir, estar plenamente consciente de que la relevancia de su trabajo será evaluado en función de su compromiso social y de que éste genere beneficios concretos a su sociedad, priorizando, por razones éticas, los sectores más desfavorecidos.

La responsabilidad social universitaria contribuye a clarificar y fortalecer la relación Universidad-Sociedad. Las cuatro funciones universitarias: gestión, docencia, investigación y extensión, cuando son ejercidas con una perspectiva ética, contribuyen a poner de manifiesto esa responsabilidad, de la que deben ser protagonistas todos los estamentos universitarios: directivos, administradores, docentes, investigadores, extensionistas y, principalmente, los estudiantes. Consecuente con este criterio y de la necesidad de una integración creativa Universidad-Sociedad, existe la posibilidad de hacer de la responsabilidad social el eje de la acción universitaria.

La Universidad es un espacio privilegiado para el desarrollo de la reflexión crítica, la formación de ciudadanos y profesionales conscientes de sus responsabilidades cívicas y comprometidos con el desarrollo humano y sostenible de su nación. Para ello, el oficio universitario debe inspirarse en los valores democráticos, la inclusión, la interculturalidad y el análisis de la problemática de su

contexto para contribuir a la solución de los grandes problemas nacionales.

2. Nuevas perspectivas de la pertinencia y calidad de la educación superior

Pertinencia y calidad son dos exigencias ineludibles de la educación superior contemporánea y de las políticas orientadas a su futuro desarrollo. La Conferencia Regional sobre Educación Superior (CRES-2008), celebrada en Cartagena, Colombia, como preparatoria de la Conferencia Mundial, dejó claramente establecido que la obligación, tanto del sector público como del privado, es ofrecer una educación superior con calidad y pertinencia. Además, afirmó que “la calidad es un concepto inseparable de la equidad y la pertinencia”. A su vez, la Segunda Conferencia Mundial (París, julio de 2009), en su comunicado final proclamó que “se deben perseguir, al mismo tiempo, metas de equidad, pertinencia y calidad”.

El concepto de pertinencia se ciñe al papel que la educación superior desempeña en la sociedad y lo que ésta espera de aquélla. La pertinencia tiene que ver con la Misión y la Visión de las instituciones de educación superior, es decir, con su ser y su deber ser, con la médula de su cometido, y no puede desligarse de los grandes objetivos y necesidades de la sociedad en que están inmersas ni de los retos del nuevo contexto mundial. Este concepto ha evolucionado hacia una concepción amplia y a su estrecha vinculación con la calidad, la equidad y la responsabilidad social. Y es que la Universidad es una institución cuyo referente es la sociedad y no únicamente el mercado.

Es evidente la interdependencia que existe entre pertinencia y calidad, al punto que podemos afirmar que la una presupone a la otra, como las dos caras de una misma moneda. En los procesos de evaluación institucional, la valoración de la calidad y de la pertinencia social deberían recibir la misma atención, lo que no ha sido así hasta ahora, por el predominio de la preocupación

por la calidad. Los esfuerzos por la pertinencia no han sido tan significativos como los empeños por la calidad.

La evaluación de la educación superior comprende la evaluación de los productos de cada proceso y de los procesos mismos y no se limita al juicio, como algunos pretenden, sobre el diseño y la organización curricular, los métodos pedagógicos, ni a la constatación de si son o no suficientes los recursos disponibles. Debe ir más lejos, pues un currículo universitario refleja, o debería reflejar, la concepción que se tiene frente al ser humano, la sociedad y el conocimiento. La calidad debe, entonces, evaluarse teniendo como referente el grado de cumplimiento de la Misión de la Universidad, tal como ella misma la ha definido.

Por su carácter multidimensional, en la calidad educativa intervienen varios factores. Sin embargo, cada vez más se acepta que la calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de los docentes y de los estudiantes. Incluso, hay quienes afirman que en el futuro la calidad de los estudiantes será el factor decisivo para apreciar la calidad de una universidad. Otro factor que adquiere nueva relevancia es la calidad del ámbito educativo y del llamado "paisaje pedagógico".

3. Las redes académicas: instrumento clave de la educación superior contemporánea

Apuntamos antes que los extraordinarios adelantos de las tecnologías de la comunicación y la información tienen un gran impacto en la educación superior contemporánea. Las comunidades académicas se intercomunican instantáneamente a través de las redes cibernéticas. La Universidad del futuro necesariamente tiene que integrarse a las redes académicas y de cooperación, y participar activamente en el mundo universitario internacional y regional. La integración de todas estas redes de investigadores y académicos en una "red de redes", conducirá a crear, paulatinamente, una verdadera comunidad universitaria mundial. El Comunicado Final de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior 2009 destacó la enorme importancia de las redes académicas en el ámbito de la educación superior y en los esfuerzos conducentes a reducir la brecha entre los países más desarrollados y los en vías de desarrollo.

Las redes académicas y de cooperación científica representan un instrumento valioso para el enriquecimiento de la vida académica en nuestras universidades. Hoy día es muy difícil que un especialista pueda aislarse de la comunidad de investigadores que trabajan su misma disciplina. Por lo tanto, las universidades deben estimular y facilitar que sus docentes e investigadores se vinculen a las redes académicas.



4. La internacionalización de la educación superior

La internacionalización de la educación superior es muy antigua, por cuanto la apasionante historia de las universidades nos muestra que éstas nacieron para servir a estudiantes provenientes de las diferentes “naciones” de la Edad Media europea. Es, a la vez, muy moderna, por cuanto la emergencia de un conocimiento sin fronteras conlleva nuevos desafíos para la educación superior. La “Declaración Mundial sobre la Educación Superior para el Siglo XXI” (1998), destacó la internacionalización de la educación superior como un componente clave de su pertinencia en la sociedad actual subrayando que se requiere, al mismo tiempo, más internacionalización y más contextualización. La internacionalización de la educación contribuye a generar un mayor entendimiento entre las culturas y las naciones, al mismo tiempo que pone las bases para lo que más hace falta en la globalización actual: la solidaridad humana y el respeto a la diversidad cultural. La internacionalización de la educación superior es también una contribución a la superación de la crisis epistemológica que vive la educación en la actualidad, que es solicitada, simultáneamente, por los requerimientos tradicionales de la sociedad nacional y los nuevos desafíos provenientes de la sociedad global. Y es que la globalización, paradójicamente, promueve procesos de homogeneización cultural y, a la vez engendra, como resistencia, regionalismos y hasta “tribalismos” exacerbados.

No cabe confundir internacionalización con transnacionalización de la educación superior. Esta última conlleva su transformación en un servicio sujeto a las reglas del mercado, con predominio de los intereses de las empresas educativas transnacionales. Mientras en la internacionalización se propugna por una cooperación internacional solidaria, con énfasis en la cooperación horizontal, basada en el diálogo intercultural y respetuosa de la idiosincrasia e identidad de los países participantes, así como por el diseño de redes interuniversitarias y de espacios académicos ampliados, en la transnacionalización

se trata de facilitar el establecimiento en nuestros países de filiales de universidades extranjeras, de promover una cooperación dominada por criterios asistenciales, y de estimular la venta de franquicias académicas. Incluye la creación de universidades corporativas, auspiciadas por las grandes empresas transnacionales, y las universidades virtuales, controladas por universidades y empresas de los países más desarrollados. Este nuevo panorama universitario comienza a configurarse en nuestros países y ha hecho surgir voces de alerta por el riesgo que representan para nuestra soberanía educativa e identidad nacional.

Los conceptos claves para resguardar, en un mundo globalizado y de mercados abiertos y competitivos, la autonomía, la libertad de cátedras y los principios esenciales que caracterizan el quehacer universitario, tal como hasta ahora lo hemos conocido, es el criterio proclamado por la Declaración Mundial sobre la Educación Superior (París, 1998), que nítidamente define la educación superior como “un bien público” y el conocimiento generado por ella como “un bien social al servicio de la humanidad”. Este concepto lo ratificó la Declaración del 2009, al asumir la educación superior como “un bien público social”.

En un mundo globalizado, la educación superior se ha vuelto un valioso producto de exportación para algunos países desarrollados, en particular los Estados Unidos, el Reino Unido, Australia y Nueva Zelandia. Hay enormes intereses económicos detrás de la pretensión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de desregular la educación superior e incorporarla como un servicio comercial más en el marco de sus competencias. Frente a esta pretensión ha surgido un movimiento mundial, de parte de los sectores académicos y científicos, para presionar a los gobiernos con el fin de que no adopten ningún compromiso que someta la educación superior al ámbito de la OMC. Los países no pueden renunciar a su derecho soberano de legislar sobre los servicios fundamentales que se brindan en sus territorios, entre ellos el educativo. Si la OMC logra convencer a nuestros gobiernos de que la educación superior es un servicio comercial y firman el respectivo convenio, toda la edu-

cación superior, pública y privada, caería en su área de competencia y, consecuentemente, se debería eliminar, a nivel nacional, cualquier restricción que impida el establecimiento de universidades extranjeras o filiales de las mismas, con recursos y facilidades que les permitirían eliminar, poco a poco, nuestras instituciones de nivel superior. Nuestros jóvenes pasarían a formarse en esas instituciones, que terminarían por desnacionalizarlos y de formarlos en valores que no se corresponden con nuestra propia identidad nacional y cultural. Además, no existiría garantía alguna de que se estimularía en ellos el pensamiento crítico y la lealtad a su país.

5. Hacia la construcción de espacios supranacionales de educación superior

A nivel mundial se constata la tendencia a configurar espacios supranacionales de educación superior, siguiendo el ejemplo del Espacio Común de Educación Superior de la Unión Europea. En América Latina se había avanzado poco en este propósito, pero reunidas en Panamá (6 y 7 de noviembre de 2008) las organizaciones nacionales, regionales y las redes universitarias de América Latina y el Caribe, bajo los auspicios del IESALC / UNESCO, la OUI y la UDUAL, acordaron la integración regional latinoamericana y caribeña y la internacionalización de la educación superior mediante, entre otras iniciativas, la construcción del Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES). Convinieron en que la creación de ENLACES “se basa en la cooperación y convergencia, que permitirá potenciar aspectos como la armonización de los currículos y las reformas institucionales, la interdisciplinariedad, la movilidad e intercambio académico, la puesta en marcha de agendas conjuntas para la generación de investigaciones con pertinencia social y prioritarias en el marco de las necesidades de formación de recursos humanos del más alto nivel científico y tecnológico con innovación, la difusión del conocimiento y la cultura, y la oferta de una gama creciente de

servicios a los distintos sectores públicos y productivos de nuestras naciones”.

6. Nuevos modelos educativos y académicos

Una tendencia notable en la educación superior contemporánea es la revisión de los procesos de transmisión del conocimiento, lo que ha llevado a revisar los métodos de enseñanza-aprendizaje, trasladando el acento de la enseñanza hacia el aprendizaje y enfatizando sobre el rol protagónico del estudiante.

La cada vez más generalizada adopción de los enfoques constructivistas, los cambios en el rol del profesor, que deviene en un facilitador del aprendizaje del alumno y la adopción de los paradigmas de la educación permanente y del aprender a aprender, han conducido a muchísimas universidades a diseñar nuevos modelos educativos y académicos, así como a revalorizar la importancia de la pedagogía universitaria.

Los especialistas coinciden en señalar que la educación debe promover la formación de individuos cuya interacción creativa con la información les lleve a construir conocimiento. Se trata de promover un aprendizaje por comprensión. De esta suerte, en cada aula donde se desarrolla un proceso de enseñanza-aprendizaje se realiza una construcción conjunta entre enseñante y aprendices. Al superarse los enfoques conductistas del aprendizaje para dar paso a los constructivistas, el aprendizaje dejó de ser un simple cambio conductual, una modificación de la conducta ocasionada por estímulos internos y externos, y pasó a ser la posibilidad de la autoconstrucción por el aprendiz de un nuevo conocimiento significativo.

El aprendizaje o los aprendizajes representan hoy día la esencia de la Universidad contemporánea. La pregunta es: ¿Qué hacer en la práctica docente para generar condiciones para un efectivo aprendizaje de los alumnos? El constructivismo, precisamente, sitúa la actividad mental del educando en la base de la apropiación del conocimiento. Un conocimiento nos lo apropiamos cuando lo

interiorizamos y lo incorporamos a nuestra estructura mental. El docente deviene así en un mediador del feliz encuentro del alumno con el conocimiento. Mas no olvidemos que el proceso de enseñanza-aprendizaje es una unidad pedagógica compartida y creativa. "Aprender a aprender" supone la adquisición de la capacidad de autoaprendizaje al cabo de un período ineludible de aprendizaje con docentes.

Estos nuevos paradigmas educativos y pedagógicos se fundamentan en los aportes de la psicología y de la ciencia cognitiva sobre cómo aprende el ser humano, y nos conducen a reconocer que el estudiante no sólo debe adquirir información sino principalmente estrategias cognitivas, es decir, procedimientos para adquirir, recuperar, juzgar y usar información. Lo que determina el aprendizaje no es lo que se enseña, sino de qué manera lo enseñado interactúa adecuadamente con lo que el estudiante ya sabe.

La nueva perspectiva de la enseñanza universitaria como una actividad investigativa, permitirá dignificar la docencia a los ojos del profesor universitario. Todo docente es, o debería ser, un investigador, no sólo en el sentido de que aporta nuevo conocimiento, sino en el sentido de que como investigador pedagógico ha logrado construir sus propios conocimientos en la disciplina que enseña, para comprenderla y aprehenderla y, posee la capacidad didáctica de enseñarla y suscitar el aprendizaje de sus alumnos.

El modelo educativo es la concreción, en términos pedagógicos, de los paradigmas educativos que una institución profesa. El modelo educativo debe estar sustentado en la historia, valores profesados, Visión, Misión, filosofía, objetivos y finalidades de la institución. Debe existir congruencia entre el modelo educativo y la organización académica de la Universidad, de suerte que puedan alcanzarse los objetivos que persigue el modelo. El modelo académico traduce en organización académica y diseño curricular, el compromiso de la institución con su modelo educativo. La Universidad debe, entonces, prepararse para revisar su estructura académica, con el fin de flexibilizarla, superando el esquema de separación rígida entre las facultades, escuelas y departamentos, y propiciando la apertura de una comunicación permanente entre todos estos elementos estructurales.

7. Los sistemas abiertos y la educación superior a distancia

La educación no se identifica únicamente con la impartida a través de los sistemas formales y presenciales. En realidad comprende, la educación formal, la no formal y la informal. Se asiste así a un amplio proceso de apertura de la educación,



que rompe con dos condicionamientos: el espacio y el tiempo. Este proceso también tiene lugar a nivel de la educación superior en diversas direcciones: apertura a cualquier persona adulta, en cualquier lugar donde se encuentre y en el momento que ésta desee aprender. Dicho proceso ha sido forzado por dos fenómenos contemporáneos: la masificación de la educación superior y la incorporación del concepto de educación permanente. La educación superior, circunscrita a sus formas tradicionales, no estaría en posibilidades de hacer frente a tales fenómenos.

La educación superior abierta implica la apertura a sectores sociales que por distintas razones no tiene acceso a la educación formal de tiempo completo o parcial. También supone un cambio de métodos de enseñanza, de currículos, de sistemas de evaluación, etcétera. Una de sus formas es la educación a distancia, apoyada en la moderna tecnología educativa, que organiza el proceso de enseñanza-aprendizaje mediante una relación profesor-alumno no presencial sino cualitativamente distinta a la exigida por los sistemas tradicionales. De esta suerte, la educación superior se vuelve accesible a amplios sectores que no pueden someterse a las limitaciones de espacio y tiempo.

8. La interdisciplinariedad

La preocupación por las relaciones entre las diferentes disciplinas ha estado presente en el pensamiento humano desde hace mucho tiempo. Pero es en nuestros días cuando adquiere especial actualidad como una nueva etapa del desarrollo del conocimiento científico, que lleva a un replanteamiento y una reflexión esencial sobre la enseñanza y la investigación en las universidades.

La actual discusión acerca de la interdisciplinariedad no sólo es una consecuencia de la evolución del conocimiento, sino también una reacción en contra de los vicios del "departamentalismo" y sus consecuencias en la organización de la enseñanza e investigación universita-

rias. De ahí que la discusión internacional sobre el tema se haya orientado, hasta ahora, a esclarecer el concepto de interdisciplinariedad; en qué medida ésta favorece una docencia e investigación adaptadas al desarrollo actual del conocimiento; y a examinar sus posibilidades como factor de innovación.

En primer lugar, fue preciso llevar a cabo un cuidadoso deslinde conceptual para precisar la naturaleza de la interdisciplinariedad, distinguiéndola de la multidisciplinariedad, de la pluridisciplinariedad y de la transdisciplinariedad. Luego, ya en el campo propio de la interdisciplinariedad, distinguir las diferentes modalidades que ésta puede asumir, según sea la etapa de madurez alcanzada en el proceso. A este respecto, la UNESCO, reserva el término interdisciplinario para designar el trabajo académico donde la cooperación entre varias disciplinas o sectores heterogéneos de una misma ciencia lleva a interacciones reales, es decir hacia una cierta reciprocidad de intercambios que dan como resultado un enriquecimiento mutuo.

La UNESCO considera que existe una etapa superior que sería la "transdisciplinariedad", la cual, no sólo cubriría las investigaciones o reciprocidades entre proyectos especializados de investigación, sino que también situaría esas relaciones dentro de un sistema total que no tuviera fronteras sólidas entre las disciplinas.

La diferencia fundamental entre lo pluridisciplinario y lo interdisciplinario estriba, entonces, en que mientras lo pluridisciplinario no es más que la simple yuxtaposición de disciplinas, lo interdisciplinario implica la integración de sus perspectivas, métodos y conceptos.

9. El currículo

En última instancia, una Universidad es el currículo que en ella se imparte y los aprendizajes que deberá construir, en su estructura cognitiva, el estudiante que lo transita. Es en el currículo donde las tendencias innovadoras deben encontrar su mejor expresión. Nada refleja mejor

la filosofía educativa, los métodos y estilos de trabajo de una institución que el currículo que ofrece.

Del tradicional concepto que identifica el currículo con una simple lista de materias y que, desafortunadamente, aún prevalece en muchas de nuestras instituciones, se ha evolucionado a su concepción sistémica y a su consideración como componente clave del proceso educativo y su elemento cualitativo por excelencia. De esta manera, la elaboración de un currículo implica, necesariamente, una auténtica investigación socio-educativa.

Un currículo tradicional suele ir acompañado de métodos de enseñanza destinados a la simple transmisión del conocimiento, con predominio de cátedras expositivas que estimulan la actitud pasiva del alumno; énfasis en el conocimiento teórico y la acumulación de información. De ahí que toda verdadera reforma académica tiene, en última instancia, que traducirse en un rediseño del currículo, único medio de lograr el cambio propuesto.

El currículo se asume así como el conjunto de las experiencias de aprendizaje que se ofrecen al alumno. Este concepto incluye todas las actividades que tienen una finalidad formativa, aun las que antes solían considerarse como “extracurriculares”. Al mismo tiempo, se ha pasado de los currículos rígidos, comunes para todos los estudiantes, a currículos sumamente flexibles que permiten tener en cuenta las características particulares de los alumnos. La tendencia apunta hacia una creciente individualización y contextualización del currículo.

10. Reconfiguración de la administración universitaria

El reto de perfeccionar la administración de la educación superior al servicio de un mejor desempeño de sus funciones básicas de docencia, investigación, vinculación y extensión ha llevado a la introducción del planeamiento estratégico como tarea normal de la administración universitaria. Y es que las universidades, y demás instituciones de educación superior, son organizaciones que

forman parte de la red de organizaciones que constituyen el tejido social. De ahí que se esté transfiriendo a su administración una serie de conceptos, instrumentos y métodos que provienen de las teorías más modernas sobre la administración de las organizaciones, entre ellos los de planificación y administración estratégicas. Aunque esta conceptualización, nos advierten los especialistas, se aplica principalmente a las empresas productivas y de servicios, es igualmente utilizable en las instituciones educativas, en general, y en las universidades en particular, con las adaptaciones del caso, dada su naturaleza académica y sin perder de vista el carácter de bien social de la educación superior. El especialista Burton Clark señaló, durante la Primera Conferencia Mundial sobre la Educación Superior (1998) que ha llegado el momento



para una más pronunciada “empresarialización” de la Universidad, entendiendo por esto no su transformación en una unidad comercial o de mercado, como suelen señalar los detractores de esta idea, sino su conversión en una instancia capaz de responder con iniciativa propia a las múltiples demandas que hoy tienen las sociedades que buscan el crecimiento, la cohesión social y la incorporación a la sociedad global de la información.

Mi visión de la Universidad del futuro

Para concluir, séame permitido resumir las características que en mi opinión deben estar presentes en la Universi-

dad que necesitamos para enfrentar con éxito los desafíos del Siglo XXI. Requerimos:

*Una Universidad que haga realidad la definición de Jaspers de ser el lugar donde la sociedad permite el florecimiento de la más clara conciencia de la época.

*Una Universidad que mantenga estrechas relaciones de coordinación con el Estado, la sociedad civil organizada y el sector productivo y empresarial; que forme parte de un Proyecto Nacional de Desarrollo Endógeno, Humano y Sostenible y, contribuya, mediante su visión prospectiva, a configurar los proyectos futuros de sociedad.

*Una institución que forje, de manera integral, personas y ciudadanos conscientes y responsables; profesionales, especialistas, investigadores, artistas y técnicos formados interdisciplinariamente, dotados de una cultura humanística y científica; capaces de seguirse formando por sí mismos durante toda su vida; de adaptar sus conocimientos a los rápidos cambios que se producen en su campo profesional, laboral y científico; de localizar la información pertinente, evaluarla críticamente, juzgarla y tomar las decisiones adecuadas.

*Una Universidad que ponga el acento en el aprendizaje de sus estudiantes y convierta a sus docentes en facilitadores de ese aprendizaje.

*Una Universidad donde sea posible el cultivo desinteresado del conocimiento pero que también se preocupe por la investigación aplicada a la solución de los problemas más apremiantes de su sociedad.

*Un centro donde se contribuya a conservar, defender, acrecentar y difundir los valores culturales propios, se fortalezca la identidad nacional, y se promuevan la interculturalidad, la “cultura de paz” y la “cultura ecológica”.

*Una Universidad globalmente competitiva, donde docencia, investigación, extensión, vinculación y servicios, se integren en un solo gran quehacer educativo, enriqueciéndose mutuamente, y se apliquen a la búsqueda de soluciones para los problemas locales, regionales, nacionales y mundiales.

*Una Universidad que promueva la integración regional pero que, a la vez, incorpore en su enseñanza una visión holística del mundo, auspicie la comprensión entre las naciones y asuma, resueltamente, la dimensión internacional que hoy día tienen el conocimiento, la información y la propia educación superior.

*Una Universidad que asuma críticamente el fenómeno de la globalización del conocimiento, se integre a las grandes redes académicas y científicas, y participe activamente en el mundo universitario regional e internacional.

*Una Universidad comprometida con las culturas de calidad y pertinencia, que acepte la evaluación por sus pares; practique la autoevaluación sistemática de todas sus actividades y gestione la acreditación de sus programas y carreras por agencias oficialmente reconocidas. Consciente de su responsabilidad social y sin menoscabo de su autonomía, reconozca que está sujeta a la evaluación crítica de la sociedad por la eficiencia y eficacia de su desempeño.

*Una Universidad que sepa emplear todos los recursos de la moderna tecnología educativa, sin permitir que la máquina reemplace al profesor, salvo aquel, que según Skinner, merezca ser reemplazado por ella.

*Una Universidad que diversifique su población estudiantil y su oferta de carreras y especialidades e incorpore carreras cortas de nivel superior, prestigiadas por su identidad académica y por su posibilidad de permitir salidas laterales al mundo del trabajo y el paso a carreras de larga duración; introduzca institucionalmente la educación a distancia y virtual, y ofrezca oportunidades de formación a personas de todas las edades, aspirando a ofrecer una educación superior para todos y todas y durante toda la vida.

*Una Universidad inserta en la totalidad del sistema educativo, del cual debe ser "cabeza" y no simple "corona", preocupada por los niveles que le preceden, a los cuales debe aportar no sólo personal docente calificado, sino también propuestas para su mejoramiento cualitativo y didáctico.

*Una Universidad edificada sobre la base de estructuras académicas y administrativas flexibles, que ofrezca currículos también flexibles, que comprendan ciclos de competencias generales, básicas, profesionales, terminales y libres, acompañadas de las destrezas y habilidades requeridas para cada profesión o especialidad y que propicie la reintegración del conocimiento y el trabajo interdisciplinario y transdisciplinario.

En fin, una Universidad donde las ciencias, las humanidades y las artes encuentren un alero propicio; la innovación, la imaginación y la creatividad su morada natural.

Referencias bibliográficas

- Brunner, José Joaquín (1988). "La Universidad Latinoamericana frente al próximo milenio", en revista *Universidades*, UDUAL, n. 16, julio-diciembre.
- Buarque, Cristovam (2005). *La Universidad en una encrucijada*. Senado Federal de Brasil, Brasilia.
- García Guadilla, Carmen (1996). *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina*. CRESALC-UNESCO.
- Gómez Buendía, Hernando (1998). *Educación. La agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*. PNUD/TM Editores. Santafé de Bogotá.
- López Segrera, Francisco, Colin Brock (2008). José Dias Sobrinho, editores. *La educación superior en América Latina y el Caribe 2008. Principales tendencias y desafíos*. Editorial de la Universidad de Sorocaba, Campinas, Brasil.
- López Segrera, Francisco (2006). *Escenarios de la educación superior. Análisis global y estudios de casos*. CLACSO, Colección Campus Virtual, Buenos Aires.
- Morin, Edgard (2000). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, UNESCO – IESALC, Ediciones FACES / UCV, Caracas.
- Tedesco, Juan Carlos (2002). *Educación en la sociedad del conocimiento*, Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A. Buenos Aires.
- Tünnermann Bernheim, Carlos (2003). *La Universidad Latinoamericana ante los retos del siglo XXI*. Colección UDUAL, México, D.F. .
- Tünnermann Bernheim, Carlos (2007). *La Universidad necesaria para el siglo XXI*. Editorial HISPAMER, Managua.

COMENTARIOS AL ARTÍCULO DE CARLOS TÜNNERMANN BERNHEIM

SALOMÓN LERNER FEBRES

Ex-presidente de la UDUAL

Correo electrónico: amanriq@pucp.pe

Durante los últimos meses, en el Perú se viene discutiendo una reforma de la legislación universitaria. Varios proyectos de ley han sido puestos en consideración del Congreso de la República y, actualmente, se hallan en debate en la comisión de Educación de nuestro parlamento. Desafortunadamente, el intercambio de pareceres se ha centrado en cuestiones accesorias, vinculadas a la permanencia de un ente que agrupa a los rectores en nuestro país, antes que en el desarrollo de una política pública sobre la universidad peruana.

Traigo a colación este ejemplo a partir de la lectura del artículo de Carlos Tünnermann Bernheim, "Diez respuestas de la educación superior a los desafíos contemporáneos". Este texto debe ser revisado por quienes deben tomar decisiones en torno a la mejora del sistema universitario en América Latina y, por cierto, en mi propio país.

Antes que una declaración de buenas intenciones, nos encontramos ante una excelente exposición de motivos de un proyecto de reforma de la educación superior a la luz de los cambios que el mundo contemporáneo nos plantea. Ajustes que son urgente en momentos en los que América Latina ha tenido un crecimiento económico importante en las últimas décadas, lo cual no nos conduce necesariamente al desarrollo. Queda claro que discursos triunfalistas de los políticos por la bonanza material son vacuos si se deja de lado una seria preocupación por la

educación, permitiendo de este modo, a futuro, la discusión y ejecución de proyectos nacionales.

La formación a la que se dirige el proceso educativo no se restringe a la mera dotación de herramientas destinadas a preparar a personas competentes para el mundo del trabajo, cada día más competitivo, sino también a contar con ciudadanos comprometidos con su entorno social, político y con el medio ambiente.

En tal sentido conviene recordar que el fin esencial de la universidad es la creación, discusión y transmisión del conocimiento. Dentro del mismo se incluye tanto aquel que puede ser aplicado en forma inmediata en la tecnología y la producción, así como los saberes vinculados con la expresión de significados. No cabe duda que la formación de profesionales que ingresarán al mercado laboral es una de las funciones fundamentales que tiene la institución universitaria, pero es la búsqueda de conocimiento y la formación del espíritu crítico su principal norte. Dicho esto, entremos en materia.

Tradicionalmente la función social de la universidad se había restringido a lo que se llamó extensión universitaria. Como bien señala Tünnermann, hoy nos hallamos ante un concepto más amplio, como es el de la responsabilidad social, que no se resume en programas específicos al interior de los centros de estudios, sino más bien en una visión ética del trabajo universitario.

En general, la universidad, siendo un centro de creación y difusión del saber, no puede estar alejada del entorno que la circunda. Ello implica que ofrezcamos carreras, sobre todo fuera de las grandes ciudades, que respondan a las demandas regionales de nuestros países, a partir de las necesidades que ellas experimentan. Asimismo, implica que las investigaciones e innovaciones que desarrollemos tomen en cuenta cuáles son las tareas que requiere nuestra sociedad, no sólo en el campo de la ciencia, y la tecnología, sino también en el de las humanidades y las ciencias sociales.

