

**LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA EN
LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS
DE LAS UNIVERSIDADES
LATINOAMERICANAS**

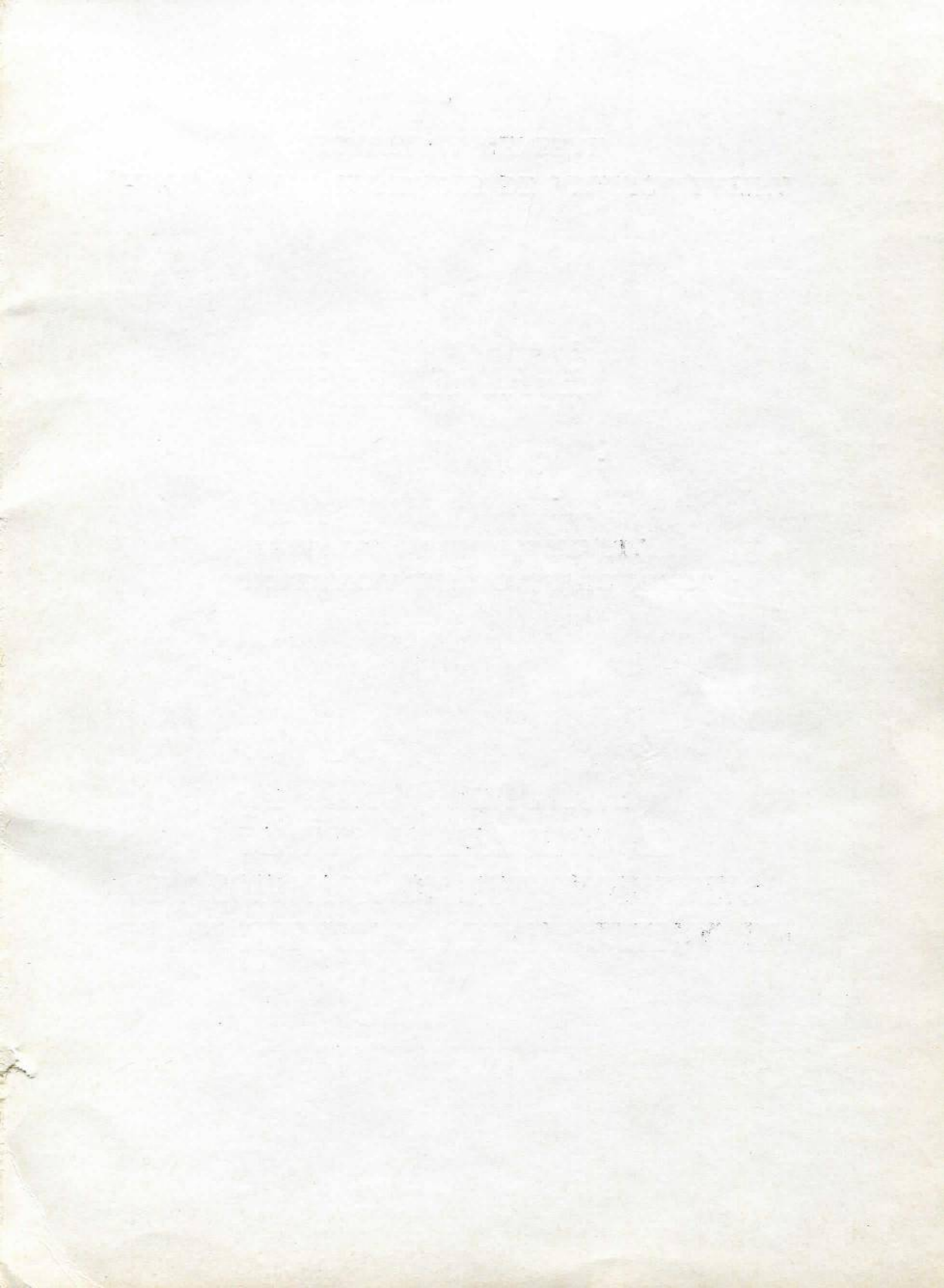
**I CONFERENCIA LATINOAMERICANA DE
LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA**

6 a 10 de marzo de 1977

**UNIVERSIDAD CENTRAL
DEL ECUADOR
Quito, Ecuador**

**UNIÓN DE UNIVERSIDADES DE AMÉRICA LATINA
SECRETARÍA GENERAL**

México, 1977



**LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA EN
LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS
DE LAS UNIVERSIDADES
LATINOAMERICANAS**

**I CONFERENCIA LATINOAMERICANA DE
LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA**

6 a 10 de marzo de 1977

**UNIVERSIDAD CENTRAL
DEL ECUADOR
Quito, Ecuador**

**UNIÓN DE UNIVERSIDADES DE AMÉRICA LATINA
SECRETARÍA GENERAL**

México, 1977

La presente Memoria fue preparada por el Dr. Pedro Rojas.
Editó el Dr. Jorge Mario García Laguardia.

UDUAL
K6716
A6C66
1977 es2

CLASF.
ADQ. 9.91
PR.C. puer
FECHA 20-jun 91
PRECIO

Código de barras

CIDU 1712 0008

Nº de Inventario

2017-12-00091

Primera edición 1977

© Universidad Nacional Autónoma de México.
Dirección General de Publicaciones.
Ciudad Universitaria, México 20, D. F.

Impreso y hecho en México.

La presente Memoria fue preparada por el Dr. Pedro Rojas.
Editó el Dr. Jorge Mario García Laguardia.

Primera edición 1977

© Universidad Nacional Autónoma de México.
Dirección General de Publicaciones.
Ciudad Universitaria, México 20, D. F.

Impreso y hecho en México.

ÍNDICE

Presentación	7
Consejo Ejecutivo de la UDUAL	9
Comisión Organizadora de la I Conferencia Latinoamericana de Legisla- ción Universitaria	11
Relación de temas, ponentes y comentaristas oficiales	13
Calendario a que se sujetó la Conferencia	15
Registro de asistencia	17
Sesión Preliminar	31
Ceremonia Inaugural	35
Palabras del doctor Efrén C. del Pozo, Secretario General de la UDUAL	37
Palabras del licenciado Antonio Posso, Presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador	40
Discurso Inaugural por el doctor Camilo Mena Mena, presidente de la Comisión Organizadora de la Conferencia	43
Palabras del doctor Guillermo Soberón, Presidente de la UDUAL ...	48
Primera Sesión Plenaria	53
Ponencia Oficial-Tema I: <i>Universidad, autonomía y constitución en América Latina</i> , por el doctor Jorge Mario García Laguardia (Gua- temala)	55
Comentario Oficial al Tema I, por João David Ferreira Lima (Brasil)	73
Comentario Oficial al Tema I, por Jorge Reinaldo Vanossi (Argentina)	78
Comentario Oficial al Tema I, por Diego Valadés (México)	95
Segunda Sesión Plenaria	105
Ponencia Oficial-Tema II: <i>El régimen laboral en la universidad lati- noamericana (Asociaciones, sindicatos, estatuto del personal aca- démico)</i> , por Jorge Carpizo (México)	107
Adenda a la ponencia oficial-Tema I, por Jorge Carpizo	128
Comentario Oficial al Tema II, por Hugo Tolentino Dipp (República Dominicana)	131
Tercera Sesión Plenaria	141
Ponencia Oficial-Tema III: <i>Problemas de legislación interna (Facultad legislativa; omisiones reglamentarias; análisis de situaciones con- cretas)</i> , por Francisco Miró Quesada (Perú)	143
Comentario Oficial al Tema III, por Francisco J. Salgado (Ecuador)	158

Comentario Oficial al Tema III, por Ramón Vicente Casanova (Venezuela)	167
Comentario Oficial al Tema III, por Fernando Hinestrosa (Colombia)	171
Sesiones de Comisiones de Trabajo I, II y III	183
Cuarta Sesión Plenaria	197
Relato General. Conclusiones y recomendaciones. Presentado por Luis Verdesoto Salgado (Ecuador)	199
Ceremonia de Clausura	213
Discurso pronunciado por Héctor Fix Zamudio, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM	215
Palabras pronunciadas por Alfonso Cazar, delegado oficial de la Universidad del Ecuador	218
Apéndices	221
Apéndice I: Reglamento para la Conferencia	223
Apéndice II: <i>Nueva legislación universitaria en América Latina</i> , por Jorge Mario García Laguardia (México-Guatemala)	230
Apéndice III: <i>Universidad y constitución en América Latina</i> , por José M. Vivar Castro (Ecuador)	248
Apéndice IV: <i>El régimen laboral en la universidad latinoamericana</i> , por Alfonso Cazar (Ecuador)	259
Apéndice V: <i>El régimen laboral en la universidad latinoamericana</i> , por León Pacífico Bravo y Hugo Calero Bastidas, de la Federación de Profesores de la Universidad Central del Ecuador	269

I CONFERENCIA LATINOAMERICANA DE LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA

PRESENTACIÓN

La Conferencia a que se refiere esta Memoria había sido programada para celebrarse en la Universidad Nacional de Ingeniería, de Lima, Perú, en conmemoración del Primer Centenario de la Fundación de dicha casa de estudios. Fue así como la primera convocatoria para esta conferencia fue enviada el 13 de septiembre de 1974, la que habría de tener lugar en noviembre de 1975. Se había firmado dicho compromiso con el señor Rector de la citada Universidad, Ing. Manuel Yabar Dávila; el Dr. Luis Felipe Gálvez, Vicerrector, y el Ing. Augusto Navarro Palma, Jefe del Programa de Ingeniería Sanitaria de la misma Universidad, por medio de documentos que fueron suscritos para dicho evento, como también lo fue la convocatoria respectiva.

Al recibirse notificación de la imposibilidad de celebrar la reunión de referencia en la fecha citada, se enviaron telegramas a todas las Facultades de Ingeniería de las universidades afiliadas a nuestra organización, participando la postergación de la citada conferencia y, posteriormente, nuevas diferenciones por la imposibilidad en que se encontraba la mencionada Universidad Nacional de Ingeniería para cumplir con dicho compromiso.

Fue hasta el mes de marzo de 1976 cuando el Dr. Camilo Mena, recién nombrado Rector de la Universidad Central del Ecuador, nos ofreció la posibilidad de celebrar en su sede la Conferencia que teníamos planeada en el Perú y conmemorar con dicho evento el Sesquicentenario de la Fundación Republicana de su Universidad. Después de consultar el caso con la Universidad Nacional de Ingeniería del Perú, previamente elegida como sede, e igualmente con el Consejo Ejecutivo de la Unión de Universidades de América Latina, aceptamos el generoso ofrecimiento del doctor Mena.

En septiembre de 1976, en que tuvo lugar la VI Conferencia de Derecho en la Universidad Externado de Colombia, en Bogotá, tuvimos ocasión de iniciar los arreglos preliminares para el cambio de sede, y afortunadamente contamos con la aceptación por el doctor Mena, del temario, así como con la aprobación de los ponentes y los comentaristas que habían sido seleccionados previamente.

Por último, durante la celebración de la VII Asamblea General del pasado mes de noviembre, que se reunió en Oaxtepec, México, se tomaron todos los acuerdos referentes a esta Conferencia de Legislación Universitaria

en un documento formal que fue suscrito por el doctor Camilo Mena Mena, en su calidad de Rector de la Universidad Central del Ecuador; por el doctor César Muñoz Llerena, Secretario del Consejo Nacional de Educación de la República del Ecuador; por el doctor Pedro Rojas, Coordinador de Conferencias de la UDUAL, y el suscrito, Secretario General de la misma. En dicho documento formal los doctores Mena y Muñoz Llerena acogieron sin modificación alguna, todos los compromisos y arreglos que habíamos adelantado para la sede primitiva. Esta circunstancia facilitó en mucho la organización del evento, puesto que ya había entregado los trabajos la mayor parte de los ponentes y comentaristas y aún se habían publicado en las páginas de nuestra revista "Universidades". No obstante la aceptación antes mencionada, cursamos telegramas a todos los autores indicando que quienes consideraran que sus temas respectivos debían actualizarse en vista del excesivo tiempo transcurrido desde su presentación, les rogábamos hacerlo, ofreciendo desde luego la nueva publicación total, o simplemente de la adición que consideraran necesario introducir. La mayor parte de los ponentes y comentaristas contestaron no haber lugar para modificar sus escritos, pero el doctor Francisco Miró Quesada y el doctor Jorge Mario García Laguardia estimaron conveniente mandar nuevas versiones de sus ponencias.

Finalmente la I Conferencia sobre Legislación Universitaria se celebró en la Universidad Central del Ecuador, en Quito, los días 6 al 10 de marzo de 1977, de acuerdo con el programa relativo y con gran éxito en todo su desarrollo.

Debemos expresar aquí el profundo reconocimiento de la UDUAL tanto al doctor Camilo Mena Mena, como a su distinguido grupo de colaboradores, por la brillante forma en que se desarrolló la reunión y por las múltiples atenciones que recibimos todos los asistentes a esta conferencia. Ha sido este evento un magnífico signo de solidaridad universitaria de la Universidad sede y un exponente claro del latinoamericanismo que inspira a dicha institución.

Efrén C. DEL POZO
Secretario general

CONSEJO EJECUTIVO DE LA UDUAL

- PRESIDENTE:** Dr. Guillermo Soberón Acevedo,
rector de la Universidad Nacional Autónoma
de México.
- PRIMER VICEPRESIDENTE:** Dr. Avelino J. Porto,
rector de la Universidad de Belgrano,
Argentina.
- SEGUNDO VICEPRESIDENTE:** Dr. Camilo Mena Mena,
rector de la Universidad Central del Ecuador.
- TERCER VICEPRESIDENTE:** Dr. Óscar Usher Tapponier,
rector de la Universidad Católica Nuestra
Señora de la Asunción, Paraguay.
- VOCALES PROPIETARIOS:**
- PRIMERO:** Dr. Fernando Hinestrosa,
rector de la Universidad Externado
de Colombia.
- SEGUNDO:** Dr. Pablo Bolaños,
rector de la Universidad de Carabobo,
Venezuela.
- TERCERO:** Dr. Juan B. Arrién García,
rector de la Universidad Centroamericana,
Nicaragua.
- CUARTO:** Dr. Juan Casillas García de León,
rector de la Universidad Autónoma
Metropolitana, México.
- SECRETARIO GENERAL:** Dr. Efrén C. del Pozo.

COMISIÓN ORGANIZADORA

PRESIDENTE: Dr. Camilo Mena Mena
RELATOR GENERAL: Dr. Luis Verdesoto Salgado
SECRETARIO GENERAL: Dr. Sergio Páez Olmedo

V O C A L E S :

Dr. Francisco J. Salgado
Dr. Arturo Del Pozo
Dr. César Muñoz Llerena
Dr. Celso Olmedo Vásconez
Dr. Julio Prado Vallejo
Dr. Luis Romo Saltos
Dr. Carlos Reyes
Dr. Florencio González
Lic. Marco Villarroel
Lic. Antonio Posso
Dr. Milton Altamirano
Lic. Alfonso Cazar

ADHERENTES DE OTRAS UNIVERSIDADES:

Dr. Galo García Feraud
Dr. Tito Cabezas
Ab. René Maugé Mosquera

COMISIÓN ADMINISTRATIVA:

Dr. Dimitri Barreto
Sr. Raúl Flores

COMISIÓN DE RELACIONES PÚBLICAS:

Lic. Patricio Herrera
Prof. Humberto Silva
Lic. Ronnie Muñoz

COMISIÓN ESPECIAL DE CREDENCIALES:

Dr. Sergio Páez Olmedo
 Dr. Hugo Calero
 Ing. Eulogio Arias
 Dr. Pedro Rojas (UDUAL)

SECRETARIAS:

Sra. Rita N. de Cevallos
 Sra. Georgina M. de Serrano
 Sra. Selma R. de Mateus
 Sra. Concepción M. de Torres
 Sra. Margarita L. de Benavides
 Srta. Silvia Tamayo

TEMAS, PONENTES Y COMENTARISTAS OFICIALES

TEMA GENERAL: LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA EN LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS DE LAS UNIVERSIDADES LATINOAMERICANAS

TEMA I: UNIVERSIDAD Y CONSTITUCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Ponente: Jorge Mario García Laguardia (Guatemala)

Comentaristas: João David Ferreira Lima (Brasil)
Jorge Reinaldo Vanossi (Argentina)
Diego Valadés (México)

TEMA II: EL RÉGIMEN LABORAL EN LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA. (Asociaciones, sindicatos, estatutos del personal académico)

Ponente: Jorge Carpizo (México)

Comentarista: Hugo Tolentino Dipp (Rep. Dominicana)

TEMA III: PROBLEMAS DE LEGISLACIÓN INTERNA. (Facultad legislativa; omisiones reglamentarias; análisis de situaciones concretas)

Ponente: Francisco Miró Quesada (Perú)

Comentaristas: Francisco J. Salgado (Ecuador)
Ramón Vicente Casanova (Venezuela)
Fernando Hinestrosa (Colombia)

CALENDARIO

Domingo 6 de marzo

18.00 a 21.00 hs. Inscripción de delegados.

Lunes 7 de marzo

9.00 hs. Sesión Preliminar.

12 a 13.00 hs. CEREMONIA INAUGURAL.

16.00 a 18.00 hs. Primera Sesión Plenaria. Presentación de la ponencia oficial sobre el Tema I: UNIVERSIDAD Y CONSTITUCIÓN EN AMÉRICA LATINA, y sus comentarios. Discusión en lo general.

18.00 a 20.00 hs. Segunda Sesión Plenaria. Presentación de la ponencia oficial sobre el Tema II: EL RÉGIMEN LABORAL EN LA UNIVERSIDAD LATINO-AMERICANA. (Asociaciones, sindicatos, estatutos del personal académico), y sus comentarios. Discusión en lo general.

Martes 8 de marzo

9.00 a 12.00 hs. Tercera Sesión Plenaria. Presentación de la ponencia oficial sobre el Tema III: PROBLEMAS DE LEGISLACIÓN INTERNA. (Facultad legislativa; omisiones reglamentarias; análisis de situaciones concretas), y sus comentarios. Discusión en lo general.

16.00 a 20.00 hs. Trabajo simultáneo de Comisiones sobre los Temas I, II y III.

Miércoles 9 de marzo

9.00 a 12.00 hs. Trabajo simultáneo de Comisiones sobre los Temas I, II y III.

16.00 a 20.00 hs. Trabajo de Relatores de Comisiones y Relator General.

Jueves 10 de marzo

9.00 a 12.00 hs. Cuarta Sesión Plenaria. Presentación del Relato General. Acuerdos y conclusiones.

12.00 a 13.00 hs. CEREMONIA DE CLAUSURA.

REGISTRO DE ASISTENCIA

Delegados Oficiales (Universidades afiliadas)

ARGENTINA

Universidad de Belgrano

Felipe Liporace

Decano de la Facultad de Derecho

Eustaquio Castro

Vicedecano de la Facultad de Derecho

COLOMBIA

Universidad Externado de Colombia

Fernando Hinestrosa

Rector

Universidad Pontificia Bolivariana

Ignacio Cadavid Gómez

Secretario General

Universidad Nacional de Colombia

Osmar Correal Cabral

Rector

COSTA RICA

Universidad de Costa Rica

Jorge Baudrit Gómez

Jefe de la Oficina Jurídica

ECUADOR

Escuela Politécnica Nacional

Stalin Suárez Gómez

Decano Ingeniería Mecánica

Fausto Cárdenas Cruz
Decano Ingeniería Química
Gastón E. Vásquez Merizalde
Decano Geología
Marcelo Hidalgo Benalcázar
Decano Ingeniería Civil
Luis Aníbal Espinosa
Julio César Ibarra Escudero
Presidente de la Asociación de Empleados
Renán A. Espinosa Ramón
Representante de profesores
Nelson Díaz Moncayo
Presidente de la Asociación de Profesores
Eduardo Zalamea León
Presidente de la Asociación de Estudiantes
Patricio Vargas Delgado
Representante estudiantil al Consejo Político
Rodrigo R. Arrobo Rodas
Representante de empleados
Guido Obando Puenayan
Secretario Sindicato de Trabajadores

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Hernán Malo González
Rector
Julio César Cabezas Castillo
Subdecano de la Facultad de Jurisprudencia
Jaime Durán Barba
Director del Departamento de Ciencias Políticas
Irving Iván Zapater Cardozo
Profesor
Carlos Paladines Escudero
Presidente de la Asociación de Profesores
Jorge Albán Gómez
Estudiante
Manuel Grijalva Miño
Profesor
Mariana Mora Duque
Estudiante

Universidad Católica de Santiago de Guayaquil

Galo García Feraud
Vicerrector

- Fernando Tapia Eguez
Decano encargado de la Facultad de Arquitectura
- Reinaldo Huerta Ortega
Profesor
- Iván Castro Patiño
Asesor Jurídico
- Eduardo Peña Triviño
Delegado de profesores al Consejo Universitario
- Juan Carlos Cevallos C.
Delegado estudiantil del Consejo Universitario
- Carlos León Serrano
Presidente de la Federación de Estudiantes de Universidades Católicas del Ecuador (FEUCE)
- Carlos Crepo Burgos
Miembro de la FEUCE

Universidad Central del Ecuador

- Camilo Mena Mena
Rector
- Francisco J. Salgado
Decano de la Facultad de Jurisprudencia
- Celso Olmedo Vásconez S.
Subdecano de la Facultad de Jurisprudencia
- Arturo del Pozo Saltos
Profesor
- Julio Prado Vallejo
Profesor
- Hugo Calero Bastidas
Profesor
- Antonio Posso Salgado
Presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE)
- Marco A. Villarroel Acosta
Miembro de la FEUE
- Humberto Silva Miño
Profesor
- Alonso Altamirano Silva
Presidente de la Asociación de Empleados
- Jorge Badillo Coronado
Secretario del rectorado
- Gustavo Donoso Mena
Secretario de Administración y Personal
- Patricio Freile Guzmán
Profesor

Alfonso Cazar Robadino
Funcionario
Milton Altamirano Escobar
Estudiante
César Florencio González V.
Profesor
Sergio Páez Olmedo
Secretario General

Universidad Católica de Guenca

Nelson Córdoba Alvarez
Profesor
Víctor Fernández Márquez
Profesor
Marco Vicuña Domínguez
Miembro de la FEUCE
Arturo González Montesinos
Representante estudiantil

Universidad Estatal de Guayaquil

Antonio Andrade Fajardo
Rector
Guillermo Cañarte Cañarte
Secretario General
Bolívar Bermeo Segura
Decano de la Facultad de Filosofía
Claudio E. Mueckay Arcos
Subdecano de la Facultad de Jurisprudencia
Jorge Romero Terán
Delegado al Consejo Universitario
Luis Jordán O.
Presidente de la Asociación de Profesores
Julio Zamora Pacheco
Secretario
Carlos Alvarado
Miembro de la FEUE
Zoraida Benalcázar
Presidenta de la Asociación de Empleados
Leonardo Vicuña Izquierdo
Decano de la Facultad de Economía
Wilson Sánchez Castelo
Director del Departamento de Auditorías

Universidad Laica "Vicente Rocafuerte"

René Mauge

Subdecano de la Facultad de Jurisprudencia

Universidad Nacional de Loja

José María Vivar Castro

Rector

Tomás Aguirre Ruiz

Decano de la Facultad de Jurisprudencia

Vicente Bastidas Reinoso

Decano de la Facultad de Filosofía

Eduardo Moncayo López

Presidente de la Asociación de Empleados

Sergio Tulio Burneo Toledo

Representante a la Asamblea Universitaria

Bolívar Guerrero Armijos

Presidente de la Asociación de Profesores

EL SALVADOR

Universidad de El Salvador

Carlos Alfaro Castillo

Rector

Manuel Atilio Hassun

Secretario General

Luis Domínguez Parada

Decano de Jurisprudencia

Amílcar Avendaño y Ortiz

Decano de la Facultad de Química

Ladislao R. Monterrosa

Director

Carlos Humberto Sigüenza

Presidente de la Asamblea Universitaria

Ricardo Alfaro Sandoval

Secretario de la Asamblea Universitaria

Rafael Antonio Villator

Fiscal Auxiliar

Rubén González

Secretario de Facultad

HONDURAS

Universidad Nacional Autónoma de Honduras

Ramón Izaguirre Rodríguez

Secretario General

Edgardo Cáceres Castellanos
Asesor Legal

MÉXICO

Universidad Autónoma de Nuevo León
Ernesto Villarreal Landeros
Subdirector y Coordinador General

Universidad Autónoma de Sinaloa
Ricardo Mimiaga Padilla
Funcionario

Universidad Autónoma Metropolitana
Juan Casillas García de León
Rector
Raúl Nocedal
Jefe del Departamento de Legislación Universitaria

Universidad Iberoamericana
Jorge Díaz Estrada
Director del Departamento de Derecho

Universidad de La Salle
Francisco Leonel de Cervantes
Rector

Universidad Nacional Autónoma de México
Guillermo Soberón Acevedo
Rector
Héctor Fix Zamudio
Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas

NICARAGUA

Universidad Centroamericana
Juan Bautista Arrién García
Rector

PERÚ

Universidad Nacional de Trujillo
Carlos Chirinos Villanueva
Vicerrector Administrativo

Héctor Luján Peralta
 Director de Planificación
 Andrés Ulises Calderón
 Profesor

PUERTO RICO

Universidad de Puerto Rico
 Juan A. Arill
 Decano de la Facultad de Administración
 Miguel Palou
 Asesor Legal

REPÚBLICA DOMINICANA

Universidad Autónoma de Santo Domingo
 Hugo Tolentino Dipp
 Profesor

VENEZUELA

Universidad de Carabobo
 Orlando A. Gravina Alvarado
 Profesor

Universidad de los Andes
 Ramón Vicente Casanova
 Director del Instituto

Universidad Centro-Occidental
 Nelson Hernández Abraham
 Consultor Jurídico

Universidad del Zulia
 José Antonio Borjas Sánchez
 Decano de la Facultad de Derecho

Delegados Observadores (Universidades afiliadas y no afiliadas. Otros.)

BOLIVIA

Consejo Nacional de Educación Superior
 Alberto Sánchez Rossel
 Vocal del Consejo

COLOMBIA

Universidad de Antioquía

Carlos Gaviría Díaz

Director del Departamento de Derecho

ECUADOR

Universidad Central del Ecuador

Humberto Rodríguez Carpio

Profesor

Orlando Rodríguez Santander

Profesor

Luis Torres Rodríguez

Delegado estudiantil

Byron M. Rodríguez Vallejo

Profesor

Oliver Arellano

Secretario-Abogado

Marcelo Ortiz Bonilla

Estudiante

Elvio Hidalgo Viscarra

Estudiante

Pedro Roberto Bhrunis L.

Representante estudiantil

Vicente B. Palacios Salazar

Egresado

Míriam Beltrán Erazo

Miembro de la FEUE

Eduardo A. Idrovo V.

Estudiante

Universidad Católica del Ecuador

Nelson Reascos Vallejo

Estudiante

Universidad Estatal de Guayaquil

Gustavo Iturralde

Profesor

Gladys de Espinosa

Profesora

Gonzalo Sierra

Profesor

Leopoldo Chattin Luces
Asociación de Profesores
Cumandá Gamboa de Zelaya
Profesor
Amaro Aguirre Chávez
Carlos Díaz Torres
Delegado estudiantil
Pedro R. Cruz Rodríguez
Delegado estudiantil

Universidad Nacional de Loja

Duman Vicente Rey Trelles
Miembro de la FEUE

Escuela Superior Politécnica del Chimborazo

Iván Moreno Galárraga
Rector
Armando Vinueza Molina
Secretario General
Fernando Cazco Castelli
Jefe de Departamento
Mario Martínez Cisneros
Delegado estudiantil
Carlos E. Rodríguez Carpio
Empleado

Escuela Politécnica Nacional

Gonzalo Muñoz Jaramillo
Director del Instituto

Escuela Superior Politécnica del Litoral

Moisés F. Tacle Galárraga
Presidente Asociación de Profesores
Jorge Oswaldo Rangel Espinosa
Profesor
César Gavilanes Paredes
Presidente de la Asociación de Empleados

Universidad Técnica de Loja

Ticiano Gacigal García
Gran Canciller
Armando Bermejo Castillo
Profesor

Universidad Técnica de Manabí

Raúl Andrade Guillén
Secretario General

Juan Gómez Barcia
Profesor

Plutarco García Saltos
Secretario

Simón Gorozabel Vélez
Asesor Jurídico

Bruno Sánchez Carreño
Asesor Jurídico

*Universidad Técnica de Esmeraldas
"Luis Vargas Torres"*

Alfonso Beltrán Fuentes
Vicerrector

Carlos Arce Alvarado
Secretario General

Efraín Borrero Espinosa
Subdecano

Iván Guerrero Drouet
Profesor

León Pacífico Ortiz Tapia
Profesor

Elías Sierra Ortiz
Empleado

Universidad Técnica de Ambato

José Orozco Cadena
Rector

Hugo E. Pacheco Villacres
Secretario General

Carlos A. Carrillo Muela
Profesor

João C. de Oliveira
Profesor

Jorge Ortiz Miranda
Profesor

Bolívar Vela Oviedo
Profesor

Ponentes y Comentaristas Oficiales

Jorge Mario García Laguardia	(Guatemala)
Jorge Carpizo	(México)
Francisco Miró Quesada	(Perú)
Diego Valadés	(México)
Hugo Tolentino Dipp	(República Dominicana)
Fernando Hinestrosa	(Colombia)
Francisco J. Salgado	(Ecuador)
Ramón Vicente Casanova	(Venezuela)

*Invitados Especiales**Universidad de Belgrano*

Avelino José Porto
Rector

Universidad de Carabobo

Pablo Bolaños
Rector

Consejo Nacional de Educación Superior

César Muñoz Llerena
Secretario General

Unión de Universidades de América Latina

Efrén C. del Pozo
Secretario General
Pedro Rojas
Coordinador de Conferencias
Mercedes Villaseñor del Pozo
Hortensia Coria
Secretaria

SESIÓN PRELIMINAR

Lunes 7 de marzo, 1977

9.30 horas

1. Lectura del Informe de la Comisión de Organización.

2. Informe de la Universidad de la Cabañeta.

3. Informe del doctor Carlos María Sáenz en su calidad de Presidente de la Comisión Organizadora.

4. Agradecimiento y punto de partida de la Mesa Directiva.

Después de la lectura de la Sesión predecesiva del Consejo Superior de la UCAJAL y de algunos doctores Guillermo Castro, Presidente de dicho Consejo y rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Carlos María Sáenz, secretario del Estado, rector de la Universidad de la Cabañeta y Presidente de la Comisión Organizadora; Eusebio G. del Paso, Secretario General de la UCAJAL; Sergio Luis Ojeda, Secretario de la Universidad Libre y de la Comisión Organizadora; y Pedro Pineda, Coordinador de Conferencias de la UCAJAL.

El Secretario de la Comisión Organizadora dio lectura al Informe de la Comisión de Organización y fue votado y discutido y adoptados los acuerdos.

A continuación se dio lectura a la Comunicación de la Universidad de la Cabañeta y al Informe de la Comisión Organizadora.

Después de leer el Informe de la Comisión Organizadora, el doctor Carlos María Sáenz dio lectura al Informe de la Comisión Organizadora, el que fue votado y discutido y adoptados los acuerdos.

En este punto de la Sesión, el doctor Carlos María Sáenz dio lectura al Informe de la Mesa al doctor Francisco Sáenz, en su calidad de Presidente del

A C T A

A las 9:30 horas del lunes siete de marzo de 1977, conforme al Calendario previsto para la celebración de la I Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria, tuvo lugar la Sesión Preliminar en el Teatro Universitario de la Universidad Central del Ecuador.

Ante una numerosa concurrencia, abrió la Sesión el señor rector de la Universidad, doctor Camilo Mena Mena, sujetándose a la siguiente Orden del Día:

1. Lectura del Informe de la Comisión de Credenciales.
2. Lectura de la Convocatoria de la Conferencia.
3. Informe del doctor Camilo Mena Mena en su calidad de Presidente de la Comisión Organizadora.
4. Elección y toma de posesión de la Mesa Directiva.

Ocuparon el *Presidium* de la Sesión, personalidades del Consejo Ejecutivo de la UDUAL y los señores doctores Guillermo Soberón, Presidente de dicho Consejo y rector de la Universidad Nacional Autónoma de México; Camilo Mena Mena, miembro del Consejo, rector de la Universidad sede de la Conferencia y Presidente de la Comisión Organizadora; Efrén C. del Pozo, Secretario General de la Unión; Sergio Páez Olmedo, Secretario de la Universidad Central y de la Comisión Organizadora, y Pedro Rojas, Coordinador de Credenciales de la UDUAL.

El Secretario de la Comisión Organizadora dio lectura al Informe de la Comisión de Credenciales y una vez sometido a discusión y aclaraciones fue aprobado.

A continuación se dio lectura a la Convocatoria de la Conferencia, al Temario y al Calendario, los que, una vez sometidos a discusión, fueron aprobados.

Enseguida el doctor Mena Mena hizo uso de la palabra para dar lectura al Informe de la Comisión Organizadora, el que una vez escuchado mereció el aplauso unánime de la concurrencia.

En este punto de la Sesión, el doctor Mena Mena cedió la presidencia de la Mesa al doctor Guillermo Soberón, en su calidad de Presidente del

Consejo Ejecutivo de la Unión, lo que fue correspondido con unas palabras de agradecimiento y la formulación de sus votos por el mayor éxito de la reunión.

Acto seguido la Presidencia abrió las elecciones de los directivos con los resultados siguientes:

Presidente de la I Conferencia: doctor Camilo Mena Mena.

Primer Vicepresidente: doctor Héctor Fix Zamudio, de México.

Segundo Vicepresidente: doctor Carlos Alfaro Castillo, de El Salvador.

Tercer Vicepresidente: doctor Osmar Correal Cabral, de Colombia.

Secretario General adjunto: doctor Orlando Gravina Alvarado, de Venezuela.

El doctor Mena informó que de acuerdo a lo previsto por el Reglamento de la Conferencia dado a conocer previamente, la Comisión Organizadora había designado a los doctores Sergio Páez Olmedo como Secretario General y Luis Verdesoto Salgado como Relator General, con lo que se dio por terminado el acto.

CEREMONIA INAUGURAL

Lunes 7 de marzo, 1977

12.00 horas

CEREMONIA INAUGURAL

Junio 7 de mayo, 1977

12:00 horas

PROGRAMA :

1. Himno Nacional del Ecuador (Coro Pontificia Universidad Católica).
2. Intervención del señor Secretario General de la UDUAL, doctor Efrén C. del Pozo.
3. Intervención del Presidente de la FEUE, filial de Quito, licenciado Antonio Posso.
4. Discurso inaugural por el Presidente de la I Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria, doctor Camilo Mena Mena.
5. Discurso del doctor Guillermo Soberón, Presidente de la UDUAL, en representación de los Delegados Asistentes a la I Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria, quien además declaró inaugurado el evento.
6. Himno de la Universidad Central (Coro Pontificia Universidad Católica).

PALABRAS DEL DOCTOR EFRÉN C. DEL POZO, SECRETARIO
GENERAL DE LA UNIÓN DE UNIVERSIDADES DE
AMÉRICA LATINA

Señor doctor Camilo Mena Mena, Rector de la Universidad Central del Ecuador, Presidente de la I Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria convocada por la UDUAL, y Vicepresidente del Consejo de la misma; señor doctor Guillermo Soberón, Presidente de la UDUAL y Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México; señor doctor Avelino J. Porto, Primer Vicepresidente de la UDUAL y Rector de la Universidad de Belgrano, Argentina; señores Vocales de la UDUAL doctor Fernando Hinestrosa, Rector de la Universidad Externado de Colombia; doctor Pablo Bolaños, Rector de la Universidad de Carabobo; doctor Juan B. Arrién, Rector de la Universidad Centroamericana; doctor Juan Casillas García de León, Rector de la Universidad Autónoma Metropolitana de México.

Distinguidos Miembros del Presídium; Señoras, Señores:

No esperaba que en esta Conferencia se incluyera en el programa ninguna intervención de mi parte, porque encontrándose presente en esta ocasión el señor Presidente del Consejo Ejecutivo de la Unión de Universidades de América Latina, doctor Guillermo Soberón, Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, por razón natural le correspondería a él participar en esta solemne ceremonia inaugural de la I Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria que bajo los auspicios de esta Universidad hermana organiza la UDUAL. Sin embargo, ha sido decisión del Consejo Ejecutivo de la misma, durante la XXII reunión celebrada la semana pasada, que yo interviniera pronunciando unas cuantas palabras contenidas en el Informe que como Secretario General de nuestra organización rendí en dicha ocasión.

Una vez más estamos en la Universidad Central del Ecuador que ha sido de nuevo generosa en su acogida y respaldo permanente de nuestros programas. En esta casa que sentimos nuestra, hemos celebrado tres reuniones del Consejo Ejecutivo, la VIII Conferencia de Facultades y Escuelas de Medicina, la VII de Facultades y Escuelas de Arquitectura, ahora la Primera Conferencia sobre Legislación Universitaria y próximamente la VII de Facultades y Escuelas de Derecho. Son ya 13 Universidades Ecuatorianas afiliadas a la UDUAL y 2 más las que se encuentran en trámite. La asistencia de sus Casas de Estudio a nuestras Conferencias y Asambleas ha sido constante testimonio de su interés de participación y un fuerte respaldo al ideario de la UDUAL hoy más que nunca necesitada de defensa en su cultura y de instituciones que la alienten.

Hace ya largo tiempo, nuestro Estatuto anterior dejaba a la Secretaría General, la decisión de juzgar en un momento dado, cuándo había dejado de ser autónoma una Universidad y establecía sanciones hasta llegar a la desafiliación, a las Universidades que sufrieran intervenciones oficiales. Ahora

nuestros Estatutos señalan que la Asamblea General deberá nombrar una Comisión *ad-hoc* "Defensora de la Autonomía Universitaria". Debo decir que esta Comisión en la práctica ha resultado inoperante por el hecho de estar constituida por 5 rectores que intencionalmente se busca residan en diversos países y por ahora, de muy pobre posibilidad de acción, fuera de las consabidas protestas más o menos románticas por la violación de las leyes y los ideales universitarios.

Las modificaciones estatutarias actuales siguen pidiendo la autonomía en el momento de solicitar la afiliación y dado que son las universidades las que se afilian, no ejercemos derechos de desafiliación por circunstancias que siempre se anuncian como transitorias y temporales. La UDUAL no altera sus relaciones formales y adopta una acción positiva benéfica a sus miembros, solicitando a todas sus afiliadas que abran sus puertas para dar cabida a profesores y estudiantes que sean removidos de sus lugares o simplemente deseen cambiar sus residencias. Esta conducta con elementos desplazados de algunas universidades intervenidas, no ha sido objetada, no obstante que en algunos casos llegamos a enviar los *curricula* de profesores que deseaban emigrar. Solamente la Universidad de la República, Oriental del Uruguay decidió desafiliarse por el hecho de haberles mandado una lista de profesores chilenos que buscaban cambiar su posición.

Ya mencionábamos en nuestros Informes anteriores la imposibilidad de referirnos a casos concretos de conflictos dentro de este mundo conmocionado en que se están violando hasta las elementales reglas de convivencia humana. En muchos de nuestros países, ya no sólo no se respeta la autonomía universitaria, sino que abiertamente se la combate. Hay interés en desprestigiar a nuestras Instituciones de Cultura, culpándolas de los mismos males de que son víctimas.

Es una ignominia pretender que seamos los productores de nuestros propios enemigos que tratan de destruirnos: la ignorancia, la violencia, la estulticia. Es en cambio muy significativo, el hecho de que los mismos ataques y los mismos argumentos se puedan detectar a un tiempo mismo a lo largo y a lo ancho de toda la América Latina, como los compases y los tiempos de una orquesta.

Los mismos temas se repiten, se pretende oponer lo que es complementario, la Universidad Estatal con la Privada; lo que es un deber del Estado, con mitos de preferencias presupuestales; los deberes en confusión con los derechos; la manipulación interesada de profesores y estudiantes, el enfrentamiento de científicos y humanistas; los supuestos de intervención política oficiosa o poderosas influencias extrañas. Claro que todo se disimula con las obligadas adaptaciones al medio, al lugar y al tiempo.

Ahora en todo el continente se desenvuelven luchas gremiales que como es natural se basan en legislaciones propias de cada país. Es oportuno que ahora tenga lugar la Conferencia sobre Legislación Universitaria en la que se enfocarán desde las previsiones constitucionales, hasta los estatutos y regla-

mentos y muy particularmente las carencias, omisiones e imprevisiones de nuestros ordenamientos universitarios.

No debemos rendirnos frente a los ataques a las más altas Instituciones del saber. Podrán ser víctimas temporales de la intolerancia y el terror, pero nunca podrán lograr mentes sanas frente a la injusticia y las prevaricaciones.

No se han descubierto nuevas formas de cultivo del espíritu del hombre: desde la vieja Grecia, hasta las más prestigiosas universidades del mundo actual, se requiere un clima propicio para que nazca, se desarrolle y reproduzca el hombre real, dueño de su destino, creador de cultura y germen de un mundo nuevo pleno de salud mental. La inteligencia y el genio sólo florecen en donde se encuentra el oxígeno naciente de la libertad. No ha de ser con su sacrificio, como habrá de formarse el joven a quien debemos entregar la estafeta de su propia superación.

Nuestro ideario sigue vigente. Queremos Universidades que fomenten la educación activa y creadora, que busquen la integración cultural, económica y social de nuestra América. No debemos desfallecer ante la incompreensión y los ataques a nuestros anhelos. Son sólo transitorias las aparentes derrotas, pero habremos de triunfar finalmente en nuestros derechos.

Es la razón la que nos une; y la verdad la que defendemos: nuestra identidad como América Latina única en su cultura y en su destino.

INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA FEDERACIÓN DE ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS DEL ECUADOR, FILIAL DE QUITO, LICENCIADO ANTONIO POSSO

Señor Presidente de la Unión de Universidades de América Latina, señor Secretario General de la UDUAL, señores Miembros del Consejo Ejecutivo de la UDUAL, señores Miembros de las Delegaciones extranjeras y nacionales asistentes a este importante evento, compañeros estudiantes, asistentes todos:

En nombre de la Directiva Nacional de la Federación de estudiantes universitarios del Ecuador y en particular de la FEUE Filial de Quito consideramos que la realización de este importante evento de carácter continental en nuestra Institución educativa constituye, en primer lugar, un homenaje a la sesquicentaria Universidad Central del Ecuador que cumple 150 años de fructífera labor en beneficio de la colectividad y particularmente del pueblo ecuatoriano. Por otro lado pensamos también que este homenaje se hace aún más significativo a toda la Universidad Ecuatoriana, Institución educativa de educación superior que ha batallado largamente durante un largo período histórico, tomando como base los mismos ejemplos que nos dieran los estudiantes en Córdoba en 1917, hasta la presente etapa en que toda la Universidad ecuatoriana ha venido ampliando y defendiendo las conquistas universitarias referidas fundamentalmente a los pilares básicos que tienen que ver con la autonomía universitaria. En nuestro país se han conseguido importantes conquistas desde este punto de vista; consideramos nosotros que de alguna manera nos encontramos en una situación un tanto privilegiada a nivel de lo que tiene que ver con la defensa de la autonomía de nuestras Instituciones: el cogobierno universitario, en los actuales momentos, prácticamente es paritario entre estudiantes y profesores; tenemos representación de los empleados y trabajadores en un 25% en relación a la participación docente en todos los organismos de cogobierno. En nuestro país de alguna manera se respetan, después del gobierno nefasto de Velasco Ibarra, algunas conquistas elementales que tienen que ver con la inviolabilidad de los predios universitarios, con la libertad de cátedra, la libertad de organización, la libertad de enseñanza, etc.

A nivel estudiantil en nuestro continente, hay una cosa curiosa y que no existe desgraciadamente en el resto de países de América Latina, nuestra Organización estudiantil es férreamente unida, organizada a nivel nacional y reconocida desde el punto de vista legal; esto nos ha permitido de alguna manera que los estudiantes universitarios ecuatorianos y la Universidad toda, hayamos tenido que defender con firmeza estas conquistas. Sin embargo, señores Delegados, queremos aprovechar esta oportunidad, hacer una clara y categórica denuncia: en los actuales momentos existe una confabulación a nivel continental que consideramos que viene produciéndose desde el Eje

Anticomunista formado en el Cono Sur para destruir los principios elementales de autonomía universitaria y más conquistas alcanzadas en el Ecuador; entendemos también que alrededor de este tipo de planteamientos impulsados desde el Imperio del Norte también están haciéndole el juego las posiciones reformistas, revisionistas que, apoyando a los gobiernos militares supuestamente "nacionalistas" y "revolucionarios", están haciendo el coro a estas pretensiones de los distintos regímenes, de tratar de militarizar nuestra Universidad. Ya hemos dicho en muchas ocasiones que este reformismo es la antesala del fascismo, puesto que la práctica histórica así nos lo ha demostrado. Esta confabulación a nivel continental, repetimos y lo denunciaremos, aquí en nuestro país en los actuales momentos se evidencia en hechos concretos; se nos quiere imponer justamente en estos días una Ley de Educación Superior, mordaza que va a eliminar por decreto estas conquistas que hemos señalado. El propio Ministro de la Educación, señalaba hace unos días que en el proyecto de Ley de Educación, Ciencia y Cultura también ya consta la eliminación de estas conquistas de la Universidad ecuatoriana; y, a la Universidad Central en particular, se le asfixia económicamente sin entregar los fondos que le corresponde a tal punto de que en los actuales momentos nuestra Universidad no puede aprobar ni siquiera el presupuesto del 75 por un desfinanciamiento de alrededor de 250 millones. Esta es la situación que estamos viviendo y que consideramos es producto de la confabulación a nivel continental que tiene sus propios aliados internos en nuestras universidades.

En abril del año pasado la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador convocó, en nuestra Universidad Central, a un Encuentro Latinoamericano de Estudiantes que tuvo un gran éxito indudablemente. En este Encuentro Latinoamericano de Estudiantes, se habían denunciado todos estos aspectos que aquí estamos señalando, se había denunciado fundamentalmente la realidad objetiva y concreta que está afrontando la Universidad Latinoamericana en donde, como muy bien decía el señor Secretario Ejecutivo de UDUAL: la autonomía universitaria en algunos casos ya no existe, en otros está destruida parcialmente, es decir vemos que el militarismo que actualmente está desgobernando a todos los países de Latinoamérica trata de hacer tabla rasa con las conquistas universitarias latinoamericanas. Este militarismo que se encuentra en casi todos nuestros países cumpliendo exactamente los designios de las Academias de Panamá o de Washington y del propio Pentágono, entendemos nosotros que es el que está oponiéndose tenaz y cruelmente contra la Universidad Latinoamericana, y es precisamente esta Conferencia Latinoamericana, quien tendrá que denunciar esta problemática que estamos afrontando, es precisamente esta Conferencia Latinoamericana sobre Legislación la que tendrá que analizar lo que está sucediendo a nivel de otras Universidades de América Latina, cuando inclusive se utiliza otro tipo de métodos para tratar de acabar con la Universidad, me refiero a la implantación de bandas armadas y fascistas en las distintas universidades y en la lucha propia de los pueblos de los distintos países, ahí están los Halcones en

México, ahí están los Camisas Blancas y Negras, es decir la Falange Boliviana, ahí está el Escuadrón de la Muerte, ahí está el Movimiento Laboral "Revolucionario" en el Perú, en nuestro país están los Atalas incrustados en la propia Universidad Ecuatoriana que, ventajosamente en esta última etapa, gracias a la acción unitaria de toda nuestra Universidad hemos logrado derrotarlos parcialmente. Ésta también es la realidad de como utilizan a las bandas fascistas para tratar de acabar con el pensamiento democrático universitario. Es por eso que la UDUAL tiene una responsabilidad histórica muy importante, pero queremos hacer un señalamiento que consideramos de vital importancia: la UDUAL no toma en cuenta a la Representación Estudiantil en todos sus tipos de Conferencias y reuniones a nivel Latinoamericano, consideramos que esto es un grave error, puesto que no se toma en cuenta a uno de los pilares, a uno de los factores más dinámicos que hace la Universidad, como somos los estudiantes. Aprovechamos esta tribuna para hacer este llamado que consideramos es urgente a nivel continental para inclusive fortalecer desde este punto de vista a las organizaciones estudiantiles latinoamericanas que están fuera de ley trabajando en la clandestinidad, casi en todos nuestros países.