Por supuesto, es necesario el compromiso con la democracia y los derechos humanos. En mi propia experiencia como rector de la Pontificia Universidad Católica del Perú y, luego, como presidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de mi país, pude comprobar la importancia del pronunciamiento claro y preciso de la universidad sobre los temas que preocupan más a nuestra sociedad. Si bien no la concebimos como una entidad politizada, en el mal sentido en que se suele utilizar esta palabra, resulta claro que la discusión política, en su forma más elevada, entendida como Ética Social tiene como uno de sus espacios a la universidad: tanto las aulas y bibliotecas así como los patios y auditorios son lugares donde se ha de debatir con gran altura.

Es muy claro que resulta necesario contar con criterios de calidad y pertinencia que permitan a nuestras universidades estar dentro de las mejores del mundo, en pocos años. Como bien señala la UNESCO en su declaración *La Educación Superior en el siglo XXI*:

La calidad de la enseñanza superior es un concepto pluridimensional que debería comprender todas sus funciones y actividades: enseñanza y programas académicos, investigación y becas, personal, estudiantes, edificios, instalaciones, equipamiento y servicios a la comunidad y al mundo universitario. Una autoevaluación interna y un examen externo realizados con transparencia por expertos independientes, en lo posible especializados en lo internacional, son esenciales para la mejora de la calidad. Deberían crearse instancias

nacionales independientes, y definirse normas comparativas de calidad, reconocidas en el plano internacional.

No podemos desconocer que, frente a casas de estudio de otras regiones del mundo, aún nos encontramos en grados inferiores en lo que respecta al desarrollo de nuestras capacidades. La acreditación seria de nuestras habilidades y potencialidades sigue siendo aún una tarea pendiente en un mundo donde la calidad comprobada de la Universidad es la primera carta de presentación de ella ante los alumnos, las empresas y, por supuesto, la sociedad en general.

La importancia que el autor brinda a esta materia debe traducirse, sin duda, en cambios legales y en la formación de instituciones que puedan certificar que nuestras casas de estudio cumplen con estándares necesarios para la competencia profesional y la investigación teórica y aplicada. Más aún, cuando nuestra región es una de las que más crecimiento económico ha tenido en estos años, el mismo que sólo podrá ser sostenible si la inversión en educación, ciencia y tecnología es mayor y mejor aprovechada.

Dos demandas que se presentan en el intento de mejorar nuestras universidades son el fortalecimiento de



las redes académicas y la internacionalización de la universidad. Nadie puede negar que hoy la labor universitaria requiera, con cada vez mayor frecuencia, mayores y mejores vínculos internacionales. Nuestros investigadores, docentes y alumnos necesitan, además de buenos programas de intercambio y becas, enriquecer la vida académica a partir de los aportes que otras universidades del extranjero pueden brindar. Actualmente es cada vez más importante el constituir asociaciones, agrupaciones, consorcios y otras modalidades de cooperación con el fin de enriquecer con conocimientos y experiencias vitales la formación de alumnos y el perfeccionamiento de profesores. Hay que buscar así un desarrollo que apunte al establecimiento de una cultura mundial irrigada por la pluralidad y el pensamiento libre y crítico del cual la universidad es el principal reducto, y en ciertas sociedades, el último refugio.

El proceso de globalización que vivimos no sólo implica el intercambio comercial, sino que, fundamentalmente, supone la transmisión de conocimientos y saberes. Asimismo, como bien señala Tünnermann en su texto, la internacionalización de la labor universitaria implica “generar un mayor entendimiento entre las culturas y las naciones, al mismo tiempo que pone las bases para lo que más hace falta en la globalización actual: la solidaridad humana y el respeto a la diversidad cultural”. Ello, como precisa el autor, no implica convertir a la universidad en una trasnacional de la educación sino en un vehículo de transmisión de conocimientos que deje de lado una relación asistencialista, como la que se ha visto en los últimos años.

En Latinoamérica, resulta indispensable que los estados piensen en una política universitaria que contemple el tema de la internacionalización. Sin un aparato institucional público que apoye el fortalecimiento de su sistema universitario y que ponga en primer plano, en sus relaciones diplomáticas y de cooperación con otras naciones, la inserción internacional de sus centros de estudios superiores, es previsible que las universidades por sus propios esfuerzos no vayan muy lejos en este campo.

En el caso de mi país, la internacionalización resulta una apremiante necesidad y para atenderla, la universidad

peruana -acompañada por el Estado y por la sociedad en general- deberá mejorar varios aspectos de su funcionamiento interno. Se trata de una labor fundamental por cumplir pero, antecediéndola y dándole sentido se halla una necesidad mayor: la de reflexionar sobre la naturaleza y la misión de nuestras universidades, asumiendo su condición de centros formadores de seres humanos íntegros y aceptándolas como espacios de libertad en los que se ha de generar y transmitir, de modo crítico y riguroso, el conocimiento.

El texto de Tünnermann sugiere la necesidad de establecer nuevos paradigmas en la enseñanza universitaria. Como indica en el punto sexto, “la cada vez más generalizada adopción de los enfoques constructivistas, los cambios en el rol del profesor, que deviene en un facilitador del aprendizaje del alumno y la adopción de los paradigmas de la educación permanente y del aprender a aprender, han conducido a muchísimas universidades a diseñar nuevos modelos educativos y académicos, así como a revalorizar la importancia de la pedagogía universitaria”.

En efecto, conforme la cantidad de conocimientos se ha expandido, resulta indispensable que los alumnos puedan aprender a discriminar entre diversos datos cuyo sustento científico, a primera vista, puede ser atractivo pero que, en el fondo, no tienen mayor valor. De allí que resulte importante, antes que una formación que incida en el aprendizaje memorístico, otra en la que se aprenda a discernir y se elabore un pensamiento crítico.

En el caso peruano, nosotros hemos vivido una de las expresiones más perniciosas del aprendizaje a través de manuales que brindaban “todas las soluciones” a los alumnos universitarios. Fue precisamente gracias a ese método que una secta dogmática y fundamentalista como Sendero Luminoso pudo transmitir una ideología letal a decenas de jóvenes, quienes, convencidos por un proyecto totalitario, decidieron iniciar un conflicto contra la sociedad peruana que nos costó, en términos aproximados, la vida de 70,000 peruanos. Éste es un ejemplo que nos enseña que hemos de alejarnos de pedagogías que inciden en la asimilación acrítica de conocimientos.

La construcción de nuevos paradigmas de aprendizaje no debe implicar, sin embargo, dejar de lado algunas etapas indispensables para la formación profesional, ciudadana y personal de los alumnos. Me refiero a los Estudios Generales. Si bien la especialización ha traído consigo indudables beneficios para el desarrollo del conocimiento, ella tiende también a fragmentar el saber en compartimentos estanco. Y, recorriendo ese camino sin un horizonte integrador nuestra experiencia, no sólo intelectual sino en general humana, corre el riesgo de volverse unidimensional y así hacernos incapaces de capturar la pluralidad y complejidad del mundo. Ahora bien, la auténtica vocación de los Estudios Generales, como primer momento dentro de la vida universitaria, no es otra que la de dotar al joven de una comprensión lo más cabal de las cosas mediante una adecuada y sabia armonización de los saberes particulares.

Los Estudios Generales constituyen, asimismo, un espacio que permite y alienta la maduración vocacional y una adecuada preparación para el inicio de los estudios propiamente profesionales. El joven egresado de la secundaria, etapa que en nuestro medio se caracteriza generalmente por sus carencias y dificultades, empieza en esta etapa universitaria a explorar aspectos imprescindibles de la ciencia, la cultura y su propia existencia, haciéndose realidad en él ese deslumbramiento que es la condición para hacer nacer las preguntas necesarias que permiten avanzar seriamente en el saber.

Otra razón por la cual creo que se debe defender la existencia de los Estudios Generales es que por ellos los jóvenes, en ocasiones por vez primera, toman conciencia de lo que es la cultura y su entramado humanista. Descubren que el humanismo, lejos de ser un simple sinónimo de erudición, es el ingrediente irremplazable para elevarnos de modo inteligente a la comprensión de nosotros mismos, y del mundo en nuestro aquí y ahora.

Más aún esta etapa nos ofrece, fundamentalmente, una dimensión ética que, antecede y luego acompaña al cultivo de la ciencia y de las letras, justificando y legitimándolo; nos permite entender que el deber ser es anterior al ser y que, por ello, los valores han de presidir siempre los hechos, cuestión

de gran importancia pues sin ese resguardo moral, como se ha visto en el siglo XX, la ciencia corre el peligro de alejarse de sus auténticos fines o, peor aún, de someterse a intereses que la obstruyen y la enajenan.

En forma complementaria, creo que se hace necesario crear programas posdoctorales que, finalizado, formalmente, el proceso de aprendizaje, rescaten nuevamente la unidad fundamental del saber que se anticipa en los primeros años de vida universitaria. Así se cerraría, en cierta forma, el círculo y nos hallaríamos otra vez, sólo que con mayor experiencia, embarcados en los Estudios Generales. Se cumpliría de tal modo lo que Edmund Husserl decía del filósofo, al que caracterizaba como un "permanente debutante".

Dentro de estos nuevos mecanismos, se encuentra, por cierto, la educación a distancia, creada para cubrir las lejanías geográficas y brindar la oportunidad, a quienes no pueden acceder a la educación formal a tiempo completo o parcial, de contar con estudios universitarios. Se trata de una nueva manera de transmisión de conocimientos, la cual deberá mantener el mismo rigor que aquella que se imparte en las aulas universitarias. Es claro que si no se mantuviere un óptimo nivel de exigencia, dicha forma de educación se convertiría en una estafa.

Otra demanda del mundo moderno, como lo menciona Tünnermann, es el trabajo interdisciplinario. Si bien es cierto que, durante las últimas décadas, se ha tendido a la especialización del conocimiento, también resulta verdad que, frente a problemas cada vez más complejos es indispensable el trabajo conjunto entre profesionales de distintas disciplinas.

Cada uno de ellos aporta saberes y experiencias distintas, los cuales se deben conjugar en una labor que no resulte una mera acumulación de personas con diferentes especialidades, sino más bien en una real vinculación que enriquezca los aportes individuales y así aborde dificultades cuya solución no puede dejarse a profesionales con una única visión y tipo de conocimientos.

Si bien coincido con la mayor parte de los argumentos del artículo, tengo una diferencia de matiz respecto de lo señalado por el autor, respecto de la reconfiguración de

la administración universitaria. No niego la necesidad de incorporar, para un mejor manejo de los recursos con los que cuentan nuestras casas de estudios, herramientas modernas propias de la gestión empresarial.

Sin embargo esto no deberá confundirse, en modo alguno, con la transformación de la universidad en una empresa que siga las exclusivas necesidades del mercado: donde no se aprecie a los Estudios Generales como una etapa crucial de la formación académica; se excluya aquellas materias que no se consideren “útiles” para el ejercicio de las profesiones requeridas y se dejen de lado las humanidades y las artes como parte de los saberes que los nuevos profesionales deberían contar como parte de su formación como seres humanos y ciudadanos.

Estas cuestiones pueden parecer polémicas para algunas instituciones vinculadas a la educación privada, pero en modo alguno significan un atentado contra su libertad de asociación y de empresa. Por el contrario, se busca que las entidades universitarias creadas durante los últimos años puedan ser más competitivas y, más allá de cuestiones estrictamente vinculadas a las ganancias y al mercado, brinden un servicio educativo de calidad. Partimos de considerar a la educación como un derecho y un bien público, no con un afán intervencionista que emule los peores defectos de políticas estatistas aplicadas en nuestros países en décadas anteriores, y queremos rescatar un equilibrio entre el Estado y la necesaria colaboración que los privados ofrecen a la educación.

Finalmente, cabe mencionar que el texto de Tünnermann tiene un valor fundamental, al rescatar la pregunta ¿Qué es la Universidad? El autor entiende, a la perfección, que el elemento central que debiera definir a la Universidad es la fidelidad al saber libre y compartido, buscado por la satisfacción que él reporta y no maniatado por intereses y valores propios de otros campos como podrían ser el lucro, acceder a la administración del poder público, o las motivaciones de muy respetables creencias que puedan ser ofrecidas para el diálogo y la crítica.

Esto no quiere decir, por cierto, que el ideal histórico de Universidad, centrado en el ejercicio de una razón abierta e

informada se encuentre sustraído a toda consideración de compromiso con la sociedad dentro de la que nace y a la que ha de servir. Si consideramos con atención lo que pueda significar en su sentido más pleno la Razón, entenderemos que ella no se agota en el solo funcionamiento apropiado de las facultades cognitivas, sino que abarca también el amplio reino de la sensibilidad y de la conducta sometida a la moral y por tanto a los valores de la solidaridad y la justicia.

La Universidad es una comunidad independiente abocada al saber y encarna una conciencia de ser un sujeto social situado en una trama de compromisos éticos con aquellos que lo rodean. Su condición de creadora y transmisora de conocimientos se complementa con la vocación de poner tales conocimientos al servicio del bienestar colectivo, bienestar que, a lo largo de la historia, ha sido definido de distintas maneras y que hoy entendemos bajo la noción amplia de desarrollo humano, es decir del cumplimiento más auténtico de nuestra naturaleza como personas y como miembros activos y capaces de la vida social.

Así, podemos afirmar que en la concepción histórica de la Universidad conviven una orientación teórica, que en sus orígenes se vincula con la naturaleza contemplativa del saber, y una orientación ética, la cual motiva y reclama una resonancia práctica de la teoría sobre nuestro entorno. En última instancia, esta compleja identidad se encuentra asociada con una noción adicional propia de la realidad universitaria: la de ser espacio de la universalidad de las dimensiones humanas. Esta realidad es muy distinta de la que existe en una escuela técnica, donde el saber se encuentra doblemente limitado a su condición de conocimiento aplicativo y de aprendizaje desvinculado de compromisos éticos amplios.

En suma, “Diez respuestas de la educación superior a los desafíos contemporáneos” es un texto que merece la atención de los lectores interesados en los quehaceres universitarios actuales. No sólo por la pertinencia de sus propuestas, sino también porque se dirige a los hacedores de política pública con miras a la realización de reformas, que son urgentes, en América Latina.

POR LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN BRASIL: EL PRONERA EN EL MARCO DE LA LUCHA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES CAMPESINOS

LIA PINHEIRO BARBOSA

Doctora del Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Investigadora del Programa Alternativas Pedagógicas y Prospectiva Educativa en América Latina, APPEAL (UNAM). Profesora Investigadora de la Universidade Estadual do Ceará, UECE (Brasil) y Miembro del Grupo de Investigación Praxis, Educación y Formación Humana (Brasil). Correo electrónico: lia.pbarbosa@gmail.com

Introducción

Las acciones realizadas por el expresidente del Partido de los Trabajadores, PT, Luís Inácio Lula da Silva y por su actual presidenta Dilma Rousseff en aras de democratizar el acceso a la educación superior en Brasil están caracterizadas por una ampliación de las universidades públicas federales y la puesta en marcha de algunas medidas legales que ayudarían a lograr este objetivo, por ejemplo el desarrollo de la Política de Cuotas.

No obstante tales iniciativas, las cuales generaron polémicas discusiones en el ámbito de la sociedad brasileña, es destacable el debate abierto por los movimientos sociales campesinos, incluso desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Un debate enmarcado en dos planos: 1. Político, relacionado con la democratización del acceso a la educación superior para los pueblos del campo; 2. Teórico-epistémico: la emergencia del concepto de *Educación del Campo*, que demarca la naturaleza de la educación reivindicada, es decir, la base epistémica que sostiene la demanda de los movimientos sociales.

Pautado en el debate sobre la constitucionalidad del derecho a la educación en el marco de las políticas públicas (Molina, 2008), los movimientos sociales campesinos ponen sobre la mesa una agenda política que articula la lucha por la tierra con el derecho a la educación

y logran, inéditamente en Brasil, intervenir en la esfera pública con la creación, en 1998, de una política pública, el Programa Nacional de Educación para la Reforma Agraria – PRONERA.

El presente artículo profundiza en el tema de la democratización de la educación superior en Brasil desde los movimientos sociales campesinos, enfatizando algunas interrogantes que emergen del PRONERA: ¿Qué aportes plantea la *Educación del Campo* en tanto proyecto educativo-político protagonizado por los movimientos sociales en Brasil?; ¿qué alcances y límites marcan el diálogo entre movimiento social y Estado en la demanda de una política pública para la democratización del acceso a la educación?; ¿en qué medida una política pública que articule Educación y Reforma Agraria genera una nueva cultura política en la acción de los movimientos sociales y en el ámbito del Estado?; ¿qué impactos, límites y posibilidades manifiesta el PRONERA frente a la construcción de nuevos referentes para la ciudadanía y la inclusión social de los pueblos del campo en Brasil?

1. La Educación del Campo en el marco de la construcción de un proyecto popular para Brasil

Los ajustes de la política neoliberal en los años 90 desencadenaron procesos de profundos cambios estructurales en la política agraria en toda América Latina, sobre todo con la llamada globalización del sistema agroalimenticio. El Estado ejerció un papel central en el nuevo padrón agrario desarrollado en Latinoamérica (Piñero, 2004), por medio de una política agraria favorable al crédito agrícola para la homogeneización de la producción, tasas de cambio que incentivaron la exportación, exenciones tributarias y disminución de los impuestos del agro, seguida de la desvaloración de los sueldos de los trabajadores agrícolas, promoviendo un control de la fuerza de trabajo. Además, el Estado apoyó las investigaciones alrededor de las nuevas tecnologías agrarias y creó un mercado de tierras, ampliado por la no realización de la reforma agraria, conduciendo a un sistemático proceso de proletarianización campesina.

Como expresión de resistencia frente a este nuevo padrón agrario, los diversos movimientos campesinos latinoamericanos impulsaron y reforzaron la lucha por la reforma agraria ya que, históricamente, la cuestión agraria no se encontraba en la pauta central de decisiones políticas, sobre todo en las políticas de gobierno. La no realización de una reforma agraria articulada a los intereses de los sujetos pertenecientes al campo - campesinos semiproletariados, proletarios sin tierra o desempleados urbanos (Moyo & Yeros, 2008)- desencadenó la emergencia de una diversidad de movimientos rurales, cuya lucha política y social reconoce la tierra como eje central de su acción colectiva.

En el marco de la lucha por la tierra en Brasil, el Movimiento de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales Sin Tierra -MST- constituye uno de los principales protagonistas de la lucha por la reforma agraria. Desde su origen, en los años 80 del siglo pasado, amplió la dimensión política de la reforma agraria, articulando la lucha por la tierra a otras

demandas, en especial, la educativa. Para el MST, habría que romper con el *latifundio de la tierra* y el *latifundio del saber*, es decir, el proyecto de la reforma agraria de carácter popular debería de ser construido e interpretado en tanto proyecto educativo-político-cultural de conquista de la tierra como espacio de vida y de producción dirigido a la emancipación humana.

Una concepción de reforma agraria con resonancias en la agenda política de los demás movimientos campesinos. En el entendimiento de la centralidad de la educación en el marco de la lucha por la reforma agraria, la década de los 90 inaugura un amplio análisis coyuntural para situar el lugar de inscripción histórica de la educación en la consolidación del Estado-nación y en el proyecto de modernidad, en el que no había cabida para los pueblos originarios y del campo.

En el centro de dicho debate emerge un planteamiento del concepto de educación defendido por el movimiento campesino, que está visceralmente articulado a las especificidades socio-culturales del campo, articuladora de un fortalecimiento identitario de los pueblos del campo y que viabiliza una formación humana de carácter emancipatorio. Por tal razón, se propone pensar una educación en y del campo, es decir, de situar la categoría *campo* como eje articulador del concepto de educación en tanto proyecto educativo-político-cultural.

En este sentido, el MST, otros movimientos populares del campo y demás actores, como el Movimiento Quilombola, el Movimiento Indígena, la Pastoral de la Tierra, vinculada al ala progresista de la Iglesia Católica, el Movimiento de los Atingidos por Represas, intelectuales e investigadores se movilizaron para crear el movimiento denominado "Por una Educación del Campo", cuyo objetivo central consistía en exigir del gobierno en sus tres esferas -federal, estatal y municipal- la formulación y desarrollo de políticas públicas articuladoras de un Proyecto de Educación y un Proyecto de Desarrollo para el Campo.

La categoría Educación del Campo emerge del debate histórico referente a la relación campo-ciudad, esta última entendida como espacio de lo moderno, del

desarrollo y del progreso, lo que conlleva a la gestión de políticas de modernización agrícola, de carácter profundamente excluyente. El planteamiento de una Educación en y del Campo interpela la negación del campo en tanto espacio de vida y de producción cultural y económica. En las palabras de Caldart (2008), una “contradicción inventada” entre campo y ciudad. Según la autora, la superación de esta perspectiva jerarquizada y hegemónica sólo se dará en el marco de un nuevo orden político, que implica la consolidación de una nueva cultura política. Desde este prisma analítico, una educación construida desde la base popular adquiere una potencialidad en el proceso de des-construcción de los paradigmas de sostenimiento de un proyecto de modernidad sumamente excluyente; asimismo, fortalece un nuevo proyecto para el campo y la nación brasileña.

La convocatoria al debate se dio en el marco de tres importantes eventos: el *Encuentro Nacional de Educación en la Reforma Agraria*, en 1997 y las dos *Conferencias Nacionales por una Educación del Campo* (1998 y 2004). Constituyeron un momento histórico inédito en que los sujetos del campo plantearon para la agenda política nacional una concepción de educación vinculada a sus saberes y conocimientos, a sus valores, a su cultura, a su identidad y, lo más importante, que fortaleciera las especificidades del campo y atendiera sus demandas de orden socio-cultural y económico. Estos eventos consolidaron un encuentro de voces que exigieron ante el Estado la legitimidad del acceso a la educación y la defensa de políticas públicas que contemplan la llamada *Educación del Campo*. En la II Conferencia se planteó: “Creemos [...] estar dando un paso más en dirección a una necesaria articulación entre Proyecto de Educación y Proyecto de Desarrollo. La educación no dará su contribución efectiva al desarrollo del campo si no se combina con la Reforma Agraria y con la transformación radical de la política agrícola del país; por otro lado, debemos indagar qué modelo de desarrollo queremos y como va a contribuir para potencializar la educación de los ciudadanos y ciudadanas del campo y de la ciudad.”¹

El centro de las discusiones consistía en debatir políticas públicas de carácter integrado, que favorecieran la permanencia de la juventud y de los trabajadores y trabajadoras en el campo. Para lo cual era necesario implantar políticas educativas de escolarización y estructurar un sistema educativo que atendiera la demanda de los pueblos del campo, con la formación de educadores y educadoras del campo, con una matriz curricular con contenidos afines a la realidad socio-cultural del campo, además de la garantía de transportes para las localidades más lejanas de las escuelas.

Es necesario destacar que en la *II Conferencia Nacional por una Educación del Campo*, se organizaron mesas temáticas con relatos de experiencias educativas con el objetivo de demostrar cómo, en lo concreto, las prácticas educativas de las escuelas incorporaban la propuesta nacional del *Movimiento por una Educación del Campo*. Los temas de las mesas fueron: 1. Formación de educadores y educadoras; 2. Educación de jóvenes y adultos; 3. Educación infantil; 4. Educación fundamental (años iniciales); 5. Educación fundamental (años finales); 6. Procesos de formación en los movimientos sociales; 7. Carácter pedagógico de la formación / Asesoría técnica; 8. Educación y trabajo formal; 9. Educación y desarrollo sustentable; 10. Enseñanza media y 11. Trabajadoras y trabajadores en educación.

Los debates realizados en las conferencias generaron documentos que incluían la memoria política y pedagógica de estos eventos. Además del documento mismo de sistematización de las dos Conferencias Nacionales, fue publicada una colección titulada “Cuadernos *Por una Educación del Campo*”, que articula textos de carácter teórico-político que nutre el debate actual acerca de la Educación del Campo.

En el texto preparatorio para la *I Conferencia Nacional por una Educación Básica del Campo*, se planteaba un doble desafío de carácter epistémico y político en el marco de un proyecto popular de desarrollo para el campo brasileño: 1. Proceder a una re-conceptualización de las categorías *educación y campo*, es decir, de sostener

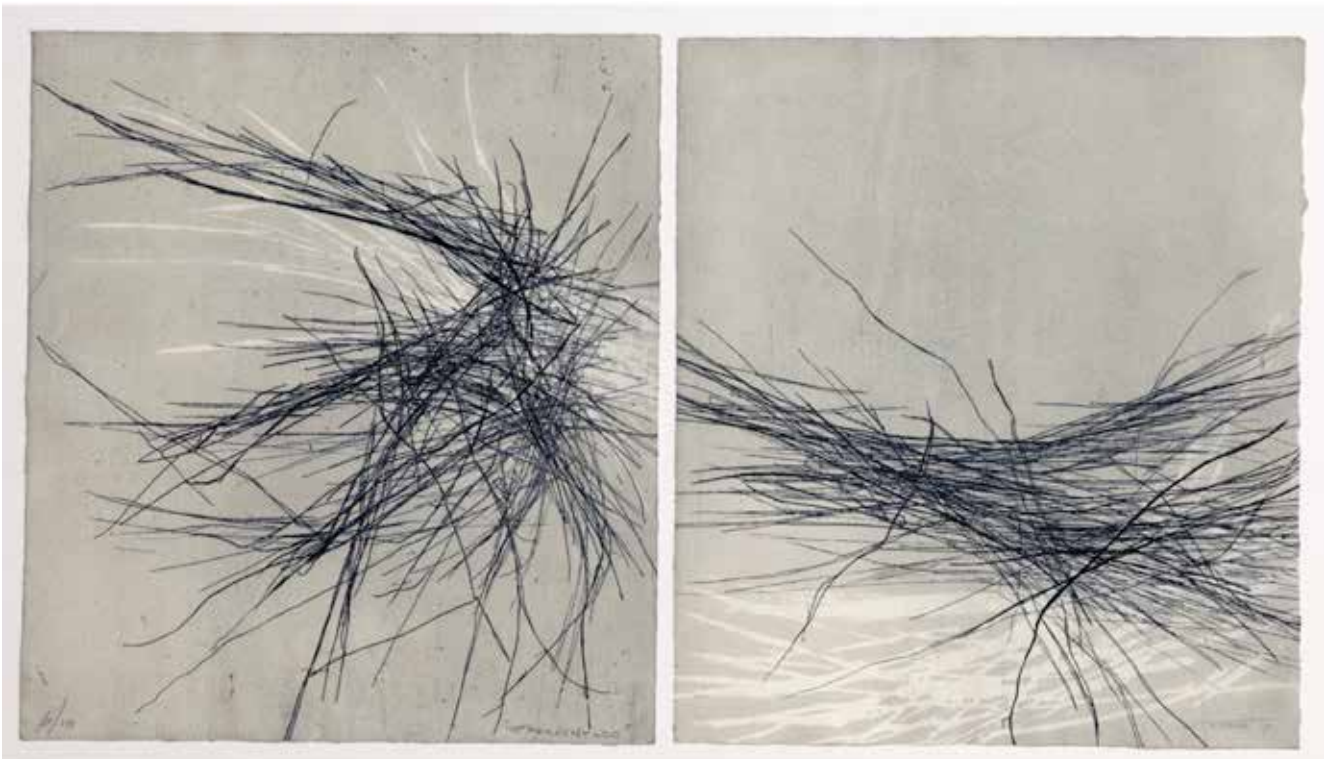
su sentido epistémico en estrecha relación con las particularidades socio-culturales de los pueblos del campo y articulada con la agenda política de los movimientos; 2. Inscribir dicho debate en el marco constitucional, de reconocimiento de la justicia del derecho a la educación, lo que conlleva a accionar el instrumental legal a favor de la implantación de una política pública para el campo en aquiescencia con las especificidades de los pueblos del campo (Arroyo; Caldar; Molina, 2004).

El mismo documento despliega algunos ejes fundacionales que sostienen la propuesta de la Educación del Campo: uno, relacionado con la recuperación del contexto político-cultural que sitúa el *campo* en la sociedad moderna brasileña, es decir, identificando las matrices simbólico-ideológicas y políticas que conllevaron a la contradicción inventada entre campo-ciudad; el otro eje sitúa el lugar de inscripción histórica de la educación y su papel en la legitimación de las formas de representación con respecto a la ciudad y al campo, culminando en una segregación de los pueblos del campo.

Los ejes de sostenimiento teórico-epistémico y político de la Educación del Campo forjaron una base argumentativa de denuncia de las fallas históricas de la política

educativa brasileña, especialmente aquella relacionada a la ausencia de la categoría *campo* en el Plan Nacional de Educación. Ante esta ausencia, en la I Conferencia se elabora el documento *Bases para la Elaboración de una Propuesta de Educación Básica para el Campo*³, que sitúa el tema de la Educación del Campo como una propuesta política oriunda de los movimientos sociales campesinos y que, por lo tanto, debe de contemplar dos directrices políticas fundamentales: 1. Constituirse en tanto proyecto popular de desarrollo nacional; 2. Un proyecto popular de desarrollo socio-cultural y económico del campo. Por lo tanto, la discusión debe encaminarse a la proposición de políticas públicas que aseguren el desarrollo de la educación básica en el / del campo.