La UDUAL tiene esta responsabilidad histórica y los estudiantes universitarios ecuatorianos estamos dispuestos a dar nuestro contingente para fortalecer a este tipo de organización latinoamericana de la Universidad, porque consideramos que de esta manera, con este tipo de eventos y los demás eventos que vayan a realizarse en las distintas universidades, vamos a contribuir eficazmente para que a la penetración cultural que tenemos en nuestras Universidades vayamos oponiéndole una educación nacional; a la educación dogmática que todavía la mantenemos le oponemos una educación científica; y, a la educación elitista, le oponemos una educación democrática.

Gracias.

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL DOCTOR CAMILO MENA
MENA, RECTOR DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
Y PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ORGANIZADORA
DE LA CONFERENCIA

Con emoción latinoamericana presento un saludo fervoroso a los señores Delegados a la Primera Conferencia de Legislación Universitaria.

Para la Universidad Central del Ecuador, esta cita histórica, que permite acoger en sus claustros a más de 40 Universidades de Latinoamérica, constituye el más importante evento en la celebración del año del Sesquicentenario de Fundación Republicana iniciada el 18 de marzo de 1976.

Una distinción extraordinaria que le permite a la Universidad Ecuatoriana reunir en su seno a los representantes más altos del pensamiento hispanoamericano.

Deseo expresar mi agradecimiento a la Unión de Universidades de América Latina por haber dispensado a la Institución que represento este alto honor.

Manifestar, al mismo tiempo, la profunda gratitud de la Universidad Central para todas las delegaciones de Latinoamérica que han acreditado representantes a esta cita, lo que demuestra, por un lado, el afán de los hombres de este Continente para crear lazos cada vez fuertes para la unidad en el pensamiento y la cultura del Nuevo Mundo; y, por otro, el reconocimiento a la vigorosa y heroica lucha de la Universidad Ecuatoriana, único caso quizá de América, que al desconocer una ley impuesta por una dictadura, puso en vigencia sus normas perennes, con las cuales ha vivido los últimos seis años.

Hemos de reiterar aquí que la Universidad vive sus propios principios, sus propias instituciones, ha creado su propio ordenamiento jurídico y esos principios tienen tanta proyección histórica, tantas epopeyas, tantas tradiciones que ninguna dictadura ha podido destruirlas.

La perennidad de los *principios universitarios* ha forjado una tradición que la ha hecho respetable y grande.

Ha demostrado así que los valores espirituales y morales están por sobre las dictaduras y la fuerza.

Se unen en esta histórica cita pueblos que hablan el mismo idioma, que sienten las mismas angustias, las mismas presiones y ataques. Pueblos que, sin embargo, a la fuerza de las dictaduras oponen unos, la lucha armada y, esgrimen otros, la fuerza espiritual y moral, la resistencia activa y pasiva, en sus interminables jornadas para defender sus valores más preciados.

La Universidad lucha contra fuerzas internas y externas que para mantener las actuales estructuras tratan de acallar a la Institución.

En los últimos años son las fuerzas militares que han tratado de imponer su tutela sobre los países latinoamericanos y al hacerlo el blanco de su acción

represiva ha sido la Universidad, considerada como insurgente, como revolucionaria, porque ésta ha sido siempre enemiga del orden vigente: injusto y caduco.

En esta etapa de tremenda confusión, de supresión de los elementales derechos económicos y garantías humanas, en esta etapa de ascenso de dictaduras militares, queda una voz, una esperanza, la expresión del pensamiento civil forjado en la Universidad que es redentora de los derechos de los humildes, propulsora del cambio, identificada con los más caros anhelos de los sectores populares, cuando sus autoridades, sin otro compromiso que el de servir a su Institución, afrontan los peligros, exponen sus vidas y mantienen los básicos principios de dignidad e independencia.

Hay para América un panorama oscuro: *la politización de las fuerzas armadas* que hacen cursos superiores en Estados Unidos, Israel o Brasil, que forman legiones de defensores y custodios del orden imperante, que ante el fracaso de partidos tradicionales que en más de un siglo y medio han usurpado el nombre de nuestros pueblos para gobernarlos, han tomado el poder, provocan hoy choques dramáticos entre militares armados y estudiantes, profesores, investigadores desarmados, acusados y señalados como peligrosos y subversivos que ha determinado las intervenciones en las universidades, su clausura, la persecución y el éxodo de los más altos valores intelectuales y morales.

Las intervenciones de las dictaduras y aún de algunos gobiernos llamados de derecho en las universidades latinoamericanas han determinado el éxodo de maestros, investigadores y estudiosos, de alta calidad intelectual, fuera de sus patrias, por la persecución política.

América está sufriendo, como en ninguna otra época, la fuga de cerebros y, como es lógico, las universidades intervenidas por las dictaduras están sometidas a una mediocridad a pretexto de despolitización.

La intelectualidad que tantos esfuerzos costó a cada pueblo debe ser aprovechada por los otros países latinoamericanos, en sus afanes de unidad e integración, sin desestimar, por cierto, sus propios valores.

La falta de compromiso con el proceso liberador y autónomo de los pueblos aproxima a las dictaduras de América, especialmente en el Cono Sur del Continente, como un mecanismo despótico de poder para preservar, a cualquier precio, los privilegios de casta y los de una minoría tradicionalista, enemiga de la intelectualidad, que está condenando a los pueblos a su atraso y dependencia.

Estos regímenes represivos son impulsados por las fuerzas tradicionales, por los grupos económicos de presión, como medios preventivos contra lo que ellos llaman la amenaza marxista. Pero, en el fondo, no son sino medios para evitar que la gran transformación y las aspiraciones de justicia social de los pueblos encuentren formas de ejercerse por expresión mayoritaria de los mismos contra el colonialismo y la dependencia.

Así la Universidad vive amenazada. Pero, como bien afirma el maestro Efrén del Pozo: "No debemos desfallecer ante la incomprensión y los ataques

a nuestros anhelos. Son sólo transitorias las aparentes derrotas, pero habremos de triunfar finalmente en nuestros derechos", y nosotros agregamos: es la razón la que nos une y tenemos una gran fuerza moral y espiritual que está por sobre las dictaduras.

Hay necesidad, y esto es evidentemente un gran paso, de formular un modelo de Universidad Nueva de acuerdo con las conveniencias de nuestros países, sobre bases de estudios objetivos y reales de los problemas de la enseñanza, la investigación científica y tecnológica, sin moldes foráneos, seria y profundamente, para responder así a la colonización cultural de nuestros pueblos.

Debemos en esta reunión hacer una definición clara de la Universidad Nueva: comprometida, crítica, democrática, al servicio de los grandes sectores marginados, que aspire a construir una *nueva cultura* que incorpore los valores, metas y aspiraciones de las mayorías oprimidas, contribuyendo de esta manera a enriquecer, preservar y formar una auténtica educación popular, que coadyuve a superar el subdesarrollo, el atraso y el colonialismo.

Tales son los principios de la Universidad Latinoamericana. Nadie podrá cambiarlos ni alterarlos. El principio de la *autonomía*, el principio de la libertad, la solidaridad con el pueblo oprimido, la defensa de los recursos naturales, la democratización de la educación y, sobre todo, el principio básico de la fe en la juventud, en sus altos y puros valores, en su desinteresada pasión por las cosas grandes, en sus luchas por alcanzar la liberación de sus naciones.

"La autonomía es la esencia de la Universidad", decía Alfredo Pérez Guerrero. Sin ella, no hay Universidad. No podría vivir ni cumplir con su misión si esa autonomía es limitada o destruida.

Sin embargo, la lucha por la autonomía continúa siendo un tanto utópica, aspiración negada por la contradicción entre su voluntad de ser libre e independiente y su sujeción frente al poder del Estado que aparentemente costea la educación.

De allí el planteamiento de la creación del patrimonio universitario y su propia contraloría, como un medio para mantener esa autonomía y el derecho de las universidades para autodirigirse y autogobernarse. Para aplicar sus propios principios y postulados.

En esta Conferencia vamos a tratar sobre nuevos capítulos del gran tema Universidad y Sociedad.

Los temas a tratarse son:

- I. *Universidad y Constitución en América Latina.*
- II. *El régimen laboral en la Universidad Latinoamericana* (Asociaciones, sindicatos, estatuto del personal académico).
- III. *Problemas de legislación interna* (Facultad legislativa; omisiones reglamentarias; análisis de situaciones concretas).

Valiosos maestros de América Latina han sido escogidos como ponentes y comentaristas y las conclusiones que se obtienen de sus profundos estudios nos conducen a buscar fórmulas para armonizar normas y procedimientos, con una clara conciencia de unidad de principios de las Universidades del Nuevo Mundo.

Asimismo, por nuestra parte, queremos dejar expresamente planteada nuestra tesis sobre el Tema *Universidad y Constitución en América Latina*.

Nuestro país fue el que el 6 de marzo de 1945, quizá por primera ocasión en América, consagró constitucionalmente la Autonomía Universitaria al declarar en su texto que "Las Universidades son autónomas" y agregar: "Para garantizar dicha autonomía, el Estado procurará la creación del *patrimonio universitario*".

Esa declaración determina la creación de una institución nueva: el Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma.

El derecho a la cultura se integra a la nueva tabla de valores del hombre, como aspecto esencial del derecho público de nuestro tiempo.

Las Naciones Unidas lo reconocen y lo consagran.

Se perfila, en proyección histórica profunda, el derecho a la educación, con un contenido cada vez más universalizado.

El derecho a la educación y a la cultura supera el nivel de la norma jurídica ordinaria y se constitucionaliza.

El siglo xx eleva al rango constitucional el derecho de los trabajadores, el derecho a la seguridad social. Hay un virtual proceso de socialización del derecho constitucional, mientras las estructuras de los pueblos se orientan hacia una brújula de justicia integral. Junto a este fenómeno jurídico evidentemente revolucionario, en extraordinario paralelismo, se produce la constitucionalización del derecho a la educación y a la cultura.

Los pueblos consiguen pronto una conquista más —singularmente trascendental— en la constitucionalización de sus nuevos derechos. La garantía para educarse en el nivel superior, en las Universidades, alcanza definiciones constitucionales específicas. Y no es raro que se hable, con bases científicas, del Derecho Constitucional de la Autonomía Universitaria.

Mi país, el Ecuador, tras valientes luchas de su juventud; de los estudiantes, de los maestros, de los trabajadores de la ciudad y del campo, escribe páginas brillantes para la historia del Derecho Constitucional de la Autonomía Universitaria. En 1945, tras una jornada democrática inolvidable, se consigna en la Carta Fundamental un capítulo de esta novísima institución del Derecho Público: el Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma.

Con toda razón, el profesor universitario ecuatoriano Luis Verdesoto Salgado afirma en uno de sus estudios que "el Ecuador ha escrito, mitad con sangre, mitad con palabras, parte fundamental del Derecho Constitucional universitario del mundo, dentro del Derecho Constitucional de la Cultura".

Nuestra tesis queda planteada así:

Consagración a nivel constitucional de la autonomía universitaria;

Creación del patrimonio universitario y su propia contraloría; y,

Facultad para que las universidades, a base de este derecho, puedan darse su propio ordenamiento jurídico interno elaborando su propia ley, sus estatutos y reglamentos.

En cuanto al *Régimen Laboral en las Universidades Latinoamericanas y Problemas de Legislación Interna*, también debemos expresar nuestra total adhesión al derecho a la agremiación de nuestros docentes, empleados y trabajadores, pero expresar también que en el régimen institucional de la Universidad Autónoma, que elige, con la participación de sus tres estamentos, a las autoridades, no hay empleadores y dependientes. Los que ejercemos la dirección somos simples mandatarios, representantes de profesores, trabajadores y estudiantes. No hay, pues, partes antagónicas, debe haber esfuerzo mancomunado para la búsqueda de soluciones y logro de conquistas.

Tiene que reafirmarse, ninguna oportunidad más propicia que ésta, la indispensable participación del profesor, del estudiante y del trabajador no docente en los organismos de dirección.

La participación de los tres estamentos en la vida institucional es saludable. Toca a esta Conferencia reafirmarlos, pues son aspectos que caracterizan a las universidades del Nuevo Mundo.

En momentos que esos principios están recibiendo impactos destructores, es preciso una clara definición al respecto, ratificando las bases filosóficas que los sustentan. No podemos rendirnos ante los ataques. Aquí se reafirmarán esos principios.

Éstas son algunas reflexiones y propósitos al poner a vuestro estudio y análisis los temas de esta Conferencia.

Termino mi intervención expresando mi agradecimiento al señor Presidente, miembros del Consejo Ejecutivo y Secretario General de UDUAL, rectores, a los señores ponentes y comentaristas, a la Comisión Organizadora que tan sacrificada y arduamente ha laborado, a las damas del Comité, al personal de Secretaría y, en fin, a todos los medios de información, instituciones y personas que han cooperado con el éxito de este certamen.

Señores Delegados: en nombre de la Universidad Central del Ecuador os doy la bienvenida.

Formulo votos porque estos días de intercambio de ideas profundicen nuestros anhelos de unión latinoamericanista. Que esta reunión abra mayores y mejores cauces para el diálogo permanente de nuestros pueblos que no se rinden, que no claudican, que no se avasallan porque tienen la razón y con ella luchan por la liberación e independencia de nuestra América.

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL DOCTOR GUILLERMO
SOBERÓN, PRESIDENTE DEL CONSEJO EJECUTIVO DE LA UDUAL
Y RECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

*Señor Presidente de la I Conferencia Latinoamericana de Legislación
Universitaria,
Distinguidas personalidades de la Mesa Directiva,
Colegas universitarios:*

La belleza de Quito y la hospitalidad que nos han ofrecido los universitarios ecuatorianos sirven de marco a esta primera Conferencia Latinoamericana sobre Legislación Universitaria. Este lugar, nuestros anfitriones, la calidad de los participantes y el asunto que nos ocupará representan una feliz conjunción, garantía del éxito que habrá de alcanzar la reunión que hoy se inicia.

En nombre de la Unión de Universidades de América Latina y de los universitarios que de otros países hayan venido a este hermoso país, expreso mi profundo reconocimiento al señor doctor Camilo Mena, Rector de la Universidad Central del Ecuador, por haber tomado bajo su responsabilidad la organización de este importante certamen. Agradezco, igualmente, su participación en la Conferencia a los universitarios latinoamericanos aquí presentes.

Quienes se ocupan de la historia y del derecho saben que la tradición jurídica ecuatoriana tiene gran importancia en América Latina. En particular los aspectos concernientes a la educación fueron incluidos, desde 1812, en el Proyecto de Constitución elaborado por el canónigo Calixto Miranda. Si bien este proyecto nunca alcanzó la jerarquía del derecho positivo, sí constituye un documento digno de ser estimado, toda vez que dedicaba un capítulo, el 9o., a la instrucción pública. También vale decir que la constitución ecuatoriana de 1945, incluyó la garantía constitucional de la autonomía universitaria en América Latina.

La trascendencia de la función universitaria es plenamente reconocida. Garantizar su ejercicio en un ámbito de libertad interna y autonomía externa, constituye uno de los más importantes objetivos de los universitarios. La convicción de que esa garantía es posible a través de los instrumentos jurídicos idóneos, ha dado lugar a que, de manera progresiva, la legislación nacional de cada país se ocupe, cada día con mayor rigor, de todo lo relativo a la educación en sus diferentes niveles.

Por lo que hace a México, legislar en materia educativa ha sido una intensa preocupación durante los últimos años. Así, en octubre del año pasado se verificó el Primer Simposio Nacional de Legislación Educativa que, entre otras cosas, concluyó que las funciones de las universidades públicas se han

visto obstaculizadas en los últimos años por problemas laborales y que estos problemas se ven agudizados por la inexistencia de una reglamentación específica del trabajo universitario. Esa reglamentación, se dijo también, debe orientarse en el sentido de hacer compatibles los derechos laborales de los trabajadores universitarios con los derechos y necesidades de las Casas de Estudio, garantizando a los primeros una forma de existencia digna y a las segundas el eficaz cumplimiento de sus tareas.

Lo anterior evidencia, el profundo interés que la legislación de la vida universitaria representa para los mexicanos. Este interés se suma al que de manera muy clara se advierte en la mayor parte de los países de nuestro hemisferio.

La conveniencia de establecer una legislación que regule la vida universitaria, es ampliamente reconocida. De una parte en el ámbito propio se requiere que los universitarios se den las normas que hagan posible el cumplimiento de las funciones de sus casas de estudio y permitan, dentro de las contradicciones que se originan del derecho a disentir, principio básico en el convivir universitario, una acción coherente que asegure los fines institucionales. De otra parte, los ordenamientos que definan en el entorno nacional la situación de la universidad, es decir su status jurídico, sus funciones, su organización en lo general, sus derechos y sus obligaciones. En varios países sus constituciones ya fueron reformadas en ese sentido; se hace cada vez más urgente una gestión igual en aquéllos donde tal reforma aún no se ha verificado.

Esa urgencia deriva, fundamentalmente, de la imprecisión que en muchas ocasiones ha predominado por lo que hace a las relaciones de carácter laboral. Las diversas tensiones sociales, los acuciantes problemas económicos y la inquietud de algunos sectores que demandan una mayor participación política, aunado todo a la fragilidad característica de las instituciones de enseñanza superior han propiciado que estas instituciones se conviertan en campos de experimentación donde se dirimen contiendas ajenas al interés académico y cultural, que dañan severamente la capacidad para enseñar, investigar y extender los beneficios de la cultura, razón de ser de las universidades.

Cuatro aspectos hay que considerar, principalmente, en el problema de las relaciones laborales dentro de la universidad: el académico, el social, el jurídico y el político.

El aspecto académico reviste una especial importancia. La naturaleza de la función académica universitaria es de una gran trascendencia social; su relevancia histórica está plenamente acreditada. Las universidades, creadoras de cultura, son uno de los elementos más importantes que nuestros países poseen para alcanzar su independencia científica y tecnológica y para promover el mayor bienestar general. Esto último no se consigue sacrificando los recursos de que se disponga para distribuirlos entre los miembros del personal académico y administrativo, sino invirtiendo la mayor cantidad posible en la mejor preparación de los profesionales que cada país reclama.

El aspecto social comprende el derecho que asiste al personal universitario para organizarse con motivo de la defensa de sus legítimos intereses gremiales. Los trabajadores que prestan sus servicios a las universidades, sea en el ámbito administrativo, sea en el ámbito académico, gozan de derechos inconculcables. Reconocerlos y garantizarlos es obligación de las universidades mismas. La comunidad universitaria es el resultado de un esfuerzo colectivo del cual participan estudiantes, profesores, investigadores, técnicos, empleados administrativos y autoridades. No es concebible, dentro de una institución universitaria, la disociación de sus componentes. A cada quien le corresponde una tarea específica, de cuyo cabal cumplimiento depende que la institución pueda cumplir satisfactoriamente con su cometido; no son aceptables, ni las interferencias, ni la preeminencia de uno o de algunos con relación a los demás. Defender los intereses gremiales del trabajador universitario constituye una decisión paralela a la de defender —con no menor vigor y convicción— la naturaleza académica de la universidad.

Ahora bien, si desde el punto de vista laboral las universidades son centros de trabajo que, en los términos antes establecidos, deben reconocer y garantizar a su personal los derechos que le asisten, no debe olvidarse que las universidades son entidades generadoras de cultura y en esta medida ellas mismas tienen derechos que ejercer ante sus propios componentes y ante la sociedad en general. Es aquí donde se debe tener una clara idea de que la satisfacción de los legítimos intereses gremiales no deberá contraponerse a la satisfacción de la no menos legítima necesidad social de proveer más y mejores elementos para la educación. De nada servirían universidades cuyos trabajadores constituyeran una clase privilegiada dentro del sector laboral, si esto se hiciera a cambio de sacrificar toda posibilidad científica y cultural.

Existe, muy claramente pues, un elemento jurídico que condiciona las relaciones laborales dentro de las instituciones de enseñanza superior. Bien poco significaría que hubiese un amplio consenso en el sentido de que es necesario tutelar los legítimos intereses de los trabajadores universitarios y defender los derechos inherentes a las instituciones de cultura si esto no fuera acompañado por una garantía de orden jurídico. La reglamentación de las relaciones laborales forma parte de un proceso evolutivo que, a través de la historia, ha llevado a que las situaciones de hecho se conviertan en relaciones de derecho. La universidad no tiene porqué estar al margen de ese proceso, máxime que el número de personas que emplea es cada día mayor y que la inestabilidad laboral también erosiona cada vez en mayor medida al conjunto de las actividades universitarias. Es de la más alta trascendencia que al establecerse la definición legal del marco que rija las relaciones laborales en las universidades, se practique un claro deslinde entre lo que representa lo estrictamente académico y lo estrictamente laboral. Hemos dicho que la defensa de los intereses gremiales resulta de una necesidad social; pero hemos dicho también que el desarrollo académico universitario responde, igualmente, a otra necesidad social. Toda vez que no es posible concebir la existencia de

intereses sociales en conflicto, sí es viable afirmar lo contrario: todo interés social es compatible. De ahí que afirmamos, categóricamente, que defender los derechos de los trabajadores es compatible con garantizar los que corresponden a las instituciones que forman profesionales, practican investigación y extienden los beneficios de la cultura. Hemos sostenido, una y otra vez, que las cuestiones académicas, incluyendo el ingreso, promoción y definitividad del personal académico, no pueden ser objeto de negociación laboral.

En el contexto de nuestros países tiene particular importancia, para el asunto que nos ocupa, el aspecto político, ya que factores políticos inciden en las universidades dondequiera que se da un resquicio de inquietud y la lucha laboral ha venido a ser una causa mayor de intranquilidad.

La propia libertad de las universidades les lleva a ser críticas lo cual propicia que los universitarios, con mucha frecuencia, seamos naturales disidentes. No obstante, debemos percatarnos que si como ciudadanos podemos asumir las posiciones políticas que correspondan a nuestras personales convicciones, en tanto que universitarios no tenemos derecho para involucrar a una institución en un proceso de participación partidista. Distinguir entre los derechos del ciudadano y las obligaciones del universitario es un acto de responsabilidad. Ignorar esa distinción significa convertir a las universidades en reductos de específico interés político, sometidas, por tanto, a los vaivenes partidistas y al margen del sistema académico. Lo anterior de ninguna manera significa que los universitarios, en su condición de tales, hayan de abstenerse de analizar científicamente las diversas corrientes políticas; menos aún significa que deban abstenerse de participar, en el sentido que su interés determine, en lides de carácter político. Lo único que es preciso establecer es que todo análisis que se lleva a cabo dentro de la Universidad debe realizarse desde el punto de vista objetivo y no sectario y que toda participación política debe estar referida a la estrictamente individual y de ninguna manera comprometer el destino mismo de la universidad.