Si bien la I Conferencia subraya la centralidad teórico-epistémica de las categorías *educación* y *campo* en la propuesta de una política pública educativa para el campo, igualmente demarca el lugar de inscripción de la escuela en este debate y plantea un conjunto de *concepciones y principios pedagógicos de una escuela del campo*,⁴ entendida como:



...aquella que trabaja los intereses, la política, la cultura y la economía de los diversos grupos de trabajadores y trabajadoras del campo, en sus diversas formas de trabajo y de organización, en su dimensión de permanente proceso, produciendo valores, conocimiento y tecnología en la perspectiva del desarrollo social y económico igualitario de esta población. La identificación política y la inserción geográfica en la propia realidad cultural del campo son condiciones fundamentales de su implantación (Arroyo; Caldart; Molina, 2004, p. 53).

Entre las condiciones para la construcción de otro modelo de escuela, algunas son de carácter imprescindibles: su función socio-cultural y su papel ético-político. Asimismo, hay que considerar que para la construcción de una *escuela del campo*, hay que fomentar cuatro transformaciones sumamente necesarias a la escuela: una gestión escolar de carácter democrático y que, por sí mismo, conduce a una democratización de la escuela; una pedagogía que tenga por base los principios de la educación popular; una matriz curricular que contemple contenidos relacionados con los saberes y las experiencias propias de la realidad socio-cultural de los pueblos del campo y, finalmente, que conforme una formación educativo-pedagógica propia para formar a las educadoras y los educadores del campo, es decir, los sujetos de la educación que actuarán en las escuelas del campo.

La I Conferencia materializa el conjunto de demandas reivindicadas en el marco de la lucha histórica por el derecho a la Educación del Campo, intensificada en la década de los 90. Una de las principales conquistas se enmarca en el plan legislativo, con destaque para tres medidas: 1. La aprobación de las Directrices Operacionales para la Educación Básica en las Escuelas del Campo, por la Resolución CNE/CEB nº 1, de 3 de abril de 2002; 2. La creación del Grupo Permanente de Trabajo de Educación del Campo, instituido por la Portaria nº 1.374, de 3 de junio de 2003. Vale subrayar que la composición del Grupo Permanente posee carácter institucional e interinstitucional, además de la participación efectiva de representantes de

los movimientos sociales; 3. La creación del Programa Nacional de Educación para la Reforma Agraria – PRONERA, por medio de la Portaria nº 10/98, de 16 de abril de 1998.

Las directrices operacionales para la educación básica del campo redefinen el concepto de *campo*: éste no se restringe a una demarcación netamente territorial. Incorpora otras dimensiones esenciales para el desarrollo humano. Asimismo, el sujeto histórico-político del *campo* es todo aquel que establece sus relaciones sociales, culturales y productivas. En otras palabras, el criterio de definición del sujeto del campo no se define por su labor productiva, es decir, el agricultor o el ganadero -para citar dos ejemplos clásicos- sino más bien incorpora una identidad que se construye más allá de la actividad productiva. Hacer hincapié en el concepto de campo y de sus sujetos es central en el momento de elaboración de una política educativa, sobre todo para que se garantice un perfil de escuela, de materiales didácticos, de educadores, de tiempos educativos, que efectivamente permitan un desarrollo socio-cultural y económico para los pueblos del campo. Por tal razón, en este documento se subraya la responsabilidad de los diversos sistemas de enseñanza bajo el principio constitucional de la igualdad material del acceso a la educación. Refuerzan que:

La educación del campo, tratada como educación rural en la legislación brasileña, tiene un significado que incorpora los espacios de la selva, de la pecuaria, de las minas y de la agricultura, pero los ultrapasa al acoger también los espacios pesqueros [...] y extractivistas. El campo, en ese sentido, más que un perímetro no-urbano, es un campo de posibilidades que dinamizan la ligación de los seres humanos con la propia producción de las condiciones de la existencia social y con las realizaciones de la sociedad humana (BRASIL, 2002, p. 4).

Tal como se ha mencionado, las directrices operacionales para la educación básica del campo demarcan la categoría *campo* como *locus* de creación social, cultural y económica. Además, inauguran un proceso innovador para la realidad política brasileña de institución de una

política pública que garantice la educación básica para el campo, confiriendo nuevos parámetros en la relación establecida entre Estado y sociedad civil. Con respecto al PRONERA, es válido plantear que el referido programa representó, en la esfera pública, la trascendencia de la dimensión educativo-pedagógica de la Educación del Campo, otorgándole un carácter político, requiriendo del Estado el compromiso en el cumplimiento de la legislación brasileña y, en especial, la legitimidad de una política pública que atienda a las particularidades de los pueblos del campo.

2. El PRONERA y la democratización de la educación en Brasil

El Programa Nacional de Educación para la Reforma Agraria -PRONERA- es resultado de la lucha emprendida por los movimientos sociales campesinos brasileños en pro de la creación de una política pública para la Educación del Campo. Instituido en 1998 por el Ministerio Extraordinario de Política Agraria, posteriormente fue asumido por el Ministerio del Desarrollo Agrario, MDA, bajo la responsabilidad del Instituto de Colonización y Reforma Agraria, INCRA.

El PRONERA tiene carácter de política pública de Educación del Campo en la modalidad de la Educación de Jóvenes y Adultos –EJA. Su principal objetivo consiste en fortalecer la educación en áreas de Reforma Agraria, proponiendo, desarrollando y coordinando proyectos educacionales, cuya propuesta curricular y metodológica atiendan las especificidades del campo brasileño (BRASIL, 1999).

Entre sus funciones se destacan acciones que garanticen la alfabetización y escolarización de trabajadores y trabajadoras en áreas de reforma agraria; escolarización y formación de educadores y educadoras para actuar en estas áreas; formación continuada y superior a los educadores y educadoras que trabajan con educación de jóvenes y adultos y enseñanza fundamental; por ende, formación

técnico-profesional de nivel medio y superior en diversas áreas del conocimiento. En este sentido, la concepción de Educación del Campo presente en el PRONERA vincula a las perspectivas del desarrollo sustentable, utilizando metodologías adecuadas a la realidad del modo de vida y producción campesinas; además, promueve el fortalecimiento de la identidad social y cultural de los pueblos del campo.

El PRONERA opera por medio de la gestión participativa, con presencia de entidades públicas y sectores organizados de la sociedad civil. Participan en el PRONERA: movimientos sociales o sindicales campesinos, entidades de enseñanza pública media y superior, de carácter público o civil sin fines lucrativos, MDA e INCRA.

Las entidades de enseñanza son las responsables por la elaboración de las propuestas de proyectos educativos a partir de las demandas de los movimientos sociales o sindicales campesinos. Tales proyectos son evaluados por la Comisión Pedagógica Nacional del INCRA, formada por representantes de las universidades públicas y movimientos sociales. Veamos cómo se estructura la gestión del PRONERA (BRASIL, 1999):

1. En el ámbito nacional:

- Dirección Ejecutiva: compuesta por una coordinadora nacional del programa y un equipo técnico compuesto por 4 funcionarios del INCRA. Su principal atribución consiste en definir la administración política y pedagógica con los otros colegiados. Además, planifica, pone en marcha, acompaña y evalúa las acciones de los proyectos ejecutados en los estados y en las regiones, supervisando las actividades gerenciales en las áreas financieras, técnica y de apoyo administrativo. Integra el programa con el grupo de las políticas de educación y los otros ministerios y poderes públicos. Apoya y orienta los colegiados ejecutivos estatales;

- Colegiado Ejecutivo: compuesto por una dirección ejecutiva y miembros de la Comisión Pedagógica Nacional. Realizan reuniones mensuales para analizar la

programación de operaciones y de gestión pedagógicas propuestas por la Dirección Ejecutiva;

- Comisión Pedagógica Nacional: compuesta por docentes representantes de las universidades públicas de las regiones Norte, Nordeste, Sureste, Sur y Centro-Oeste de Brasil, bien como por representantes de los movimientos sociales (MST y CONTAG – Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura) y representantes del Ministerio de Educación y del Ministerio del Trabajo. Coordina las actividades didáctico - pedagógicas; define los indicadores de actuación y los instrumentos de evaluación; desarrolla, discute y valora las metodologías y los instrumentos pedagógicos de las acciones del Programa en los estados y municipios, articulando a los ministerios y poderes públicos. Apoya y orienta los colegiados ejecutivos estatales; emite parecer técnico sobre propuestas de trabajo y/o proyectos;

2. En el ámbito estatal:

- Colegiado Ejecutivo Estatal: compuesto por representantes de la Superintendencia Regional del INCRA; instituciones públicas y comunitarias de enseñanza en asociación con el Programa; movimientos sociales y sindicales campesinos, representantes del gobierno estatal y municipal. Tiene por funciones movilizar, orientar, acompañar y evaluar las actividades de los proyectos en el ámbito de los estados.

Al cumplir 10 años de existencia, en el 2008, el PRONERA lograba atender a aproximadamente 500 mil jóvenes y adultos en asociación con 60 universidades públicas federales y estatales, escuelas técnicas, escuelas familia-agrícola, además de secretarías estatales y municipales de educación. Entre las áreas de conocimiento abarcadas por el programa se destacan: en los cursos de formación técnica: agropecuaria, agroecología, salud, formación de educadores y educadoras; en los cursos de formación superiores universitaria: Pedagogía de la Tierra, Educación del Campo, Agronomía, Derecho, Geografía, Historia, Medicina Veterinaria, así como cursos de posgrado de especialización y maestría (Santos, 2008).

En el marco de quince años de funcionamiento, el PRONERA estimuló la reflexión y debate acerca de la Educación del Campo, en la perspectiva de un modelo de desarrollo del territorio campesino en articulación con un proyecto de reforma agraria de carácter popular. Asimismo, develó la centralidad de la constitucionalidad y la justicia del derecho a la educación de los pueblos del campo. Lo fundamental en el funcionamiento de un programa de esta naturaleza es el fomento de políticas públicas específicas en conformidad con los dispositivos de la Carta Magna Brasileña que preconiza el derecho a la educación. En las palabras de Molina (2008, p.29): "... el derecho a la diferencia [...] indica la necesidad de garantía de igualdad y universalidad, sin dejar de respetar la diversidad encontrada en el trato de las cuestiones culturales, políticas y económicas del campo. Vale resaltar que la dialéctica de la igualdad y de la diversidad evidencia elementos básicos y comunes a todos los sujetos sociales: la unidad en la diversidad. Pero también indica las diferencias entre el campo y la ciudad".

El reconocimiento de la diferencia entre campo y ciudad demarca la existencia de una matriz cultural y de una base socio-histórica distinta entre ambas. Por lo tanto, requiere la elaboración y desarrollo de políticas públicas



por medio de una “batalla de las ideas” (Anderson, 2003), donde se origine un conocimiento nuevo, crítico, que oriente la lucha política de estos movimientos sociales rumbo a una *praxis* libertaria y emancipatoria.

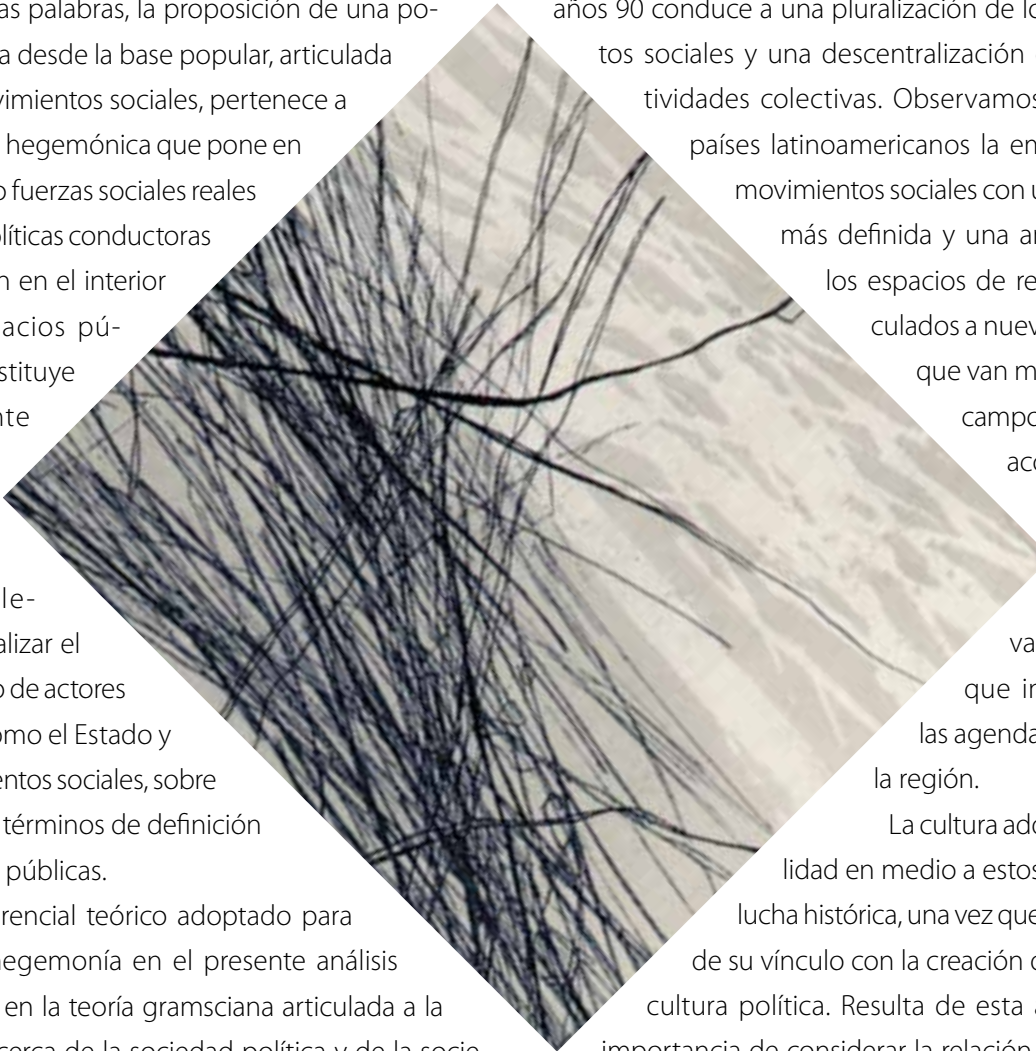
En otras palabras, la proposición de una política pública desde la base popular, articulada por los movimientos sociales, pertenece a una disputa hegemónica que pone en movimiento fuerzas sociales reales y fuerzas políticas conductoras que se tejen en el interior de los espacios públicos. Constituye un referente importante y un problema teórico relevante al analizar el movimiento de actores políticos, como el Estado y los movimientos sociales, sobre todo en los términos de definición de políticas públicas.

El referencial teórico adoptado para pensar la hegemonía en el presente análisis se sustenta en la teoría gramsciana articulada a la discusión acerca de la sociedad política y de la sociedad civil como actores políticos que interactúan en los espacios públicos para legitimar, por medio de la fuerza o del consenso, proyectos políticos. Además, incorpora la existencia de dos dimensiones fundamentales, a saber: la dirección y el dominio (López, 2010), ambas articuladas al campo ideológico-político. El campo ideológico formado por la hegemonía se alarga por medio de la cultura y de la educación, una vez que éstas constituyen un camino de construcción de nuevas culturas políticas o de mantención de estructuras tradicionales de dominio, reproductoras de una dominación no sólo político-económica, sino ideológica.

La cultura constituye un tema fundamental, principalmente en su articulación con la política y en las relaciones establecidas entre Estado y sociedad civil. El proceso de diferenciación social desencadenado en los años 90 conduce a una pluralización de los movimientos sociales y una descentralización de las subjetividades colectivas. Observamos en muchos países latinoamericanos la emergencia de movimientos sociales con una identidad más definida y una ampliación de los espacios de resistencia vinculados a nuevas categorías que van modificando el campo y la forma de acción de estos movimientos, dibujando nuevas propuestas que interfieren en las agendas políticas de la región.

La cultura adquiere centralidad en medio a estos procesos de lucha histórica, una vez que se comprende su vínculo con la creación de una nueva cultura política. Resulta de esta afirmación la importancia de considerar la relación entre cultura y política, comprendiendo como se articulan e implican mutuamente. Hay una dimensión política en lo cultural y éste, a su vez, igualmente influye en lo político. En este sentido, la asunción de la educación como instrumento de lucha tiene por objetivo generar una nueva cultura política (Álvaro; Dagnino; Escobar, 2000).

Podremos decir, que el cambio en la legislación brasileña en el ámbito de las políticas públicas, a partir de la creación de las Directrices Operacionales para la Educación Básica en las Escuelas del Campo y de un programa para la Educación del Campo – el PRONERA – son resultados directos de una cultura política nacida



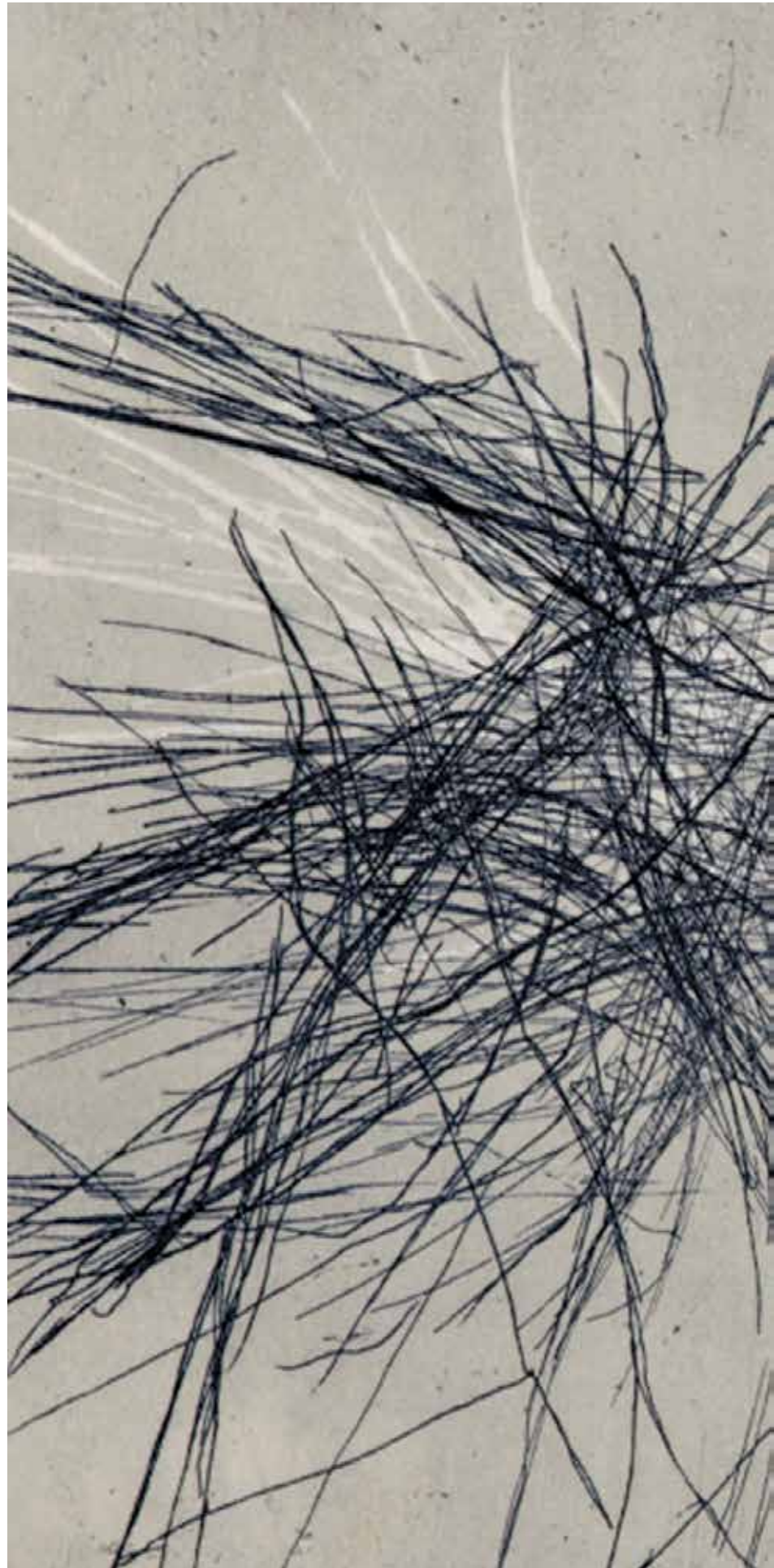
desde la labor de los movimientos sociales y sindicales del campo. La emergencia del propio concepto de Educación del Campo agrega una dimensión novedosa a la educación, una vez que le atribuye una función política diferenciada de la educación dominante, estableciendo la crítica al modelo de desarrollo del campo preconizado por el capitalismo.

Como cultura política, la Educación del Campo constituye espacio de resistencia y denuncia, pero también de construcción de alternativas frente a la contradicción históricamente presente en la forma de pensar y planificar la educación para el campo sin considerar sus especificidades socio-culturales y económicas. Así, la Educación del Campo se instaura no sólo como un nuevo concepto, también como un proyecto popular alternativo para el campo brasileño, entendiendo tempranamente la necesidad de legitimarse como política pública, validando el derecho constitucional de una educación para la emancipación.

Consideraciones finales

Esta reflexión permite concluir de la necesidad de un constante debate acerca de cómo se construye la autonomía en el campo de disputa con el Estado, principalmente en el interior de los espacios públicos, dado que implica, necesariamente, contraposición o acuerdos entre fuerzas políticas distintas.

La realidad de la lucha emprendida por los movimientos sociales en sus respectivas demandas expresa una línea tenue existente entre la construcción de



proyectos alternativos y autónomos frente a las nuevas formas de dominación construidas por el Estado, sobre todo en la elaboración y ejecución de políticas públicas, lugar decisivo de garantía y legitimidad, o no, de derechos.

Es fundamental que se considere la nueva connotación asumida, en el interior de las políticas públicas, para el propio concepto de espacio público y de derechos de los ciudadanos, analizando como estos derechos son pensados en el ámbito del Estado. Además, hay una dimensión idiosincrática en el escenario contemporáneo de América Latina, caracterizado por el protagonismo de los movimientos sociales que pasan a construir agendas nacionales alternativas, reivindicando mayor incidencia y participación en la esfera pública, anteriormente sólo producidas por el Estado.

En el caso analizado, se destaca la generación de una nueva cultura política por medio de la acción de los movimientos sociales y sindicales campesinos, los cuales a lo largo de la década de los 90 lograron desarrollar el debate acerca de la justeza y constitucionalidad del derecho a la educación en el y para el campo.

La capacidad de diálogo entre fuerzas sociales distintas -sociedad civil y sociedad política- imprimen un nuevo rasgo a la política brasileña, una vez que instaura medidas sumamente importantes en la esfera de las políticas públicas que significan un avance en la garantía de los derechos sociales a los pueblos del campo, en especial, el derecho de tener una educación articulada con las especificidades socio-culturales del campo.

Notas

- 1 Documento de la II Conferencia Estadual *Por una educación básica del campo*, p.05.
- 2 Traducción de la autora.
- 3 Constituye el título original del documento.
- 4 Idem.
- 5 Los puntos están escritos de forma fidedigna al documento original elaborado por el equipo del PRONERA. La razón es para que se comprenda las líneas que apuntan el balance realizado por ellos.

Referencias Bibliográficas

- ANDERSON, Perry (2003). *Idéias e ação política na mudança histórica. Margem Esquerda – ensaios marxistas*. São Paulo: Boitempo, n. 1. maio.
- ALVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina, ESCOBAR, Arturo (2000). "O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos". In: *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos. Novas leituras*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- ARROYO, Miguel; CALDART, Roseli; MOLINA, Mônica (orgs.) (2004). *Por uma Educação do Campo*. Petrópolis: Vozes.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.
- _____ (1999). *Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária-PRONERA. Manual de Operações*. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília.
- _____ (2002). *Diretrizes operacionais para a educação básica nas escolas do campo*. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD. Brasília.
- CALDART, Roseli (2008). "Sobre Educação do Campo". In: FERNANDES, Bernardo Mançano et. al. *Educação do Campo: campo – políticas públicas – educação*. Brasília: INCRA; MDA.
- FERNANDES, Bernardo Mançano et. al (2008). "Balanço Político e Linhas de Ação do Pronera rumo aos 10 anos". In: *Educação do Campo: campo – políticas públicas – educação*. Brasília: INCRA; MDA.
- LEHER, Roberto (2007). "Educação Popular como estratégia política". In: ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de & JEZINE, Edineide (orgs.). *Educação e movimentos sociais: novos olhares*. Campinas: Editora Alínea.
- LÓPEZ, Mariana (2010). "El Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra y la hegemonía y lucha popular en Brasil". Tesis de Maestría presentada en el Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos, de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- MOLINA, Mônica Castagna (2008). "A Constitucionalidade e a Justiciabilidade do direito à educação dos povos do campo". In: FERNANDES, Bernardo Mançano et. al. *Educação do Campo: campo – políticas públicas – educação*. Brasília: INCRA; MDA.
- MOYO, Sam & YEROS, Paris (cordinadores). (2008). *Recuperando la tierra: el resurgimiento de movimientos rurales em África, Ásia y América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.
- PIÑERO, Diego E (2004). *En busca de la Identidad: la acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

desde la labor de los movimientos sociales y sindicales del campo. La emergencia del propio concepto de Educación del Campo agrega una dimensión novedosa a la educación, una vez que le atribuye una función política diferenciada de la educación dominante, estableciendo la crítica al modelo de desarrollo del campo preconizado por el capitalismo.

Como cultura política, la Educación del Campo constituye espacio de resistencia y denuncia, pero también de construcción de alternativas frente a la contradicción históricamente presente en la forma de pensar y planificar la educación para el campo sin considerar sus especificidades socio-culturales y económicas. Así, la Educación del Campo se instaura no sólo como un nuevo concepto, también como un proyecto popular alternativo para el campo brasileño, entendiendo tempranamente la necesidad de legitimarse como política pública, validando el derecho constitucional de una educación para la emancipación.

Consideraciones finales

Esta reflexión permite concluir de la necesidad de un constante debate acerca de cómo se construye la autonomía en el campo de disputa con el Estado, principalmente en el interior de los espacios públicos, dado que implica, necesariamente, contraposición o acuerdos entre fuerzas políticas distintas.

La realidad de la lucha emprendida por los movimientos sociales en sus respectivas demandas expresa una línea tenue existente entre la construcción de



proyectos alternativos y autónomos frente a las nuevas formas de dominación construidas por el Estado, sobre todo en la elaboración y ejecución de políticas públicas, lugar decisivo de garantía y legitimidad, o no, de derechos.

Es fundamental que se considere la nueva connotación asumida, en el interior de las políticas públicas, para el propio concepto de espacio público y de derechos de los ciudadanos, analizando como estos derechos son pensados en el ámbito del Estado. Además, hay una dimensión idiosincrática en el escenario contemporáneo de América Latina, caracterizado por el protagonismo de los movimientos sociales que pasan a construir agendas nacionales alternativas, reivindicando mayor incidencia y participación en la esfera pública, anteriormente sólo producidas por el Estado.

En el caso analizado, se destaca la generación de una nueva cultura política por medio de la acción de los movimientos sociales y sindicales campesinos, los cuales a lo largo de la década de los 90 lograron desarrollar el debate acerca de la justeza y constitucionalidad del derecho a la educación en el y para el campo.

La capacidad de diálogo entre fuerzas sociales distintas -sociedad civil y sociedad política- imprimen un nuevo rasgo a la política brasileña, una vez que instaura medidas sumamente importantes en la esfera de las políticas públicas que significan un avance en la garantía de los derechos sociales a los pueblos del campo, en especial, el derecho de tener una educación articulada con las especificidades socio-culturales del campo.

Notas

- 1 Documento de la II Conferencia Estadual *Por una educación básica del campo*, p.05.
- 2 Traducción de la autora.
- 3 Constituye el título original del documento.
- 4 Idem.
- 5 Los puntos están escritos de forma fidedigna al documento original elaborado por el equipo del PRONERA. La razón es para que se comprenda las líneas que apuntan el balance realizado por ellos.

Referencias Bibliográficas

- ANDERSON, Perry (2003). *Idéias e ação política na mudança histórica. Margem Esquerda – ensaios marxistas*. São Paulo: Boitempo, n. 1. maio.
- ALVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina, ESCOBAR, Arturo (2000). “O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos”. In: *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos. Novas leituras*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- ARROYO, Miguel; CALDART, Roseli; MOLINA, Mônica (orgs.) (2004). *Por uma Educação do Campo*. Petrópolis: Vozes.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.
- _____. (1999). *Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária-PRONERA. Manual de Operações*. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília.
- _____. (2002). *Diretrizes operacionais para a educação básica nas escolas do campo*. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD. Brasília.
- CALDART, Roseli (2008). “Sobre Educação do Campo”. In: FERNANDES, Bernardo Mançano et. al. *Educação do Campo: campo – políticas públicas – educação*. Brasília: INCRA; MDA.
- FERNANDES, Bernardo Mançano et. al (2008). “Balanço Político e Linhas de Ação do Pronera rumo aos 10 anos”. In: *Educação do Campo: campo – políticas públicas – educação*. Brasília: INCRA; MDA.
- LEHER, Roberto (2007). “Educação Popular como estratégia política”. In: ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de & JEZINE, Edineide (orgs.). *Educação e movimentos sociais: novos olhares*. Campinas: Editora Alínea.
- LÓPEZ, Mariana (2010). “El Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra y la hegemonía y lucha popular en Brasil”. Tesis de Maestría presentada en el Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos, de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- MOLINA, Mônica Castagna (2008). “A Constitucionalidade e a Justiciabilidade do direito à educação dos povos do campo”. In: FERNANDES, Bernardo Mançano et. al. *Educação do Campo: campo – políticas públicas – educação*. Brasília: INCRA; MDA.
- MOYO, Sam & YEROS, Paris (cordinadores). (2008). *Recuperando la tierra: el resurgimiento de movimientos rurales em África, Ásia y América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.
- PIÑERO, Diego E (2004). *En busca de la Identidad: la acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

LOS REGLAMENTOS EMITIDOS POR LAS UNIVERSIDADES NACIONALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARGENTINO¹

MARCELA S. MOLINA

Colegio de Abogados de Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.