A los partidos políticos no les corresponde la formación de profesionales útiles a la sociedad, de la misma forma que las universidades no les incumbe participar en cuestiones de militancia partidaria. Estos aspectos no siempre han sido entendidos y hay quienes consideran que las universidades pueden ser objeto de la dominación de un determinado partido político. Es oportuno insistir que las universidades ni son el territorio adecuado para dirimir diferencias políticas, ni pueden ser objeto de negociación entre las fuerzas que contiendan por el ejercicio del poder.

La universidad, como objeto negociable, no tiene nada que ver con la universidad como centro cultural. No haberlo comprendido siempre así, ha dado origen a muchas manifestaciones de violencia que interrumpen, de manera sistemática, el trabajo de las universidades. No podemos aceptar que se confunda el disentimiento, como un privilegio de la inteligencia, con una militancia sectaria que acarrea la violencia en nuestras instituciones y que indefectiblemente les lleva a la condición de subyugadas.

Las anteriores reflexiones sobre los aspectos académicos, social, jurídico y político de las relaciones laborales en la universidad dieron forma a una propuesta que hice al Ejecutivo de mi país para adicionar el Artículo 123 Constitucional que se refiere a las relaciones laborales, con un apartado aplicable a esas relaciones entre las universidades públicas y su personal. Este proyecto ha sido ampliamente debatido. Se incorporó en él la experiencia vivida de los últimos años y se tomó como referencia la situación que priva en las universidades de México. La evolución del proceso indica claramente que sigue siendo urgente la necesidad de definir, a nivel constitucional, las relaciones laborales de las universidades con su personal académico.

Colegas Universitarios:

Me he permitido traer a ustedes algunas de las consideraciones que actualmente preocupan a los universitarios mexicanos y que seguramente coinciden con las alentadas por las demás universidades del hemisferio. Esta certidumbre me resulta del tema que hoy nos congrega. Por esto mismo, al reiterar mi agradecimiento a todos quienes participan en la Conferencia, formulo mis mejores votos para que los resultados de su trabajo se traduzcan en beneficio de los universitarios latinoamericanos.

Me es particularmente grato declarar inaugurada la I Conferencia Latinoamericana sobre Legislación Universitaria que se eslabona a los acontecimientos organizados para conmemorar el Sesquicentenario de la fundación Republicana de la Universidad Central del Ecuador, bastión de la libertad y la cultura en la América mestiza.

EXAMEN DE APTITUD Y COMPETENCIA
EN LENGUA LATINA

Primer Examen
Por José María García Lasso
1977

PRIMERA SESIÓN PLENARIA

Lunes 7 de marzo, 1977

16.00 a 18.00 horas

T E M A I

UNIVERSIDAD, AUTONOMÍA Y CONSTITUCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Ponencia Oficial

Por Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA *
(Guatemala)

SUMARIO: I. *Las nuevas tendencias en el siglo xx. El constitucionalismo social. Régimen universitario.* II. *Breve acercamiento a los textos constitucionales vigentes.* A. Tratamiento expreso de la enseñanza universitaria; B. Tratamiento general del problema educativo. III. *Variaciones sobre el tema de la autonomía a propósito de la nueva Constitución para la República de Cuba.* A. Precisión conceptual, B. Estado y universidad, C. La experiencia cubana y el anteproyecto de Constitución. IV. *Breve consideración final.*

I. LAS NUEVAS TENDENCIAS EN EL SIGLO XX. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL. RÉGIMEN UNIVERSITARIO.

El proceso emancipador en América Latina significa a la vez que el rompimiento de vínculos con España, el abandono de la teoría del derecho divino de los reyes y la adopción de un nuevo régimen político. El constitucionalismo liberal formula su programa en la primera generación de la independencia, malogrado por falta de sustentación económica, y se realiza, al menos formalmente, en la segunda mitad del siglo xx, cuando una serie de textos reafirman la decisión por los principios demoliberales anunciados en sus primeros años. Tardíamente, en la región, se marcaba una etapa más en la lucha del individuo contra el poder público en busca de garantizar un mínimo de libertades.

En este siglo, después de la primera guerra mundial, se produce un desarrollo nuevo en el constitucionalismo. El estado liberal cumplió una etapa importante en la lucha del hombre en busca de garantizar un mínimo de garantías. Fijó una serie de libertades-resistencia que establecieron alrededor del individuo una zona de protección contra los abusos de autoridad. Pero los movimientos sociales del siglo pasado y el crecimiento acelerado que se produce en los primeros años del actual, obligan a replantear la propia razón

* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

de ser del estado, orientándose al reconocimiento de su cada vez mayor intervención en la vida social. Junto al fortalecimiento de las libertades individuales, se produce la institucionalización de las libertades-participación, que obligan al estado a intervenir en la vida social y política en un sentido protector. Los derechos económico-sociales son aceptados y además de convertirse el estado en árbitro de las relaciones entre el capital y el trabajo, pretende intervenir en la cultura y la familia, suprimiendo fuertes limitaciones a los clásicos derechos individuales en aras del bienestar colectivo en una gran "tentativa de racionalización de la vida pública" (al decir de Mirkiné). Así, aparece una gran corriente desde la primera guerra, que se acentúa después de la segunda, que tiende a la constitucionalización de los derechos sociales, la extensión de la democracia, ampliación de problemas tratados constitucionalmente y tecnificación del aparato constitucional. Que se inicia, precisamente, con un texto americano del área, la Constitución mexicana de 1917, pero que adquiere resonancia universal con la promulgación de la alemana de Weimar de 1919. Dentro de esta tendencia debe incluirse la española de 1931, que tanta influencia ejercería en algunas áreas de América Latina.

A partir de principios de siglo, se produjo un cambio visible en la región. Sobre la base de una transformación de su estructura económica, advinieron esenciales mutaciones. En el aspecto social, aparecieron de nuevas clases, un incipiente proletariado urbano y una ampliación realmente inusitada de la clase media, que produce una movilidad vertical que sustituye el inmovilismo del período anterior, en el que los sectores medios solamente constituían una limitada capa que separaba a la élite dirigente decimonónica de la masa popular desorganizada. En lo político, se produce un proceso de transferencia del poder de la vieja aristocracia terrateniente a la clase media y a la incipiente burguesía urbana, lo que obliga a institucionalizar una política de intervencionismo del estado, que se fortalece en la crisis del 30. Una transformación demográfica tipificada por un aumento significativo de la población, ampliación de los servicios educativos y desarrollo cuantitativo y cualitativo de la administración pública que genera una burocracia especializada y en proceso de autonomía. Y finalmente, se inicia el surgimiento de los movimientos políticos de corte socialista. El anarquismo traído por los inmigrantes europeos, influyó mucho en la incipiente organización sindical y los primeros partidos marxistas se fundan en la década del 20. En 1929, eran tan relativamente fuertes que celebraron la primera Conferencia Comunista Latinoamericana en Buenos Aires —la ciudad de más desarrollo industrial y de más inmigración europea— con asistencia de 38 delegaciones.

Las nuevas orientaciones del constitucionalismo mundial son adoptadas, más que como producto de una lucha popular por obtenerlas, como concesión de la clase media en ascenso en busca de ampliación de sus bases de apoyo político y social: "insistiendo en que la política económica de los últimos cincuenta o sesenta años no había creado una «vida nacional plena» porque había sido concebida en el vacío, los nuevos dirigentes de los sectores medios

prometieron no solamente el progreso económico sino también la democracia social. A las abstracciones políticas y morales por las que sus dirigentes habían luchado durante el período de la independencia añadieron la exigencia de que se pusiera a disposición de los electores que votaran sus plataformas una participación mayor en los beneficios materiales y culturales que habían hecho posible la técnica del siglo xx. Insistían en que el económico fuera el principal problema político y que se agregaran garantías sociales a las garantías individuales".¹ Y en la región, el constitucionalismo, básicamente se orientará a recoger los derechos económico-sociales, la modificación del derecho quirritario de la propiedad y la formulación de garantías constitucionales contra los excesos del gobierno.²

Del análisis de las Constituciones, que a partir de 1920 se han promulgado en la región, podemos inferir que el nuevo constitucionalismo se ha orientado por las siguientes tendencias: preocupación por la racionalización del poder (una mejor técnica en su formulación); cambio en la filosofía general (orientación hacia el estado de bienestar que transforma al estado en un agente activo de cambio); recepción del derecho internacional (vinculado a cierto nacionalismo); ampliación de la democracia y racionalización del aparato político (extensión del sufragio, reconocimiento de partidos, justicia electoral); ocaso del laicismo; inclusión de tratamiento de aspectos económicos, de hacienda y administración; acogimiento de sistemas de garantía que tratan de hacer eficaces las normas constitucionales; semiparlamentarismo y preponderancia presidencial como tendencias paralelas. Desde el centro de interés que hoy nos preocupa, se percibe una tendencia a ampliar el catálogo de derechos individuales y la constitucionalización de los sociales. En cuanto a los primeros se reconocen nuevos (asilo, prohibición de discriminaciones, libre tránsito, prohibición de torturas) así como declaración abierta de su enumeración. Y en cuanto a los segundos, la tendencia se hace clara en la segunda postguerra,

¹ John Johnson, **La transformación política de América Latina. Surgimiento de los sectores medios**. Estudio preliminar de Sergio Bagú (Buenos Aires: Librería Hachette, 1961).

² Sobre el constitucionalismo social ver los clásicos, Boris Mirkin-Guetzevich, **Modernas tendencias del derecho constitucional** (Madrid: 1934); Carlos García Oviedo, **El constitucionalismo de postguerra** (Sevilla: 1931). La literatura sobre el tema es profusa. Entre otros: José Gascón y Marín, "La política social en el derecho constitucional", **Información jurídica**, No. 59 (abril de 1958) págs. 3-29; César Enrique Romero, "Esbozo histórico del estado y sus direcciones contemporáneas. Constitucionalismo social", **Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina**, Año XIX, No. 3 y 4 (julio-diciembre, 1955) págs. 591-621; Sergio García Ramírez, "Lo social en los sistemas jurídicos constitucional e internacional contemporáneos", **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, Año I, No. 1. Nueva Serie (enero-abril de 1968) págs. 119-162; Pablo Lucas Verdú, **Estado liberal de derecho y estado social de derecho** (Salamanca: acta salmantina, 1955) y **Las cláusulas económico-sociales en las constituciones de América**, 2 Vols. (Buenos Aires: Academia de Ciencias Económicas, Editorial Losada, 1947-48); Jorge Mario García Laguardia, "El constitucionalismo social en Centroamérica y Panamá", **Boletín del Instituto de Investigaciones Jurídicas** (1976), UNAM.

con motivo de la democratización que se produce en la región y la influencia de la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre* de Naciones Unidas de 10 de diciembre de 1948, la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* y la *Carta Interamericana de Garantías Sociales* del mismo año. Merece especial mención el tratamiento distinto que se da a la propiedad que de un privilegio se transforma en un derecho sujeto a fuertes limitaciones en favor del interés social; acogiendo en este sentido, algunos textos, disposiciones sobre reforma agraria, latifundios y en general problemas de la tierra. Y la inclusión a nivel constitucional de materias antes no contempladas, que representan típicas reivindicaciones de clase media: educación, familia, seguridad social, salud y asistencia e indigenismo.³

Junto, pues, a los principios que orientaban tradicionalmente el contenido de las constituciones, en busca de una mayor y definitiva limitación de los gobernantes en favor de los gobernados —que llevaron en un momento a un estado gendarme, espectador simple del proceso social— aparecen otros, orientados más bien a garantizar al individuo frente a la “abstención estatal”, fijándole al poder público una serie de obligaciones en campos que antes tenía vedados. El intervencionismo estatal se hace evidente en muchos aspectos y en orden a la cultura, se considera que el acceso a sus beneficios es imperativo indispensable para el desarrollo de las nuevas sociedades. Así, en muchas constituciones aparecen disposiciones específicas sobre derecho y deber de instrucción, educación laica y obligatoria, escuelas especiales, ayuda a estudiantes, protección a minorías, etc. Y la educación superior viene a ser acogida en algunos textos con una doble significación: por una parte fijando su filosofía general y la obligación del estado de impulsarla y organizarla y en algunos casos reconociendo la autonomía de las instituciones universitarias a efecto de garantizar la pureza del servicio y preservarlo de la inestabilidad política.

Ya en el siglo pasado, algunas instituciones universitarias habían logrado cierta independencia del poder público. Chile (1879), Argentina con la Ley Avellaneda (1885), Uruguay (1885). Pero es en Córdoba en 1918, donde se produce el movimiento renovador de las instituciones universitarias que todavía tiene resonancias actuales. El cambio social que hemos apuntado antes y que modificaba ya el aire público total de la sociedad latinoamericana chocó con la arcaica estructura universitaria que se resistía a su modificación en manos de conservadoras generaciones académicas avejentadas en el ejercicio abusivo del poder. Desde entonces, el principio de la autonomía de los centros universitarios, quedará como un principio de todos los programas

³ José Miranda, *Reforma y tendencias constitucionales recientes de la América Latina, 1945-1956* (México: Instituto de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, 1957); Ernesto de la Torre Villar y Jorge Mario García Laguardia, *Desarrollo constitucional de Hispanoamérica* (México: UNAM, 1977) y del último de los autores, *Legislación Universitaria de América Latina* (México: Secretaría General de la Unión de Universidades de América Latina, Editorial Universitaria, 1973).

revolucionarios impulsados en mayor o menor medida por segmentos de las clases medias y, después del triunfo de éstos, aparecerá en algunos países el reconocimiento constitucional del régimen universitario y de la autonomía como una de sus conquistas.⁴

El antecedente más remoto de este reconocimiento lo hemos encontrado en la Constitución uruguaya de 1918 en cuyo artículo 100 apuntaba que "los diversos servicios que constituyen el dominio industrial del Estado, la instrucción superior, secundaria y primaria y la asistencia y la higiene pública, serán administradas por Consejos autónomos". En aplicación de este precepto, Aldo Solari recuerda cómo la Universidad "siguió elevando nombramientos y planes de estudio al Poder Ejecutivo, hasta que éste los devolvió afirmando él la teoría de que la autonomía universitaria hacía innecesaria la ratificación y/o aprobación que se solicitaba".

En un sentido más preciso se manifiesta la reforma constitucional que se produjo en Guatemala, a la caída del dictador Manuel Estrada Cabrera, abogado que gobernó ese país de 1898 a 1920, personaje central en la novela de Miguel Ángel Asturias *El Señor Presidente*. Con pulcra técnica recogió el principio en el artículo 77 inciso 6: "La Universidad organizará y dirigirá la enseñanza profesional. Hará sus Estatutos, nombrará a sus catedráticos y empleados y tendrá bajo su dependencia los edificios que le pertenezcan. Gozará de personalidad jurídica para adquirir bienes y administrarlos, así como sus rentas; pero para enajenar los inmuebles se sujetará a las prescripciones legales".⁵

En Bolivia, desde la primera *Convención Nacional de Estudiantes*, en 1928, se incluyó un rubro sobre *Reforma constitucional*, en el que se propugnaba por el reconocimiento constitucional del control de todo el sistema educativo por la universidad y el otorgamiento a ese nivel de su autonomía. Y el año siguiente en la segunda *Convención*, se formuló un *Anteproyecto de reforma constitucional* relativo a la autonomía. Desde ese momento se considera como única vía adecuada para preservarla, su reconocimiento a nivel de la norma

⁴ Sobre la reforma de Córdoba, la bibliografía es abundante y el tema despierta permanente interés en la región. Ver Gabriel del Mazo, *La reforma universitaria*, III Vols. compilación y notas de... (Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1967); Luis Alberto Sánchez, *La universidad Latinoamericana* (Guatemala: Editorial Universitaria, 1949); Julio V. González, *La universidad. Teoría y acción de la reforma* (Buenos Aires: Editorial Claridad, 1945); José Ingenieros, *La universidad del porvenir* (Barcelona: Librería Síntesis, 1930); María Elena Rodríguez de Magis, *La reforma de Córdoba* (México: Colección Deslinde, Imprenta Universitaria, 1972) y Roberto Díaz Castillo, *La reforma universitaria de Córdoba* (Guatemala: Editorial Universitaria, 1971). Posiblemente las mejores publicaciones sobre el tema sigan siendo, A. Ciria y H. Sanguinetti, *Los reformistas* (Buenos Aires: Jorge Alvarez editor, 1968) y Federación Universitaria de Buenos Aires, *La reforma universitaria. 1918-1958* (Buenos Aires: 1959). Un análisis penetrante del proceso general de la universidad en Darcy Ribeiro, *La universidad latinoamericana* (Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1971).

⁵ *Dictamen de la Comisión extraordinaria de reformas a la Constitución* (Guatemala: tipografía nacional, 1921).

fundamental: "Sólo los preceptos constitucionales podrán evitar que la autonomía universitaria sea burlada", decía el Presidente de la primera convención estudiantil. En 1930, la Junta de Gobierno —en el No. 8 del Referéndum Nacional— incorporó a la Constitución la sección del *Régimen Universitario* en la que se inicia el reconocimiento de la autonomía que se afirma definitivamente cuando en la constituyente de 1938 se aprobaron varios artículos sobre el problema, que quedarán como constante en el constitucionalismo boliviano.

En Ecuador, la autonomía adquiere jerarquía constitucional en el texto de 1945. Y en la Constitución del año siguiente "seguramente para evitar que se cercenara por vía legislativa el principio" —al decir de Risieri Frondizi— se le ratificó sin condición alguna y se sostiene en la última del año 67, que fue archivada por el actual régimen. Creamos —afirma con razón aunque con optimismo discutible el ex-Rector de la Universidad Central, Luis Verdesoto Salgado— "el derecho Constitucional de la Autonomía Universitaria como parte sustantiva del Derecho Constitucional de la Cultura. La Universidad, gracias a él, se hallaba lejos de los avatares de la política transitoria".

Un movimiento popular que derrocó en 1944 al dictador Jorge Ubico en Guatemala, abrió el camino de nuevo al reconocimiento constitucional de la autonomía. La Junta de Gobierno, en uno de sus primeros decretos —el número 12— reconoció por vez primera a la Universidad Nacional con ese carácter, decreto que aprobado por el cuerpo legislativo, fue elevado a disposición constitucional en el Artº 84 de la Carta de 1945, que influiría claramente en los otros países centroamericanos, que en diversas fechas posteriores siguen la huella marcada.

Actualmente se percibe en otras regiones un movimiento en la misma dirección, persistente aunque sin futuro cierto.⁶ En Colombia, el propio Presidente de la República, se lamentó que la reforma de la constitución del año 68, atribuyera el nombramiento de los Rectores al gobierno central, afirmó haber entregado a los Consejos Directivos la selección del nombre de los Rectores y haberse limitado el gobierno a confirmar las nombres "devolviendo esa parte esencial de la autonomía" y ofreció llevar al Congreso una reforma constitucional "de transferencia de funciones" (discurso de Misael Pastrana Borrero el 5 de mayo de 1971). Y en México, a finales del año 72, el Presidente Echeverría ofreció enviar al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para elevar a la calidad de garantía constitucional el reconocimiento y respeto a las universidades del país. El ex-Rector Pablo González Casanova de la Universidad Nacional Autónoma, en el clímax de un conflicto que lo hizo renunciar, afirmó que "el hecho de elevar a garantía constitu-

⁶ Héctor Félix Bravo, **Bases Constitucionales de la educación argentina. Un proyecto de reforma** (Buenos Aires: editorial Paidós, 1972) y "Bases para una reforma de la Constitución con el fin de adoptar el régimen federal de Colombia", **Universidad de Antioquia**, No. 188, Vol. XLVIII (julio-septiembre de 1937) págs. 209-217.

cional la autonomía universitaria, indica el deseo de darle una jerarquía más alta, la más alta de nuestro derecho".⁷

Es precisamente éste el centro del problema. Se trata de elevar a categoría constitucional el reconocimiento de los derechos universitarios, a efecto de mantenerlos fuera de los vaivenes de nuestra accidentada historia, y preservar la independencia y jerarquía de su ejercicio. Posición vinculada a la idea de la estructura jerárquica y unitaria del orden jurídico, que no se considera como un sistema de normas coordinadas a un mismo nivel, sino como una estructura jerárquica de preceptos desarrollados en un proceso de creación y aplicación, que viene desde la norma constitucional fundamental, pasando por leyes ordinarias y reglamentos, hasta llegar a las sentencias judiciales y a los negocios jurídicos. Según esta concepción, se distinguen las normas primarias o fundamentales, de las secundarias o derivadas, entendiendo el sistema jurídico como una pirámide en cuya cúspide está la Constitución, que regula y determina la suprema competencia del sistema jurídico, la suprema autoridad del estado. Así, la Constitución representa el nivel más alto del sistema jurídico, "el derecho fundamental de la organización". La rigidez de la norma fundamental garantiza la estabilidad formal de los preceptos.⁸

En este sentido, se ha orientado también la Unión de Universidades de América Latina, que desde el Primer Congreso de Universidades Latinoamericanas, reunido en Ciudad de Guatemala, en septiembre de 1949, apuntó en su acuerdo número tres que "la legislación positiva de la mayor parte de las universidades no abarca una autonomía integral en sus aspectos docente, administrativo y económico, siendo indispensable que prescripciones constitucionales en cada país, sean las que regulen su estructura para la efectiva realización de sus altos fines" y resolvió que todas las Universidades signatarias de la resolución deberían gestionar ante los poderes públicos correspondientes, "que todos los puntos contenidos en ella se consignen en su Constitución Política".⁹ Y más tarde, en la resolución 5 de su *V Asamblea General*, sobre

⁷ Mario de la Cueva afirma que en 1972, una Comisión designada por el Rector de la UNAM, formuló un **Proyecto de constitucionalización de la autonomía universitaria**, que fue enviado al Ejecutivo, "Una nueva universidad. Pasión y razón de su futuro", *Excelsior*, 21 de agosto de 1973.

⁸ En 1964 se privó a la Universidad de Santo Domingo del fuero, y el Rector afirmaba con optimismo encomiable que eso hubiera sido imposible que sucediera "si en vez de estar contenido en una Ley adjetiva, el fuero hubiese estado consagrado en la Constitución" y se preguntaba: "¿Quién puede afirmar que si la autonomía continúa como Ley adjetiva no puede correr la misma suerte que el fuero?". **Discurso del Rector de la UASD, en la asamblea constituyente (1966) sobre el fuero universitario, 26 de octubre de 1966.** Y en la **Declaración de principios** aprobada por el **Primer Congreso Universitario Centroamericano** (San Salvador, septiembre de 1948) se insistía sobre el tema: "La universidad debe conseguir una autonomía total, es decir, una autonomía formal y material. La primera descansa en disposiciones constitucionales o de máxima jerarquía legal, por medio de las cuales se perfilan las líneas generales, pero a la vez, suficientemente concretas, de la Universidad y se le otorga la facultad de autolegislarse".

⁹ **Primer congreso de Universidades Latinoamericanas. Recomendaciones**

Vigencia y defensa de la autonomía universitaria, se recomendó como una medida para defenderla que "se eleve a precepto constitucional el principio".¹⁰

II. BREVE ACERCAMIENTO A LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES VIGENTES

El estudio de los textos constitucionales nos permite formular una clara división entre aquellas constituciones que contienen disposiciones expresas acerca del régimen universitario y las que solamente hacen referencia al sistema educativo en general.

A. Tratamiento expreso de la enseñanza universitaria .

En el primer grupo están las siguientes: 1. *Bolivia*, de 2 de febrero de 1967, suspendida en septiembre del mismo año, por un golpe de estado y puesta de nuevo en vigor por otro pronunciamiento en 1972 "en todo aquello que no se oponga al nuevo gobierno"; 2. *Costa Rica*, de 7 de noviembre de 1949; 3. *Ecuador*, de 6 de marzo de 1945; 4. *El Salvador*, de 16 de enero de 1962; 5. *Guatemala*, de 6 de mayo de 1966; 6. *Honduras*, de 3 de junio de 1965; 7. *Nicaragua*, de 14 de marzo de 1974; 8. Panamá, de 11 de octubre de 1972; 9. *Paraguay*, de 25 de agosto de 1967; 10. *Uruguay*, de 24 de agosto de 1966. El estudio de su articulado nos permite formular un catálogo de enfoques que dichos textos adoptan sobre la materia.