Correo electrónico: marsmolina@yahoo.com.ar

Sumario

Introducción.

1-Naturaleza jurídica de la Universidad.

1.1-Autonomía y autarquía universitaria.

1.2-Noción de autonomía universitaria en el marco del artículo 75 incisos 18 y 19 de la Constitución Argentina y Ley N°24521.

1.3- Noción de autarquía de la Universidad en la Constitución Argentina y la Ley N° 24521.

2-Potestad reglamentaria de las universidades nacionales y sus manifestaciones.

2.1-Potestad reglamentaria de la Universidad. Clasificación según la materia.

2.2- Autoridades universitarias y distribución de competencias.

2.3-Procedimiento de emisión de las normas universitarias. Requisitos para su vigencia.

2.4- El núcleo esencial de la autonomía universitaria o zona de reserva.

2.5-Naturaleza de las normas dictadas por las universidades nacionales de la República Argentina.

3- Efectos jurídicos de las normas emitidas por los órganos del MERCOSUR en el ámbito universitario argentino.

3.1- Limitación a la autonomía universitaria y a la potestad reglamentaria por las normas comunitarias.

Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Argentina de 1853 asignó en el artículo 67, inciso 16 al Congreso Nacional la atribución de "...dictar planes de instrucción general y universitaria". La reforma de 1994, agregó otra atribución: "...Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales, que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado,...la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la **autonomía y autarquía** de las universidades nacionales". La redacción actual del artículo 75, incisos 18 y 19 tiene gran relevancia jurídica e institucional para las universidades, no sólo para su desenvolvimiento interno, sino también en el ámbito nacional y comunitario.

El nuevo texto del artículo 75, inciso 19 de la CN y la Ley N° 24521,² dictado luego de esa reforma constitucional, plantea numerosos interrogantes. El reconocimiento de la autonomía, ¿implica el reconocimiento de una potestad reglamentaria amplia? La Universidad ¿tiene potestad reglamentaria exclusiva en alguna materia? ¿Se aplican las categorías clásicas de reglamentos administrativos a los reglamentos universitarios? ¿Cómo

se vinculan los reglamentos universitarios con la Constitución y la Ley? ¿Incide el derecho comunitario en los reglamentos de las universidades?

Para responder estos interrogantes he partido del significado de autonomía universitaria que aparece en el texto reformado de la CN delimitándolo frente al concepto de autarquía. De esa definición depende el alcance de la potestad normativa y la naturaleza de los reglamentos universitarios. Esta precisión conceptual es indispensable al momento de dictarse o modificarse el Estatuto y demás normas internas, evitando defectos en el objeto que afecten su legitimidad.

Dentro del marco complejo de asignación de competencia y reconocimiento de potestad reglamentaria de las universidades nacionales, la autonomía académica e institucional y la autarquía financiera consagrada en el artículo 75, inciso 19 de la CN, se perfila como **una garantía institucional que importa un poder de auto-organización, auto-regulación y auto-gobierno que se traduce en una potestad reglamentaria amplia y exclusiva en algunas materias, perfilando reglamentos con características singulares que desbordan las categorías clásicas.**

Para el presente estudio, partiré del análisis del marco constitucional e infraconstitucional de las universidades nacionales, especialmente el referido a la asignación de competencia material, indispensable para delimitar la potestad reglamentaria de éstas. También analizaré el contenido y forma de emisión de los estatutos y demás normas universitarias. Por último, dilucidaré la naturaleza jurídica de los reglamentos universitarios, indagando si éstos encuadran en las categorías clásicas de reglamentos administrativos.

Cabe aclarar, que este trabajo se refiere exclusivamente a los reglamentos que emiten las autoridades de las universidades públicas excluyendo a la universidad privada cuyo régimen jurídico presenta particularidades.

1- La naturaleza jurídica de la universidad nacional en el ordenamiento jurídico argentino.

Las sucesivas leyes argentinas incorporaron expresamente la terminología “autonomía”, con la excepción de la Ley N° 1597. El concepto fue evolucionando y depurándose en la legislación, la doctrina y la jurisprudencia.

Como corolario de esta evolución conceptual, la autonomía adquirió rango constitucional con la Reforma de 1994. Cabe aclarar, que a partir de la modificación de la Constitución Nacional de la República Argentina, se inició un proceso de constitucionalización de la autonomía universitaria en los países de América Latina (artículo 69 de Colombia, artículo 79 de la Constitución de Paraguay,³ artículo 207 de la Constitución de Brasil, artículo 92 de la CN de Bolivia, artículo 18 último párrafo de la CN de Perú, artículo 355 de Ecuador, artículo 109 de la CN Venezuela; todas, excepto la CN de Perú, se dictaron en la década del 2000).

El artículo 75, inciso 19 de la CN reformada en 1994, reconoció la autonomía de las universidades, pero con la particularidad de consagrarla conjuntamente con la autarquía. Poco después, la Ley N° 24521 precisó el objetivo académico e institucional de la primera (artículo 29) y el objetivo financiero de la segunda (artículo 59).

1.1-Autonomía y autarquía universitaria

La universidad adquirió especial fisonomía dentro del esquema institucional nacional con la reforma constitucional de 1994; especialmente, después de la sanción de la Ley N° 24521. Esta norma, le confirió una naturaleza dual: autonomía académica e institucional⁴ y autarquía económico-financiera.⁵

Seguidamente se examinará por separado cada concepto para luego concluir el alcance y consecuencias de cada uno en relación a las universidades nacionales.

1.2-Noción de autonomía universitaria en el marco del artículo 75, incisos 18 y 19 de la Constitución Argentina y Ley Nacional N°24521

1.2.1- Hablar de “autonomía” en el marco del nuevo texto constitucional no es simple. La Constitución Nacional utiliza varias veces la expresión autonomía:⁶ autonomía universitaria (artículo 75, incisos 18 y 19), autonomía de la Auditoría General de la Nación (artículo 85), respecto del Defensor del Pueblo (artículo 86), en relación con el Ministerio Público (artículo 120), sobre el municipio (artículo 123).

Siguiendo a Bianchi, podemos afirmar que en el nuevo marco constitucional, existen grados de autonomía.⁷ “El 1º corresponde a las provincias, como estados originarios, que conservan todo el poder no delegado en el gobierno federal. Dictan sus constituciones, se dan sus instituciones y pueden celebrar acuerdos internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación”. El 2º corresponde a la Ciudad de Buenos Aires. “El 3º corresponde a los municipios, que carecen de poder judicial propio”. El 4º “corresponde a las universidades, que carecen de los atributos de la autonomía de los demás entes citados”, pero tienen la facultad de auto-normarse.

Según el despacho de mayoría de la Convención Constituyente, con la incorporación de la autonomía y autarquía universitaria en el artículo 75, inciso 19 de la CN se pretendió “plasmear los principios sostenidos en algunas leyes universitarias anteriores y en la más actualizada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que se resumen en esos postulados: las universidades gozan de autonomía científica y pueden por sí mismas dictar sus estatutos organizativos; además, tienen autarquía económica financiera”.⁸

De todos modos, la autonomía de la Universidad presenta características peculiares que la diferencian de

la autonomía de una provincia⁹ y de otros entes autónomos como la ciudad autónoma de Buenos Aires y los municipios. Éstos últimos poseen dos atributos básicos: territorio y población. Las universidades nacionales, por el contrario, carecen de ellos. Los órganos de poder no responden a la división clásica del gobierno republicano. “Su presupuesto no se conforma con recursos propios, sino con los que le asigna el presupuesto nacional. Las universidades dictan su propia carta orgánica, pero no tienen poder constituyente derivado. Es decir, no sólo deben sujetarse a la Constitución Nacional sino también a la Ley de Educación Superior que establece las reglas de organización y académicas mínimas comunes para todas las universidades nacionales”.¹⁰

Este criterio ha sido recogido por el Tribunal Superior¹¹ y por la Procuración del Tesoro de la Nación, PTN.¹² La PTN plantea: “Por amplia que sea la autonomía consagrada en la reciente reforma constitucional, ésta no deja de estar engarzada en el ordenamiento jurídico



en general... no puede equipararse a la situación de las provincias que son expresión pura del concepto de autonomía, cuyos poderes originarios y propios, son anteriores a la Constitución y a la formación del Estado general que ahora integran”.

1.2.2-La Constitución Nacional consagra y la Ley N° 24521,¹³ como se verá, regula la autonomía académica e institucional con una visión superadora de aquella estrictamente pedagógica y política, en un sentido próximo a la noción jurídica de autonomía, reconociendo la facultad plena de auto-organización, auto-gobierno, auto-regulación y auto-administración. El texto legal reconoce, consecuentemente, potestad amplia de dictar sus normas de organización institucional, reglamentar libremente aspectos académicos, investigación y extensión (régimen de concursos, categorías y obligaciones docentes, admisibilidad alumnos, juicios académicos, incumbencia de títulos, etcétera). Incluso, le asigna la facultad de dictar actos generales relativos a temas estrictamente administrativos en tanto sean necesarios para el cumplimiento de sus objetivos (régimen disciplinario para docentes, alumnos y personal de apoyo académico, régimen salarial, bienestar y salud de la comunidad universitaria).

La autonomía universitaria es equivalente a auto-organización, auto-gobierno, auto-administración y autorregulación condicionada al cumplimiento de sus fines académicos y científicos. Su actuación institucional y académica autónoma está resguardada de la injerencia del Poder Ejecutivo Nacional,¹⁴ mediante el recurso judicial directo del artículo 32 de la Ley N° 24521 y la limitación de la intervención a las causas taxativamente enumeradas y dispuesta por el Poder Legislativo.¹⁵

La doctrina¹⁶ y jurisprudencia coinciden que la autonomía implica independencia del Poder Ejecutivo, pero no del Poder Legislativo y Poder Judicial de la Nación¹⁷. El primero, debe dictar la ley de educación superior y resolver la intervención de una universidad en caso de concurrir una causa establecida por ley.¹⁸ El segundo (PJ), tiene competencia para decidir conflictos entre una Universidad Nacional y el Estado Nacional -lato sensu-, especialmente, cuando el Ministerio de Cultura y Educación observa el estatuto de una universidad.¹⁹ Éste último también tiene competencia para juzgar la legalidad y constitucionalidad de las decisiones emitidas por las autoridades universitarias. Toda decisión de las

autoridades superiores de una institución universitaria está sujeta al control de legalidad del PJ, sin perjuicio de existir aspectos no judiciales como aquellos referidos al mérito y conveniencia de una decisión que es propio de todas las decisiones de la administración.²⁰ Esta aclaración es necesaria, toda vez que durante mucho tiempo se entendió que la autonomía universitaria implicaba la no judicialidad de todas las decisiones en materia disciplinaria y docente.²¹ Se consideró que la irrevisabilidad se fundaba en la autonomía de las universidades, en tanto eran temas comprendidos dentro de la "zona de reserva universitaria" (concepto que será analizado en el pto.2.4). En rigor, todas las resoluciones de las autoridades superiores son revisables judicialmente, pero sólo en cuanto a su constitucionalidad y legalidad. Sus decisiones no están exentas del control judicial, sólo es irrevisable su mérito o conveniencia.²²

1.2.2.1 La independencia de la Universidad respecto del Poder Ejecutivo Nacional produce consecuencias

En primer lugar, **su creación y extinción sólo puede ser dispuesta por ley nacional.**²³

En segundo término, **no se aplica la Ley Nacional N° 19983**²⁴ sobre conflictos interadministrativos.²⁵

En tercer lugar, no está sujeta al **control administrativo**. El Poder Ejecutivo Nacional no tiene atribuciones para efectuar un control de mérito y conveniencia ni legalidad de las decisiones definitivas de las autoridades universitarias, pues se ha suprimido el recurso de alzada quedando solamente el recurso judicial directo ante la Cámara Federal. Esas decisiones definitivas causan estado, siendo solamente procedente el recurso de apelación regulado en el artículo 32 de la Ley N° 24521.

En cuarto término, se ha **suprimido la tutela administrativa** que el Poder Ejecutivo Nacional ejerció sobre las universidades nacionales que dejaba abierta a la injerencia del gobierno nacional. Las leyes de educación superior anteriores autorizaban la intervención por decisión del PE. Precisamente, en virtud de esas atribuciones, el Gobierno Nacional dispuso la intervención de las universidades en numerosas oportunidades.²⁶ Conforme la Ley N° 24521,

la intervención sólo puede ser dispuesta por el Congreso Nacional.

Ni antes y ni después de la reforma constitucional puede desvincularse la noción de autonomía de la libertad académica entendida como una actividad encaminada de modo sistemático y con un mínimo de continuidad a la transmisión de un determinado cuerpo de conocimientos y valores.²⁷ Esta garantía justifica la facultad de auto-organizarse y de designar sus autoridades y claustro docente sin sujeción a órganos políticos. Tampoco puede desligarse de la libertad doctrinal o de cátedra, que comprende la libertad metodológica e ideológica para investigar nuevas fronteras, y transmitir las manifestaciones de la ciencia.²⁸ En definitiva, la autonomía universitaria es una técnica de organización administrativa que garantiza el cumplimiento de los altos fines que justificaron la creación de la institución universitaria, concebida como una garantía institucional frente a la injerencia, tanto del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo Nacional.

La teoría de la garantía institucional originaria del derecho alemán “tiende a la protección de ciertas instituciones que se consideran componentes esenciales de la organización jurídico-política”. Su consagración es entendida como imprescindible para asegurar los principios constitucionales.²⁹ Para ello, se define un núcleo esencial,³⁰ un haz de competencias (límite positivo) y se establecen prohibiciones (límite negativo).

El núcleo esencial no puede ser penetrado por el legislador. Mediante la regulación constitucional, puede garantizarse una especial protección a ciertas instituciones con la finalidad de hacer imposible que por vía legislativa ordinaria sean suprimidas. La garantía institucional es, por su esencia, limitada. Existe sólo dentro del Estado y se basa, no en la idea de una esfera de libertad ilimitada, sino que afecta una institución jurídicamente reconocida. Está circunscripta y delimitada al servicio de ciertas tareas y ciertos fines, aún cuando las actividades no estén especializadas y sea admisible una cierta universalidad del círculo de actuación.³¹

En relación con la autonomía universitaria ese núcleo esencial delimitado en la Constitución Nacional es muy escueto. Solamente exige el respeto a la autonomía y autarquía universitaria, quedando un margen incierto para la regulación legislativa. La delimitación del concepto y la naturaleza jurídica dual de la universidad en el marco del nuevo texto constitucional es obra de la doctrina y jurisprudencia nacional.³²

1.2.2.-Teniendo en cuenta su calidad de ente autónomo, la Ley N°24521 asignó a las universidades amplias atribuciones.

Pueden clasificarse³³ según la naturaleza de la potestad que ejercen los órganos en: potestad disciplinaria, que se ejerce ante las infracciones a las obligaciones del personal docente, apoyo académico, alumnos, etcétera; potestad de gestión y dirección gubernativa que comprende lo económico-financiero, la gestión administrativa (designación de docentes y personal de apoyo académico, contrataciones, adquisición de bienes y obra pública, etcétera), la gestión académica (otorgamiento de títulos, revalidación de títulos otorgados por universidades extranjeras, evaluación docente, etcétera), la gestión científica (otorgamiento de subsidios, becas, evaluación y categorización del docente-investigador, control y rendición de cuentas de becarios e investigadores, la gestión de extensión (actividad de los organismos artísticos, otorgamientos de subsidios para proyectos de extensión, etcétera); potestad reglamentaria que abarca la materia institucional, académica, científica y excepcionalmente en materia administrativa.

El ejercicio de la potestad reglamentaria, es decir, de dictar normas generales y abstractas en forma exclusiva y excluyente es un aspecto que define a la universidad como ente autónomo en sentido jurídico, en tanto, importa el ejercicio de la facultad de auto-regulación y auto-organización. Como dice Balbín: “. . . las universidades son autónomas porque ejercen poder reglamentario, tal es el caso de los estatutos universitarios, y sin sujeción respecto de las potestades normativas del ejecutivo”.

Es decir, las universidades tienen un campo normativo de nivel reglamentario exclusivo y excluyente del Poder Ejecutivo.³⁴

Es importante mencionar las materias en las cuales las universidades ejercen la potestad de dictar normas generales y abstractas. Esto servirá en los capítulos siguientes para dilucidar la naturaleza de estos actos.

a.- Dictan y reforman sus estatutos y deben comunicarlos al Ministerio de Cultura y Educación. Deben definir sus órganos de gobierno y establecer sus funciones e integración. Conforme el marco constitucional vigente, sólo están sujetas a la Ley N° 24521 en la definición de su estructura y asignación de competencia. La ley establece reglas mínimas que garantizan la preeminencia de la representación del claustro docente.³⁵

Es cierto que desde la primera ley sobre la materia se reconoció a las universidades la potestad de dictar sus propios estatutos. Ahora bien, en la conformación constitucional y legal anterior a la reforma, esos estatutos debían ser aprobados por el Ministerio de Educación de la Nación. En caso de alguna observación se planteaba un conflicto jurídico que debía ser resuelto por el Poder Ejecutivo Nacional, PEN.

Según el ordenamiento jurídico vigente, el estatuto debe ser aprobado por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. La institución universitaria puede impugnar ante la Cámara Federal las observaciones a su estatuto formuladas por el Ministerio. Si éste no efectuase observaciones dentro del plazo establecido, los estatutos se consideran aprobados y deben publicarse.³⁶

b.- Dictan normas en materia electoral. Una consecuencia de la facultad de elegir sus propias autoridades es la potestad de dictar normas generales y abstractas en materia electoral aplicable a todos los claustros de la comunidad universitaria. Adviértase que la cuestión electoral es ajena a la materia académica, científica y extensión. No es propiamente administrativa. No ha sido una atribución expresamente establecida en la Ley N° 24521, pero es una facultad implícita que se desprende de la facultad de auto-organización y auto-gobierno.

Cabe aclarar que la Ley de Educación Superior sólo exige dictar la reglamentación de los centros de estudiantes y modalidades de participación estudiantil.³⁷

c.- Dictan normas generales en temas académicos, científicos y extensión referidas a los docentes, alumnos, egresados y normas comunes para todos los miembros de la comunidad universitaria. Entre las primeras, se puede citar la reglamentación de las obligaciones docentes, régimen de concursos docentes, carga horaria, incompatibilidad, juicio académico, evaluación institucional interna, incumbencias, revalidación de títulos extranjeros. Entre las segundas normas, cuyos destinatarios son los alumnos, el régimen de admisión en carreras universitarias, planes de estudio, correlatividades, régimen de convivencia y procedimiento para aplicar sanciones, régimen de becas. Las normas para egresados comprenden la reglamentación de la participación en los órganos de gobierno, becas e incentivos, pasantías. Por último, las normas comunes para todos los claustros como aquellas que tienen por fin el bienestar social y salud universitaria.

Se puede anticipar que la potestad atribuida a las universidades de dictar actos administrativos generales en materia académica de grado, científica y extensión, es **amplia y exclusiva**. En otros temas académicos es **concurrente con el PEN**, como los asuntos de postgrado (categorización y acreditación), el régimen de educación a distancia, la articulación de los distintos niveles educativos y la articulación de las Universidades con el sistema nacional de Ciencia y Técnica. Y por último, hay aspectos académicos y científicos cuya reglamentación es **competencia exclusiva del PEN** como el procedimiento de designación de los miembros de la Comisión Nacional de Evaluación, la acreditación de las universidades³⁸ y las normas de evaluación universitaria externa. Estos últimos temas están sujetos a las previsiones, control y evaluación de organismos nacionales como CONEAU y Ministerio de Cultura y Educación³⁹.

d.- Dictan normas de índole administrativa, relativas a la organización interna, como la estructura y

organigrama, distribución de funciones, delegación, designación y remoción de personal, régimen disciplinario.

En relación con la normativa académica, institucional y administrativa precedentemente enunciada, existe una zona propia de las universidades que no puede ser invadida por el Congreso. Esto quiere decir que el Poder Legislativo no podría incluir en el texto de instrucción universitaria detalles o particularidades de la materia reglada que vulneren la autonomía académica e institucional. Una ley que pretendiera regular los concursos docentes, juicio académico, planes de estudios y correlatividades sería inconstitucional. En el capítulo IV analizaremos este ámbito competencial.

Según lo expuesto, la potestad reglamentaria de las casas de altos estudios tiene una fisonomía particular que no se presenta en relación con los demás entes públicos. Es una potestad que deriva de su naturaleza autónoma y de los fines que persigue. Es la manifestación de la potestad de auto-regularse y auto-organizarse; en consecuencia, ese poder normativo tiene fundamento constitucional.

La incorporación del principio de autonomía universitaria en el texto constitucional lo transforma en un principio de organización esencial de las universidades. La ley de instrucción universitaria dictada en virtud de las atribuciones conferidas en el artículo 75, incisos 18 y 19 de la CN no puede vulnerarlo pues de lo contrario es inconstitucional. De ese modo, la norma constitucional es una garantía institucional que opera como un valladar para el legislador y el Poder Ejecutivo.⁴⁰

1.3-Noción de autarquía de la universidad en la Constitución Argentina y la Ley Nacional N°24521

El artículo 75, inciso 19 de la CN reformada, reconoce la autonomía de las universidades en nuestro país, pero con la particularidad de consagrarla conjuntamente con la autarquía. La Ley N° 24521 precisa el objetivo académico

e institucional de la primera (artículo 29) y el objetivo económico-financiero de la segunda (artículo 59).

En este sentido, la Ley N° 24521 en el artículo 59 prescribe: "Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera que ejercerán dentro del régimen de la Ley N° 24156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional. En ese marco corresponde a dichas instituciones: a) Administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto... f) Aplicar el régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales... El rector y los miembros del Consejo Superior de las instituciones universitarias nacionales serán responsables de su administración según su participación, debiendo responder en los términos y con los alcances previstos en los artículos 130 y 131 de la Ley N° 24156. En ningún caso el Estado nacional responderá por las obligaciones asumidas por las instituciones universitarias que importen un perjuicio para el Tesoro Nacional..." Por aplicación de la Ley N°24521, la Ley N° 24156 y la Ley de Contabilidad, las universidades están sujetas al control externo de la SIGEN.

La autonomía y la autarquía no son conceptos contradictorios. El texto constitucional y legal lo ha empleado conjuntamente, por tanto, éste debe interpretarse dando a cada uno, su significación y alcance.

1.3.1- La doctrina definía la entidad autárquica como "toda persona jurídica pública que dentro de los límites del derecho objetivo y con capacidad para administrarse, es considerada respecto del Estado como uno de sus órganos..."⁴¹ Éstos no tenían facultad de auto-organización y, por otro lado, la auto-regulación estaba sujeta a una norma que le era impuesta por otro órgano o poder, generalmente restringida a aspectos técnicos autorizados por el texto legal. Además, los entes autárquicos estaban sujetos al control administrativo ordinario o extraordinario del Poder Ejecutivo, denominada tutela administrativa. El control ordinario era el que se ejercía sobre la legitimidad de sus actos. El extraordinario se refería a la intervención administrativa o tutela de subrogación por la cual se sustituía a los integrantes de los órganos directivos del

ente descentralizado.⁴² Más recientemente,⁴³ algunos autores⁴⁴ entienden que la autarquía se refiere no sólo a la autoadministración sino también al autogobierno.

La CSJN manifestó que "...la autarquía es complementaria de la autonomía universitaria y por ella debe entenderse la aptitud legal que se les confiere a las universidades para administrar por sí mismas su patrimonio, es decir, la capacidad para administrar y disponer de los recursos que se les asignará a cada una de ellas, mediante los subsidios previstos en la ley de presupuesto, como así también la plena capacidad para obtener, administrar y disponer sobre los recursos propios que se generen como consecuencia del ejercicio de sus funciones".⁴⁵ Esta significación de autarquía parte del artículo 59 de la Ley N° 24521 que define las universidades públicas como entes autárquicos (además de autónomos), pero no las sujeta al control administrativo ordinario y extraordinario del PEN.

En efecto, las casas de altos estudios solamente están sujetas al control financiero⁴⁶ interno de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN)⁴⁷ y al control externo de la Auditoría General de la Nación (AGN)⁴⁸ por expresa remisión de la Ley de Educación Superior. La AGN es una persona jurídica pública que funciona en la órbita del Congreso Nacional, por lo que el control externo de las universidades no presenta objeciones⁴⁹ pues es coherente con el control político que corresponde al Congreso Nacional. La más importante manifestación de ese control es la intervención, que es una decisión política.

Sin embargo, el control que efectúa la SIGEN genera interrogantes. Éste es un organismo de control interno del PEN constituido como entidad con personería jurídica propia y autarquía ad-

ministrativa y financiera, dependiente del Presidente de la Nación. El sistema de control interno está conformado por la Sindicatura General de la Nación (órgano normativo, de supervisión y coordinación⁵⁰) y las unidades de auditoría interna de cada jurisdicción. Por su parte, el Síndico General es designado por el PEN. Entonces, si la Constitución Nacional reconoció la autonomía de las universidades y la Ley N° 24521 reglamentó garantías para preservarla suprimiendo cualquier dependencia del PE, no se explica que las Casas de Altos Estudios queden sujetas a la supervisión interna en los aspectos presupuestarios, financieros, económicos, normativo y gestión de la SIGEN, que a su vez está sujeta a un control administrativo del PEN.⁵¹ De ese modo, se enerva la pretendida autonomía pues la SIGEN tiene atribuciones muy amplias para realizar una revisión no sólo del aspecto contable y presupuestario sino también de legalidad.⁵²

Más allá de ese único control financiero de la SIGEN, no existe un vínculo de tutela administrativa del PEN respecto de las universidades nacionales. No se hallan sujetos al control administrativo ordinario ni extraordinario. Ergo, no es procedente el recurso de alzada en contra de ordenanzas ni actos dictados por las autoridades universitarias en esta materia. Tampoco es procedente la intervención administrativa.

De *lege ferenda*, en una futura reforma constitucional se recomienda suprimir la expresión autarquía

siguiendo la tendencia del derecho comparado latinoamericano (artículo 69 de Colombia, artículo 79 de la Constitución de Paraguay, artículo 207 de la Constitución de Brasil, artículo 92 de la CN de Bolivia, artículo 18 último párrafo de



la CN de Perú, artículo 355 de Ecuador, artículo 109 de la CN Venezuela).

1.2.2- La Ley N° 24521 dispone la aplicabilidad de la Ley N° 24156 y el régimen general de contrataciones (Ley N°13064, Decreto N°1023/01, Decreto N°893/12 (que derogó el Decreto N°436/00).

La aplicación de ciertos decretos sobre contrataciones y otros de índole económica-financiera, generan inconvenientes prácticos y conflictos normativos toda vez que en ciertos aspectos no se adaptan a la actividad académica ni a la organización administrativa universitaria y su funcionamiento. Así, para la adquisición de material bibliográfico y didáctico resulta inconveniente la aplicación del régimen general de contrataciones del Estado Nacional (Decreto N°893/12, 1023/01), que no se adapta a las características del objeto de la contratación. También resulta inadecuada la aplicación de ese régimen general para la concesión de bienes de dominio público de la universidad pública. La actividad de la universidad científica-académica y de extensión en muchos casos se desarrolla conjuntamente con entidades sin fines de lucro que necesitan un lugar físico para el cumplimiento de su cometido y los beneficiarios directos son los alumnos y docentes. Estas actividades científicas, académicas y de extensión, conjuntas o "en colaboración", no pueden estar sujetas a parámetros económicos sino a criterios técnicos y científicos.

Por otro lado, hay materias de índole económico que son reguladas por las universidades nacionales, como el régimen de subsidios para investigación, proyectos de extensión y becas⁵³, régimen de caja chica, fondos propios.

2-Potestad reglamentaria de las universidades nacionales y sus manifestaciones

Hemos afirmado que la Universidad es un ente autónomo respecto del Gobierno Nacional en materia académica y

científica. Una manifestación de la autonomía es la autorregulación.

El proceso de reconocimiento de la potestad reglamentaria de las universidades nacionales presenta notas peculiares. Desde la primera Ley de Educación Superior se les reconoció la atribución de dictar sus estatutos. Ese poder reglamentario debía subordinarse a la Constitución Nacional, leyes, decretos y resoluciones de los órganos que ejercían la tutela administrativa. Esas disposiciones del ente tenían carácter complementario y subordinado.

La CSJN admitió la constitucionalidad de la actividad normativa asignada por ley a las universidades. En el caso "Hamilton" el Superior Tribunal⁵⁴ dijo: "La potestad reglamentaria otorgada por el artículo 10 de la Ley N° 23.068 se funda en que las universidades nacionales poseen carácter de personas de derecho público, dotadas de autarquía administrativa, económica y financiera para adoptar y ejecutar decisiones". En los entes de esta naturaleza, la actividad normativa era de segundo grado. Incluso, en algunos temas era de tercer grado; es decir, la actividad reglamentaria de la universidad debía sujetarse a los decretos del Poder Ejecutivo, especialmente en materia económico-financiera, régimen salarial del personal, escalafón, régimen disciplinario.

El panorama para las universidades nacionales se modificó a partir de la Reforma de la CN en 1994, cuyo artículo 75, inciso 19 consagró la autonomía y autarquía universitaria. El artículo 29 de la Ley N° 24521 dictada en el marco del nuevo texto constitucional, estableció las bases de la autonomía académica e institucional, asignándoles amplia potestad reglamentaria y delimitando las competencias materiales con diferente vinculación a la ley. En particular, asignó atribución para establecer los planes de estudios, el régimen disciplinario de docentes, personal de apoyo académico y alumnos, el régimen de concursos, las equivalencias de estudios realizados en otra institución universitaria, el juicio académico, la revalidación de títulos, etcétera. En estas materias, las universidades ejercen una actividad normativa de segundo grado, es decir, por debajo de la ley.

Hay materias que no son disponibles por el legislador -como veremos en los párrafos siguientes-, en tanto constituyen el núcleo de la garantía de la autonomía universitaria. Pero hay otras que pueden ser reabsorbidas por el Congreso, como la revalidación de títulos, respecto de la cual las universidades deben sujetarse a los tratados suscritos por el PEN y ratificados por el PLN.

También, las instituciones universitarias gozan de facultades normativas implícitas derivadas de su condición de ente autónomo, como lo relativo a su organización institucional, (estructura departamental o por facultades con mayor o menor desconcentración), académica (régimen de convivencia y disciplina de alumnos, etcétera) o régimen electoral (elección de autoridades, confección de padrones, agrupaciones estudiantiles, etcétera).

El poder jurígeno de la universidad es indiscutible frente al reconocimiento como ente autónomo en lo académico e institucional que implica poder de autorregulación.

Esta atribución se justifica por ser éstas quienes están capacitadas para regular aspectos técnicos específicos y variables, que deben adaptarse a las características socio-culturales del ingresante y alumnos del ámbito local. Sería inconveniente que el Congreso regulara requisitos específicos de admisión de alumnos, planes de estudio, correlatividades, cursos y examen preuniversitario, etcétera.

Las cuestiones académicas y científicas requieren especificidad y flexibilidad para una permanente adecuación de las normas universitarias a factores variables. Las autoridades universitarias toman una decisión, teniendo en cuenta el nivel cultural de los ingresantes, porcentaje de deserción de alumnos, desempeño académico negativo de estudiantes, baja tasa de egresados en relación a ingresantes, etcétera. Los propios órganos universitarios están en mejores condiciones para destacar esos factores no sólo por tener la información técnica y estadística necesaria sino por la inmediatez con la problemática pedagógica. Aquello que puede ser necesario y conveniente para una institución universitaria, puede ser innecesario

para otras. Así, la Universidad Nacional de Buenos Aires ha creado un ciclo básico común (CBC), pero no lo han hecho otras universidades.

Puede advertirse entonces, que la potestad reglamentaria de las Casas de Altos Estudios se fundamenta en principio de **especialidad**⁵⁵ e **inmediatez**. Su ejercicio será legítimo en tanto exista identidad con el fin de la institución enunciados en los artículos 3 y 4 de la Ley Nº 24521, como es la formación profesional, técnica, docente y científica.⁵⁶

Esta actividad jurígena de las universidades no ha sido asignada en forma expresa por la Constitución Nacional, pero surge de su condición de entidad autónoma. No es una simple potestad administrativa. Es un poder más amplio consistente en la facultad de auto-normarse que deriva de la garantía institucional de la autonomía universitaria consagrada en la Constitución Nacional.⁵⁷ Por tanto:

- El poder normativo de la universidad en materia académica e institucional no puede ser absorbido por el legislador.
- No es una potestad ilimitada. Está condicionada por la Ley de Educación Superior (que establece las bases de la política legislativa) y por la materia regulada (académica e institucional necesaria para esa plena autonomía). Dicha ley es un límite negativo del poder normativo de la institución universitaria.
- Está subordinada -en diferentes grados según la materia- a la Constitución y al ordenamiento jurídico en general (tratados y leyes), es decir, al bloque de legalidad integrado por normas jerárquicamente superiores. Esta interpretación ha sido recogida por la CSJN in re "Estado Nacional c/Universidad de General Sarmiento", donde dijo:

Los principios de autonomía y autarquía consagrados en el artículo 75, inciso 19, si bien constituyen un límite a la facultad reglamentaria del Estado, no importan desvincular a las instituciones universitarias de la potestad del Congreso de sancionar leyes de organización y de base de la educación con sujeción

a una serie de presupuestos, principios y objetivos que deben ser interpretados armónicamente, no sólo para juzgar el alcance de la facultad reglamentaria en la materia sino también, en el caso de las Casas de Altos Estudios, para compatibilizar el principio de autonomía con el resto de los principios que enuncia la norma y con la facultad reglamentaria del Congreso de la Nación.⁵⁸

- Se ejerce a través de un proceso de toma de decisiones deliberativo y mayoritario con participación de los representantes de los cuatro claustros. Claramente, se diferencia esta potestad de la Universidad del poder reglamentario del Poder Ejecutivo cuyo procedimiento de toma de decisiones es puramente jerárquico.

En efecto, la actividad normativa de los órganos de gobierno universitario presenta una situación particular derivada de la autonomía universitaria y las facultades de auto-organizarse, auto-normarse, auto-gobernarse. Los órganos de gobierno de éstas son electivos en tanto representan los cuatro claustros de la comunidad universitaria (docente, apoyo académico, alumnos y egresados). El proceso de toma de decisiones es deliberativo y mayoritario no jerárquico. Puede advertirse entonces, que los estatutos dictados por la Asamblea Universitaria y las resoluciones dictadas por el Consejo Superior de cada institución tienen características peculiares que no presentan los reglamentos emitidos por el PEN y los demás entes autárquicos.

2.1-Potestad reglamentaria de la Universidad. Clasificación según la materia

Esta atribución reconocida a las universidades nacionales es extensa y recae sobre materias de diversa naturaleza con miras a los altos fines de la educación superior.

a.- Potestad normativa en materia electoral. Ésta es una cuestión ajena a la materia académica, científica y extensión. Tampoco es propiamente administrativa; ni está expresamente prevista en la Ley N° 24521, pero es una

facultad implícita que se desprende de la facultad de auto-organización y auto-gobierno (sólo está prevista expresamente como exigencia de la Ley la reglamentación de los centros de estudiantes y modalidades de participación estudiantil⁵⁹).

La materia electoral diferencia netamente la potestad reglamentaria de la Universidad respecto de otros organismos autárquicos y entes con autonomía funcional previstos en la Constitución Nacional (entes reguladores, Defensor del Pueblo, Auditoría General Nación). Ninguno de ellos tiene la potestad de auto-organización ni auto-gobierno; además, no eligen sus autoridades ni dictan las normas sobre el régimen electoral interno.

En lo electoral, el poder normativo de la Universidad presenta características que lo apartan de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo. Este último no puede dictar reglamentos (decretos delegados ni decretos de necesidad y urgencia) sobre régimen electoral por expresa prohibición del artículo 99, inciso 3 de la CN; en cambio, las instituciones universitarias reglamentan las elecciones de sus autoridades, la conformación de padrones, las agrupaciones de estudiantes y egresados.

b.- Poder normativo en temas académicos, científicos y extensión. Respecto de los docentes, la regulación de sus obligaciones, régimen de concursos, incompatibilidad, juicio académico; en temas referidos a los alumnos, las normas sobre admisión, planes de estudio, correlatividades, régimen de convivencia, régimen de becas; con respecto, a los egresados, las disposiciones relativas a la participación en los órganos de gobierno y becas; por último, las normas comunes para todos los claustros como aquellas que regulan el bienestar social y salud de la comunidad universitaria.

Es importante insistir que esta potestad de las casas de altos estudios en materia académica (grado universitario), científica y extensión es amplia, exclusiva y excluyente. Ya hemos mencionado en el capítulo II que hay temas académicos que corresponde en forma concurrente a las universidades y el PEN, como los asuntos de postgra-

do, el régimen de educación a distancia, la articulación de los distintos niveles educativos, etcétera. En otros aspectos académicos y científicos, la reglamentación es competencia exclusiva del PE, como el procedimiento de designación de los miembros de la CONEAU, normas de evaluación externa de las universidades.

c.- Potestad de dictar normas generales en materia administrativa, como es la organización interna (estructura y organigrama, asignación y delegación de funciones a órganos inferiores). En relación con el personal de apoyo académico, tiene atribuciones para establecer el régimen salarial y disciplinario.

La Procuración del Tesoro se ha expedido sobre la potestad reglamentaria de la Universidad en relación con el régimen disciplinario, especialmente el procedimiento sancionatorio, sosteniendo la inaplicabilidad directa del Decreto N° 467/99, salvo que hubiere sido adoptado expresamente por la autoridad universitaria.⁶⁰

Esta actividad jurígena⁶¹ amplia plantea algunos interrogantes: ¿la Universidad ejerce una mera función administrativa?, ¿se aplican los principios doctrinales sobre la potestad reglamentaria y su clasificación a los reglamentos universitarios?, ¿encuadran las normas universitarias en las categorías clásicas de reglamentos? Para responder estos interrogantes debemos previamente examinar la naturaleza y conformación de los **órganos de gobierno universitario y el procedimiento de emisión de normas, que como se anticipó, es diferente al del PE.**

2.2- Autoridades universitarias y distribución de competencias

Las universidades públicas tienen órganos de gobierno, electivos y representativos de los cuatro claustros (docentes, personal de apoyo académico, alumnos, egresados).

Unos órganos son cuerpos colegiados con funciones deliberativas y esencialmente normativas según lo exige el artículo 52 de la Ley N° 24521, como la Asamblea Universitaria, el Consejo Superior y el Consejo Directivo. En la distribución interna de atribuciones, la Asamblea tiene competencia para dictar y modificar el acto normativo de mayor trascendencia en el ámbito universitario: el Estatuto. El Consejo Superior concentra el mayor cúmulo de facultades en materia académica, investigación, extensión. Generalmente, los estatutos asignan mayor o menor competencia a los Consejos Directivos de cada facultad (variable en cada universidad) para detallar cuestiones académicas, pedagógicas y extensión secundarias pero con efectos circunscriptos a su respectivo ámbito. Excepcionalmente, en las universidades que superan los 50.000 alumnos, las unidades académicas (facultades)



tienen competencia en materia pedagógica establecida directamente por el artículo 50 in fine de la Ley de Educación Superior.⁶² La CSJN⁶³ se ha expedido por la constitucionalidad del citado artículo.

Otros órganos son unipersonales, con funciones heterogéneas pero básicamente ejecutivas, como el rector, los decanos⁶⁴ o directores de departamento en aquellas universidades que adoptan una estructura académica departamental⁶⁵ llamado también director de instituto por algunas casas de estudio,⁶⁶ directores

de carrera (funcionario previsto en los Estatutos de las universidades con estructura departamental). Todos ellos, ejercen prerrogativas para el ejercicio de la función administrativa, una de las cuales es precisamente la potestad reglamentaria mediante la emisión de circulares, instrucciones internas, y en algún caso algún otro acto administrativo de alcance general, como la regulación de aspectos operativos de alguna resolución (u ordenanza) dictada por el Consejo Superior.

2.3- Procedimiento de emisión de las normas universitarias. Requisitos para su vigencia

El procedimiento de emisión de normas universitarias dictadas por los cuerpos colegiados (Asamblea, Consejo Superior y Consejo Directivo), se rige por los principios de quórum y mayoría. Se confecciona un acta de todo lo acontecido en el desarrollo de la sesión del Consejo. El debate, votación y aprobación de los actos generales deben constar en acta y posteriormente, debe instrumentarse por escrito y cumplirse las demás formalidades exigidas por la Ley Nº 19549. Los reglamentos deben publicarse en un medio oficial para que adquieran vigencia, según lo prevé el artículo 11 de la Ley Nº 19549.

La Ley Nº 24521 ha exigido la publicación del estatuto universitario en el Boletín Oficial, no así de las demás normas internas. Algunas instituciones han creado boletines universitarios como medio oficial de publicidad y/u otros medios informáticos. Los actos generales sin efectos directos respecto de la comunidad educativa (como el organigrama interno) se exponen en vitrinas u otro medio semejante.

El procedimiento de emisión de normas dictadas por las autoridades universitarias unipersonales se rige por los principios y demás requisitos del acto administrativo previstos en la Ley Nº 19549, en tanto sean compatibles con su generalidad y abstracción.

2.4- El núcleo esencial de la autonomía universitaria o zona de reserva

La autarquía ha sido definida como capacidad para administrarse a sí mismo y la autonomía como la capacidad para dictarse sus propias normas, dentro del marco normativo general dado por una autoridad superior y regirse por ella: "Las universidades son sujetos institucionales de jerarquía constitucional que deben ser creados por ley, quienes sólo podrán establecer pautas generales de funcionamiento que deberán reglamentarse por los estatutos de cada una de las universidades conforme sus necesidades". La Ley Superior de Educación regula los objetivos y las bases generales de la estructura organizacional".⁶⁷

Las universidades son autónomas en lo académico e institucional; en consecuencia, tienen facultad de autorregulación en lo pedagógico, investigación, extensión universitaria y en lo relativo a la organización del gobierno universitario.⁶⁸ En virtud de esta potestad jurígena que constituye el núcleo duro o esencial de su naturaleza autónoma, la Asamblea Universitaria de cada institución dicta su estatuto y el Consejo Superior y el Consejo Directivo -este último, en menor medida- emiten las demás normas internas.

Para el cumplimiento de sus fines, las casas de altos estudios requieren el reconocimiento de su ámbito de actuación institucional y el respeto de la plenitud de sus atribuciones, entre ellas, la atribución de reglamentar los concursos para ingreso o ascenso en la carrera administrativa y docente, la potestad de ponderar cuestiones técnicas, académicas, pedagógicas u otros aspectos sujetos a una valoración subjetiva.

Podemos concluir que "las universidades tienen un campo normativo de nivel reglamentario exclusivo y excluyente del Ejecutivo", comprendiendo los aspectos vinculados con su especialidad (educación superior universitaria) y los fines de su institución,⁶⁹ que es el núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía universitaria o también llamado "reserva universitaria", que

no puede ser invadido por el legislador.⁷⁰ Este criterio ha sido receptado por el CSJN in re "Monges".⁷¹

Debemos aclarar que la "reserva universitaria" es mucho más amplia que la "zona de reserva administrativa", toda vez que comprende materias no sólo administrativas sino también institucionales, electorales y académicas.

2.5-Naturaleza de las normas dictadas por las universidades nacionales de la República Argentina.

A la luz de las categorías de reglamentos analizadas en el capítulo anterior es preciso reflexionar sobre las normas reglamentarias universitarias.

Cabe recordar, que la potestad reglamentaria de las universidades nacionales no puede ser absorbida por el Legislativo. En consecuencia, éste no puede regular los pormenores de la materia académica e institucional de las casas de altos estudios, en tanto constituye el núcleo esencial de la autonomía universitaria consagrada por la Constitución.

Esta facultad normativa de las universidades, sin embargo, no es ilimitada. Está condicionada por la Ley de Educación Superior que establece las bases de la política legislativa; también está delimitada por la materia académica que justificó el reconocimiento de la autonomía.

Por otro lado, sus órganos de gobierno (rector, Consejo Superior y Asamblea Universitaria, decanos, consejos directivos) son electivos, en tanto representan los cuatro claustros de la comunidad educativa (personal docente, apoyo académico, alumnos y egresados). Especialmente, la Asamblea, el Consejo Superior y Consejo Directivo son órganos de representación directa de todos los claustros universitarios, donde el proceso de toma de decisiones es deliberativo y mayoritario.

El estatuto y las demás resoluciones de las casas de altos estudios (que algunas denominan ordenanzas) deben dictarse conforme a un procedimiento que difiere sustancialmente, como se señaló en párrafos anteriores, del empleado por el PEN, demás órganos y entes

administrativos. Éstos dictan reglamentos en virtud del principio de la jerarquía. La Asamblea y Consejo Superior, al ser cuerpos colegiados y electivos, imponen normas sobre la base del principio de mayoría, debiendo observar requisitos especiales previos a la emisión de la voluntad (orden del día) y en la emisión misma (debate y quórum).

Puede advertirse entonces, que no sólo los estatutos sino también las normas que emite el Consejo Superior de cada universidad, tienen características peculiares que no presentan los reglamentos emitidos por las demás órganos de la Administración Central y entes autárquicos, lo que incide en el encuadre y definición de su naturaleza jurídica.

2.5.1- El Estatuto Universitario. El estatuto es la norma fundamental de la universidad dictada por la Asamblea Universitaria en ejercicio del poder de auto-organización y auto-normación, que define su estructura gubernativa, distribuye competencias, establece los mecanismos de elección de representantes de cada claustro y establece normas básicas sobre docencia, investigación y extensión.

Según ya se explicó, antes de la reforma constitucional un sector de la doctrina⁷² entendía que la potestad reglamentaria era atribución del Poder Ejecutivo, siendo el único órgano que podía emitir reglamentos de ejecución. Sin embargo, por delegación (entiéndase "impropia") del legislador, entendían que también podían hacerlo las entidades descentralizadas. Este criterio fue seguido por la CSJN⁷³ antes de la Reforma Constitucional de 1994, en el fallo "Godoy c/ Universidad Nacional de la Plata" en donde dijo: "El órgano dotado de la potestad reglamentaria está habilitado para establecer condiciones o requisitos, limitaciones o distinciones que, aun cuando no hayan sido contempladas por el legislador de una manera expresa, se ajustan, sin embargo, al espíritu de la norma reglamentada o sirven, razonablemente, a la finalidad esencial que ella persigue".

En la reforma de 1994 no se modificó sustancialmente el artículo 99, inciso 2 de la CN. Una interpretación gramatical de ese artículo lleva a negar al estatuto univer-

sitario la naturaleza de reglamento de ejecución, en tanto la potestad de dictar estos reglamentos es competencia propia y exclusiva del Presidente. Desde esta concepción restrictiva, el estatuto no es un reglamento de ejecución.

Pero hay otros argumentos que impiden la calificación del estatuto como reglamento subordinado. El legislador debe limitarse a sancionar una ley general que respete la autonomía institucional y académica. No puede invadir ni vulnerar la autonomía ni reglar pormenores y detalles. La universidad tiene poder normativo respecto de ciertas materias que no pueden ser absorbidas por el Congreso.

El estatuto no complementa ni integra a Ley. Tiene vida independiente. La modificación o derogación de una Ley de Educación Superior no produce la derogación automática del estatuto. Es cierto que algunos artículos pueden devenir en inconstitucionales o ilegales por ser incompatibles con el nuevo texto legal. En rigor, la sanción de una nueva ley de instrucción universitaria obliga a las casas de altos estudios a introducir las modificaciones necesarias en el respectivo estatuto para ajustarse al texto legal, pero no produce una derogación automática de éste. Simplemente, es un deber que deriva del principio de legalidad administrativa que exige la sujeción a normas de rango superior.

Antes de la reforma constitucional de 1994, algunos autores⁷⁴ entendieron que el poder reglamentario de las universidades derivaba de una delegación del Poder Legislativo. Según el texto originario de la Constitución Nacional, el legislador debía dictar planes de enseñanza superior, pudiendo delegar en las instituciones universitarias esa función porque se trataba de una tarea esencialmente técnica que no implicaba limitación alguna a la libertad personal ni a la propiedad. Por ley se crearon entidades dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, que “tenían a su cargo el dictado de los planes de estudio dentro de los lineamientos generales de la ley”.⁷⁵

A partir de la reforma constitucional de 1994, la potestad de organizarse y dictar los estatutos estableciendo los órganos de gobierno, deriva del carácter autónomo

de la universidad, más allá de que deban sujetarse a las pautas generales establecidas en la Ley de Educación Superior. Queda claro que no hay una delegación legislativa para dictar el estatuto, pues el legislador no puede modificar ese principio esencial ni restringirlo en el tiempo. Esa atribución es una derivación implícita de la autonomía institucional, que tiene rango constitucional, y como tal es inquebrantable. En consecuencia, el estatuto tampoco es un reglamento delegado, porque no se dicta en razón de una autorización ni habilitación del Poder Legislativo ni éste puede reasumir esa competencia. Además, esta atribución no es delegada por un plazo determinado ni se refiere a cuestiones de administración y emergencia sino a cuestiones institucionales y académicas.

Podría pensarse que el estatuto universitario se aproxima al reglamento autónomo, en tanto se dicta en materia de reserva de la institución. No obstante ello, la materia institucional y académica (indisponible por el legislador), el procedimiento de emisión, el carácter electivo de sus autoridades desbordan esa categoría.

Si bien su ámbito de vigencia es solamente ad intra (en el claustro universitario) es algo más que una mera circular o instrucción interna, incluso es algo más que el mero reglamento autónomo según la concepción amplia.

El estatuto regula aspectos institucionales, académicos, científicos y extensión indispensables para el cumplimiento de sus fines, debiendo respetar el principio de jerarquía constitucional y principios generales del derecho. Insistimos en que es una manifestación del poder de auto-organización y autorregulación de las universidades que constituyen el núcleo duro e indisponible de la garantía constitucional de la autonomía.

En lo académico (régimen de ingreso, baja por desempeño académico negativo del alumno o baja del docente por evaluación negativa, etcétera), las casas de altos estudios regulan derechos constitucionales como el derecho de enseñar (libertad de cátedra), aprender, habilitación para una actividad lícita (obtención del título profesional), pudiendo limitar esos derechos (evaluación negativa del docente, juicio académico). Esta limitación

debe ser razonable en tanto no puede desvirtuar el derecho conforme el principio de jerarquía constitucional y debe adecuarse a los fines de la educación superior.

En lo electoral (régimen eleccionario, constitución de padrones y asociaciones de estudiantes y egresados) excede la actividad administrativa, constituyendo propiamente una actividad institucional relativa a la auto-organización y autogobierno.

El procedimiento de emisión del estatuto -y como veremos más adelante las demás normas emanadas del Consejo Superior-, demuestra la peculiaridad de la potestad reglamentaria de las universidades que difiere sustancialmente de la potestad del PE y otros entes autárquicos, en tanto tienen órganos electivos y representativos y mecanismos participativos que inciden en su naturaleza y forma de producción.

2.5.2- Las normas internas dictadas por el Consejo Superior. La universidad tiene potestad normativa para dictar reglamentos en materia académica, de investigación, de institucional o administrativa que desbordan las categorías clásicas.

En lo **institucional** quedan comprendidas las resoluciones en materia electoral y organización de los órganos de gobierno, creación de unidades académicas⁷⁶ e institutos.

En lo **académico** regulan derechos constitucionales como es el derecho de enseñar y aprender (carga horaria e incompatibilidad docente, planes de estudios, ingreso).

Hay temas académicos que presentan características particulares, como la revalidación de títulos que históricamente ha sido asignada a las universidades nacionales por las leyes de educación superior. En ejercicio de estas facultades, las instituciones universitarias han dictado normas que regulan el trámite de revalidación de títulos, previendo requisitos formales y sustanciales. No obstante ello, esa última atribución puede ser reasumida por el Legislador cuando aprueba un convenio suscripto con otros estados sobre simplificación de revalidación. Tal es así, que el Estado Argentino ha firmado numerosos tratados

internacionales con otros países que fueron ratificados por el Congreso de la Nación (con Chile⁷⁷, Colombia⁷⁸, Ecuador⁷⁹, España⁸⁰, Uruguay⁸¹, Paraguay⁸², El Salvador⁸³, Venezuela⁸⁴, Honduras⁸⁵, Bolivia, Brasil, México, Perú e Italia⁸⁶). Estos acuerdos han sido firmados en virtud de atribuciones constitucionales y políticas, que desbordan las cuestiones institucionales y académicas internas de cada institución de educación superior, puesto que ingresan en el examen formal y sustancial de títulos otorgados por universidades extranjeras.⁸⁷

En tales casos, las instituciones de educación superior deben observar dichos tratados, quedando en lo demás vigente la atribución general de competencia de la Ley N°24521. De todos modos, estos reglamentos sobre reválida tampoco pueden encuadrarse en el reglamento delegado ni en otra categoría clásica. No es una atribución transitoria ni regula cuestiones de administración o emergencia según el texto del artículo 76 de la CN.

En materia **administrativa**, el Consejo Superior dicta reglamentos en aspectos operativos como es la estructura interna, desconcentración de funciones, creación de entes descentralizados en el marco del artículo 60 de la Ley N° 24521. Estas normas parecen aproximarse a los reglamentos de ejecución o autónomos, pero sus características peculiares también exceden las categorías clásicas, en cuanto al procedimiento de emisión y el carácter electivo de la autoridad emisora.

2.5.2.1-Las normas universitarias sujetas a convenios colectivos de trabajo para el personal docente y apoyo académico de las universidades nacionales

Mención aparte merece la dilucidación de la naturaleza jurídica del régimen del personal docente y apoyo académico de las casas de altos estudios. No es fácil la determinación de su naturaleza jurídica en razón de las características peculiares del empleo público que comprende el escalafón, encasillamiento y régimen salarial. El régimen del personal universitario en las últimas décadas ha sido autorregulado y sujeto a convenios colectivos de trabajo. La mayor dificultad se presenta por la proliferación de normas de distinta jerarquía: Decreto N° 366/06 que

homologó el convenio colectivo del sector de apoyo académico de las universidades nacionales, resoluciones (ordenanzas en algunas instituciones) sobre incompatibilidades, régimen licencias, régimen disciplinario, etcétera.

Estas normas generales dictadas por las instituciones universitarias podrían asimilarse a la delegación impropia y reglamentos de ejecución. Más allá de las diferencias señaladas en los párrafos precedentes en cuanto al procedimiento de emisión y carácter electivo de las autoridades universitarias que obsta al encuadre en las categorías clásicas de reglamentos, el escalafón del personal presenta notas peculiares derivadas de la particularidades de la actividad universitaria y la conveniencia de establecer normas uniformes para todas las casas de altos estudios sin desmedro de su autonomía. Por otro lado, no debe perderse de vista que el escalafón y régimen salarial incluyen un tema presupuestario de naturaleza económica-financiera que integra el concepto de autarquía definida en el artículo 59 de la Ley N° 24521.

Los artículos 29, inciso h y artículo 59, inciso b de la Ley N° 24521 asignaron a las universidades públicas la atribución de reglamentar el ingreso, permanencia y cese de la relación de empleo y también, establecer el régimen salarial y administración del personal. Esta Ley consagró el principio de auto-regulación de la relación de empleo del sector universitario. Los artículos 3 y 4 de la Ley N° 25164 expresamente excluyeron su aplicabilidad a sectores auto-regulados⁸⁸.

El Decreto Nacional N° 366/06 homologó el Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector No Docente de las Instituciones Universitarias Nacionales celebrado por el Consejo Interuniversitario Nacional (C.I.N) y la Federación Argentina de Trabajadores de las Universidades Nacionales (F.A.T.U.N.). Esta norma excluyó expresamente la aplicación de la Ley N° 25164 al personal de apoyo académico. El artículo 153 estableció las normas aplicables en caso de vacío normativo.⁸⁹

El Convenio Colectivo del Sector de Apoyo Académico de las Universidades aprobado por Decreto N° 366/06, fue suscripto por los representantes de las casas

de estudios en virtud de la atribución conferida en el artículo 29, inciso h y 59, inciso b de la Ley N° 24521. Puede ser reglamentado en los aspectos operativos e instrumentales por cada institución en virtud de la competencia asignada por el artículo 29, inciso h de la Ley N° 24521. El acto administrativo de alcance general que dicten las universidades reglando aspectos instrumentales se aproxima al reglamento de ejecución (investigación administrativa, incompatibilidades, etcétera); pero, insistentemente, se diferencia por el procedimiento de emisión y el carácter electivo de la autoridad.

3- Efectos jurídicos de las normas emitidas por los órganos del MERCOSUR en el ámbito universitario⁹⁰

El Tratado de Asunción⁹¹ que dio origen al MERCOSUR fue suscripto por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. En los últimos años han adherido Venezuela⁹², Chile⁹³, Bolivia⁹⁴, Colombia⁹⁵, Ecuador⁹⁶ y Perú⁹⁷, en calidad de miembros asociados.

El proceso de integración económica y comercial genera una comunidad jurídica, un derecho común de los estados signatarios con diversos fines, entre ellos, la libre circulación de bienes, servicios y personas. Entre ésta última, tiene especial connotación la circulación de profesionales, científicos, docentes y alumnos universitarios.