1.. Declaración expresa y simple de la autonomía

Las de Bolivia (Artº 185), Ecuador (Artº 133) y Panamá (Artº 97) se limitan a indicar que las universidades son autónomas. Las de Guatemala (Artº 99) y Honduras (Artº 157) indican además que la universidad nacional es "autónoma con personalidad jurídica". La del Paraguay hace un reconocimiento indirecto, al indicar (Artº 91) que la ley determinará el régimen de enseñanza así como el alcance de la autonomía universitaria y la del Uruguay (Artº 85) un tratamiento *sui generis* al referirse a la integración de un órgano de gobierno, el Consejo Directivo de la Universidad de la República, el que ordena será designado por los órganos que la integran y los consejos de sus órganos serán electos por docentes, estudiantes y egresados.

2. Intentos de definición del concepto

Otro grupo de textos se embarcan en la empresa de precisar el concepto de autonomía que reconoce. El Salvador (Artº 204) precisa que la auto-

y resoluciones, octubre de 1949 (Guatemala: imprenta universitaria, 1949) pág. 33 y siguientes. Ver también *Estatutos de la Unión de Universidades de América Latina* y *Carta de las Universidades Latinoamericanas* (México: Secretaría General de la UDUAL, 1974).

¹⁰ *Quinta Asamblea General de la Unión de Universidades de América Latina* (Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1967) págs. 131-133.

nomía es en los aspectos “docente, administrativo y económico” y la de Nicaragua (Artº 115) agrega que tiene “plena capacidad jurídica” para adquirir derechos y obligaciones. La de Panamá (Artº. 97) afirma que la autonomía significa personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo, además de organizar sus estudios, designar y separar su personal. Costa Rica (Artº 84) se refiere a la independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones y darse organización y gobierno propio. La de Bolivia (Artº 185) es la más explícita: libre administración de recursos; nombramiento de sus rectores; personal docente y administrativo; elaboración de estatutos, planes de estudio; presupuestos anuales; aceptación de legados y donaciones y celebración de contratos para realizar sus fines.

3. Integración de órganos de gobierno

La del Uruguay (Artº 203) antes indicada y la de Guatemala (Artº 100) contienen directrices expresas sobre integración de órganos de gobierno. Esta última señala que el órgano supremo, el Consejo Superior, se integrará por el Rector, los decanos de Facultades, un representante del colegio o colegios profesionales que correspondan a cada Facultad, un catedrático titular y un estudiante por cada Facultad.

4. Inspección del estado

La de Nicaragua (Artº 109) otorga al estado la “supervisión técnica” del régimen de enseñanza, inclusive el nivel superior; la de Bolivia (Artº 190) habla de “tuición” y la de Colombia (Artº 41) de “suprema inspección y vigilancia”.

En estos dos últimos países estos preceptos han sido objeto de permanente y viva discusión. En 1958, el *II Congreso de Universidades*, aprobó las llamadas *Bases generales de la Universidad Boliviana*, en las que se trataba de delimitar el término: “la tuición del Estado sobre las Universidades tiene por objeto respetar, sostener y dignificar la autonomía universitaria, defender a cada Universidad de cualquier intervención y fortificar su economía mediante la concesión de recursos y subsidios”. Y en la reciente discusión sobre el proyecto uniforme de la ley universitaria colombiana, el Presidente de la Asociación Colombiana de Universidades, Fernando Hinestrosa, mostró su preocupación porque “la responsabilidad política y administrativa de la inspección y vigilancia la tiene el Estado, con atribuciones delimitadas: el Congreso para señalar sus bases y el Gobierno para reglamentar y practicarla. Esas funciones son indelegables, y además soberanas. No pueden subordinarse a conceptos previos y favorables ni de particulares ni de establecimientos públicos; unos y otros pueden opinar, asesorar, pero sin poder decisorio. Por ello inquietan la delegación de poderes constitucionalmente propios e intransferibles y la posibilidad de delegación discrecional de otros...” Por su parte, el Consejo Académico de la Universidad Nacional, el 7 de mayo de 1971 expidió un comunicado en que expresa: “Que el Consejo Académico no

encuentra equitativo ni justo que mientras se ejerce sobre la universidad oficial todo el peso de la atribución constitucional, se soslaye simultáneamente la inspección y vigilancia sobre la universidad privada que, paradójicamente, es la que en resumidas cuentas resulta protegida por el concepto de autonomía”.

La de Guatemala (Artº 99) atribuye a la universidad nacional, organizar, dirigir y desarrollar la enseñanza estatal superior en la Nación y la educación profesional universitaria, y la de Honduras que a la nacional corresponde “con exclusividad”, organizar, dirigir y desarrollar la enseñanza superior y la educación profesional. Estos preceptos han dado lugar a discusiones muy matizadas con las universidades privadas, especialmente católicas de reciente creación en estos países, ya que las nacionales han pretendido mantener su control monopólico sobre la educación superior como órganos descentralizados del Estado que prestan un servicio. En 1962 —vigente la anterior constitución— en Nicaragua se produjo un enfrentamiento fuerte entre la universidad nacional y la católica. En busca de solucionar el problema, la última constitución de Guatemala (Artº 102) creó el *Consejo de Enseñanza Privada Superior*, autorizado para ejercer vigilancia sobre las universidades privadas y aprobar su organización, previo dictamen de la universidad nacional, correspondiendo al poder ejecutivo, aprobar los estatutos y autorizar su funcionamiento, y dio a la nacional importante participación en su integración. Un híbrido, que fortaleció de hecho, la posición de los centros no oficiales.

5. Patrimonio universitario

La disposición general del Artº 143 de la Constitución del Ecuador en el sentido de que se procurará la creación del patrimonio universitario a efecto de “garantizar la autonomía”, recoge el espíritu de otras decisiones que presentan diversos grados en el tratamiento del problema. La más desvaída es la declaración de Paraguay (Artº 89) que se limita a indicar que el estado sostendrá y fomentará la enseñanza superior o universitaria. Bolivia (Artº 187) indica que las universidades públicas serán obligatoria y suficientemente subvencionadas por el Estado con fondos nacionales, y Panamá (artículos 97 y 98) que a la universidad oficial se le reconoce patrimonio propio y que para hacer efectiva la autonomía, se le dotará “de lo indispensable”. Las constituciones centroamericanas son más explícitas: El Salvador (Artº 204) afirma que además de contribuir a asegurar y acrecentar el patrimonio universitario se consignarán anualmente en el presupuesto las partidas correspondientes; otras, fijan una asignación privativa presupuestal, Nicaragua (Artº 115) del dos por ciento, Guatemala (Artº 99) del dos y medio, y Honduras (Artº 158) del tres por ciento. La de Costa Rica, es posiblemente la más explícita en el problema: afirma (Artº 85) que el Estado dotará de patrimonio propio a la universidad nacional, que le creará rentas necesarias y le asigna un 10 por ciento del presupuesto anual de gastos del Ministerio de Educación, cantidad que se girará por cuotas mensuales. Su formulación en este y otros aspectos, de gran claridad, ha hecho considerar a un estudioso no latinoamericano, a la Universidad de Costa Rica, como la que tiene “el más alto grado de

autonomía legal de todas las universidades del hemisferio occidental" y que al mismo tiempo es representativa del "modelo latinoamericano".¹¹

6. Libertad de cátedra

Cinco textos la reconocen expresamente. Las de Costa Rica (Artº 87), Ecuador (Artº 143) y El Salvador (Artº 202) llanamente. Las otras con limitaciones: no contravenir el orden público y las buenas costumbres, dice la de Nicaragua (Artº 116), y una amplia puerta abre a las que por razones de "orden público" establezca el Estatuto Universitario, la de Panamá (Artº 99).

7. Libertad de enseñanza y universidades privadas

Las de Bolivia (Artº 177), Honduras (Artº 86) y Costa Rica (Artº 79) garantizan en términos generales la libertad de enseñanza, aunque la primera indica que "bajo la tuición del Estado" y la última que todos los centros privados estarán bajo "la inspección estatal".

Las promulgadas en los últimos años recogen declaraciones sobre las universidades privadas. El Salvador (Artº 200) obliga a una reglamentación e inspección del Estado. Bolivia (Artº 188) hace una larga consideración que sorprende por la presencia muy limitada y reciente de este tipo de instituciones en ese país, y Guatemala (artículos 102 y 103) es la que con más detalle hace el tratamiento, explicado por la orientación muy conservadora del texto y el surgimiento de varias universidades privadas —laicas y confesionales— que se han desarrollado en una encubierta competencia con la importante universidad nacional. El Estado las reconoce y propicia, les otorga personalidad jurídica y libertad para su actividad académica y se obliga a que cuando sus medios lo permitan, les podrá dar asistencia económica.

En el Ecuador, el ex-Presidente Velasco, en julio del 46, dictó el Decreto 1228 que autorizaba la fundación y funcionamiento de universidades particulares, con el argumento de que era "necesario extender a la juventud nuevas posibilidades para su formación científica y académica" y el respeto a "la libertad de pensamiento". En octubre, la jerarquía católica logró una reforma al decreto obteniendo más libertad de acción y la asamblea constituyente se encargó de fortalecer su posición. El artículo 171 de la Constitución de 1946 dice: "Las universidades, tanto oficiales como particulares, son autónomas. Para la efectividad de esta autonomía, en las universidades oficiales, la ley propenderá a la creación del patrimonio universitario".

8. Otras disposiciones

También sobre otras materias el grupo de textos que analizamos se manifiestan. Por ejemplo: a. Monopolio y extensión de expedición de diplomas académicos y títulos profesionales: Bolivia (Artº 186), Guatemala (Artº 101),

¹¹ George R. Waggoner, "La autonomía universitaria y la planificación nacional", en *Autonomía, planificación, coordinación, innovaciones: perspectivas latinoamericanas*. Ana Herzfeld, Bárbara y George Waggoner, editores (Kansas: Escuela de Artes Liberales, Universidad de Kansas, 1972) pág. 193.

Honduras (Artº 157), Nicaragua (artículos 113 y 114) y Panamá (Artº 93); b. Obligación de orientarse al estudio de problemas nacionales: Ecuador (Artº 143), Guatemala (Artº 99), Honduras (Artº 157) y Panamá (Artº 97); c. Definición de un sistema general universitario: Bolivia (Artº 185); d. Obligación de mantener escuelas de capacitación popular: Bolivia (Artº 189); e. Formación de docentes: Costa Rica (Artº 86); f. Régimen laboral: Ecuador (Artº 143); g. Exoneración de impuestos para universidades: Guatemala (Artº 103), Honduras (Artº 158) y Nicaragua (Artº 105); h. Colegiación obligatoria: Guatemala (Artº 105) y Honduras (Artº 163).

B. *Tratamiento general del problema educativo*

En las otras constituciones aunque no se hace un tratamiento específico del régimen universitario, se legisla sobre el sistema educativo en general y se incluyen disposiciones algunas veces sobre libertad de enseñanza y de cátedra. Así: Argentina (artículos 14 y 67 inc. 16), Brasil (artículos 81, 168, 169, 170, 171 y 172), Colombia (artículos 41, 120 inc. 12 y 139), Chile (Artº 10), Haití (artículos 29, 166, 167 y 168), México (Artº 3º), Puerto Rico (Artº II Sección 5), República Dominicana (artículos 9 y 16), Venezuela (artículos 55, 78, 79, 80 y 81).

III. VARIACIONES SOBRE EL TEMA DE LA AUTONOMÍA A PROPÓSITO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN PARA LA REPÚBLICA DE CUBA

A. *Precisión conceptual*

Ante cierta anarquía en el uso del término, se hace necesario delimitarlo. Creemos que su noción puede formularse analizando la relación entre la Universidad y el Estado. En la independencia frente al gobierno central y en su capacidad de autogobierno y administración está la clave de su formulación. La autonomía es la capacidad de la Universidad de formular su propia legislación, designar sus autoridades, planificar su actividad académica y disponer de sus fondos con plena libertad. Es en esta dirección que se ha orientado la labor definitoria de la *Unión de Universidades de América Latina*, que desde su primera reunión de Guatemala en 1949, inició la formulación del concepto, en el Acuerdo No. 3 y en la *Carta de las Universidades Latinoamericanas*. Labor que se continúa en la *Segunda y Tercera Asambleas generales reunidas* en Chile (1953) y Buenos Aires (1959).¹²

¹² La UDUAL ha realizado siete asambleas generales: Universidad de San Carlos de Guatemala, 1949; Universidad de Chile, 1953; Universidad de Buenos Aires, 1959; Universidad Nacional de Colombia, 1963; Universidad Mayor de San Marcos, 1967, y Universidad Autónoma de Santo Domingo, 1970, en las cuales el tema de la autonomía ha constituido permanente preocupación. De todas ellas la **Secretaría General**, con sede en México, ha publicado sus memorias, de gran valor informativo. La última fue celebrada en Oaxtepec, México, en noviembre de 1976.

La *Asociación Internacional de Universidades*, resolvió formular una declaración al respecto y en su reunión de Nueva Delhi de 1962 ordenó un estudio preliminar que sirvió de base para que en sus reuniones de Cambridge (1963), Moscú (1964) y Tokio (1965) se aprobara una recomendación de cinco puntos en la que se indica que las universidades están en condiciones de realizar mejor sus finalidades si tienen la posibilidad de resolver libremente los siguientes asuntos: *a.* Cualesquiera que sean las formalidades para los nombramientos, la universidad deberá tener el derecho de seleccionar su propio cuerpo de profesores, administradores y autoridades *b.* La Universidad, deberá responsabilizarse por la selección de sus estudiantes; *c.* Las universidades deberán responsabilizarse de la formulación de los currícula para cada grado y el establecimiento de los niveles académicos. En aquellos países donde los grados y títulos para practicar una profesión estén reglamentados por la ley, las universidades deberán participar de manera efectiva en la formulación de los currícula y el establecimiento de los niveles académicos. *d.* Cada universidad deberá tener el derecho de tomar las decisiones finales sobre los programas de investigación que se lleven a cabo en su seno. *e.* La universidad debe tener el derecho, dentro de amplios límites, de distribuir sus recursos financieros, entre sus diversas actividades, es decir, por ejemplo, espacio y equipo; capital e inversiones. Se sobreentiende que, aunque la libertad es necesaria para el buen desenvolvimiento de las funciones universitarias, tal autonomía demanda un sentido de responsabilidad por parte de todos los sectores de la universidad tales como personal administrativo, profesorado y estudiantes.¹³ Esta declaración la hizo suya la UDUAL a través de su Consejo Ejecutivo agregando que "el complemento natural de la autonomía y su cabal ejercicio estriban en el respeto del recinto universitario, que ha sido inviolable desde hace siglos y que si ahora no lo es por dictado de la ley, sí lo es por mandato de la historia y de la tradición, ya que constituye una garantía para la dignidad de profesores y estudiantes en el libre ejercicio de su vida universitaria".¹⁴

¹³ La *Asociación* resolvió formular una declaración y en su reunión de Nueva Delhi de 1962 comisionó a Sir Hector Hetherington, ex-Rector y Vicescanciller de la Universidad de Glasgow a efecto de que preparara un estudio preliminar que tuvo agregados importantes de los miembros del *Consejo de Administración* de la Asociación. Dos latinoamericanos presentaron estudios: los doctores Nabor Carrillo, ex-Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, y Risieri Frondizi, ex-Rector de la Universidad de Buenos Aires. El documento base y sus agregados están publicados en *University Autonomy. Its meaning today* (Paris: International Association of Universities, papers 7, 1965); también existe versión francesa bajo el título *L'autonomie universitaire. Sa signification aujourd'hui*. Ver especialmente, *Report of the Fourth General Conference of the International Association of Universities*. Tokyo, 31 august-6 september, 1965.

¹⁴ "Acuerdos del Consejo Ejecutivo de la UDUAL en defensa de las libertades y autonomía universitaria", *Universidades*, revista de la Unión de Universidades de América Latina, No. 26 (octubre-diciembre de 1966) págs. 93-96.

B. *Estado y Universidad*

El objetivo central en la búsqueda de la autonomía y su reconocimiento a nivel constitucional, parece, pues, estar en lograr una independencia de las universidades frente a los intereses fluctuantes del gobierno central a efecto de lograr la realización de sus funciones básicas de transmisión del saber, búsqueda de la verdad e instancia crítica, sin cortapisas. Pero la inserción de las universidades en el proceso político y la estructura de poder, determinan una problemática que trasciende su estricto marco legal. Alrededor de ellas viven y actúan millares de personas en relación de autoridad y obediencia; reclutan personal, garantizando niveles de subsistencia; posibilitan participación política nacional a grupos minoritarios muchas veces no reconocidos oficialmente y aún ilegalizados; preparan cuadros dirigentes a través de la formación técnica y el activismo estudiantil, y en algunos casos, incluso, sirven de refugio a desencantados o agotados ex-líderes políticos.

Y por la inserción en ese contexto, la autonomía juega un papel ambivalente. Se logró con ella la independencia de las universidades frente al Estado, pero se inició así, una relación dialéctica que marcó su colaboración o enfrentamiento. En la Argentina de Córdoba, el movimiento de reforma estuvo íntimamente vinculado a la emergencia de las clases medias y a su participación política global, y representó un instrumento de modernización y oposición a las tradicionales oligarquías agrarias del diez y nueve. Pero en otros países, no tiene el mismo significado. En Venezuela, según apunta Alberto Sánchez, hubo que limitar la autonomía en la universidad para "contrarrestar el carácter tradicionalista y «reaccionario» del cuerpo docente preconstituido y abrir el campo a las autoridades de tipo «progresista» o democrático, de acuerdo con el régimen imperante hasta 1948". En algunos procesos revolucionarios las universidades han jugado un papel conservador en uso de su autonomía. Durante la revolución guatemalteca (1944-1954) los grupos conservadores hicieron uso del activismo estudiantil y de los tradicionales cuerpos docentes, para enfrentarse al proceso de reformas y además formar los cuadros fascistas que después de 1954 han integrado, hasta hoy, con diversos matices, variados gobiernos derechistas. Hans Steger ha hecho notar cómo México "es el único país de Latinoamérica en el que la revolución política precede a la revolución universitaria y en el que a su turno ese movimiento político es anterior a la revolución rusa" y cómo en ese contexto las aspiraciones a la autonomía universitaria tengan "desde el comienzo un carácter reaccionario y antirrevolucionario" traduciendo "el intento de excluir a la Universidad del desarrollo revolucionario general de la sociedad", donde un estado progresista asumió la tarea de la educación popular a través de una cruzada misionera laica. Si no se recuerda ya lo que ocurrió en México en la época de Lázaro Cárdenas, "convendría refrescar un poco la memoria": atrincheradas en el principio de la autonomía universitaria y utilizando las formas de gobierno "las fuerzas reaccionarias se apoderaron de la institución

para ejercer presión sobre el gobierno cardenista y tratar de frenar así el proceso de transformaciones sociales que estaba promoviendo...".¹⁵

C. *La experiencia cubana y la nueva Constitución*

Los trabajos de la *Comisión Mixta de Reforma* de los años 59 y 60, que orientados en el marco de Córdoba se suponía servirían de base a la modificación de la *Ley Docente de 1937*, naufragaron en la avalancha revolucionaria, y en el 62, con otros lineamientos, se fijaron nuevas *Bases de Reforma de la Enseñanza Superior*.¹⁶ Del análisis de los documentos oficiales podríamos concluir que sus puntos programáticos son los siguientes: definición política hacia el socialismo a base de una formación teórica marxista; fuerte centralismo y supresión de la autonomía; integración del trabajo y el estudio; salario estudiantil para ampliar ingresos y mejorar cuadros; planeamiento riguroso de la matrícula orientada hacia carreras técnicas en especial agrarias; encuadramiento colectivo de docentes y estudiantes, y universalización de la universidad.

Algunos dirigentes han sido especialmente explícitos para explicar el cambio: "... el propio proceso revolucionario en la Universidad ha rebasado ampliamente ya, hoy por hoy, los marcos de la Reforma Universitaria. O sea, que para nosotros, ésta es un paso vencido y que en estos momentos lo que nos planteamos es una revolución en la concepción de la enseñanza universitaria, que no pudo contemplarse en ningún instante por los que promovieron la reforma... nos enfrentamos a la realidad de tener que ir a un

¹⁵ Francisco López Cámara, *Hacia una concepción dialéctica de la autonomía universitaria* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1974) págs. 7-8.

¹⁶ *Leyes del gobierno provisional de la revolución, 1o. a 30 de abril de 1959* (La Habana: editorial Lex, 1960) págs. 237 y siguientes; Justo Nicola Romero, *El régimen de universidades y la Ley No. 11* (Santiago de Cuba: Universidad de Oriente, 1959); *Acuerdos de la Comisión Mixta para la reforma universitaria* (La Habana: imprenta de la Universidad de La Habana, 1959); *La reforma universitaria en la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público* (La Habana: González y Cía. Impresores, 1959); *Proyecto de estatutos de la Universidad de La Habana, Comisión Mixta de Reforma* (La Habana: imprenta de la Universidad de La Habana, 1960) y *Leyes y Estatutos de la Universidad de Oriente* (Santiago de Cuba: Universidad de Oriente, 1959) que fueron promulgados el 25 de enero de 1960, y tuvieron efímera vigencia. El Consejo Superior de Universidades, formuló las *Bases fundamentales* de la reforma, con otra orientación; ver *La reforma de la enseñanza superior en Cuba*, Consejo Superior de Universidades. Colección Documentos (La Habana: s.e., 1962) *passim*, y también los siguientes documentos oficiales *Rapport de la République de Cuba a la XII Reunión de la Conférence Generale de L'UNESCO, 1962* (La Havane: Ministère de l'éducation, Année de l'organisation, 1966). *Informe a la XXX Conferencia Internacional de Instrucción Pública convocada por la OIE y la UNESCO, Ginebra, julio del 67* (La Habana: empresa consolidada de Artes Gráficas, 1967) e *Informe a la Conferencia de Ministros de Educación y de Ministros encargados del Fomento de la Ciencia y de la Tecnología en relación con el desarrollo en América Latina y el Caribe, Venezuela, diciembre de 1971* (s.l., s.e., s.f.).

proceso diferente, de universalización de la enseñanza universitaria y de vinculación estrecha del estudiante universitario con las tareas de la construcción socialista". Y en cuanto al co-gobierno "al igual que la Reforma Universitaria, lo rebasamos ya. Aquí no es necesario, y luchar por él sería absurdo. El gobierno es el Gobierno Revolucionario y es el gobierno de los estudiantes, de los profesores... Y las tareas que traza la Revolución para la Universidad son las tareas a cumplir por todos. Existe una única dirección donde están unificados los estudiantes, los profesores y todo el mundo".¹⁷ El profesor José Antonio Portuondo abunda en esa dirección: "... la Revolución cambió radicalmente el concepto, la estructura y hasta las funciones de la Universidad... ha dejado de ser orbe cerrado del saber puro... para convertirse en un factor más en la producción, en la creación de una nueva sociedad y un hombre nuevo... de aquí surge el concepto de la universalización de la Universidad... que implica la ruptura definitiva de los límites y fronteras académicos hasta convertir en Universidad cada fábrica o granja, taller o mina adonde profesores y alumnos van a aprender estudiando o contribuyendo a resolver científicamente los grandes problemas colectivos... se produce una profunda integración entre la Universidad y el Gobierno Revolucionario y, como consecuencia, desaparece, por innecesario, el viejo concepto de autonomía universitaria".¹⁸

En un documento reciente —que podríamos calificar de oficial— se insiste en la argumentación. Abusando de las citas —en este caso justificado— recogemos: "La universidad proporcionó las reservas necesarias para la movilización popular en los días aciagos de la dictadura. La autonomía —el derecho a pronunciarse y participar en nombre de la sociedad— estuvo en el centro de la actividad estudiantil... la identidad de objetivos, la verdadera democratización del acceso a la educación y la finalidad general de contribuir al

¹⁷ "Entrevista con Julio César Palomino, Secretario General de la Unión de Jóvenes Comunistas y de la Federación Estudiantil Universitaria", OCLAE, publicación mensual de la Organización Continental Latinoamericana de Estudiantes, Año IV, No. 37, enero de 1970.