Todos los acuerdos y protocolos específicos en materia de educación y cultura firmados por los estados signatarios del Tratado de Asunción y las decisiones y resoluciones de los órganos comunitarios en esta materia coinciden en destacar que la educación cumple un papel fundamental en el proceso de integración regional. El intercambio de docentes, investigadores, artistas y alumnos, así como también la cooperación entre las instituciones universitarias tiene "por fin el mejoramiento de la formación de posgrado y capacitación para el desarrollo armónico de la región en el campo científico y tecnológico".⁹⁸ Con el fin de crear y desarrollar programas de movilidad estudiantil⁹⁹ y docentes se han suscripto convenios con

casas de altos estudios de países del MERCOSUR.¹⁰⁰ Ello exige un reconocimiento de títulos de grado y posgrado de los docentes y/o reconocimiento de materias aprobadas por alumnos incorporados al programa de intercambio. También hay proyectos de investigación conjuntos entre universidades nacionales y extranjeras en los que participan científicos, investigadores y docentes de dos o más instituciones que requieren que el título universitario tenga validez en el ámbito comunitario. No puede perderse de vista la naturaleza, extensión y modalidades de las actividades desarrolladas en las instituciones universitarias. En algunos casos puede ser innecesaria la revalidación del título, como en las contrataciones de académicos y científicos que tienen una vigencia breve, coincidente con el dictado del curso (generalmente de posgrado) circunscripta a áreas de su especialidad.

La mayor dificultad se presenta en relación con el otorgamiento de título profesional.¹⁰¹ El ejercicio profesional exige la observancia de normas sobre colegiación y matriculación que rigen en cada Estado signatario.

No puede soslayarse la autonomía institucional y académica de las universidades nacionales consagrada por el artículo 75, inciso 19 de la CN y Ley Nacional N° 24521, que comprende una potestad reglamentaria para formular planes de estudio, de investigación científica, otorgar grados académicos y títulos habilitantes, revalidar títulos extranjeros.¹⁰²

El diseño de una resolución comunitaria sobre educación superior debe procurar la equiparación de criterios cualitativos y cuantitativos en el ámbito regional, respetando las normas constitucionales de cada país signatario. Así, deben compatibilizarse las condiciones de acceso a

los institutos universitarios, la duración y extensión de los cursos (años de carrera y cantidad de horas docentes) y programas.¹⁰³ Con ese objetivo, la Comisión de Educación del MERCOSUR ha desarrollado un programa sobre "Armonización académica, jurídica y administrativa", para viabilizar el reconocimiento de estudios, la homologación y acreditación, con la finalidad de facilitar la circulación de estudiantes, docentes y científicos dentro de la región.¹⁰⁴ La naturaleza, amplitud y dinamismo de la actividad educativa y científica exigen normas flexibles y la supresión de formalidades innecesarias para establecer un marco jurídico adecuado para el intercambio y participación en proyectos de extensión e investigación conjuntos.

3.1-Limitación a la autonomía universitaria y a la potestad reglamentaria por las normas comunitarias

En el MERCOSUR, las decisiones del CMC y GMC son actos emanados de órganos comunitarios sin distinguir si son de carácter particular o general. El tratado de Ouro Preto aclaró cuáles son los efectos jurídicos. Son obligatorias para los estados y en ciertos casos, deben ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por el legislador de cada país.¹⁰⁵

Según el artículo 75, inciso 24 de la CN, las normas jurídicas dictadas por esos órganos supranacionales, tienen validez en nuestro ordenamiento jurídico inter-

no, toda vez que se ha asignado al Congreso la atribución de suscribir tratados de integración "que deleguen competencias y jurisdicción a organización supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el



orden democrático y los derechos humanos". Estos tratados y las normas "dictadas en su consecuencia, tienen jerarquía superior a las leyes". Sus disposiciones son obligatorias para los estados partes,¹⁰⁶ debiendo incorporarse a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante el procedimiento que determine la legislación de cada país.¹⁰⁷

Debe tenerse presente que por debajo del tratado de integración que actúa como verdadera norma constitucional se encuentra el derecho derivado; es decir, normas emanadas de los órganos comunitarios ya constituidos como los reglamentos, directivas, etcétera. Estas normas derivadas son sancionadas como consecuencia de lo dispuesto en los tratados fundacionales y así lo identifica nuestra Constitución (artículo 75, inciso 24 CN). El efecto jurídico es la supremacía del derecho de integración sobre el ordenamiento infraconstitucional interno, que sólo tiene vigencia dentro de los límites de la competencia delegada por el tratado originario.¹⁰⁸

Por tanto, las resoluciones que dicten las universidades nacionales en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 29, inciso e, f y k de la Ley N° 24521, con respecto a la revalidación de títulos de grado, reconocimiento de equivalencias de materias alumnos aprobadas en universidades de estados partes del MERCOSUR, etcétera, deben ajustarse a las resoluciones y decisiones que dicten los órganos comunitarios, en virtud del principio de supremacía consagrado en la CN (artículos 31 y 75, inc. 24).

Conclusiones

1-El artículo 75 incisos 18 y 19 de la CN, reformada en 1994, consagró la autonomía conjuntamente con la autarquía de las universidades. Poco después, la Ley N°24521 precisó el objetivo académico e institucional de la primera y el objetivo económico-financiero de la segunda. Estos conceptos no son contradictorios sino que cada uno tiene una significación.

2-La autonomía universitaria en la CN se perfila como una garantía institucional. Esta figura tiende a la protección de ciertas instituciones esenciales para asegurar el cumplimiento de sus altos fines e impedir que por vía legislativa ordinaria se supriman o desnaturalicen. Para ello se define un núcleo esencial, asignando competencias (límite positivo) y estableciendo prohibiciones (límite negativo). En relación con la autonomía universitaria, el núcleo esencial delimitado en la CN es muy escueto. Sólo exige el respeto de ésta y deja un margen incierto para la regulación legislativa. La delimitación de ese concepto y naturaleza jurídica dual de la Universidad es obra de la doctrina y jurisprudencia y la legislación nacional.

A partir de la reforma constitucional de 1994, la expresión "autonomía" se ha depurado y consolidado en su sentido jurídico como facultad de darse sus normas fundamentales (auto-organizarse), elegir a sus autoridades (auto-gobernarse), administrar los recursos (auto-administrarse) y dictar sus propias normas (auto-regularse) dentro del cumplimiento de sus fines. En definitiva, la Universidad es un ente autónomo respecto del gobierno nacional en lo académico, científico y de extensión. La autarquía universitaria es la capacidad de administrarse con sujeción al control financiero interno de la SIGEN y AGN y excluye el control ordinario y extraordinario del PEN.

3- La Ley N° 24521 asigna a las universidades nacionales una potestad reglamentaria muy amplia, reconociéndoles el poder de auto-organización y auto-regulación. Les confiere una potestad para dictar sus normas de organización institucional, en aspectos académicos, de investigación y de extensión, incluso en temas estrictamente administrativos. Como ente autónomo, tiene una potestad normativa en materia electoral que surge implícita del poder de auto-organización.

4-Las universidades tienen un campo normativo de nivel reglamentario exclusivo y excluyente del Poder Ejecutivo en lo que respecta a los aspectos vinculados con su especialidad (educación superior), que constituye el núcleo duro de la garantía institucional de la autonomía universitaria, también denominado zona de reserva.

Esa potestad normativa no es ilimitada. Está condicionada por la Ley N° 24521 que establece las bases de la política legislativa; también está delimitada por la materia académica e institucional que justificó el reconocimiento constitucional de la autonomía. Por último, debe ajustarse a las resoluciones y decisiones que dicten los órganos del MERCOSUR en esa materia, en virtud del principio de supremacía consagrado en la CN (artículos 31 y 75, inciso 24).

5-El estatuto y demás normas que dictan los consejos superiores y consejos directivos de las facultades son reglamentos que tienen características peculiares que no presentan los emitidos por los demás órganos de la Administración Central y los entes autárquicos. La Asamblea y el Consejo Superior son cuerpos colegiados, representativos de los claustros y electivos que dictan normas sobre la base del principio de mayoría, observando los requisitos previos (orden del día) y procedimientos especiales para la emisión de la voluntad (debate, deliberación y quórum). Estas normas se dictan sobre materias correspondientes al núcleo duro de la autonomía universitaria, invulnerable a la actividad invasiva del legislador. Este ámbito comprende lo académico, regulando derechos constitucionales como el derecho de enseñar (libertad de cátedra), de aprender, la habilitación para una actividad profesional y lo electoral. En consecuencia, la universidad tiene poder normativo exclusivo respecto de esas materias que no pueden ser absorbidas por el Congreso. Cabe aclarar que en cuestiones financieras (presupuesto, contabilidad, etcétera), las universidades tienen un poder normativo subordinado a la Ley N° 24156 y Ley de Contabilidad y también a los decretos reglamentarios del PE.

6-El estatuto es la norma fundamental de la universidad dictada por la Asamblea Universitaria en ejercicio del poder de auto-organización y auto-normación, que define su estructura gubernativa, distribuye competencias, establece los mecanismos de elección de sus representantes y normas básicas sobre docencia, investigación y extensión.

No es equiparable a un reglamento de ejecución. El estatuto no complementa ni integra la ley, tiene vida independiente. La modificación o derogación de una

ley de educación superior no produce la derogación automática del estatuto; aunque puede exigir que las casas de altos estudios introduzcan modificaciones en su estatuto para ajustarse al texto legal. Tampoco puede calificarse como reglamento delegado, en tanto no se dicta en razón de una habilitación del PL ni puede éste reasumir esa competencia, sino que es una manifestación del poder de auto-organización y autorregulación propios de la autonomía universitaria. Además, esta atribución no es delegada por un plazo determinado ni se refiere a cuestiones de administración y emergencia sino a temas institucionales y académicos.

No es un reglamento autónomo, en tanto la zona de reserva universitaria es más amplia que la mera reserva administrativa. El reglamento universitario tiene un procedimiento de emisión peculiar y es dictado por autoridades electivas y representativas de los claustros. El estatuto regula aspectos institucionales, académicos, científicos y de extensión indispensables para el cumplimiento de sus fines, debiendo respetar el principio de jerarquía constitucional.

7-Concluyendo, la autonomía universitaria reconocida en la Constitución Nacional es una garantía institucional que importa un poder de auto-organización, auto-regulación y auto-gobierno y que se traduce en una potestad reglamentaria amplia y exclusiva, con límites constitucionales, comunitarios y legales y procedimientos singulares de emisión, delineando reglamentos con caracteres peculiares. Los reglamentos universitarios se dictan sobre materias correspondientes al núcleo duro de la garantía institucional de la autonomía, invulnerable a la actividad invasiva del legislador. Sus características peculiares derivan, además, de la naturaleza de sus órganos colegiados con potestad normativa (Asamblea y el Consejo Superior) que son electivos y representativos de los claustros. Como tales, las decisiones se toman conforme un procedimiento regido por el principio de quórum y mayoría.

La previsión constitucional de la autonomía de la universidad pone en crisis las nociones tradicionales sobre el reglamento administrativo. Ni el estatuto ni las

demás normas dictadas por las autoridades universitarias encuadran en las categorías clásicas. Por consiguiente, se trata de una nueva categoría de reglamento.

Notas

- 1 Este trabajo es una síntesis de dos capítulos de uno de mayor extensión de Marcela MOLINA, titulado "La potestad reglamentaria de las universidades nacionales en el marco de la autonomía institucional y académica y autarquía financiera reconocida en el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional", inédito.
- 2 S. el 20/07/1995. P. en el BO N° 28204 del 10/08/1995.
- 3 El artículo 79, segundo párrafo de la Constitución de Paraguay dice: "Las universidades son autónomas. Establecerán sus estatutos y formas de gobierno y elaborarán sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional..."
- 4 Artículo 29 de la Ley N° 24521.
- 5 Artículo 59, primer párrafo de la Ley N° 24521.
- 6 BERRI, Miguel. *Op. cit.*, p. 1348/1353.
- 7 BIANCHI, Alberto. *Op. cit.*, p. 342/345.
- 8 Libro de Sesiones de la Convención Constituyente del 14 de mayo de 1994.
- 9 En primer término, la utilización ambigua del concepto de autonomía ha empañado su sentido y alcance. Para nosotros, siguiendo los extensos fundamentos de la Corte Suprema en autos: Rivademar, Angela D. B. c/Municipalidad de Rosario, solamente podemos hablar específicamente de autonomía cuando se dan todas y cada una de las condiciones que menciona el Alto Tribunal, en el considerando 8° del fallo mencionado. Por ello, entendemos que la autonomía es propia de los estados..."; ZARZA MENSAQUE, Alberto R, "Tipología del concepto de autonomía de la Constitución Nacional luego de la reforma de 1994" (01/02/2000), *El Derecho* T° 186, p. 765.
- 10 Antes de la Reforma de 1994, existían tres posturas sobre la autonomía universitaria: "Una concepción negatoria, que rechaza el otorgamiento de un mínimo de descentralización a los establecimientos de enseñanza superior, ya sea por razones políticas, de seguridad; 2) Una concepción absoluta, que deposita en la autonomía la máxima extensión posible de la descentralización con respecto a los órganos del poder político central 3) una concepción relativa, según la cual la autonomía es una forma valiosa y necesaria, que no debe excluir la adecuada inserción de las funciones y fines universitarios con los demás fines nacionales y sociales, o sea, que concibe a la autonomía como un medio pero no como un fin en sí mismo: la autonomía es un instrumento de protección de la actividad universitaria..." El miembro informante de la convención constituyente, Jesús Rodríguez, refiriéndose a la autonomía universitaria expresó que "consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno del orden político..." Más adelante agrega: "Las potestades normativas de las universidades plasmadas en sus estatutos deben tener como límite, la ley universitaria dictada por el Congreso y adecuarse a ella, lo cual deriva de su carácter autónomo, que no significa un poder originario o preexistente, ya que las decisiones adoptadas en el ámbito universitario no escapan al ámbito de aplicación de las leyes de la Nación ni confieren privilegios a los integrantes de sus claustros...", ZARZA MENSAQUE, Alberto R, *op.cit.*, p. 765.
- 11 Dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte en "Universidad Nacional de Mar del Plata c/ Banco Nación Argentina s/ daños y perjuicios", (U.1.35), CSJN en sent. del 24/04/2003, *Fallos* 326:1355; *El Derecho* 31/03/04, nro 284.
- 12 La Procuración del Tesoro de la Nación ha tenido oportunidad de expedirse en Dictamen N° 29/98 sobre la naturaleza de las Universidades nacionales a partir de la reforma constitucional de 1994. En esa oportunidad dijo: "La autonomía académica, la autonomía institucional y la autarquía administrativa y económica-financiera son expresión de una misma idea directriz, que se presenta como 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 del conocimiento en todas las ramas mediante la docencia y la extensión. La autonomía académica por definición abarca la investigación y la docencia, uno de cuyos recaudos más sobresalientes es el tradicional principio de la "libertad de cátedra" o "doctrinal" como también la libertad para la fijación de los planes de estudio, títulos y grados y designación de docentes. La autonomía institucional -también llamada organizacional- encuentra su razón de ser en tanto se entiende referida "ad substantiam" o la propia existencia de las universidades y sus relaciones respecto de las restantes estructuras del Estado. Esta autonomía unida a la autonomía académica importa un instrumento de defensa de la institución universitaria frente a otros poderes con los que coexiste en el medio ambiente, organizacional de lo público", PTN, T°224, p. 187.
- 13 Balbín enseña que existen tres modelos de entes autónomos: 1-modelo norteamericano: (agencias: entes independientes del PE y PL) nacidos con el fin de limitar las facultades presidenciales), con potestad de regulación en materias técnicas, ejecutivas y cuasi judiciales. Organización bajo el principio de la especialización, eficacia e imparcialidad. 2-modelo europeo: Organización bajo el principio de la especialización, eficacia e imparcialidad. Funcionarios designados por el Gobierno, pero que no reciben instrucciones. Pueden ser removidos por causales y procedimiento legal. Poseen potestades reglamentarias, pero con alcance subordinado respecto del bloque normativo. BALBÍN, Carlos. *Op. cit.*, p.625/634.
- 14 "La autonomía universitaria es equivalente a autogobierno y éste garantiza la inmunidad de injerencia de los órganos políticos. Lo que permite que las universidades constituyan el único caso de personas públicas, que dentro de la Administración pueden elegir por sí los miembros de sus órganos superiores y no están sujetas al control de legalidad ejercicio por medio del recurso de alzada", BIANCHI, Alberto. *Op. cit.*, p. 342/345; MARTINEZ, Patricia "La autonomía en la Constitución Nacional", en *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*, T°1, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Perez Guillhou, Dardo y otros, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1995, p.453/474.

- 15 "Los principios de autonomía y autarquía consagrados en el artículo 75, inciso 19, si bien constituyen un límite a la facultad reglamentaria del Estado, no importan desvincular a las universidades de la potestad del Congreso de sancionar leyes de organización y de base de la educación con sujeción a una serie de presupuestos, principios y objetivos que deben ser interpretados armónicamente, no sólo para juzgar el alcance de la facultad reglamentaria en la materia sino también, en el caso de las universidades, para compatibilizar el principio de autonomía con el resto de los principios que enuncia la norma y con la facultad reglamentaria del Congreso de la Nación. La decisión de dictar disposiciones respecto del artículo 59 de la ley 24.521-que al referirse al sostenimiento y régimen económico financiero, dispone que las universidades tienen autarquía económico-financiera y, en ese marco, el inciso c establece que podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro Nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad-, queda en el ámbito de la autonomía de la institución", "Ministerio de Cultura y Educación-Estado Nacional s/artículo 34 de la ley 24.521", (M. 976.35), CSJN en sent. del 06/05/2008, *Fallos* 331:11. En otros fallos ha seguido el mismo criterio: "Las leyes 22.431 y 24.308 de protección a los discapacitados-resultan constitucionales y aplicables en el ámbito de la universidad, lo que no importa un avasallamiento de la autonomía universitaria ni de la autarquía económico-financiera de la que gozan...", "Universidad Nacional de Córdoba c/Estado Nacional s/acción declarativa artículo 322 CPCCN", (U. 8.45), CSJN en sent. del 12/10/2010, *Fallos* 333:1951. En otra oportunidad dijo: "La decisión de dictar disposiciones respecto del artículo 59 de la Ley 24.521 que al referirse al sostenimiento y régimen económico financiero, dispone que las universidades tienen autarquía económico financiera...", "Estado Nacional-Ministerio de Cultura y Educación c/Universidad de Gral Sarmiento s/res. N°6/99 H.A.U aplicación Ley 24.521", (E.129.40), CSJN en sent. del 06/05/2008, www.pjn.gov.ar
- 16 Berri dice: "...a través de las universidades nacionales ha ingresado a nuestro derecho la administración policéntrica, que opera a través del establecimiento de diversos órganos administrativos independientes y autónomos dejando de lado el concepto piramidal de la centralización administrativa... que es un nuevo concepto de Administración Pública que comenzó en los EEUU a partir de la creación de las denominadas agencias independientes". Las universidades nacionales son instituciones "que forman parte del estado nacional, estando a su cargo el desarrollo de altas funciones docentes y académicas". Así fue entendido desde sus orígenes conforme a las reglamentaciones dadas en las distintas leyes". La Constitución Nacional utiliza varias veces la expresión autonomía: art. 75 inc. 19 (universidad autónoma y autárquica), art. 85 sobre Auditoría General de la Nación; art. 86 respecto del Defensor del Pueblo; art. 120 en relación al Ministerio Público; art. 123 sobre la autonomía municipal. "...el constituyente tuvo la intención de establecer la plena autonomía universitaria privilegiándola sobre el concepto de autarquía que en una correcta hermenéutica, se dirige a que las universidades sólo pueden ser creadas por ley y que una ley de base le dará contenido a sus principios, mínimos de organización, que serán reglamentados por los estatutos que dice cada universidad de acuerdo a sus necesidades fáctica ...", BERRI, Miguel. *Op. cit.*, p. 1348/1353.
- 17 Según Bianchi: "El principio de autonomía universitaria no supone inmunidad de control jurisdiccional, sino inmunidad de injerencia en ellas de los poderes públicos. ...", BIANCHI, Alberto. *Op. cit.*, p. 342/345. Por su parte, Balbín dijo: "La universidad es un ente autónomo respecto del ejecutivo y al poder reglamentario de éste", BALBÍN, Carlos. *Op.cit.*, p. 664/672. También, MARTINEZ, Patricia. *Op. cit.*, p.453/474.
- 18 Artículo 30.
- 19 Artículo 34.
- 20 "La designación y separación de profesores universitarios, así como los procedimientos arbitrados para la selección del cuerpo docente, no admiten, en principio, revisión judicial por tratarse de cuestiones propias de las autoridades que tienen a su cargo el gobierno de la universidad, salvo en aquellos casos en que los actos administrativos impugnados en el ámbito judicial estén afectados por arbitrariedad manifiesta; afirmación que se sustentaba en las cláusulas constitucionales que encomiendan a los poderes políticos del Estado proveer lo conducente al progreso de la educación y que actualmente encuentra también fundamento en la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (artículo 75, inciso 19)", "Tandecarz, Juana Sara y otros c/ Universidad de Buenos Aires", (T. 171. 34), CSJN en sent. del 02/07/2002, *Fallos* 325:1676.
- 21 "Todo pronunciamiento de las universidades en el orden interno, disciplinario, administrativo y docente de su instituto...designación de profesores universitarios y los procedimientos de selección del cuerpo docente, no puede ser revisado por juez alguno del orden judicial, sin que éste invada atribuciones inconfundibles de otras autoridades con autonomía propia", "Dana Montaña, Salvador", CSJN en sent. del 11/07/1956, *Fallos* 235:337.
- 22 "La designación de profesores universitarios y los procedimientos arbitrados para la selección del cuerpo docente no admiten, en principio revisión judicial por tratarse de cuestiones propias de las autoridades que tienen a su cargo el gobierno de la universidad, salvo cuando los actos administrativos impugnados en el ámbito judicial sean manifiestamente arbitrarios", Gonzalez Lima, Guillermo c/Universidad Nacional de La Plata", CSJN sent. 31/10/2006, *La Ley T°2007-F*, p.94/98; también "Piaggi, Ana c/Universidad de Buenos Aires, CSJN sent. 29/06/2004, *La Ley T°2005-C*, p.342/345.
- 23 Artículo 48 de la Ley N° 24521.
- 24 S. el 29/11/1972. P. en el BO N° 22559 del 05/12/1972.
- 25 "El designio de la Ley N° 19.983 no ha sido otro que el de sustraer de la majestad de la justicia los diferendos económicos entre distintas parcelas del Estado. El Estado Nacional y aún la Administración Pública, más allá de toda disquisición relativa a su organización administrativa y descentralización, sea orgánica o funcional, debe rigurosamente ser entendido como una unidad institucional, teológica y ética. Por ello, el recto criterio rechaza la posibilidad de un pleito entre dos entes públicos nacionales, y con mayor razón entre la Nación y uno de sus entes autárquicos, pues esto último en definitiva equivale a litigar consigo mismo", (PTN Dict. 202:106; *Fallos* 295:651; 180:58; 242:489; 248:189; 269:439; 305:344; 251:375). Ahora bien, en el caso de las universidades nacionales no concurre

ninguno de los tres principios (de la división de Poderes del Estado, de unicidad del Estado y de la supremacía) que determinan la procedencia del régimen especial establecido por la Ley N°19983, pues dichas casas de estudio no son organismos que integran la Administración Pública Nacional centralizada o descentralizada, ni dependen de él.

- 26 La CSJN tuvo oportunidad de expedirse sobre la legitimidad de una intervención diciendo: "El decreto 154/83 mediante el cual el Poder Ejecutivo Nacional dispuso la intervención de las universidades nacionales (artículo 1°) debe ser interpretado en concordancia con las normas superiores que fijaron su organización y sin las cuales carecerían de eficacia, de modo tal que el compromiso asumido por el Gobierno Nacional al restablecer el pleno ejercicio de la autonomía universitaria y declarar aplicables los estatutos universitarios vigentes al 29/07/1966 (art. 4°) no podría exceder el marco de la autarquía fijado por la ley 1597 y el decreto ley 6403/55". (Voto de los Dres. Augusto César Belluscio y Enrique Santiago Petracchi), "Universidad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (PEN) s/ inconstitucionalidad", (U.9.23), CSJN en sent. del 18/06/1991, *Fallos* 314:570.
- 27 "Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación) c/Universidad Nacional de Luján s/aplicación Ley N° 24521" (E.9.33- E.4.33), CSJN en sent. del 27/05/1999, *Fallos* 322:842.
- 28 Dice Balbín: "...el criterio autónomo respecto de las universidades comprende la libertad académica, es decir, la libre organización y elección de sus autoridades: libertad de cátedra, esto es, la libre expresión de ideas y crítica del conocimiento ya dado: los principios de educación gratuita y equitativa; y respeto por los valores democráticos. El legislador si bien puede y debe regular las instituciones universitarias, no puede sin embargo desconocer esos principios básicos...", BALBÍN, Carlos. *Op. cit.*, p. 664/672.
- 29 Gil Dominguez dice: "La CN puede disponer de una especial protección o cobertura a ciertas institución con la primera finalidad de hacer imposible, que por vía legislativa ordinaria sean suprimidas". Para ello, la garantía institucional "debe reconocer un contenido específico, con la función de preservar su protección con un importante grado de intensidad". Distingue, "el núcleo esencial de la institución (resistente a cualquier transformación) y la zona exterior del mismo (expuesta a la evolución y al cambio)...", GIL DOMINGUEZ, Andrés, "Garantías institucionales: la consagración jurisprudencial de una nueva categoría normativa", *La Ley T°1999-C*, p.480/484; DE LA VEGA DE DÍAZ RICCI, Ana María, *La autonomía Municipal y el Bloque Constitucional Local*, Ediciones Ciudad Argentina, Servicio de Publicaciones, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Buenos Aires-Madrid, 2006, p. 123.
- 30 DE LA VEGA DE DÍAZ RICCI, Ana María, *Op. cit.*, p. 127.
- 31 GIL DOMINGUEZ, Andrés, "Garantías institucionales...", *Op. cit.*, p.480/484. El mismo autor en "La autonomía universitaria: la evanescencia consumada", *La Ley t° 1997-C*, p.143/170.
- 32 La Justicia federal declaró la inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley N° 24521 por entender que violaban la autonomía universitaria. Calificó a ésta como "una garantía institucional cuyo

núcleo esencial no puede ser penetrado por el legislador". Señaló que "hay que distinguir la garantía institucional de los derechos fundamentales. Mediante la regulación constitucional puede garantizarse una especial protección a ciertas institucionales con la finalidad de hacer imposible que por vía legislativa ordinaria sean suprimidas. La garantía institucional es, por su esencia, limitada. Existe sólo dentro del Estado, y se basa no en la idea de una esfera de libertad ilimitada en principio, sino que afecta una institución jurídicamente reconocida, que como tal, es siempre una cosa circunscripta y delimitada al servicio de ciertas tareas y ciertos fines", "Monges, Analía c/UBA", CSJN en sent. del 26/12/1996, *La Ley T° 1997-C*, p.143/170; también, "Universidad de Mar del Plata c/Estado Nacional", Jgdo Fed Civ y Ccial N° 2 de Mar del Plata, 04/12/1997, *La Ley T° 1999-C*, p.480/488.

- 33 Bielsa clasificó las atribuciones de las Universidades de manera general en: 1) jurisdiccionales en materia contencioso- administrativa (Ej, resolver recursos administrativos), 2) gestión económica-financiera, 3) dirección docente, 4) poder disciplinario, 5) dirección superior didáctico científica (dictar reglamentos y aprobar planes de estudios de las facultades, etcétera. BIELSA, Rafael. *Derecho... Op. cit.*, p. 369/379.
- 34 BALBÍN, Carlos, *Op. cit.*, p. 664/672.
- 35 "Estado Nacional (Ministerio de Educación) c/Universidad de Luján



p/aplicación Ley 24521", (E.9.33-E.4.33), CSJN sent.27/05/1999, *Fallos* 322: 842.

- 36 Artículo 34 de la Ley N° 24521.
- 37 Artículo 13 inciso b) de la Ley n° 24521.
- 38 Es importante recalcar, "que este poder reglamentario exclusivo sólo comprende los aspectos vinculados con su especialidad, esto es, las libertades académicas y de cátedra, de modo que el ejecutivo sí puede reglamentar los otros aspectos del ente universitario que no guarden relación con él, por ejemplo, los asuntos de postgrado; el régimen de educación a distancia o el procedimiento de designación de los miembros de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación de las Universidades", BALBÍN, Carlos. *Op. cit.*, p. 664/672.

39 Artículo 39.

40 "Cuando el texto constitucional le impone al legislador como un mandato sancionar leyes que garanticen la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (art. 75, inc. 19), ha dejado fuera de la arena política la discusión acerca del modelo de planificación básica de la educación superior, esquema que no puede ser desconocido por el poder constituido so pretexto de reglamentación" (Disidencia parcial del Dr. Carlos S. Fayt), "Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación) c/ Universidad Nacional de Luján s/ aplicación ley 24.521", (E. 9.33 y E.4.33), CSJN en sent. del 27/05/1999, *Fallos* 322: 842 y en *La Ley* 29/09/99, nro. 99.365".

41 BIELSA, Rafael, *Derecho...*, *Op. cit.*, pp. 369/379.

42 DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*, Editorial Ciudad Argentina, Bs As, 1994, *Op. cit.*, p.704/705; CASSAGNE, Juan Carlos, *Op. cit.*, p.328/329.

43 Balbín insiste en que "...el concepto de autarquía comprende el poder del ente de administrarse a sí mismo; y por su parte, el ente autónomo es aquel capaz de dictar sus propias normas, incluso elegir sus propias autoridades", BALBÍN, Carlos, *Op. cit.*, p. 622/624.

44 Cassagne dice: "El vocablo autarquía, deriva de la palabra italiana autarchia que traduce diferentes términos griegos, y que tiene, por tanto una distinta significación según cuál sea el sentido que se le atribuya: a) la condición del sujeto capaz de bastarse a sí mismo (autosuficiencia), b) posición de una entidad a la cual se le atribuye la facultad de autogobernarse, de administrarse sus propios intereses". Agrega: "...la autarquía significa "gobierno por sí mismo"; confundiendo en ese plano con a autonomía que implica la facultad de darse sus propias reglas y regirse por ellas". En un párrafo aparte dice: "Por obra de la doctrina italiana, el significado jurídico de la autarquía adquirió su significación actual, "... tiene competencia para auto administrarse de acuerdo con normas dictadas por otra entidad, que conserva sobre ella potestades de control y vigilancia". "La autonomía como la soberanía constituyen conceptos políticos, pero mientras que la primera se refiere a una relación institucional que permite una mayor o menor auto-normación (las provincias), la soberanía constituye la expresión de un poder superior y la afirmación de una personalidad erga omnes, siendo una potestad que se vincula al Estado independiente, a su autodeterminación, comprendiendo el poder constituyente fundamental", CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho...*, *Op. cit.*, p. 333/336.

45 "Universidad Nacional de Córdoba c/ Estado Nacional", (U 2.33), CSJN en sent. del 27/05/1999, *Fallos* 322: 919; *La Ley* 29/09/99, nro. 99.366.

46 La Procuración del Tesoro de la Nación ha entendido que ésta básicamente se refiere al aspecto económico-financiero, concluyendo la absoluta sujeción a la Ley de Contabilidad y Ley N° 24156. Ha dicho: "La autarquía administrativa y económico-financiera hace a la propia gestión de personal y de administración y disposición de bienes que integran el patrimonio de la universidad, así como también la obtención de los recursos necesarios más allá de los aportes del Tesoro Nacional", PTN, Dictamen n° 29/98, T° 224, p. 187.

47 IVANEGA, Miriam. *Mecanismos de Control Público y Argumentos de responsabilidad*, Editorial Ábaco, Buenos Aires, 2003, p.130.

48 Este criterio ha sido reafirmado por la CSJN, que ha dicho: "Aún cuando poseen autarquía económico-financiera, deben acatar la ley de administración financiera y control del sector público

nacional (Ley N° 24156), de la cual no pueden sustraerse invocando sus normas estatutarias. Asimismo, están sujetas al régimen general de contrataciones, responsabilidad patrimonial y gestión de bienes reales (art. 59 inciso F) y los rectores y miembros del Consejo Superior serán responsables por los daños económicos causados...". "Universidad Nacional de Córdoba c/ Estado Nacional- declaración de inconstitucionalidad-sumario", (U 2.33), CSJN en sent. del 27/05/1999, *Fallos* 322:919; *La Ley* 29/09/99, nro. 99.366. Por su parte, la Procuración del Tesoro expresó: "En cuanto a las entidades autárquicas, las Universidades Nacionales están sujetas al control previsto por la Ley N° 24156, cuyo artículo 98 dispone la intervención de la Sindicatura General de la Nación como órgano de control interno en los organismos descentralizados. Tratándose de la impugnación de una resolución que versa sobre una materia que hace al carácter autárquico que poseen las universidades nacionales, como es la distribución de las asignaciones presupuestarias, la vía elegida por la recurrente -recurso administrativo- resulta formalmente improcedente a la luz de lo dispuesto por el art. 74 del Reglamento de la Ley de Procedimientos Administrativos, pues en esa materia las Universidades conservan la relación de autarquía con la Administración Central...", PTN, *Op. cit.*, p.187. Dijo Comadira: "En cumplimiento del encargo constitucional, el Poder Legislativo Nacional, mediante la sanción de Ley 24.521 de Educación Superior, explícitamente consagró en los arts. 29 y 59 el status jurídico de las instituciones universitarias, en cuanto les asignó «autonomía académica e institucional» y «autarquía económico-financiera. Dicha ley estableció expresamente que la ejercen dentro del marco de la Ley 24.156...", COMADIRA, Julio, Texto institucional anotado, comentado y anotado, Sindicatura General de la Nación, Buenos Aires, 2003, p.30/31. Extraído de página www.afip.gov.ar.

49 Artículo 116 y 117 de la Ley N° 24156.

50 El artículo 104 de la Ley n° 24156 menciona las atribuciones de la SIGEN.

51 Artículo 108.

52 Dice Ivanega: "El marco conceptual de este control implica una visión integradora de toda la actividad pública, estableciéndose el criterio de un control integral e integrado. Integral al abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y gestión; e integrado, porque forma parte de los procedimientos que se establecen para la toma de decisiones", IVANEGA, Miriam, *Op. cit.*, p.127/128.

53 Artículo 59.

54 "Hamilton, Dalton Mario c/ U.B.A. s/ cobro de pesos" (causa H. 29. 23), CSJN en sent.del 21/04/1992, *Fallos* 315:701.

55 BALBÍN, Carlos. *Op. cit.*, p. 664/672.

56 Es lo que Fiorini denominaba "principio de congruencia" de la norma secundaria con la norma primaria. En un trabajo anterior a la sanción de la Ley N° 24521 pero vigente a los fines de delimitar el concepto mencionado, explicó que el "principio de congruencia reglamentaria se refiere a la realización de los resultados dispuestos por el autor de la norma primaria. Este autor decía que la potestad reglamentaria del PE es distinta a la que ejerce un ente autárquico. La primera es restringida y referida a la faz operativa; mientras que la segunda será amplia. Por ello concluye en relación a las Universidades que "antes que un problema gramatical sobre "materia de la especialidad" o "materia afín", se debate "la extensión de la

- potestad reglamentaria asignada para la realización de funciones administrativas reconocidas a las Universidades”, FIORINI, Bartolomé, “La potestad reglamentaria y el principio de congruencia”, *Jurisprudencia Argentina*, 1973, t.19, p. 696/698.
- 57 “Las Universidades Nacionales, ejercen esta facultad, pues dictan sus propios estatutos, pero el Congreso conserva la facultad de dictar leyes universitarias...esa facultad ha sido ejercida con el dictado de la Ley N° 24521...”, BIANCHI, Alberto, “La autonomía universitaria. (A propósito de la revisión judicial de los concursos)”, *La Ley T° 2005-C*, p. 342/345
- 58 “Estado Nacional - Ministerio de Cultura y Educación c/Universidad de General Sarmiento s/res. (au) N° 6/99 H.A.U p/ aplicación Ley N° 24.521” (E. 129.40.REX) CSJN en sent. del 06/05/2008. www.csjn.gov.ar. En otro fallo, la CSJN dijo: “Los principios de autonomía y autarquía consagrados en el art. 75, inc.19, si bien constituyen un límite a la facultad reglamentaria del Estado, no importan desvincular a las universidades de la potestad del Congreso de sancionar leyes de organización y de base de la educación con sujeción a una serie de presupuestos, principios y objetivos que deben ser interpretados armónicamente, no sólo para juzgar el alcance de la facultad reglamentaria en la materia sino también, en el caso de las universidades, para compatibilizar el principio de autonomía con el resto de los principios que enuncia la norma y con la facultad reglamentaria del Congreso de la Nación”, “Ministerio de Cultura y Educación-Estado Nacional s/art. 34 de la ley 24521” (M.976.35), CSJN en sent. del 06/05/2008, *Fallos* 331:1123
- 59 Artículo 13 inciso b) de la Ley N° 24521
- 60 Textualmente dijo: “El Reglamento de Investigaciones Administrativas, aprobado por Decreto N° 467/99, regula el procedimiento que debe llevarse a cabo para poder aplicar algunas de las sanciones previstas en el régimen de fondo (art. 35 del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, aprobado por la Ley N° 22.140 -en su momento-, art. 38 de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, aprobada por Ley N° 25.164)”. Éste resulta aplicable a la Universidad Nacional de Río Cuarto: “...en el artículo 1 de la Resolución 67/02 del Consejo Superior de la Universidad Nacional de Río Cuarto se dispone aplicar “el régimen establecido por el Decreto N°467/99”, Expediente Administrativo N° 3549/02, “Universidad Nacional de Río Cuarto”, Procuración del Tesoro de la Nación, Dictamen N° 365 del 30/09/2002, T° 242, p.647.
- 61 Esta expresión es empleada por Barra para referirse a la actividad estatal creadora de normas. Dice este autor: “La función será entonces la atribución de competencia otorgada por la norma constitucional a cada uno de los órganos supremos del Estado para que realicen sus actividades jurígenas sobre materias determinadas y preponderantemente conforme a un procedimiento típico y preestablecido”. Más adelante, aplicando este concepto a los reglamentos administrativos expresó: “...los reglamentos expresan el ejercicio de la actividad materialmente legislativa dentro de la función administrativa... Debemos recordar, sin embargo, que la calificación de legislativa para referirnos a uno de los tipos de actividades materiales que se desarrollan en el seno de la función administrativa quiere solo indicar que se trata de una actividad que, desde el punto de vista de materialidad jurígena o creadora de normas, se asemeja a la legislativa”. “El reglamento es una norma general y abstracta generada en el ejercicio de la función administrativa, por lo que su naturaleza es sustancialmente administrativa, aunque con caracteres modales propios de las leyes”, BARRA, Rodolfo Carlos, *Tratado...*, T°1, p.243/248 y 627/629. También el mismo autor en *Principios de derecho administrativo*, Editorial Ábaco, Bs As, p. 135/147
- 62 El art. 50 “in fine” de la Ley N° 24521 dispone: “En las Universidades con más de cincuenta mil (50000) estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido a nivel de cada facultad o unidad académica equivalente”
- 63 La CSJN declaró la nulidad de una resolución del Consejo Superior de la Universidad Nacional de La Plata que establecía un sistema general de ingreso a todas las facultades vulnerando las atribuciones conferidas por el art. 50 “in fine” de la Ley N° 24521. “Facultad de Ciencias Médicas c/ Universidad Nacional de La Plata p/nulidad” CSJN en sent. del 21/10/2008, Fallos 331:2257. También, “Universidad Nacional de Mar del Plata c/ Estado Nacional” Juzgado Federal Civil y Comercial N° 2 de Mar del Plata en sent. del 04/12/1997, *La Ley T° 1999-C*, p.480/487
- 64 Decano es la designación tradicional del funcionario que ejerce funciones ejecutivas en las Facultades. Esta denominación es utilizada por los Estatutos de las Universidades Nacionales más antiguas, como las Universidades Nacionales de: Córdoba, Buenos Aires, La Plata, Tucumán, de Cuyo, etc.
- 65 Estatuto de la Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional de Tres de Febrero
- 66 La estructura departamental está prevista en los Estatutos de las Universidades creadas en los últimos 5 años como la Universidad Nacional Arturo Jauretche
- 67 BERRI, Miguel. “La autonomía universitaria en la Constitución Nacional”, en *La Ley 1998- C*, Sección doctrina, p. 1348/1353
- 68 Balbín dice “Las universidades son autónomas porque ejercen poder reglamentario”, BALBÍN, Carlos. *Op. cit.*, p. 670/672-
- 69 BALBÍN, Carlos. *Op. cit.*, p. 671
- 70 Gil Domínguez dice: “La CN puede disponer de una especial protección o cobertura a ciertas institución...con la primera finalidad de hacer imposible, que por vía legislativa ordinaria sean suprimidas”. Para ello, la garantía institucional “debe reconocer un contenido específico, con la función de preservar su protección con un importante grado de intensidad”. Distingue, “el núcleo esencial de la institución (resistente a cualquier transformación) y la zona exterior del mismo (expuesta a la evolución y al cambio)...”, GIL DOMINGUEZ, Andrés. *Garantías institucionales...*, *Op. cit.*, p.480/484
- 71 La CSJN calificó a la autonomía universitaria como “una garantía institucional cuyo núcleo esencial no puede ser penetrado por el legislador”. Luego agregó: “Mediante la regulación constitucional puede garantizarse una especial protección a ciertas instituciones con la finalidad de hacer imposible que por vía legislativa ordinaria sean suprimidas”, “Monges, Analía c/UBA”, CSJN en sent. del 26/12/1996, *La Ley T° 1997- C*, p.143/170; también, “Universidad de Mar del Plata c/Estado Nacional”, Jgdo Fed Civ y Ccial N° 2 de Mar del Plata, 04/12/1997, *La Ley T° 1999-C*, p.480/488
- 72 Cassagne sostiene que “la autoridad competente para reglamentar las leyes, de acuerdo con la CN, es el órgano Presidente de la República. Ello no impediría, empero, admitir facultades en los restantes

- órganos y entes de la Administración para dictar reglamentos de ejecución". "Tal interpretación se impone a poco de que advierte que una inteligencia en contrario, podría tornar fútiles las prescripciones de una ley, soslayando, asimismo, la elevada especialidad del ente que emitiría la reglamentación", CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho...*, *Op. cit.*, p. 180/182. También DROMI, Roberto, *Derecho...*, *Op. cit.*, p. 201; FARRANDO, Ismael y otros, *ob. cit.*, p. 262/263.
- 73 "Godoy, Oscar c/Universidad Nacional de La Plata s/ nulidad de acto administrativo", (G.329.22), CSJN en sent. del 27/12/1990, *Fallos* 313:1621.
- 74 BIELSA, Rafael. *Derecho...*, *Op. cit.*, p. 369/373; también del mismo autor en "Observaciones críticas sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria", *La Ley* T°63, Sección doctrina, p. 849/862. Asimismo, CASSAGNE, Juan Carlos, "Potestad reglamentaria y reglamentos de necesidad y urgencia", *RAP* N°309, p. 47.
- 75 BIELSA, Rafael. *Derecho...*, *Op. cit.*, p. 369/376.
- 76 La atribución de crear facultades o departamentos ha sido asignada por algunos estatutos universitarios a la Asamblea Universitaria (como el Estatuto de Universidad de Quilmes y del Litoral). Según otros, es atribución del Consejo Superior (como el Estatuto de la Universidad Nacional de Cuyo).
- 77 Convenio del 10/04/1975, 21/07/1902, Acta final de la V Reunión de la Comisión Bilateral de Expertos en Educación Superior" suscripta el 19 y 20 de julio de 2007.
- 78 Convenio de reconocimiento mutuo de certificados, títulos y grados académicos de educación primaria, media y superior, suscripto el 03/12/1992.
- 79 Convenio del 01/07/1965 y 18/02/1994.
- 80 Convenio del 18/10/1948 y 23/03/71.
- 81 Convenio del 30/12/75.
- 82 Convenio del 30/10/1992.
- 83 Convenio del 24/02/67.
- 84 Acuerdo del 12/01/1976 y 20/12/84.
- 85 Acuerdo del 26/11/1964.
- 86 Datos extraídos de la página web: www.me.gov.ar
- 87 MOLINA, Marcela, "La revalidación de títulos universitarios en el MERCOSUR", inédito
- 88 El artículo 3 prescribe que: "Sus disposiciones serán adecuadas a los sectores de la administración pública que presenten características particulares por medio de la negociación colectiva sectorial prevista en la Ley 24.185..."
- 89 Esa disposición dice textualmente: "Este convenio establece que lo no previsto en la negociación colectiva general como en las particulares, debe regirse por las normas establecidas en cada institución universitaria para el personal no docente, conforme las atribuciones del art. 75 inc. 19 de la CN. En consecuencia, no rigen las disposiciones relativas al personal de la Administración Pública centralizada (Ley N° 25.164) por tratarse de una relación de empleo totalmente autorregulada según lo dispuesto en la Ley N° 24.447 (art. 19), Decreto N°1007/95, Ley N° 24.521 (art. 59 inc b).
- 90 MOLINA, Marcela, "La revalidación de títulos universitarios en el MERCOSUR". Inédito
- 91 Aprobado por Ley Nacional N° 23981 (sancionada el 15/08/1991 y publicada en el BO N°27218 del 12/09/1991)
- 92 Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela aprobada mediante Decisión N°42/04 CMC del 16/12/04; publicada en el BO N°30644 del 02/05/05
- 93 Acuerdo de Complementación Económica suscripto entre la República de Chile y el MERCOSUR el 25/06/96.
- 94 Adhesión aprobada por Decisión N°38/03 CMC del 15/12/03; publicada en el BO N°30439 del 12/07/04
- 95 Adhesión aprobada por Decisión N°44/04 CMC del 16/12/04; publicada en el BO N°30644 del 02/05/05
- 96 Adhesión aprobada mediante Decisión N° 43/04 CMC del 16/12/2004; publicada en el BO N°30644 del 02/05/2005
- 97 Adhesión aprobada mediante Decisión N°39/03 CMC del 15/12/03; publicada en el BO N°30439 del 12/07/04
- 98 Tres primeros considerandos del "Protocolo de integración educativa para la formación de recursos humanos a nivel postgrado entre países del MERCOSUR" suscripto en Fortaleza, Brasil el 16/12/1996
- 99 Art. 29 inc. j): "Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, así como el régimen de equivalencias"
- 100 Art.29 inc. n): "Mantener relaciones de carácter educativo, científico y cultural con instituciones del país y del extranjero..."
- 101 La Ley N° 24521 dispone en el art.40: "Corresponde exclusivamente a las instituciones universitarias otorgar el título de grado de licenciado y títulos profesionales equivalentes, así como los títulos de posgrado de magister y doctor...". Art. 41: "El reconocimiento oficial de los títulos que expidan las instituciones universitarias será otorgado por el Ministerio de Cultura y Educación. Los títulos oficialmente reconocidos tendrán validez nacional". Art. 42: "Los títulos con reconocimiento oficial certificarán la formación académica recibida y habilitarán para el ejercicio profesional..."
- 102 Criterio similar recogen las leyes de los Estados miembros del MERCOSUR; entre ellos, la Ley N° 1264 de Paraguay, Ley N° 9394 de Brasil. En Uruguay no existe una "Ley de educación superior" que regule a este nivel en su conjunto. Además de los artículos de la Constitución de la República, las leyes más relevantes son tres: la Ley orgánica de la Universidad de la República (UDELAR) número 12.549 y la Ley N° 15.739 que crea el Ente Autónomo de Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).
- 103 DROMI, Roberto. *Derecho Comunitario*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995, p. 559/569.
- 104 En las legislaciones de otros países del MERCOSUR, la solución varía. Entre ellas, la Ley N° 1264 de Paraguay dispone en el art. 121: "El Ministerio de Educación y Cultura reconocerá los correspondientes certificados o títulos expedidos en las condiciones previstas por la presente ley...". Art. 122: "El Ministerio de Educación y Cultura reglamentará el reconocimiento, homologación o convalidación de los títulos obtenidos en el país o en otros países".
- 105 DROMI, Roberto. *Derecho Comunitario*, *ob. cit.*, p.153
- 106 Art. 15 y 40 del Protocolo de Ouro Preto
- 107 Para Dromi, en el MERCOSUR no existe la aplicación inmediata, directa y por jueces nacionales de las normas de derecho comunitario. Si bien los arts 9, 15 y 20 del Protocolo de OURO PRETO establecen

“que las decisiones, resoluciones y directivas del CMC, GMC y CCM son obligatorias para los estados partes, el art. 42 del mismo prevé que las normas emanadas de los órganos del Mercosur tienen carácter obligatorio y cuando sea necesario deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país”, DROMI, Roberto, *Derecho Comunitario, Op. cit.*, p. 152/155

- 108 “En el tratado originario el Estado nacional hace una delegación de competencia (autorizada expresamente por la Constitución) que produce como efecto la generación de dos ordenamientos distintos y separados: el supranacional –nacional”, BARRA, Rodolfo, *Tratado...*, *Op. cit.*, Tº I, p. 341/343

Bibliografía

- BALBÍN, Carlos. *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2007, pp.1070.
- BARRA, Rodolfo Carlos. *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Ábaco de Depalma, Buenos Aires, 2002, 2 vols.
- _____. *Principios de Derecho Administrativo*, Editorial Ábaco, Buenos Aires, 1980.
- BIDART CAMPOS, Germán. *Manual de la Constitución Reformada*, Ediar Sociedad Anónima Editora, Buenos Aires, 2001, 3 vols.
- BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo*, Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1956, 5ª edición, 5 vols.
- CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*, Lexis Nexis-Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2006, 8va edición actualizada, 2 vols.
- COMADIRA, Julio Rodolfo, ESCOLA, Héctor Jorge y COMADIRA, Julio Pablo. *Curso de Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012, 2 vols.
- DIEZ, Manuel María. *Derecho Administrativo*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963, 5 vols.
- DROMI, Roberto, EKMEKDJIAN, Miguel, RIVERA, Julio. *Derecho Comunitario. Régimen del Mercosur*, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995, pp.671.
- DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, pp. 910.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y RAMÓN FERNANDEZ, Tomás. *Curso de Derecho Administrativo*, Edición La Ley, Buenos Aires, 2006.
- GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Fundación Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2001, 3 vols, www.agustíngordillo.com.
- FARRANDO, Ismael; MARTINEZ, Patricia; ABALOS, Gabriela; BUJ MONTERO, Mónica; GOMEZ SANCHIS, Daniel; PEREZ HUALDE, Alejandro; CORREA, José Luis. *Manual de Derecho Administrativo*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1999, pp.703.
- FIORINI, Bartolomé. *Derecho Administrativo*, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1976, 2 vols
- HUTCHINSON, Tomás y POZO GOWLAND, Héctor. *Tratado jurisprudencial y doctrinario. Derecho Administrativo*, La Ley, Buenos Aires, 2010, 8 vols.
- _____. *Régimen Procedimiento Administrativo. Ley N°19549*, Editorial Astrea, Bs.As, 1995.
- LINARES, Juan, *Fundamentos del Derecho Administrativo*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1976.
- MARIENHOFF, Miguel. *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998, 4ª edición actualizada. 5 vols.
- SARMIENTO GARCÍA, Jorge Sarmiento; PRITZ, Osvaldo; ARMAGNAGUE, Juan Fernando; MOSSO GIANNINI, César; GARCÍA WENK, Alfredo; URRUTIGOITY, Javier; SANCHEZ, Alberto; CORREA, José Luis; SARMIENTO GARCÍA, Jorge (h); ALVAREZ, Julio; ARRABAL DE CANALS, Olga Pura; RUIZ VEGA, Estela. *Derecho Público*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, pp. 739.

Bibliografía específica

- ALVAREZ, Julio A. “La autonomía universitaria y el recurso de alzada en las universidades nacionales”, en AAVV *Protección jurídica del Administrado*, Director Jorge Sarmiento García, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, p. 309.
- BARRA, Rodolfo Carlos. “Reglamentos administrativos”, en *La Ley Tº1999-F*, Sección Doctrina, pp.1034/1051.
- _____. “La potestad reglamentaria de la Administración Pública”, en *Revista de Administración Pública*, n., Editorial Ciencias de la Administración, 1978, pp. 9/30.
- BARRAZA, Javier Indalecio y SCHAFFRIK, Fabiana Haydeé. “La potestad reglamentaria de la Administración a la luz de la Constitución Reformada”, en AAVV *Derecho Administrativo* (dirigido por Juan Carlos Cassagne), Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998, pp. 353/375.
- BERRI, Miguel. “La autonomía universitaria en la Constitución Nacional”, en *La Ley Tº1998- C*, Sección doctrina, pp. 1348/1353.
- BIANCHI, Alberto. “Los reglamentos delegados luego de la reforma constitucional de 1994”, en AAVV *Derecho Administrativo* (dirigido por Juan Carlos Cassagne), Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2001, p 63.
- BIDART CAMPOS, Germán. “La autonomía universitaria y la revisión de las decisiones universitarias por el Poder Ejecutivo”, en *El Derecho*, 1991, t.142, p 572.
- BIELSA, Rafael. *La autarquía de las universidades*, Editorial Lajouane, Buenos Aires, 1926.
- _____. “Observaciones críticas sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria”, en *La Ley Tº 63*, Sección doctrina, pp. 849/862.
- BOTERO ÁLVAREZ, Javier. “La autonomía universitaria. Fundamentos conceptuales y su aplicación en Colombia”, en AAVV *Autonomía Universitaria. Un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia*, Memorias del Foro Internacional, Bogotá DC, Corcas Editores Ltda, Colombia, 2 y 3 de junio de 2004, pp.105/109.
- BUTELER, Alfonso. “La revisión de los reglamentos autónomos”, en *La Ley Tº 2010-C*, Sección Doctrina, pp. 869/877.
- CASSAGNE, Juan Carlos. “La potestad reglamentaria en la constitución de 1853 y su evolución posterior tras la reforma constitucional de 1994”, en *Revista Fuentes de Derecho Administrativo*, 2007, Editorial Lexis Nexis, Buenos Aires, Tomo XIII, p.79.

- "Potestad reglamentaria y reglamentos de necesidad y urgencia", en *Revista de Administración Pública*, n.309, pp. 47/71.
- "La configuración de la potestad reglamentaria", en *La Ley T° 2004-A*, Sección Doctrina, pp. 1144/1162.
- COMADIRA, Julio. "Ley de Administración Financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional", (Sistema de control Interno), en *Texto institucional anotado, comentado y anotado, Sindicatura General de la Nación*, Buenos Aires, 2003, pp.30/31. Extraído de página www.afip.gov.ar.
- COVIELLO, Pedro José Jorge. "La denominada zona de reserva de la Administración y el principio de la legalidad administrativa", en *AAVV Procedimiento y Proceso Administrativo*, Director Juan Carlos CASSAGNE, Lexis Nexis /Abeledo Perrot, UCA, Buenos Aires, pp. 193/22.
- FIORINI, Bartolomé. "La potestad reglamentaria y el principio de congruencia", en *Jurisprudencia Argentina*, t.19, 1973, pp. 696/698.
- GIL DOMINGUEZ, Andrés. "Matices actuales de la autonomía y autarquía de las universidades nacionales", en *Estudios de Derecho Administrativo*, Editorial Dike, Mendoza, 2000, t.III, p.145
- "Garantías institucionales: la consagración jurisprudencial de una nueva categoría normativa", en *La Ley*, t.1999-C, pp. 480/488.
- "Autonomía y autarquía de las universidades nacionales: un adelanto constitucional, un retroceso legislativo", en *La Ley*, t.2000-D, p.1319.
- "Autonomía universitaria: la evanescencia consumada", en *La Ley*, t.1997-C, pp.143/49.
- GROISMAN, Enrique. *Las universidades nacionales en la jurisprudencia de la Corte Suprema*, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2010, pp. 262.
- JIMENEZ, Eduardo. "El ejercicio de la autonomía no exime a las universidades nacionales del rol de contralor del poder judicial. Análisis de tres interesantes pronunciamientos de la Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata", en *La Ley*, t. 1999-A, pp.385/392.
- IVANEGA, Miriam. *Mecanismos de Control Público y Argumentaciones de responsabilidad*, Editorial Ábaco, Buenos Aires, 2003.
- LINARES, Juan. "Los reglamentos autónomos en el orden federal", en *La Ley*, t.1981-D, pp.1217 y siguientes.
- LARA SAENZ, Leoncio. "La autonomía universitaria en América Latina. El caso mexicano", en *AAVV Autonomía Universitaria. Un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia*, en Memorias del Foro Internacional, Bogotá DC, Corcas Editores Ltda, Colombia, 2 y 3 de junio de 2004, pp.165/187
- MARTINEZ, Patricia Raquel. "La autonomía en la Constitución Nacional", en *AAVV Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*, Director: Perez Guilhou, Dardo; Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1995, t.1, pp. 453/474.
- MENDOZA, Álvaro. "Autonomía, organización y Gobierno institucionales", en *AAVV Autonomía Universitaria. Un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia*, Memorias del Foro Internacional, Bogotá DC, Corcas Editores Ltda, Colombia, 2 y 3 de junio de 2004, pp.17/33.
- MONROY CABRA, Marco Gerardo. "La autonomía universitaria en la jurisprudencia constitucional", en *AAVV Autonomía Universitaria. Un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia*, Memorias del Foro Internacional, Bogotá DC, Corcas Editores Ltda, Colombia, 2 y 3 de junio de 2004, pp. 39/59.
- MONZÓN, José M. "Del derecho a la educación al derecho al conocimiento", en *MJ-DOC-5026-AR | MJD5026*, 18/11/2010.
- POSADA, Jaime. "La autonomía universitaria y la inspección y vigilancia", en *AAVV Autonomía Universitaria. Un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia*, Memorias del Foro Internacional, Bogotá DC, Corcas Editores Ltda, Colombia, 2 y 3 de junio de 2004, pp.15/16.
- PRITZ Osvaldo. "Acto de alcance general. Estudios de derecho administrativo. El procedimiento administrativo en la república argentina", en *AAVV Instituto de Estudios de Derecho Administrativo*, Editorial Dike, Mendoza. 2003, t.IX, p.391.
- SACRISTAN, Estela. "Determinación de la legitimación activa del Ministerio de Cultura y Educación en el marco de la Ley de Enseñanza Superior", en *La Ley*, t.1996 - D, p. 89.
- "Impugnación Administrativa de los reglamentos de necesidad y de urgencia y delegados (la cuestión de su naturaleza legislativa)", en *AAVV Procedimiento y Proceso Administrativo*, Director: CASSAGNE, Juan Carlos, Editorial Lexis Nexis- Abeledo Perrot, UCA, Buenos Aires, pp. 309/348.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Eduardo. "La legislación sobre educación superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones", Informe preparado para IESALC/UNESCO, Proyecto *Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, www.unesco.org.
- TÜRNERNMANN BERNHEIM, Carlos. "Autonomía universitaria en un mundo globalizado", en *AAVV Autonomía Universitaria. Un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia*, Memorias del Foro Internacional, Bogotá DC, Corcas Editores Ltda, Colombia, 2 y 3 de junio de 2004, pp. 113/153.
- ZARZA MENSAQUE, Alberto R. "Tipología del concepto de autonomía de la Constitución Nacional luego de la reforma de 1994" (MJ-DOC-1258-AR), en *El Derecho*, t.186, 2000, p. 765.
- TETTAMANTI DE RAMELLA, Adriana. "Autonomía y autarquía", en *AAVV Estudios de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios de derecho administrativo, Editorial Dike, Mendoza, 2000, t.IV, p.59.
- VILLEGAS, Germán. "Potestad reglamentaria del gobierno frente a la autonomía universitaria", en *AAVV Autonomía Universitaria. Un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia*, Memorias del Foro Internacional, Bogotá DC, Corcas Editores Ltda, Colombia, 2 y 3 de junio de 2004, pp. 203/214.