¹⁸ **La difusión cultural y la extensión universitaria en el cambio social de América Latina. II Conferencia Latinoamericana de Difusión Cultural y Extensión Universitaria** (México: Unión de Universidades de América Latina, Secretaría General, 1972) págs. 113-118. Portuondo fue especialmente drástico al referirse a la idea de "universidad crítica", que el delegado chileno (anterior al golpe de los militares encabezados por Pinochet) propugnaba y que recogía la última ley universitaria del Presidente Allende. Sin referirse especialmente a la universidad, se amparó en la declaración del Primer Congreso de Educación Cubana que afirmó que "... desde las metrópolis los aliados conscientes del imperialismo tratan de influir en los pueblos subdesarrollados y someterlos, al neocolonialismo cultural... rechazamos las pretensiones de la mafia de intelectuales burgueses seudoizquierdizantes de convertirse en la conciencia crítica de la sociedad. La conciencia crítica de la sociedad es el pueblo mismo y, en primer término, la clase obrera preparada por su experiencia histórica y por la ideología revolucionaria para comprender y juzgar con más lucidez que ningún otro sector los actos de la Revolución", en OCLAE, No. 55 (julio de 1971) págs. 16-29, "Declaración del Primer Congreso Nacional de Educación y Cultura", La Habana, abril de 1971.

desarrollo del país como expresión de una lucha común, hicieron envejecer de golpe los tradicionales conceptos de universidad y de autonomía como expresión del derecho al enfrentamiento... en la estrategia general de un pueblo que busca su plena y definitiva independencia —sólo alcanzable con la eliminación de la explotación del hombre por el hombre— la autonomía universitaria es una trinchera, un objetivo táctico. Lograda la independencia, desaparece como 'por encanto' la necesidad de la autonomía".¹⁹ Y el propio Primer Ministro Fidel Castro ha fijado la posición: "vimos que lo que era la Reforma Universitaria que hicimos era la que respondía a las demandas de una reforma universitaria dentro de una sociedad burguesa. Eran viejas aspiraciones de la Universidad, donde estaba la autonomía...".²⁰

La nueva Constitución institucionaliza estas líneas ya fijadas. El *Anteproyecto* dejaba sin efecto los artículos 47, 53 y 54 de la Ley Fundamental de la República de febrero de 1959, que por otra parte no tenían eficacia, y el nuevo texto aprobado mantiene las líneas del anteproyecto en estos aspectos con modificaciones secundarias. Declara el monopolio de la enseñanza como función del Estado y fija como principios de su política educativa y cultural con base en el marxismo-leninismo como doctrina oficial: promover la formación comunista de las nuevas generaciones, enseñanza gratuita, derecho a la educación, vinculación del estudio con el trabajo, integración y estructura de un sistema nacional de educación, universalización de la enseñanza en todos los niveles, obligación de cursos de educación superior para los trabajadores... y naturalmente suprime la autonomía universitaria (artículos 38, 42 y 50).²¹

¹⁹ Oscar García Fernández, **La universidad como generadora de autonomía nacional**, VII Asamblea General de UDUAL, Oaxtepec, Morelos, México, 7-11 noviembre de 1976, Comentario oficial tema II, (México: ediciones UDUAL, 1976) págs. 9-10-14. Incluso formula una nueva argumentación: "La batalla por la autonomía universitaria, y ella en sí misma como instrumento de lucha social, ha tenido gran significación en la larga historia de sacrificios y victorias del estudiantado cubano. Pero también puede ser hábilmente utilizada como 'compromiso de tolerancia' o 'falsa imagen de democracia' que embote la sensibilidad y haga pensar que se disfruta de una 'libertad' a cambio de la cual se arriesgan decisiones y hechos que resultan fundamentales en la lucha", pág. 10.

²⁰ **Conversación con estudiantes de las Universidades del Norte, de Chile y Técnica del Estado**, en el Estado Sokol, Antofagasta, 12 de noviembre de 1971.

²¹ Para el análisis del fluido sistema jurídico y político de Cuba, es indispensable consultar las colecciones de **Granma**, órgano oficial del Comité Central del Partido Comunista, las dos **Declaraciones de La Habana**, las revistas **Bohemia**, **Verde Olivo**, **OCLAE**, y los discursos de los principales líderes de la revolución, especialmente los de los hermanos Castro Ruz. A partir del año 70, se inició un proceso de "institucionalización", dentro del cual el proyecto de constitución ocupa lugar preferente. Un ensayo en la provincia de Matanzas de "poder popular" ha concluido con la presentación del **Anteproyecto de Constitución para la República de Cuba**, que se discutió a todos los niveles. Ver "Cronología de la creación e inicio del funcionamiento de los democráticos órganos del Poder Popular en Matanzas", **Granma**, 12 de enero de 1975; "Discurso de Fidel Castro el 23 de octubre de 1974, al quedar inte-

IV. BREVE CONSIDERACIÓN FINAL

Posiblemente la conclusión general que podemos inferir de las consideraciones hechas, es la de que las instituciones universitarias están inscritas en América Latina dentro de la estructura general de poder y sujetas a un proceso de gran dinamismo; que su régimen legal y el concepto que de la autonomía universitaria se tenga, están íntimamente vinculados a situaciones históricas reales y cambiantes, por lo que deben abandonarse actitudes abstractas y románticas, que han mitificado negativamente su problemática; y que se hace necesario encontrar fórmulas que permitan a los centros universitarios, cooperar realmente en los planes globales de progreso social, donde se formulen.

Nada mejor para concluir, que recordar aquí —y lo entiendo como un emocionado homenaje— las ideas de un eminente intelectual y universitario peruano, recién desaparecido. Me refiero a Augusto Salazar Bondy quien con su habitual lucidez afirmó: "... en el caso de países en los cuales la Universidad es un foco de conciencia crítica... debe ser enfatizada la autonomía al máximo... en los cuales la autonomía puede ser un arma contrarrevolucionaria hay que pensar en... que pueda ser revisada en el sentido de que las propias universidades autocontrolen las posibilidades de acción... nadie pone en duda —como antes se hizo a nombre de una supuesta autonomía del saber— la necesidad de coordinar universidad y desarrollo...".

grada la Comisión Redactora del Anteproyecto de Constitución", **Granma**, 3 de noviembre de 1974, No. 44, Año 9, y "Conformación jurídica de la victoria del socialismo. Entrevista con Blas Roca, Presidente de la Comisión encargada de redactar un anteproyecto de Ley Fundamental", **Bohemia**, Año 66, No. 49, 6 de diciembre de 1974; **Constitución de la República de Cuba. Tesis y resolución**. La Habana: Instituto cubano del libro, 1976.

UNIVERSIDAD Y CONSTITUCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Comentario Oficial

Por João David FERREIRA LIMA *

(Brasil)

La UDUAL me concedió el honor de ser comentarista oficial del Tema I en la I Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria, a realizarse en la ciudad de Lima, Perú.

El título del Tema I: "Universidad y Constitución en América Latina", cuya amplitud e importancia resaltan a primera vista, fue tratado con clara exposición e indiscutible saber por el ilustre colega guatemalteco profesor Mario García Laguardia.

El autor sigue este itinerario en la exposición de su apreciable trabajo: I. Nuevas tendencias en el siglo xx. El constitucionalismo social. Régimen universitario; II. Breve aproximación a los textos constitucionales vigentes; III. Variaciones sobre el tema de la autonomía a propósito del anteproyecto de Constitución para la República de Cuba; IV. Breve consideración final. Los capítulos arriba enumerados fueron subdivididos en varios ítems, para un mejor examen del tema.

En la primera parte del trabajo, que refleja, sin duda, los amplios conocimientos del autor, fue tratada a grandes rasgos la evolución histórica en un período determinado (del colonialismo a la independencia de los pueblos americanos) del constitucionalismo latinoamericano, abordándose someramente la influencia del liberalismo y su predominio en el primer período, y en seguida en la posguerra de 1918, la marcha hacia el Estado intervencionista, destacándose la influencia sobresaliente de tres textos constitucionales: el de México (1917), Weimar (1919) y España (1931).

En este capítulo de la exposición del profesor García Laguardia, que merece encomios por la excelencia del desarrollo del tema, dándonos una visión de la evolución de las constituciones latinoamericanas acordes con el desenvolvimiento socio-económico y político de nuestro continente, de acuerdo con la influencia de textos que marcaron época en este siglo, no podemos eludir, más como colaboración que como crítica, el señalar algunos aspectos que merecen ser comentados.

Al principio del trabajo el autor olvida que la América Latina no se vincula históricamente solamente a España, pues un gran país —el Brasil— que también se enorgullece de ser miembro de la grande y joven familia latinoamericana, tiene sus raíces históricas en Portugal. Así nos parece que al principio de la exposición, donde se lee: "el rompimiento de vínculos con España..." se debería añadir "... y Portugal".

* Rector Agregado de la Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil.

Debo también hacer notar que el autor en todo su trabajo, que versa sobre las constituciones de América Latina, no hace ninguna referencia o cita respecto al desenvolvimiento constitucional de ciertos países, y en especial del Brasil. Es una omisión que lamentamos en obra de tal nivel.

Al referirse a la influencia de los tres textos constitucionales citados, el autor olvida que un gran número de las constituciones latinoamericanas de finales del siglo XIX, en nuestra área, sufrieron una acentuada influencia de la Constitución norteamericana y de los autores franceses. La nuestra de 1891, que estuvo en vigor hasta 1930, fue plasmada según el modelo de la República del Norte. La de 1934, con las modernas concepciones apuntadas por el profesor García Laguardia, ya se inspiró más en el notable monumento surgido en 1919 en Alemania, y más precisamente, en la ciudad de Weimar.

Sin formular ninguna restricción de bulto al informe que estamos comentando, quiero también resaltar que el autor generaliza demasiado sus conceptos en una materia que, dada la diversidad histórica, social, política y económica, territorial y demográfica de los países examinados, no se presta a tal generalización. No es lícito establecer parámetros semejantes para confrontación y establecimiento de conceptos generales cuando las partes y los elementos en examen (en este caso países) son tan diferentes en vinculaciones históricas, situaciones económicas, políticas, sociales y de población y territorio.

Después el autor formula la siguiente aseveración: "Y la educación superior viene a ser acogida en algunos textos con una doble significación: por una parte, fijando su filosofía general y la obligación del Estado de impulsarla y organizarla, y en algunos casos reconociendo la autonomía de las instituciones universitarias a efecto de garantizar la pureza del servicio y preservarlo de la inestabilidad política". Señala luego los países en los que el texto constitucional reconoce la autonomía universitaria. Éstos son: Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá y Honduras.

También examina el profesor García Laguardia textos constitucionales de varios países en lo que dicen respecto a *Patrimonio Universitario, Libertad de Cátedra, Libertad de Enseñanza y Universidades Privadas, Monopolio y Competencia de Expedición de Diplomas*, etc.

Enfoca también las constituciones que dan un tratamiento general al problema educativo.

El capítulo III versa sobre el tema de la autonomía a propósito del anteproyecto de la Constitución de la República de Cuba.

Las varias constituciones brasileñas de este siglo (1934, 1937, 1946 y la actual de 1967) en capítulos y normas especiales han tratado de la enseñanza y, especialmente, de la de nivel superior, dándole el amparo y reconocimiento del Estado. La legislación ordinaria reconoce a nuestras decenas de universidades (solamente el Consejo de Rectores de las Universidades Brasileñas congrega 70) donde cerca de un millón de alumnos están matriculados, plena autonomía "didáctico-científica, disciplinaria, administrativa y financiera, que será ejercida con arreglo a la ley y a sus estatutos" (Ley nº 5.540, de 28/11/

61 - art. 3º). Los estatutos de las universidades invariablemente transcriben tal norma legal, incorporándola así a la ley básica de cada universidad. Cúmplenos asimismo citar aquí dos leyes brasileñas de gran importancia, como son: la nº 4.024 de 20/12/69 que fija las Directrices y Bases de la Educación y la nº 4,881-A de 1/5/65 que expidió el "Estatuto del Magisterio Superior".

Así, las universidades del Brasil, dentro de la amplia autonomía que les es concedida por disposiciones expresas de ley y de sus estatutos, ya gozan de los cinco puntos constantes de la recomendación de la AIU y ratificados por la UDUAL, conforme señala el ilustre ponente.

Es así como ellas, las universidades: 1) seleccionan libremente, correspondiendo al Rector nombrar libremente sus profesores, administradores y autoridades; 2) seleccionan sus estudiantes; 3) es de su competencia la fijación de los currículos y el establecimiento de los niveles académicos; 4) asimismo les corresponde decidir sobre las investigaciones que sus diversas áreas académicas deben llevar a cabo; 5) tienen también competencia para la elaboración y ejecución de sus ordenamientos, correspondiendo exclusivamente al Rector el movimiento de cuentas.

Resalta el autor, con mucha propiedad y ejemplos, que la autonomía mal utilizada, muchas veces, representa una hoja de dos filos, sirviendo a intereses políticos rastreros, que frecuentemente son orientados en detrimento de los altos intereses de la Nación, o para sostenimiento de una situación existente o para una subversión que lleva al país a situaciones desagradables, como observamos a cada paso.

Personalmente, pensamos que la autonomía no se consigue a través de una disposición legal expresa, aunque sea de orden constitucional. Es consecuencia de la educación y la cultura del pueblo, y principalmente, de la élite dirigente que, evidentemente, debe proceder de las propias universidades.

La autonomía no se pleitea, ni es un presente que se gana, sino se adquiere e impone a través del respeto y dignidad de la institución, de su tradición y de sus autoridades, de sus cuerpos docente y discente y de su alto concepto de la enseñanza y la investigación, transmitido a la colectividad a la que sirve y reconocido y cultivado por ésta, como patrimonio suyo del más alto valor.

Creo que se habla demasiado sobre autonomía universitaria en esta área en que laboramos. Se discute, se habla y se expresa mucho sobre ella. Hasta demasiado. ¿No deberíamos preguntarnos sobre lo que hacemos por merecerla? Trabajando al máximo, dignificando la noble profesión que abrazamos de crear y transmitir el saber, haciéndonos respetar por la cultura y educando a los jóvenes para que mañana dignifiquen y honren la patria en que nacieron, estaremos luchando mucho mejor por la deseada autonomía que si pleiteamos dispositivos que fácilmente podrán ser, como lo han sido, conculcados y burlados por los que, faltos de formación, cultura y educación, ninguna conciencia tienen del valor de la más importante institución de un país, o sea la Universidad.

Oteando el panorama universitario mundial nos convenceremos de que no

habla de autonomía quien por tradición, contenido y reconocimiento colectivo ya la tiene. Pregúntese a Oxford, a Munich o Hamburgo, a la Sorbona de París, a Harvard o Cambridge, para citar apenas unas pocas, si se acuerdan apenas de esta expresión, "autonomía", para exigirla inserta en ley. ¡Sería hasta ridículo! Sólo pleitea y se preocupa por la autonomía quien está convencido de que no la tiene.

Por consiguiente, creemos que antes de pleitear las normas legales referidas, que sólo existen y pueden ser pleiteadas en regímenes democráticos, debemos hacernos respetar y hacer respetables nuestras instituciones por la alta calificación y por el trabajo honesto, teniendo el valor de exponer nuestras convicciones, debatirlas y defenderlas sin miedo, sea de lo que fuere, pero respetando siempre la ley y el orden constituidos, para que podamos ser obedecidos y respetados. La fuerza no impone respeto, sino miedo. El respeto es un sentimiento que emana de las cualidades innatas o cultivadas del ser humano, y que se transfiere de él a las entidades que creó y mantiene, y que se sobrepone al común de los hombres, siendo por eso mismo admirado y cultivado por ellos como cosa superior y por encima de lo común. Las cualidades morales: la dignidad, la sabiduría, el valor, la honestidad, la austeridad y tantas otras son los ingredientes que llevan al respeto. Si nada de esto existe, no hay nada que nos dé independencia de opinión y libre albedrío o autonomía.

Pretender autonomía para la Universidad a través de disposiciones constitucionales o legales en naciones de cultura rudimentaria, en las que las élites no son élites sino dominadores sin cultura para dirigir, es machacar en hierro frío.

En su trabajo examina el profesor García Laguardia la experiencia cubana y el anteproyecto de Constitución de aquel país. Señala que "del análisis de documentos oficiales podríamos concluir que los puntos programáticos son los siguientes: ... fuerte centralismo y supresión de la autonomía...". Transcribe opiniones de autores sobre la reforma de la estructura cubana en las que se habla de universalización de la Universidad, en las que se aspira a que la Universidad se lance más allá de las fronteras académicas hasta "convertir en Universidad cada fábrica o granja, oficina o mina, donde profesores y alumnos vayan a aprender estudiando y contribuyendo a resolver científicamente los grandes problemas colectivos, y se produzca una profunda integración entre la Universidad y el Gobierno Revolucionario y, en consecuencia, *desaparece por innecesario el viejo concepto de autonomía universitaria*". Lo que se ve claramente, del párrafo transcrito, es la falta de respeto declarada y completa por la autonomía y un concepto nuevo, y para nosotros sin sentido, de la enseñanza que más parece demagogia electorera, con enseñanza universitaria estudiándose en las fábricas, oficinas o granjas (?)

Señala también que "el anteproyecto de Constitución de Cuba, que actualmente está siendo discutido en aquel país, institucionaliza estas líneas ya fijadas", o sea, entre otras, *la desaparición, por innecesario, del viejo concepto*

de autonomía universitaria. Por consiguiente, ahí vemos el reverso de la medalla, pues en vez de una norma constitucional garantizando la autonomía, lo que se establece es la supresión de la misma, según lo afirma el trabajo del profesor García Laguardia, lo que sin duda es lamentable.

En las conclusiones el ponente reconoce, con mucha propiedad, que el régimen legal y el concepto de la autonomía universitaria que se tengan están nítidamente vinculados a situaciones históricas reales y que se modifican, por lo que "se deben abandonar actitudes abstractas y románticas que han mitificado negativamente su problemática".

Coincidimos plenamente con esta conclusión, pues en ella está contenido el pensamiento que exponemos en este comentario al indicar que no podemos generalizar conceptos y pensamientos para elementos tan diferentes como los países en que vivimos, pequeños y admirables como El Salvador, o continentales como el Brasil, que son dispares en casi todo, con excepción de los sentimientos que nos unen como componentes de esta extraordinaria y maravillosa América Latina. Además, generalizar para partes tan distintas, y querer fijar normas válidas sobre un concepto tan alto y abstracto como la *autonomía*, que está íntimamente ligado a la calidad y calificación de los dirigentes, sería como querer aprisionar el aire o encadenar perpetuamente el sentimiento de libertad que es innato en el ser humano.

Para terminar quiero manifestar al ilustre colega profesor García Laguardia mi respeto y mi admiración, extensivos a su admirable país, la Guatemala que tuve el honor y la alegría de conocer y admirar, especialmente en la belleza de su extraordinario patrimonio histórico, —tradición de la maravillosa cultura maya— que merecería amplia divulgación para ser visitado y conocido, constantemente, por los estudiosos de todo el mundo.

UNIVERSIDAD Y CONSTITUCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Comentario Oficial

Por Jorge Reinaldo VANOSI *
(Argentina)

SUMARIO: I. *Las cláusulas constitucionales universitarias.* II. *La autonomía universitaria y la descentralización funcional del Estado.* III. *Representación y participación en las formas de co-gestión y autogestión universitarias*

I. Para poder apreciar el valor y el significado de las normas constitucionales referentes a las Universidades, es menester previamente ubicar esas normas en una tipología de las normas o cláusulas constitucionales, a los efectos de poder determinar a qué grupo o clase pertenecen y cuáles son las consecuencias de esa pertenencia. En tal sentido, podemos intentar la siguiente clasificación, sobre la base de un triple criterio o pauta de distinción: A) por su inmediata aplicabilidad: normas *operativas* y normas *no operativas*; B) Por su inmediato o próximo destino: normas *de conducta* y normas *de organización*; y C) Por su disponibilidad: normas *imperativas* y normas *facultativas* o *discrecionales*.

Todas las normas constitucionales pueden ser clasificadas según su operatividad; del mismo modo que todas las normas en general (tratados, leyes, etc.) son susceptibles de esa distinción. Por lo tanto, las cláusulas constitucionales que se refieren a las Universidades o a las actividades universitarias también pueden ser distinguidas a tenor de su operatividad: así, algunas pueden resultar de aplicación inmediata e incondicionada, mientras que con otras puede haber un retardo u omisión en su cumplimiento a causa de la necesidad de ser complementadas por otras normas inferiores. Es por ello que decimos que las normas "no operativas" son de aplicación *diferida* por parte de los órganos estatales, hasta tanto el legislador ordinario —y el administrador, en su caso— sancionen las normas de implementación que sean necesarias para que aquellas normas (constitucionales) adquieran la condición de aplicabilidad. Recién entonces estarán en la situación de producir los mismos efectos o consecuencias que las normas de carácter autoaplicativo. Puede afirmarse que en su mayoría (criterio cuantitativo) las cláusulas constitucionales referentes a las Universidades son normas no operativas y que,

* Profesor Titular de las Universidades Nacional de Buenos Aires y de Belgrano; Profesor de la Universidad Nacional de La Plata (Doctorado) y Director del Instituto de Derecho Público de la Universidad de Belgrano, Buenos Aires, Argentina.

consecuentemente, dependen de la ulterior actividad legislativa ordinaria a los fines de su efectividad. La operatividad no afecta su validez, pero sí condiciona su vigencia.

La separación de las normas constitucionales en normas de conducta y normas de organización es viable a través del análisis del destinatario inmediato de esas prescripciones: las normas de conducta están dirigidas a los particulares, mientras que las normas de organización están referidas a los actos de los órganos estatales. Pero tanto unas como otras son normas de *competencia*, en el sentido de que establecen o limitan las atribuciones estatales: en el caso de las normas de conducta (dirigidas a los particulares) se trata de normas de competencia *negativa* o *prohibitiva*, toda vez que fijan límites a la actividad estatal y, de esa manera, amparan los derechos de los particulares; mientras que en el caso de las normas de organización (dirigidas a los órganos estatales) se trata de normas de competencia *positiva* o *afirmativa*, ya que regulan las atribuciones de los órganos estatales, sus procedimientos, etc., estableciendo de esa manera la actividad oficial y sus modalidades. Tales normas de organización admiten, a su vez, una clasificación, en: a) *normas orgánicas*, que son constitutivas y funcionales, por cuanto regulan la constitución y el funcionamiento de los órganos del Estado (elección, formación, competencias, procedimientos, etc.); y b) *normas programáticas*, que pueden cumplir dos funciones, a saber: 1º) las que están dirigidas a los poderes "políticos" del Estado, que son las normas *directivas*, porque establecen o indican los "objetivos" inmediatos del accionar de esos poderes políticos; y 2º) las que están dirigidas a los intérpretes en general y al poder judicial en particular, que son las *reglas de interpretación*, por cuanto prescriben los "fines" mediatos que el Estado debe perseguir por medio de sus órganos. Las normas que exhiben las Constituciones latinoamericanas en materia de cultura y Universidades pertenecen a todas estas clases o categorías: así, son *normas de conducta* las que consagran un "status" de las personas con relación a la educación y la cultura (derecho de enseñar, derecho de aprender, acceso a los niveles superiores, etc.); son *normas orgánicas* todas aquellas que atribuyen competencias a los poderes estatales o a órganos descentralizados para realizar actividades concernientes al tema que aquí nos ocupa (ley universitaria, control estatal, reconocimientos y autorizaciones, planes generales, etc.); y son *normas programáticas*, ya sea de carácter "directivo" o bien que cumplen funciones de "interpretación", las que precisan o fijan los objetivos inmediatos o los fines mediatos del Estado en materia cultural en general y en materia universitaria en especial (metas culturales, fines y funciones de la Universidad, lineamientos educativos para la legislación, etc.). Puede decirse que de las Constituciones latinoamericanas puede extraerse un apreciable repertorio de cláusulas constitucionales, cuya mayoría cuantitativa pertenece al grupo de las normas de organización.