José Porrás

(José Enrique Porrás Gómez)

Nace en la ciudad de México D.F. (1985) egresado de la Escuela Nacional de Artes Plásticas (2007) y de la Universidad Politécnica de Valencia donde curso el Master Oficial en Producción Artística (2010) con el apoyo de la Fundación Colección Jumex y ha sido acreedor de diversos apoyos a la creación y al desarrollo de su trabajo artístico como la beca Artes Aplicadas FONCA ENSAD 2011 y la residencia para jóvenes artistas en la Fundación Antonio Gala (Córdoba España 2010 - 2011). Ha participado en diversas exposiciones colectivas e individuales como "Nos faltó espacio" (Paris 2012) en Ignacio Mejía galería. Seleccionado en certámenes nacionales e internacionales, recibió una mención honorífica en la 3er Bienal Internacional de Gráfica Experimental (Rumania 2008).

Desarrollo mi trabajo de producción y experimentación en el campo de la escultura, la instalación y la gráfica interesado principalmente en el empleo de materiales comunes, frágiles o cotidianos, dándole gran importancia al proceso de trabajo como un ejercicio constante de pensamiento y construcción de ideas, así como a la casualidad y la incertidumbre en el devenir de las piezas durante su montaje y exhibición.

<http://pdeporras.wix.com/joseporras>



Nos faltó espacio / Manqué d'espace

instalación
globos yeso y objetos
2012

Los lugares se definen y se caracterizan por la relación que existe entre los objetos que hay en ellos y por las acciones que pueden suceder ahí. Cualquier acción en el lugar deja un rastro, una marca que evidencia dichas relaciones y, al mismo tiempo, cualquier objeto dentro de él plantea una condición, delimita y ofrece posibilidades. El espacio concretamente, se va definiendo de acuerdo a esas condiciones y casi como un bucle inmediato los objetos se vuelven a ajustar a las nuevas características del lugar, modificando su relación y los huecos entre ellos.

El yeso le da forma al espacio vacío entre los globos, solidifica las relaciones entre ellos y condiciona al mismo tiempo, como es que estos seguirán ocupando el lugar. Una columna construida con huecos y vacíos que intentará crecer, que buscará más espacio para parecer infinita, que no se conforma con ocupar el espacio que le es permitido.





Con la intención de construir una matriz tridimensional, desarrollé el proyecto reciclando madera encontrada por las calles de Valencia, con el fin de relacionar el propio material a las técnicas tradicionales del grabado. El registro de la huella que poseía el material empleado fue rescatado mediante el frottage de cada uno de los tabloncillos que componían la instalación.

Dicho frottage construye a manera de instalación (nuevamente, pero esta vez gráfica) una ola que se apodera de las paredes de un nuevo espacio, haciendo una referencia directa a un grabado de Hokusai. Esta ola de papel y grafito, tiene la posibilidad de ser diferente cada vez que se instala en un espacio distinto siguiendo con el sentido cíclico y efímero de una ola real

Ola ganando espacio

instalación in-situ
madera y objetos

2010





Ola ganando espacio
frottage, grafito sobre papel
medidas variables
2010



La primer preocupación para desarrollar esta pieza, fue recuperar y reutilizar madera en la comunidad de San Pere de Vilamajor Barcelona, con el objetivo de construir una instalación para espacio específico dentro del Centre de art La Rectoria.

Gotas de madera es una pieza que se ajusta a las características del espacio que mediante el acomodo de la madera de forma concentrica en relación a la escalera del espacio, genera una sensación de continuidad, de prolongación. Un movimiento semejante a las ondulaciones que provocan las gotas al caer sobre el agua

En su montaje estuvo contemplada la posibilidad de ser transitada por las personas que visitaran la muestra.

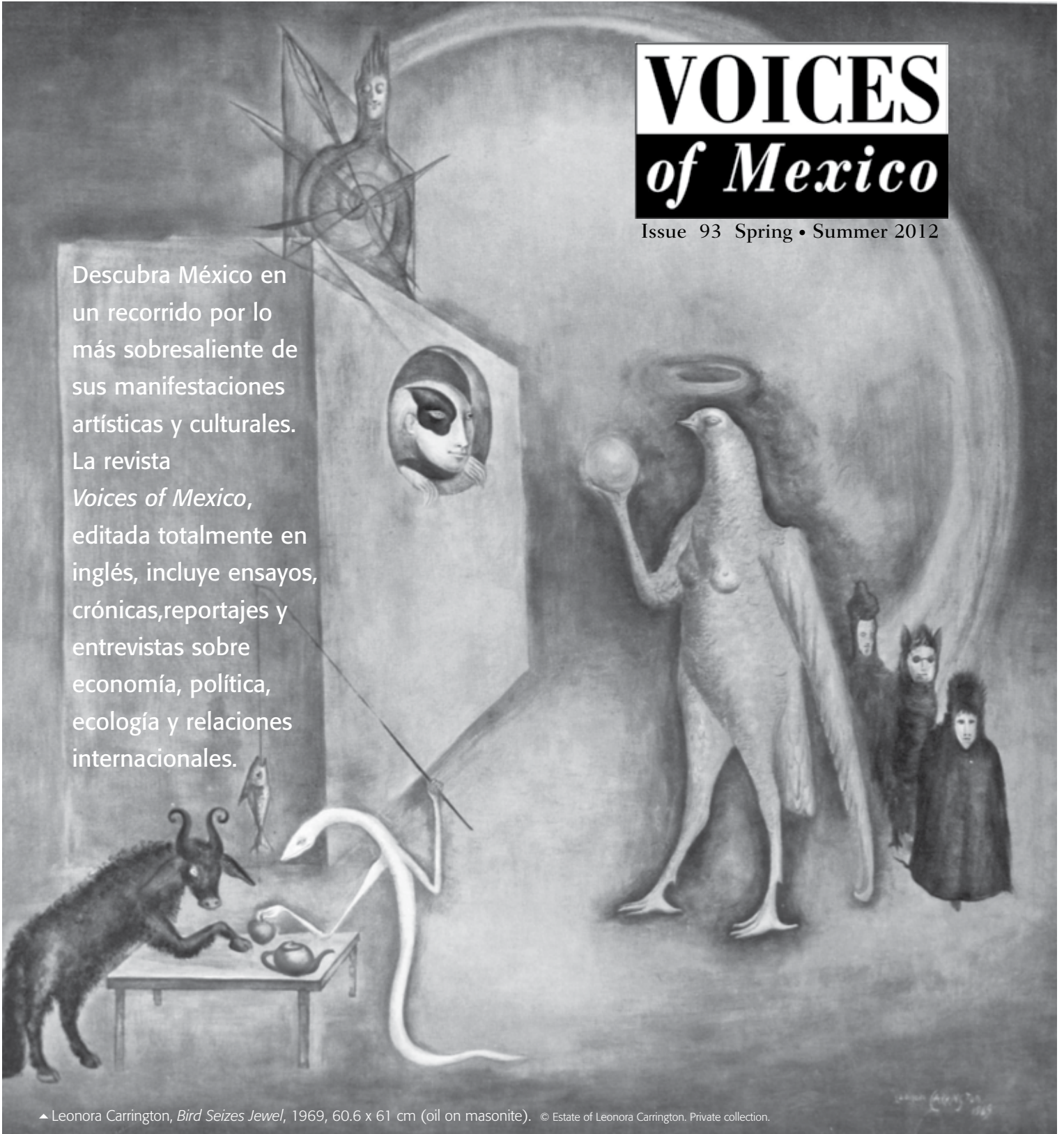


Gotas de madera
instalación
madera y tinta
275 x 275 x 18 cm.

VOICES of Mexico

Issue 93 Spring • Summer 2012

Descubra México en un recorrido por lo más sobresaliente de sus manifestaciones artísticas y culturales. La revista *Voices of Mexico*, editada totalmente en inglés, incluye ensayos, crónicas, reportajes y entrevistas sobre economía, política, ecología y relaciones internacionales.



▲ Leonora Carrington, *Bird Seizes Jewel*, 1969, 60.6 x 61 cm (oil on masonite). © Estate of Leonora Carrington. Private collection.

Informes y suscripciones:

Tels. (011 5255) 5623 0308, ext. 42001 y 5623 0281

Suscripción anual:

México: \$140 pesos • EE. UU.: U.S. \$30 dlls. • Canadá: Can \$40 dlls.

voicesmx@servidor.unam.mx



En el marco del nexo universitario la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, UDUAL, ha establecido el Centro de Información y Documentación Universitarios (CIDU), el cual constituye el eje fundamental en donde se reúne, procesa y difunde información y documentación relacionada con la educación superior y las universidades latinoamericanas.

El acervo del CIDU contiene 2,005 registros de publicaciones periódicas, 8941 títulos de monografías y 12,741 ejemplares, 81 registros de audiovisuales y 157 ejemplares. En el área documental, se cuenta con los principales reglamentos y leyes universitarias, así como información de asociaciones nacionales y regionales de 22 países de América Latina. De manera adicional, el acervo documental contiene programas de estudio e información académica de más de 220 universidades en 13 países de la región.

CONSULTA Y PRÉSTAMO

La consulta de acervo puede hacerse personalmente en la sala de lectura, o de forma indirecta por vía telefónica, fax, correo y e-mail: angeles.guerrero@udual.org. Si es necesario el préstamo de algún material, se cuenta con servicio de préstamo interbibliotecario siempre y cuando se mantenga vigente un convenio para tal fin entre la UDUAL y otra institución. Hasta ahora están inscritas 42 instituciones en nuestro programa.

CANJE Y DONACIONES

Se ha establecido un sistema de intercambio de las publicaciones de la UDUAL (Revista Universidades, Colección UDUAL e Idea Latinoamericana), así como de aquellas publicaciones duplicadas de la colección con instituciones de América Latina y otras partes del mundo, por lo que quienes estén interesados, pueden solicitar la lista de canje actualizada.

CRITERIOS ADICIONALES

PARA LA PUBLICACIÓN DE TRABAJOS EN

Universidades



Las colaboraciones deberán cumplir con los siguientes requisitos:

De contenido:

70

1. Todos los artículos, ensayos y reseñas deben ser originales y no haber sido publicados con anterioridad, así como no deben ser sometidos al mismo tiempo a dictamen en cualquier otro impreso.
2. Se aceptan trabajos en los idiomas: castellano, inglés, francés y portugués.
3. Es imprescindible entregar un resumen de una extensión de entre 100 y 150 palabras, además de anexar cinco palabras clave del texto, todo en el idioma castellano e inglés.
4. La Unión de Universidades de América Latina y el Caribe requiere a los autores que concedan la propiedad de los derechos de autor a *Universidades* para que su artículo y materiales sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio: así como su distribución al público en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública en cada una de sus modalidades, incluida su puesta a disposición del público a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro. Para ello, el o los autores deben remitir el formato de Carta-Cesión de la Propiedad de los Derechos de Autor (que se puede consultar en <http://www.udual.org/CIDU/Revista/CARTA.doc>) debidamente requisitado y firmado por el autor (autores). Este formato se puede enviar por correspondencia o por correo electrónico en archivo pdf.
5. Todos los trabajos serán sometidos a dictamen de pares ciegos a cargo de la Cartera de Árbitros de la revista, la cual está compuesta por prestigiados académicos de instituciones nacionales e internacionales. Cada trabajo será enviado a dos dictaminadores según el área de especialización disciplinaria que corresponda. En el caso de resultados discrepantes se remitirá a un tercer dictamen, el cual será definitivo.
6. Los resultados de los dictámenes son inapelables.
7. Los procesos de dictaminación están determinados por el número de artículos en lista de espera. La Coordinación Editorial de la revista informará a cada uno de los autores del avance de su trabajo en el proceso de dictaminación y edición en su caso.
8. Cada número de la revista se integrará con los trabajos que en el momento del cierre de edición cuenten con la aprobación de por lo menos dos árbitros o dictaminadores. No obstante, con el fin de dar una mejor composición temática a cada número, *Universidades* se reserva el derecho de adelantar o posponer los artículos aceptados.
9. La coordinación editorial de la revista se reserva el derecho de hacer la corrección de estilo y cambios editoriales que considere necesarios para mejorar el trabajo.
10. Todo caso no previsto será resuelto por el Comité de Redacción de la revista.

De formato:

1. Sólo se aceptarán trabajos con una extensión de 15 a 25 cuartillas incluyendo gráficos, tablas, notas a pie de página y bibliografía, en tamaño carta, con un interlineado de 1.5 a 12 puntos, en tipografía times new roman. Las reseñas deben tener una extensión de 3 a 5 cuartillas.
2. Todas las colaboraciones deberán entregarse en archivo electrónico a través de correo electrónico o correo postal, en procesador word, sin ningún tipo de formato, sangrías o notas automáticas.
3. En la portada del trabajo deberá aparecer el nombre completo del autor (es).
4. Los cuadros, tablas y gráficos deben presentarse agrupados al final del documento o en archivo aparte. Y en el texto se debe señalar el lugar donde habrán de colocarse.
5. Todo gráfico deberá presentarse en blanco y negro, sin ningún tipo de resaltado o textura, así como los diagramas o esquemas no deben ser copia de Internet.
6. No se acepta ningún tipo de foto.
7. No se deben colocar epígrafes al inicio de cada trabajo.
8. Los títulos y subtítulos deberán numerarse con sistema decimal.
9. Las notas a pie de página deberán ser únicamente aclaratorias o explicativas, es decir, han de servir para ampliar o ilustrar lo dicho en el cuerpo del texto, y no para indicar las fuentes bibliográficas, ya que para eso está la bibliografía. Cabe señalar que ésta deberá contener las referencias completas de las obras de los autores que se citen en el cuerpo del texto, sin agregar otras que no sean citadas.
10. Las citas deberán usar el sistema Harvard, de acuerdo con los siguientes ejemplos:

Quando se haga referencia de manera general a una obra, se escribirá el apellido del autor, el año de edición y el número de página, dentro de un paréntesis:

(Alberti, 2002:39), o en el caso de dos autores (Rodríguez y García: 1998:56); si son mas de dos autores se anotará (Sánchez *et al.*,2003).

En el caso de utilizarse obras del mismo autor publicadas en el mismo año, se ordenarán alfabéticamente y se les distinguirá con una letra minúscula después del año:

“La poesía no puede sacar partido del arrepentimiento, pues no bien se plantea este último, el escenario es interno” (Kierkegaard, 1992^a:79).

“Un momento así exige tranquilidad, no debe ser perturbado por la reflexión, ni pueden interrumpirlo las tormentas de la pasión” (Kierkegaard, 1992^b:100).



11. La bibliografía debe estar escrita en el mismo sistema, ordenada alfabética y cronológicamente según corresponda. No usar mayúsculas continuas. Los apellidos y nombres de los autores deben estar completos, es decir, no deben anotarse sólo abreviaturas. Véanse los siguientes ejemplos:

Para libros:

Grize, Jean (1990), *Logique et langage*, París : Oph
 Dogan, Matei y Robert Pahre (1993), *Las nue ciencias sociales : la marginidad creadora*, Méx Grijalbo.

Para revistas o capítulos de libros:

Jiménez, Gilberto (2203), "El debate sobre la pr pectiva de las ciencias sociales en los umbrales nuevo milenio", en *Revista Mexicana de Sociolc* año 65, núm. 2, México: UNAM.

Morley, David (1998), "Debate mediático: interj tando las interpretaciones de las interpretaci en Curran, James et al. [comps.], *Estudios cultur y comunicación*, España: Paidós Comunicación

Para referencias a sitios web se indicará la ruta comp del trabajo señalando la fecha de consulta:

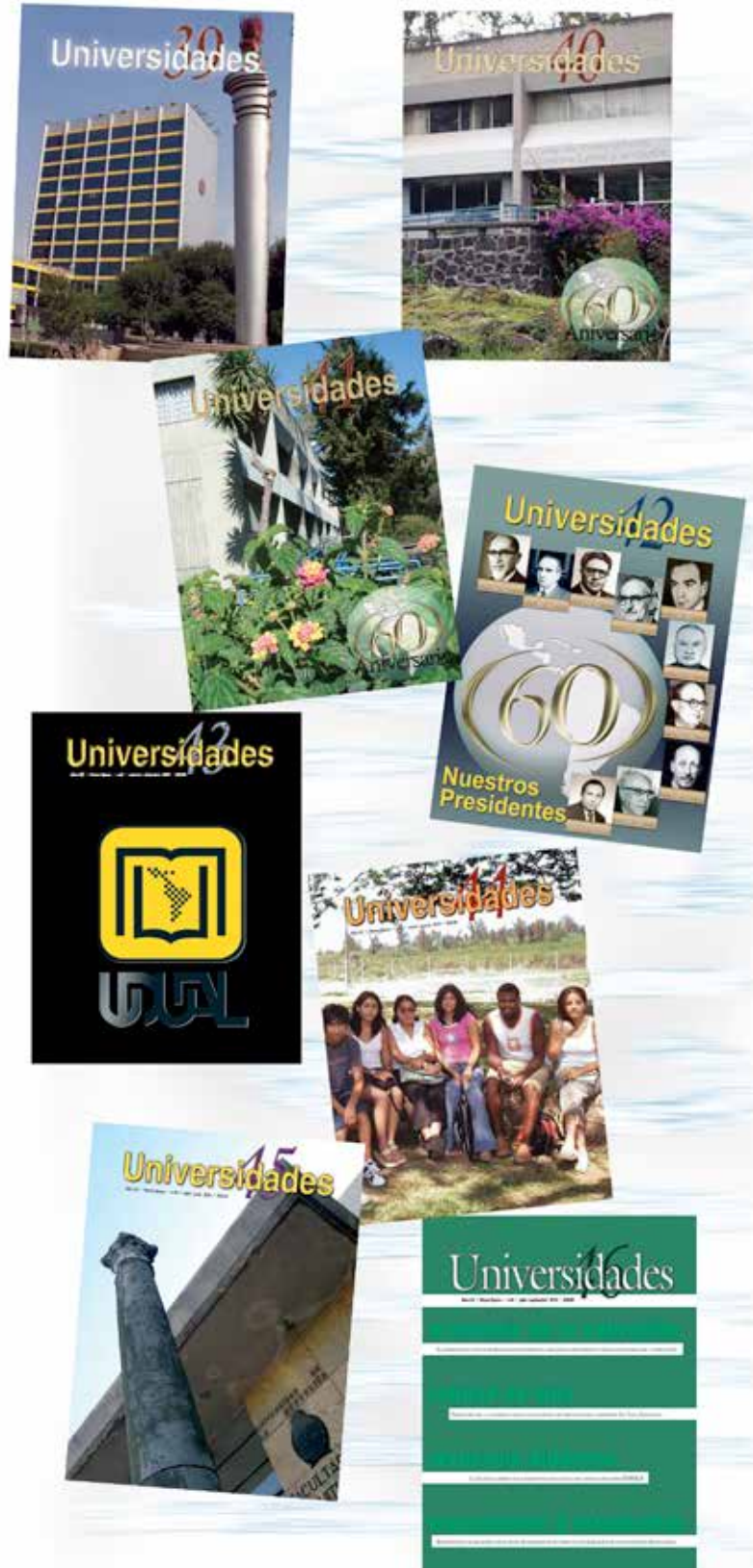
Romero, Ernesto (2005), "Estudios sociológi contemporáneos" en *Sociología general*, núm México: UNAM.

<http://www.iis.unam.mx/biblioteca/principal.h> [22 de abril de 2006].

12. Las siglas deben ir desatadas la primera vez i aparezcan en el texto, en la bibliografía, en cuadros, tablas y gráficos. Por ejemplo, en el te la primera vez deberá escribirse: Consejo Naci de Población, posteriormente: CONAPO.
13. Al final del trabajo el o los autores deberán colc una breve fecha curricular que deberá contenei siguientes elementos: máximo grado académ institución y dependencia donde labora, país, lír de investigación, últimas tres publicaciones, coi electrónico, dirección postal, teléfono y fax.

Envío de trabajos a las siguientes direcciones de correo electrónico:

udual1@unam.mx y publicaciones@udual.org



Instituciones de Educación Superior afiliadas a la UDUAL

ARGENTINA

Universidad Católica de Córdoba
Universidad de Buenos Aires
Universidad de Mendoza
Universidad Nacional de Avellaneda
Universidad Nacional de Chilecito
Universidad Nacional de Córdoba
Universidad Nacional de Cuyo
Universidad Nacional de Entre Ríos
Universidad Nacional de la Pampa
Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco
Universidad Nacional de La Plata
Universidad Nacional de Lomas de Zamora
Universidad Nacional de Mar del Plata
Universidad Nacional de San Luis
Universidad Nacional de Santiago del Estero
Universidad Nacional de Tres de Febrero
Universidad Nacional del Litoral
Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires

BOLIVIA

Universidad Autónoma "Gabriel Rene Moreno"
Universidad Autónoma "Juan Misael Saracho"
Universidad Autónoma "Tomás Frías"
Universidad del Valle
Universidad del Valle de Cochabamba
Universidad Mayor de San Andrés
Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca
Universidad Privada Domingo Savio
Universidad Tecnológica Privada de Santa Cruz

BRASIL

Universidade de Fortaleza
Universidade de Sao Paulo
Universidade Estadual de Campinas
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
Universidade Federal da Grande Dourados
Universidade Federal de Mato Grosso
Universidade Federal de Uberlândia
Universidade Federal do Ceará
Universidade Federal do Maranhão
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Universidade Santa Ursula

COLOMBIA

Escuela Colombiana de Carreras Industriales
Fundación Universidad Central
Instituto Caro y Cuervo
Pontificia Universidad Javeriana
Universidad Autónoma del Caribe
Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca
Universidad Cooperativa de Colombia
Fundación Universitaria de Boyacá
Universidad Antonio Nariño
Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales
Universidad de la Amazonia
Universidad de La Sabana
Universidad El Bosque
Universidad Libre
Universidad Metropolitana
Universidad Nacional de Colombia
Universidad Pedagógica Nacional
Universidad Piloto de Colombia
Universidad Santiago de Cali
Universidad Santo Tomás
Universidad Simón Bolívar

COSTA RICA

Instituto Tecnológico de Costa Rica
Universidad de Costa Rica
Universidad Nacional de Costa Rica
Universidad Técnica Nacional de Costa Rica

CUBA

Instituto Superior Politécnico "José Antonio Echeverría"
Universidad Central "Martha Abreu" de Las Villas"
Universidad de Camagüey "Ignacio Agramonte y Loynaz"
Universidad de Ciencias Médicas de La Habana
Universidad de La Habana
Universidad de Oriente

CHILE

Universidad de Los Lagos
Universidad de Valparaíso
Universidad Tecnológica Metropolitana

ECUADOR

Escuela Politécnica Nacional
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Universidad Andina Simón Bolívar
Universidad Católica de Santiago de Guayaquil
Universidad Central del Ecuador
Universidad de Cuenca
Universidad de Guayaquil
Universidad Escuela Politécnica Javeriana del Ecuador
Universidad Laica "Eloy Alfaro" de Manabí
Universidad Laica "Vicente Rocafuerte" de Guayaquil
Universidad Politécnica Estatal del Carchi
Universidad Técnica de Ambato
Universidad Técnica del Norte
Universidad Técnica Particular de Loja
Universidad Tecnológica Equinoccial

EL SALVADOR

Universidad de El Salvador
Universidad Evangélica de El Salvador
Universidad Francisco Gavidia

GUATEMALA

Universidad San Carlos de Guatemala
Universidad Rafael Landívar

HAÍTÍ

Université D'État d' Haïti

HONDURAS

Escuela Agrícola Panamericana, "El Zamorano"
Universidad Nacional Autónoma de Honduras
Universidad Pedagógica Nacional "Francisco Morazán"

MÉXICO

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Centro de Estudios Avanzados de las Américas
Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del I.P.N.
El Colegio de la Frontera Norte
El Colegio de México, A.C.
El Colegio de Sonora
Escuela de Medicina "Tominaga Nakamoto"
Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora"
Instituto Nacional de Salud Pública
Instituto Politécnico Nacional
Instituto Tecnológico de Sonora
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente
Multiversidad Mundo Real "Edgar Morin" A.C.
Universidad Anáhuac
Universidad Autónoma de Aguascalientes
Universidad Autónoma de Baja California del Norte
Universidad Autónoma de Campeche
Universidad Autónoma de Chiapas
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
Universidad Autónoma de Guadalajara
Universidad Autónoma de La Laguna, A.C.
Universidad Autónoma de Nuevo León
Universidad Autónoma de Querétaro
Universidad Autónoma de Sinaloa
Universidad Autónoma de Tamaulipas
Universidad Autónoma de Yucatán
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo
Universidad Autónoma del Estado de México
Universidad Autónoma del Estado de Morelos
Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Centro de Estudios Cortázar
Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas
Universidad de Colima
Universidad de Guadalajara
Universidad de Guanajuato
Universidad de Occidente
Universidad de Sonora
Universidad del Centro de México
Universidad del Claustro de Sor Juana
Universidad del Noreste
Universidad del Valle de México
Universidad Iberoamericana, A.C.
Universidad ICEL, S.C.
Universidad Insurgentes, S.C.
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
Universidad La Salle, A.C.
Universidad Latinoamericana, S.C.
Universidad Lucerna
Universidad Mesoamericana de San Agustín
Universidad México Americana del Norte, A.C.

Universidad Nacional Autónoma de México

Universidad Panamericana
Universidad Politécnica del Estado de Morelos
Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla
Universidad Tecnológica de Cancún
Universidad Tecnológica de México
Universidad Tecnológica de Querétaro
Universidad Tecnológica de Tulancingo
Universidad Valle del Bravo
Universidad Veracruzana

NICARAGUA

Universidad Centroamericana
Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua-León
Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua-Managua
Universidad Politécnica de Nicaragua

PANAMÁ

Universidad Autónoma de Chiriquí
Universidad Católica Santa María La Antigua
Universidad de Panamá
Universidad Tecnológica de Panamá

PARAGUAY

Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción"
Universidad Nacional de Asunción
Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo

PERÚ

Pontificia Universidad Católica de Perú
Universidad Andina del Cusco
Universidad Católica de Santa María
Universidad Católica "Los Ángeles" de Chimbote
Universidad Católica San Pablo
Universidad César Vallejo
Universidad Continental de Ciencias e Ingeniería
Universidad de Lima
Universidad de San Martín de Porres
Universidad Femenina del "Sagrado Corazón"
Universidad "Inca Garcilaso de La Vega"
Universidad Nacional de Educación "Enrique Guzmán y Valle"
Universidad Nacional de Ingeniería
Universidad Nacional de Piura
Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco
Universidad Nacional de Trujillo
Universidad Nacional del Callao
Universidad Nacional "Federico Villarreal"
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Universidad Peruana "Cayetano Heredia"
Universidad Peruana Unión
Universidad Privada de Tacna
Universidad Privada San Juan Bautista
Universidad Ricardo Palma
Universidad Señor de Sipán

PUERTO RICO

Universidad de Puerto Rico

REPUBLICA DOMINICANA

Instituto Tecnológico de Santo Domingo
Instituto Tecnológico del Cibao Oriental
Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
Universidad Abierta para Adultos
Universidad APEC (Acción, Proeducación y Cultura)
Universidad Autónoma de Santo Domingo
Universidad Católica Nordestana
Universidad Católica Tecnológica del Cibao
Universidad Central del Este
Universidad del Caribe
Universidad "Federico Henríquez y Carvajal"
Universidad Iberoamericana
Universidad Nacional "Pedro Henríquez Ureña"
Universidad Tecnológica de Santiago

URUGUAY

Universidad Católica del Uruguay "Damaso Antonio Larrañaga"
Universidad de La República
Universidad ORT de Uruguay

VENEZUELA

Universidad Central de Venezuela
Universidad de Carabobo
Universidad de Los Andes
Universidad del Zulia
Universidad Rafael Urdaneta



Dossier

Diez respuestas de la educación superior a los desafíos contemporáneos

Carlos Tünnermann Bernheim

Comentarios al artículo de Carlos Tünnermann Bernheim

Salomón Lerner Febres

Academia

**Por la democratización de la educación superior en Brasil: el PRONERA
en el marco de la lucha de los movimientos sociales campesinos**

Lia Pinheiro Barbosa

**Los reglamentos emitidos por las universidades nacionales
en el ordenamiento jurídico argentino**

Marcela S. Molina

Plástica

José Porras