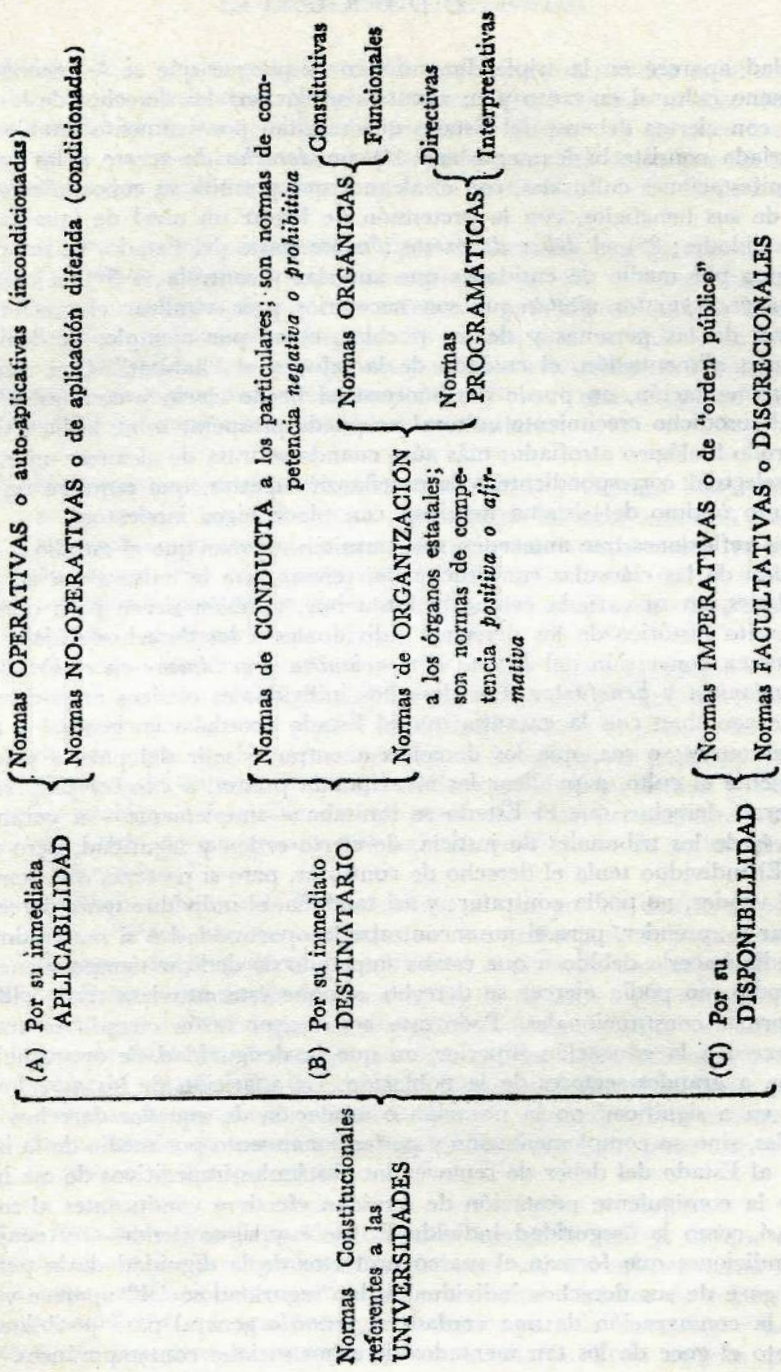
La última clasificación de las normas constitucionales, fundada en su "disponibilidad", distingue las normas en imperativas y facultativas (o discrecio-

nales) según que tales normas estén o no afectadas por la condición de "orden público". Como es sabido, la nota de "orden público" juega en el ordenamiento jurídico como asignación de imperatividad a las prescripciones de ciertas normas que, por tal virtud, se tornan indisponibles para los particulares o para los órganos comprendidos en sus regulaciones. Desde este punto de vista cabe sostener que las cláusulas constitucionales referentes a la actividad cultural y universitaria son, incuestionablemente, normas de carácter imperativo, o sea, que pertenecen a la categoría de las normas de "orden público".

Podemos sintetizar lo dicho, de la siguiente manera:

Si quisiéramos simplificar el esquema adoptado para esta clasificación, podríamos decir —con la doctrina constitucional italiana— que existen cláusulas constitucionales atinentes a las Universidades tanto entre las normas *preceptivas*, como entre las normas *organizativas* y las normas *programáticas* de las Constituciones de los países latinoamericanos. En los textos vigentes, cabe observar la inclusión de normas referentes a los "derechos" (normas preceptivas), como de normas atinentes a los "poderes" (normas organizativas) y de normas explicitadoras de los *valores* y de las "ideologías" que procuran su preeminencia (normas programáticas). Encontramos ejemplos de las primeras en los artículos que consagran diversos derechos subjetivos de las personas sobre su "status" cultural o educativo; hay ejemplos de las segundas en las disposiciones constitucionales que establecen órganos y competencias, como así también las que eventualmente consagran la autonomía y la autocefalia de las Universidades; y hallamos ejemplos de las terceras en todas aquellas cláusulas que privilegian fines u objetivos, o que fijan directivas para las autoridades de aplicación.

En la perspectiva del desenvolvimiento histórico del constitucionalismo es posible ubicar tres etapas en el proceso de inserción de las Universidades en la plena normatividad constitucional. Así, en un primer momento, las constituciones liberales sancionadas durante el siglo XIX, en pleno auge del constitucionalismo clásico, se limitaron a consagrar los derechos individuales y, entre ellos, los derechos de aprender y de enseñar; eran típicos derechos civiles *del hombre*, que hoy perduran en la totalidad de las Constituciones, junto a los más recientes sociales. En una segunda etapa, entrando en el siglo actual, varias Constituciones liberales incorporaron normas de competencia relacionadas con las Universidades y su régimen legal y político dentro del Estado (v.gr., la autonomía, el presupuesto, los controles, etc.). Y en una época más cercana, muchas Constituciones sociales que revelan su neta preocupación por la temática cultural, han establecido normas y hasta capítulos de normas referentes a las *funciones* universitarias en su directa relación con los fines e ideologías que ampara el Estado y consagran esas Constituciones. Este es un fenómeno universal, que trasciende y excede el contorno americano, toda vez que es una exteriorización de *una nueva etapa del denominado constitucionalismo social*, consistente en el notable énfasis que los constituyentes de diversos países deciden volcar en el área de los derechos de la cultura. La



novedad aparece en la triple dimensión o despliegue que se le reconoce al fenómeno cultural en tanto y en cuanto correlaciona los derechos de las personas con ciertos deberes del Estado que resultan positivamente establecidos. Esa tríada consiste básicamente en: 1º) un *derecho de acceso* a las fuentes y manifestaciones culturales, con el alcance que permita su conocimiento y el goce de sus beneficios, con la pretensión de lograr un nivel de igualdad de oportunidades; 2º) el *deber de prestación* por parte del Estado, ya sea por sí mismo o por medio de entidades que autoriza y controla; y 3º) la *creación de los presupuestos vitales* que son necesarios para vitalizar el crecimiento cultural de las personas y de los pueblos, como por ejemplo, la debida y oportuna alimentación, el cuidado de la salud y el "habitat". Con respecto a la alimentación, no puede desconocerse el hecho cierto y comprobado de que el susodicho crecimiento cultural no puede prosperar sobre la base de un desarrollo biológico atrofiado; más aún, cuando se trata de alcanzar un esfuerzo intelectual correspondiente a la enseñanza superior, que requiere un rendimiento óptimo del sistema nervioso, con pleno vigor intelectual.

Las reflexiones que anteceden nos permiten afirmar que el estudio y comparación de las cláusulas constitucionales referentes a la cultura y a las Universidades, en su variada evolución hasta hoy, también sirven para observar el tránsito histórico de los derechos individuales a los derechos sociales y la simultánea conversión del *Estado abstencionista y gendarme* en el *Estado intervencionista y benefactor*. Los derechos individuales clásicos eran derechos que se agotaban con la garantía que el Estado acordaba en general a todos los habitantes; o sea, que los derechos a entrar y salir del país, a profesar libremente el culto, a publicar las ideas por la prensa, a enseñar y aprender, etc., eran derechos que el Estado se limitaba —simplemente— a garantizar a través de los tribunales de justicia, de cierto orden y seguridad, pero nada más. El individuo tenía el derecho de contratar, pero si no tenía qué comprar o qué vender, no podía contratar; y así también, el individuo tenía derecho a enseñar y aprender, pero si no encontraba la oportunidad o si materialmente no podía hacerlo debido a que estaba impedido de dedicar tiempo y energías al estudio, no podía ejercer su derecho, aunque éste estuviera reconocido en las normas constitucionales. Todo esto con mayor razón cuando se trataba del acceso a la educación superior, en que la desigualdad de oportunidades alejaba a grandes sectores de la población. La aparición de los *derechos sociales* va a significar, no la negación o anulación de aquellos derechos individuales, sino su complementación y perfeccionamiento por medio de la imposición al Estado del deber de remover los obstáculos impositivos de esa igualdad y la consiguiente prestación de servicios efectivos conducentes al mismo fin. Así como la "seguridad individual" fue —y sigue siendo— el conjunto de condiciones que forman el marco protector de la dignidad de la persona y del goce de sus derechos individuales, la "seguridad social" aparece y vale como la consagración de una verdadera *garantía* general para posibilitar en concreto el goce de los tan mentados derechos sociales contemporáneos.

Como consecuencia de esta evolución, que abarca también los servicios de la cultura en general y de las Universidades en particular, resulta que el Estado —por sí o por medio de concesionarios— ya no puede abstenerse y limitarse a garantizar el orden, la seguridad, la sabiduría o la moralidad (funciones limitadas del Estado abstencionista); sino que debe intervenir, creando organismos y prestando servicios para que los derechos sean satisfechos. Por otro lado, cabe señalar que el titular de esos derechos ya no es el hombre aislado (un hombre igual a otro hombre), sino que es el individuo o la persona *en función* o *en pertenencia* a determinado sector social. Por supuesto que son siempre “hombres” y “personas” quienes van a gozar de esos derechos, pero ya no por ser hombres “a secas”, sino por ser trabajadores, miembros de la clase pasiva, integrantes de la familia, estudiantes, etc. O sea, que el titular de los derechos sociales es la persona por su pertenencia o inserción a un determinado quehacer social, es decir, en función de la actividad y del sector social al cual pertenece. Y el Estado se ve compelido —constitucionalmente compelido— a dar los medios indispensables para poder satisfacer esos reclamos. Entonces, de un Estado limitado —como era el anterior Estado decimonónico—, es decir, de un Estado que se limitaba a la garantía del orden y la seguridad individual, y que por lo tanto tenía un aparato administrativo pequeño y una organización muy limitada, pasamos a la realidad de un Estado muy grande, sobredimensionado con respecto al anterior, que va a contar con muchos agentes, con muchos organismos, precisamente porque debe prestar muchos y nuevos servicios. Pasamos pues de un Estado barato a un Estado costoso, porque presta otras funciones, porque tiene mayores poderes, porque cuenta con mayores deberes, porque tiene la obligación de hacer más cosas; es decir, un Estado que debe satisfacer otro tipo de expectativas, en otra dimensión. Y entre esas otras expectativas, está presente —y muy presente— la demanda social de cultura y su cada vez más amplia dimensión universitaria. Estamos en plena vigencia del llamado “Estado de bienestar”, que lo protocolizan las Constituciones a través de ciertas cláusulas que dan un sello inconfundible a la etapa del constitucionalismo social, en la que todos los países latinoamericanos nos encontramos inmersos.

En la realidad constitucional latinoamericana de la hora actual, no encontramos déficit en las cláusulas constitucionales que amparan la actividad universitaria y señalan sus fines prioritarios. Tampoco parecen superfluas ni insuficientes aquellas normas que preceptiva, orgánica o programáticamente regulan la vida cultural que desarrolla, planifica y/o controla el Estado. El grave problema radica, en muchos casos, en la falta de vigencia de esas Constituciones, o en la falta de implementación legal de las normas constitucionales no-operativas, o —peor aún— en el olímpico desprecio o incumplimiento de las prescripciones constitucionales sin posibilidad de control o rectificación. En ello consiste el verdadero déficit constitucional latinoamericano.

II. El problema de la "autonomía universitaria" en las Constituciones de los Estados latinoamericanos requiere una consideración especial. Y ello se justifica por las connotaciones que la "autonomía" supone, al mismo tiempo que por los diversos alcances con que ese *status* es reconocido en las distintas legislaciones. No es un término unívoco sino equívoco y multívoco, tal como se desprende de la pluralidad de regímenes existentes.

Los materiales ofrecidos por la realidad nos sugieren que la Universidad es un *elemento condicionado* en la composición social y estatal reinante. El *factor condicionante* es, siempre, el régimen o sistema político en que la Universidad se encuentra imbricada. Basta para comprobarlo con invocar cualquier ejemplo de fuerte centralismo político, para ver que los regímenes o sistemas de esa naturaleza no pueden tolerar la dosis o grado de descentralización que implica la concesión de un mínimo de "autonomía universitaria", por más retaceada que ésta sea concebida. Es por esta razón que colocándonos favorablemente en la tesitura de la autonomía, su defensa y vigorizamiento deben partir del reclamo de un *modelo constitucional adecuado*, en el que se dé la posibilidad de perfilar mejor los roles de la Universidad, precisar su *status* y asegurarle los medios y recursos para que ella pueda cumplir cabalmente sus fines específicos.

De esa pluralidad de regímenes existentes se desprende la percepción de tres distintas concepciones acerca del significado y de los alcances del *status* de autonomía universitaria, a saber: 1) una concepción *negatoria*, que rechaza el otorgamiento de un mínimo de descentralización a los establecimientos de la enseñanza superior, ya sea por razones políticas, de seguridad, de supuesto impulso "revolucionario", etc., pero que cualquiera que sea su fundamento, es siempre común a las formas autocráticas y regímenes monocráticos, cualquiera sea su orientación de contenido; 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, llegando en algunos casos —por vía de ciertas exageraciones en la aplicación— a un avance más allá de lo que conceptualmente significa la noción de "autonomía" para acercarse a la figura de una "soberanía" universitaria, es decir, de algo así como un Estado dentro de otro Estado; y 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, un seguro para el desenvolvimiento de sus objetivos, una forma de canalización de la vida universitaria; pero no una vía de segregación o apartamiento del resto de la comunidad, o un pretexto para abrazar fines contrarios o diversos de los establecidos por la sociedad políticamente organizada. Esta última concepción de la autonomía universitaria es la que permite incardinarla en la pirámide normativa como una escala o grabación en virtud de la cual la división funcional del poder encuen-

tra una esfera o ámbito específico para el quehacer de la enseñanza superior (la Universidad), en tal forma que ese nivel aparece ocupado por un órgano que con procedimientos debidamente habilitados puede cumplir los fines que el Estado le encomienda a través de diversas funciones, todo ello sometido a los controles (de legalidad y de gestión) que el propio Estado estime necesarios.

Si pensamos en las diversas escalas normativas en las que la Universidad puede aparecer estructurada, tenemos la existencia —por lo menos— de tres niveles, en orden decreciente de la pirámide jurídica: 1º) la *Constitución* política del Estado, que como en los casos de numerosos países latinoamericanos, contiene normas expresamente dirigidas a regular la existencia y desenvolvimiento de las Universidades, tanto las estatales como las privadas; 2º) la *ley universitaria* propiamente dicha, que en uno o más cuerpos normativos fija todas las reglas que implementan a los principios constitucionales establecidos en esta materia, y que —por lo general— es dicha “ley” el instrumento que en definitiva fija los alcances de la “autonomía universitaria” (autonomía, autarquía, autocefalia, recursos financieros, controles estatales, intervención del poder político, etc.); y 3º) el *Estatuto* de cada Universidad, que ésta dictará en ejercicio de su autonomía, a los efectos de proceder a normativizar su vida institucional dentro de la esfera o ámbito de libertad que el Estado ha resuelto concederle a tenor de sus normas constitucionales y legales. Este triple nivel de normas regulatorias de la Universidad se presenta, pues, como un proceso piramidal de delegaciones de competencia; y en eso consiste precisamente la “autonomía”: en una cierta competencia normativa.

Es en este preciso sentido —y nada más que en dicha acepción— que cabe reconocer el poder o la competencia de *autolegislación*, *autoadministración* y *autocefalia* que tienen la mayoría de las Universidades que gozan efectiva y realmente de un régimen de “autonomía” en el sentido amplio de la palabra. En el lenguaje del derecho público, y más propiamente en la terminología del derecho administrativo, puede sostenerse que las Universidades así organizadas gozan del ejercicio de una función legislativa o legisferante *en sentido material*, toda vez que el Estado ha delegado en ellas —a través de la Constitución y de la Ley— las atribuciones correspondientes a la regulación de la órbita de competencia asignada por el ordenamiento jurídico, o sea, el gobierno y la administración de las actividades universitarias. En síntesis, el concepto amplio de “autonomía” aplicada a los cuerpos o instituciones universitarios, supone el poder de *autodeterminación* para ejercer una competencia, que es competencia de administración pública,¹ y que en la mayor parte de los casos se complementa con el poder de *autogobierno* (que nosotros preferimos denominar de “autocefalia”), consistente en la facultad acordada a los miembros mismos de la Universidad de participar en las diversas funciones directivas del ente autónomo. Esa autodeterminación y ese autogobierno suponen e implican el ejercicio de la *autoadministración* universitaria, o sea,

del manejo de la cosa universitaria "por" las autoridades universitarias, sin injerencia o intervención de los demás gobernantes políticos del Estado (salvo los supuestos excepcionales de "intervención" que la ley contempla y regula). Todos estos elementos integrantes y componentes de la noción de "autonomía" universitaria se encuentran presentes en el ya clásico concepto enunciado por Carlos Sánchez Viamonte, para quien aquélla consiste "en que cada Universidad Nacional se dé su propio Estatuto, es decir sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramiento y disciplina interna, etc. Todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno ordinario en el orden político, es decir, el Legislativo y el Ejecutivo. No es posible decir lo mismo respecto del Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídicos-institucionales que se puedan suscitar en la Universidad".² Demás está decir que en lo sustancial este concepto de autonomía universitaria vale para todo tipo de Universidades, estatales o privadas, y —acaso— con más fuerza aún para el caso de las universidades privadas, en las que la idea misma de "autonomía" hace a su razón de ser y existir.

Las Constituciones latinoamericanas han consagrado en varios casos los alcances normativos y hasta ciertos contenidos de esa "autonomía", que, obviamente, pueden diferir bastante de un régimen a otro. Así, por ejemplo, la Constitución de Costa Rica proclama el enunciado más amplio en la materia, cuando en su Artículo 84 dice: "La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de *independencia* para el desempeño de sus funciones, y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios". La nota llamativa de esta norma está dada por el término "independencia", que reemplaza al más tradicional y común de "autonomía", muy probablemente con el propósito deliberado del constituyente en el sentido de querer reformar la esfera u órbita de libertad y autogobierno para la Universidad. En esa misma línea de objetivos, la Constitución que comentamos añade, en el Art. 85, que: "El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica; le creará las rentas necesarias y contribuirá a su mantenimiento con una suma no menor de la que representa *el diez por ciento del presupuesto anual de gastos del Ministerio encargado de la educación pública, cantidad que se le girará en cuotas mensuales*". Esta norma consagra el medio material más eficaz para convertir la letra de la autonomía en un hecho real y viviente, toda vez que también es cierto y vale para las Universidades aquella afirmación según la cual no hay poder sin tesoro, no hay gobierno sin recursos, no hay fuerza sin medios...! Cuando las Universidades dependen enteramente de las asignaciones presupuestarias provenientes del Estado, los vaivenes de su dependencia económica pueden resultar tan condicionantes de la proclamada "autonomía", que como instituciones con vida propia pasen a vegetar o queden dócilmente sometidas en la misma forma que ha acontecido con muchas provincias pobres y sin recursos en algunos Estados federales (v.gr., en la

Argentina). Por último, la comentada Constitución costarricense incorpora a la normatividad otro elemento de gran importancia para el afianzamiento del poder universitario, cuando en su Art. 88 establece que: "Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica, o relacionadas directamente con ellas, *la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario*". No escapa a nuestra percepción que la consagración a nivel constitucional de un procedimiento así, equivale para la Universidad al reconocimiento expreso de un verdadero "poder colegislativo de iniciativa", que hasta ahora sólo conocemos como experiencia excepcional y puramente fáctica de algún antecedente aislado.³

En una orientación afín con la precedente, podemos incluir las cláusulas pertinentes de la Constitución de Honduras (1965), cuyo Art. 157 proclama el principio de la autonomía y el 158 acuerda a la Universidad Nacional Autónoma "una asignación privativa anual de *tres por ciento* del presupuesto de ingresos netos de la Nación excluidos los préstamos y donaciones". En esta Constitución también está previsto un caso de participación de la opinión oficial de la Universidad en el quehacer estatal, que tiene lugar cuando el Estado procede a autorizar la fundación de universidades particulares: para tal efecto debe oír "la opinión razonada" de la Universidad Nacional Autónoma (Art. 157).

Finalmente, en esta brevísima ejemplificación constitucional, merece mención el caso de Bolivia, cuya Constitución de 1967 incluye una norma de meticuloso detalle sobre los elementos que concretamente integran esa noción de "autonomía universitaria". El Art. 185 dispone, al respecto: "Las Universidades públicas son autónomas e iguales en jerarquía. La autonomía consiste en la libre administración de sus recursos, el nombramiento de sus rectores, personal docente y administrativo, la elaboración de sus estatutos, planes de estudio y presupuestos anuales, la aceptación de legados y donaciones y la celebración de contratos para realizar sus fines y sostener y perfeccionar sus institutos y facultades. Podrán negociar empréstitos con garantía de sus bienes y recursos, previa aprobación legislativa. Las Universidades públicas constituirán, en ejercicio de su autonomía, la Universidad Boliviana, la que coordinará y programará sus fines y funciones mediante un organismo central de acuerdo a un plan nacional de desarrollo universitario". Cabe señalar que este último aspecto, el de la inclusión forzada de todas las Universidades (aunque sólo se trate de las estatales) en un sistema orgánico consistente en la creación de una competencia superuniversitaria con capacidad de regular obligatoriamente para todas las Universidades ciertos aspectos de su desenvolvimiento académico y financiero (como ocurría en la Argentina bajo el régimen del Decreto-Ley N° 17.245/67), puede importar una considerable restricción a los alcances de la "autonomía", aún en los casos en que la citada coordinación interuniversitaria no tenga dependencia del Ministerio u otro órgano del poder político central del Estado. Esto es así en cuanto los poderes de un

cuerpo suprauniversitario o interuniversitario no se limiten a meros aspectos indicativos o supletorios y avancen en forma imperativa sobre ámbitos que tradicionalmente la "autonomía" universitaria ha reservado a la competencia privativa de cada una de las Universidades: planes de estudio, carreras, selección del personal docente y no docente, condiciones de ingreso, elección de autoridades, tareas de extensión universitaria, cursos de postgrado, investigaciones, etc. Será éste uno de los puntos más delicados que ofrece la vida universitaria a los efectos de encontrar una cuidadosa armonización entre los intereses de la comunidad universitaria considerada en su conjunto y las pautas de una vital (y no meramente nominal) autonomía universitaria. Un caso extremo, de total desconocimiento de esa autonomía, tiene lugar cuando el régimen legal imperante establece un sistema de directa dependencia de todas las Universidades con relación al Ministerio pertinente (órgano del poder ejecutivo), consistiendo esa dependencia en la potestad central de fijar para todas las Universidades los datos sustanciales de su actividad académica, financiera, y de otro orden. En esos casos la aparente autonomía cede paso a una forma de fuerte centralización política y burocrática, que suele —en esos casos— ser común a todo el sistema educativo del país en cuestión.

Si tuviéramos que precisar los elementos integrantes de una noción amplia de "autonomía" universitaria, incluiríamos los siguientes datos:

- organización y desenvolvimiento dentro del régimen de la autonomía *normativa* y *docente* y de la autarquía *administrativa* y *económico-financiera*.
- personalidad jurídica de derecho público y creación por ley.
- ejercicio del gobierno y disposición de sus bienes conforme a la ley y con arreglo a los Estatutos que cada Universidad dicte según sus modalidades y las conveniencias de su ámbito local.
- aprobación de los Estatutos por la propia Universidad, sin más requisito que su ulterior publicación, y quedando sujetos únicamente al control de constitucionalidad y de legalidad por parte de órganos independientes dotados de esa función.
- limitación del poder estatal de intervención, otorgándolo privativamente al Poder Legislativo, por plazo determinado y a efectos de exigir el cumplimiento de las leyes o poner fin a un conflicto insoluble dentro de la propia Universidad.
- los Interventores deben reunir las mismas condiciones que para desempeñar el cargo ordinario de Rector, limitándose en su cometido al llamado a elecciones de autoridades de acuerdo con los Estados en vigencia.
- la fuerza pública solamente entrará en los recintos universitarios con previo mandamiento escrito y motivado de juez competente o a solicitud expresa y motivada de las autoridades de la propia Universidad.

- limitación de los recursos o acciones contra los actos definitivos de la Universidad, que sólo deben ser impugnables con fundamento en la interpretación de las leyes de la Nación, los Estatutos y demás normas internas, por ante órganos del poder judicial independiente.
- eliminación de los recursos jerárquicos ante el poder ejecutivo.

Por cierto que esta noción de la "autonomía" comprende los elementos que tradicionalmente se reconocen como parte integrante de ese especial *status*: autogobierno, nombramiento del personal docente y no docente, organización académica, administración de los recursos, actos de disposición, otorgamiento de grados académicos y expedición de títulos habilitantes, etc.

Es menester aclarar que el concepto de "autonomía", por más amplia y extensamente que se lo considere, no resulta incompatible con los procedimientos de *control* a que las Universidades —como toda entidad— se encuentran o deben encontrarse sometidas. Me refiero, lógicamente, al *control de cuentas* que —en el caso de las Universidades estatales— debe fiscalizar las inversiones con posterioridad a la efectiva realización del gasto, a cuyo efecto las Universidades deben periódicamente rendir cuenta documentada de la inversión de sus presupuestos. Y me refiero, además, al necesario *control de gestión* que la ciencia de la administración indica a los fines de obtener la eficiencia mínima que todo organismo con funciones y recursos afectados debe procurar en su cometido: este tipo de control sirve para informar sobre el cumplimiento de tareas que implican la utilización de los fondos de las Universidades, con vista a aconsejar sobre los procedimientos administrativos y los medios tendientes a lograr una mayor eficiencia operativa en el funcionamiento de las Universidades. Un control así puede estar a cargo —para no lesionar la autonomía— de una auditoría externa designada anualmente (y con no más de una reelección posible) por el órgano máximo de cada Universidad (órgano no ejecutivo) para que eleve su informe ante ese mismo órgano, que así se convierte en verdadero órgano de control sobre los demás órganos ejecutivos de la Universidad. ⁴

Por lo demás, somos partidarios de dotar al presupuesto universitario de recursos afectados directamente a las Universidades, que no provengan de la contribución del Tesoro estatal exclusivamente. Es el caso de gravámenes especiales, cuyo establecimiento puede estar justificado por razones de retribución de beneficios que la Universidad brindó al pueblo. ⁵

III. La autonomía normativa y docente-académica de la Universidad es una idea muy rica en posibilidades de aplicación fecunda, que permite una constante actualización en las formas de vigencia práctica. Ideas viejas e ideas permanentes que se enriquecen a través del hallazgo de nuevos canales de expresión, insuflando a la entidad universitaria de aspectos vitales que le permiten proyectarse con éxito en el terreno de nuevas realidades y exigen-

cias. En la actualidad es posible hablar de la "autonomía" como una faz del principio *autogestionario*, que en su ensamble con las prácticas de cogobierno permite complementar la *autogestión* con la *cogestión*. Así como la "autonomía" no es tal sino mera "autarquía" cuando no comprende entre sus notas características la autodeterminación normativa y el autogobierno, también ocurre que la "autogestión" y la autoadministración no son conceptos cabales en materia universitaria cuando prescinden o desconocen las múltiples formas de *cogestión* que son susceptibles de práctica en el quehacer universitario contemporáneo. Ya no se trata de consagrar y agotar el concepto de *cogestión* en las instituciones conocidas del cogobierno universitario (bipartito, tripartito o cuatripartito), que tantos juicios encomiásticos o peyorativos ha desatado en la vida universitaria latinoamericana; sino que se trata de complementar esas formas y vías de *representación* de los claustros universitarios con otras formas y medios de *participación* de los principales protagonistas que componen la comunidad universitaria. La "representación" tiene una filiación netamente política, en el sentido más aristotélico de la palabra, por lo que su aplicación apunta al gobierno integral de la Universidad, en los más altos niveles directivos de conducción. Mientras que la "participación" es por su naturaleza parcial y sectorial, aplicándose a ciertos aspectos o áreas de la actividad universitaria que por su índole ofrezca mejores perspectivas para asociar a los destinatarios de esos servicios con las responsabilidades de su gestión.

En el plano de los ejemplos, no resulta difícil distinguir los casos de "representación" y los de "participación". Tenemos formas representativas en los cuerpos electivos del gobierno universitario que se integran por una pluralidad de claustros: v.gr., los consejeros estudiantiles en los Consejos Directivos o Académicos y en los Consejos Superiores. También son de naturaleza representativa los cuerpos directivos de las entidades que agrupan a los miembros de un mismo claustro o estamento universitario, y que según los sistemas legales pueden ser de incorporación facultativa o de asociación obligatoria: v.gr., los "centros" estudiantiles, las asociaciones docentes, etc. No empece a ello que las funciones de esas entidades sean parcialmente gremiales y parcialmente políticas. Por último, también hay filiación "representativa" en el origen de aquellos mandamientos estudiantiles —que se practican en algunas Universidades— en virtud de los cuales cuando la enseñanza de los cursos regulares se imparte en comisiones o unidades con cierto número de alumnos, cada una de éstas elige delegado/s que tienen por función elevar mociones y proyectos a los consejeros estudiantiles (que actúan ante los órganos directivos superiores de la Facultad, Departamento o Universidad) referentes a cuestiones que afectan o interesan al estudiantado y reclamos sobre la enseñanza en los respectivos cursos. En todos los ejemplos mencionados está presente la nota común de la "representación", que busca la *representatividad* y la *responsabilidad* como pautas de intermediación entre los representantes y los representados,⁶ a cuyo efecto las instancias electorales son insoslayables. La "representación" en el gobierno universitario no difiere mayormente de las pautas

brindadas por la clásica doctrina de la representación política en el seno del Estado, con las modalidades propias de tener que adecuar sus alcances y límites a la órbita de un nivel jurídico de tercer grado —el del *Estatuto* de la Universidad— que se encuentra determinado y condicionado por las normas de los otros dos grados superiores, que son la *Constitución* y la *Ley* universitaria.

En el plano de la “participación”, por el contrario, hay que buscar formas y vías en nuevos ensayos y experimentaciones, ya que la “participación” se nos presenta —hoy por hoy— más como una práctica en vías de desarrollo que como una doctrina estereotipada. Se pueden avizorar más y mejores formas de participación, que su vigencia y ulterior evaluación se encargarán de confirmar y consagrar o de rechazar y descalificar. Veamos algunos ejemplos de inmediata aplicación a la actividad universitaria:

- a) los Departamentos de Bienestar Estudiantil y Cultura Física, destinados a atender la salud física y espiritual de los estudiantes, su asistencia económica y lo atinente a problemas de convivencia social (en muchos de los servicios que prestan es factible la instauración de formas de cogestión o ponerlas a cargo de la gestión estudiantil, como en los famosos “comedores”);
- b) el servicio social universitario —que es una nueva dimensión de la clásica “extensión universitaria”—, con funciones obligatorias para toda categoría de docentes y para los estudiantes, con el primordial objetivo de participar en la responsabilidad de la educación popular, elevando el nivel de cultura, proporcionando capacitación técnica y aliviando los problemas más afligentes de asistencia a las comunidades o sectores en estado de emergencia que habitan en el radio de influencia de la Universidad;⁷
- c) los Departamentos de Publicaciones, en que por los destinatarios inmediatos de sus servicios resulta altamente aconsejable la participación de docentes, investigadores y estudiantes, a nivel de una cogestión;
- d) los Departamentos de Graduados, en cuyos planes y actividades deben participar los “Colegios de Graduados” o asociaciones similares, integrando también los consejos asesores de esos Departamentos, para procurar la organización de cursos de perfeccionamiento, así como también carreras de postgrado y licenciaturas de especialización, incluyendo la organización de cursos y seminarios de temporada para universitarios y para aquellos que no lo son.

Las formas de “participación” tienen la innegable ventaja de que asocian estrechamente a los protagonistas del quehacer universitario en torno de funciones cuya realización crea y nutre permanentes vínculos de *solidaridad* y de *responsabilidad*, que son notas primordiales para la formación y acrecentamiento de una auténtica comunidad universitaria. Todo aquello que mo-

tive y facilite el desarrollo de un espíritu gregario entre los diversos estamentos que componen la Universidad será siempre positivo; y ello se alcanzará más fácilmente aún en los casos en que la tarea común se lleve a cabo en redor de obras o servicios que puedan proyectar la actividad de la Universidad sobre terceros. Por ejemplo, creemos que las funciones universitarias de exclaustroamiento son las más propicias para insertar en ellas modalidades de "participación", dando cabida a los diversos claustros en actividades que los "comprometerá" con los fines de la Universidad y, al mismo tiempo, producirá el efecto psicológico de que se sientan útiles para la sociedad. Hay un doble efecto de acercamiento y de no-alienación: por el compromiso con la Universidad (relación inmediata y permanente) y por el nexo con la sociedad (relación integradora con su comunidad). Entre las actividades de exclaustroamiento más importantes, junto con el "servicio social universitario" que ya hemos mencionado, cabe sumar el posible rol de la Universidad como *consultoría* del Estado y de otras instituciones comunitarias. En alguna oportunidad hemos postulado la sanción de una norma en este sentido:

"El Gobierno debe recabar de las Universidades asesoramiento técnico y científico cada vez que la solución de los problemas nacionales lo reclame. El cumplimiento de esta prescripción está a cargo de los Ministros del Poder Ejecutivo y de ambas Cámaras del Congreso Nacional, *que deben preferir a las Universidades* en la adjudicación de los contratos que para la prestación de servicios técnicos celebren".⁸

Una tarea así coadyuvaría a la más acentuada integración de las Universidades en la problemática concreta y acuciante de la satisfacción de las necesidades nacionales y sociales que son prioritarias a juicio del Estado, dando oportunidad a muchos miembros de la comunidad universitaria para volcarse a actividades constructivas de plena e inmediata realización. Y al mismo tiempo, las Universidades tendrían una oportunidad concreta de armonizar las exigencias de la investigación pura y aplicada, de las ciencias básicas y las técnicas, "... asumiendo los problemas reales nacionales y regionales, procurando superar la distinción entre trabajo manual e intelectual".⁹

El rol de la Universidad en este tipo de tareas de exclaustroamiento ofrece ponderables ventajas: a más de la ya mencionada de brindar una ocasión participativa, al nexo social que todo exclaustroamiento supone tiene la significación de rechazar cualquier pretensión de convertir a la Universidad en la "isla", de evitar la tan condenada soledad universitaria, de impedir que la "autonomía" se desnaturalice y de valiosa se convierta en disvaliosa. En una palabra: evitar nuevas frustraciones de la Universidad y desencuentros de ésta con la comunidad.¹⁰

N O T A S

¹ Confr. Alberto Ramón Real, **Estudios sobre Derecho Administrativo**, Montevideo, 1968, tomo III, pág. 207 y ss. Como bien señala este autor, las potestades reglamentarias de la Universidad comprenden verdaderos reglamentos **orgánicos** de servicios, además de reglamentos **autónomos** y de **ejecución** de la ley (confr. ídem, pág. 235).

² Confr. Carlos Sánchez Viamonte, en **Revista de Derecho y Ciencias Sociales**, Año VI, N° 7-8, pág. 42; que también citamos en: Jorge Reinaldo Vanossi, "La Universidad Argentina: a la búsqueda del tiempo perdido", Buenos Aires, 1970, **Alternativas**, Año III, N° 38. Este concepto amplio que denuncia Sánchez Viamonte comprende todos los aspectos de una noción de autonomía que sea comprensiva de lo institucional y de lo político, es decir, de la **auto-determinación** y del **autogobierno**. Por ello es que también coincidimos con Alberto Ramón Real, cuando en la obra citada se adhiere a los autores para quienes **jurídicamente** la descentralización por servicios se realiza cuando los poderes administrativos de decisión pertenecen a los dirigentes del servicio, "sea el que fuere su modo de elección o reclutamiento"; pero agregando que desde el punto de vista **político-social** es compartible el criterio de Duguit, para quien el elemento fundamental de la descentralización por servicios radica en la elección de los agentes de dirección por los agentes técnicos, como expresión del sindicalismo funcionarista (confr. ob. cit., pág. 210). Y Real concluye citando el pensamiento de Burdeau, al respecto: "Seguramente para que la descentralización fuera perfecta sería necesario que ese personal dirigente emanara totalmente del colegio de los interesados (funcionarios del servicio y usuarios)".

³ Véase: Alberto Ramón Real, ob. cit., pág. 229, que cita el caso de la "Ley Orgánica" de la Universidad de La República, en el Uruguay, cuya elaboración provino en su casi totalidad de los órganos universitarios. Claro está que una cosa es que eso ocurra fácticamente y otra cosa distinta es que se institucionalice como práctica legal.

⁴ Así lo proyectamos en 1970; véase: Jorge Reinaldo Vanossi y Humberto Quiroga Lavie, **Proyecto de Ley de Universidades Nacionales**, Artículo 76.

⁵ En el Proyecto que se cita en la nota anterior incluimos una contribución anual que todo profesional universitario debía satisfacer a partir del año inmediato a aquél en que cumpla cuatro años de la obtención de su título en cualquier Universidad argentina o de su reválida si fuere extranjero (Art. 70). Dicho gravamen podía consistir en una cuota fija y común (Alternativa "A") o ser proporcional a las ganancias que como profesional obtiene cada egresado, de acuerdo a un cierto porcentaje que se fijaría anualmente por vía reglamentaria (Alternativa "B"). En dicho proyecto dispusimos que esas contribuciones se debían destinar prioritaria y exclusivamente a la equitativa retribución del cuerpo docente en todas sus categorías, de tal modo que no existan cargos ad-honorem, y a la provisión de becas y de servicios de asistencia estudiantil (ídem, Art. 70).

Cabe señalar que en el proyecto presentado por el Ministro de Educación de la República Argentina, Dr. Gustavo Malek, en febrero de 1972 —y que no obtuvo sanción legal— se contemplaba la creación de un "fondo de igualdad de posibilidades", en cuya formación se incluía una contribución anual a ser abonada por todos los graduados, cuyo monto y forma de percepción y liquidación se fijarían por medio de una ley especial". (Art. 26, inciso b).

⁶ Sobre representación y participación, véase: Jorge Reinaldo Vanossi, "El Misterio de la Representación Política", Ed. América Actual, Buenos Aires, 1972, especialmente el capítulo dedicado a las diferencias entre ambos conceptos y a las formas de participación.

⁷ Así lo proyectamos en: Vanossi y Quiroga Lavie, **Proyecto...** citado en la nota 4, Art. 24.

⁸ En el mismo Proyecto Vanossi-Quiroga, Art. 3°. Cabe anotar que la actual Ley de Universidades Nacionales que rige en la Argentina, N° 20.654, del año 1974, dispone que en los Estatutos de las Universidades deberán preverse normas sobre la organización del "Departamento de Consultoría" y "prever las normas para los acuerdos que se puedan realizar con los gobiernos nacional, provinciales o municipales, para su utilización preferente" (Art. 56, inciso k).

⁹ Confr. Ley N° 20.654 de la República Argentina, Art. 2°, inc. b).

¹⁰ Volvemos a nuestro concepto inicial: "... autonomía universitaria relativa y no absoluta, en función de los **medios** de actuación pero no de los **finés** que no pueden estar divorciados del proyecto nacional" (confr. Jorge Reinaldo Vanossi y Humberto Quiroga Lavie, **El cambio en la Universidad**, publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en la colección "Deslinde", N° 50, págs. 4 y 12. Allí también dijimos sobre este mismo punto: "El tema de la autonomía es vieja bandera levantada por los claustrales como mecanismo de defensa frente a la intromisión del Estado. De esta forma la autonomía, elixir donde abrevaron las luchas definitorias de nuestra Universidad en crisis, sirvió, como fin no buscado, para determinar la situación actual de la isla universitaria, porción aislada y solitaria de nuestro acervo cultural, crecida al conjuro de no contaminarse con el tinte de lo oficial en virtud de que lo oficial era sinónimo de macarthismo, militarismo o dependencia económica o cultural. No puede haber duda, en consecuencia de que la autonomía reclamada con tanto fervor y ahinco respondía al rechazo de la política oficial como totalidad, con la necesaria consecuencia de fundar una política universitaria autosuficiente. Pero salvadas las distancias entre lo nacional y lo universitario, la isla debe unirse al continente y dejar que el cuerpo social oriente sus expectativas y que la política nacional defina la política universitaria. No puede ser ello de otro modo, en la medida en que las decisiones políticas del gobierno representan la voluntad popular y encuentren en ello la adecuada legitimidad de sus actos. Dicha legitimidad fundará un concepto diferente a la autonomía conocida y reclamada como valor absoluto, de forma tal de engendrar una autonomía relativa que puede definirse en términos de autogestión, vale decir que, respetando el derecho propio de la Nación para definir su política cultural, la Universidad ejercerá el propio derecho de elegir los medios o caminos adecuados para realizar la política nacional. Por este camino avanzamos hacia el objetivo primordial de obtener una Universidad integrada con el pueblo, con sus necesidades y con la política expresada por su gobierno legítimo, sin que ello signifique negar la posibilidad de que la Universidad imagine y proponga soluciones en orientaciones adecuadas, pues no debe renunciar a ese papel rector" (confr. ob. cit., pág. 4).

UNIVERSIDAD Y CONSTITUCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Comentario oficial
Por Diego VALADÉS *
(México)

I. SIGNIFICADO DE LA EDUCACIÓN PARA LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Es bien sabido que en los países latinoamericanos la educación superior representa uno de los más importantes elementos para promover el progreso y el bienestar generales. Dadas las peculiares características del hemisferio, la educación superior tiende a desempeñar una función de extraordinaria relevancia y es posible encuadrarla como instrumento central para alcanzar la integración nacional, la integración latinoamericana y la independencia tecnológica y científica de cada país.

El desarrollo educativo de nuestros países acompaña los respectivos procesos de integración nacional. En efecto, problemas tales como el marginalismo urbano y el marginalismo rural propenden a ser resueltos en buena medida a través de una política educativa que incorpore a los estratos marginados a un proceso de participación cultural y de nuevas oportunidades laborales; igualmente, la educación desempeña un papel fundamental en el caso de los países cuya población indígena ha permanecido secularmente a la vera del adelanto general. Esto ha quedado evidenciado en la medida que la educación representó una opción importantísima en la etapa de emancipación que vivieron los países latinoamericanos durante el siglo XIX.

Pero el proceso educativo no sólo ha representado una alternativa más dentro de una política de integración nacional. Su función como promotora de la independencia nacional también ha sido muy valiosa. Si durante el siglo XIX se planteó la disyuntiva entre la enseñanza confesional y la enseñanza laica, en el siglo XX la opción consiste en elegir entre la incorporación lisa y llana de la ciencia, la tecnología, las humanidades y el arte, que generan los países de mayor desarrollo relativo, o la creación de valores propios que permitan fortalecer un sistema tecnológico y científico autónomo y el desarrollo de las humanidades y de las artes de acuerdo con los intereses que cada país alienta.

Mucho se ha comentado con relación a la importancia que tiene la educación, particularmente la educación superior, en los aspectos de la autonomía científica y tecnológica. Es una verdad plenamente reconocida que uno de los elementos que generan mayor dependencia económica es el pago por la

* Investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas en la UNAM y profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la misma Universidad.

transferencia de tecnología. Desarrollar conocimientos propios equivale a prescindir de los ajenos, por los cuales normalmente es preciso pagar muy elevadas regalías, amén de que esa incorporación de la tecnología extranjera equivale, igualmente, a la necesidad de importar bienes de capital del mismo origen, con las consecuencias que ya, en muchas ocasiones, han sido explicadas por los especialistas en la materia.

Pero la educación superior también cumple con una tercera misión: la integración latinoamericana. De manera especial es posible subrayar la acción de la Unión de Universidades de América Latina en el sentido de auspiciar el creciente acercamiento entre las instituciones de enseñanza superior del hemisferio. Esta acción, de cuya necesidad todos estamos convencidos, ya ha comenzado a rendir importantes frutos y habrá de ofrecerlos aún más significativos en el futuro. La solidaridad entre los países latinoamericanos y todas las innumerables ventajas que de ella deriven, sólo será realmente viable en tanto que las instituciones de enseñanza superior sepan y puedan generar auténticos lazos de entendimiento que forjen entre nuestros pueblos el sentido de una leal y vigorosa comunidad de intereses y aspiraciones.

Por todo lo anterior, se explica que la educación en América Latina sea objeto de un tratamiento específico dentro de las diversas instituciones del hemisferio. De ahí, igualmente, que se haya comenzado a dar una preocupación creciente porque en las respectivas constituciones se incluya, a más de las referencias generales al proceso educativo, una mención específica del trabajo de las universidades.

Sólo entendiendo la superior misión que corresponde a la universidad latinoamericana es posible explicar que las constituciones de América Latina le extiendan su protección. Por esta razón el trabajo realizado por el profesor Jorge Mario García Laguardia es tan importante para quienes se preocupan por el destino académico de la Universidad en América Latina.

II. UNIVERSIDAD Y CONSTITUCIÓN

El doctor García Laguardia examina las tendencias constitucionales en el siglo xx que, de manera particular en América Latina, reflejan una clara orientación hacia el constitucionalismo social. Este constitucionalismo social, resultado de una participación del Estado cada vez más acentuada, sobre todo en la vida económica, ha tenido implicaciones por lo que hace a la tutela del derecho a recibir enseñanza.

En efecto, el proceso constitucional, particularmente a partir de la constitución mexicana de 1917, demuestra una muy clara tendencia a incorporar aspectos que el constitucionalismo clásico no contemplaba. Esta tendencia se acentúa después de la Segunda Guerra Mundial. Prueba de ello lo constituyen las constituciones de Argentina y Costa Rica de 1949 y de El Salvador de

1950, que incluyeron un catálogo de derechos sociales hasta entonces no comprendido en los textos constitucionales de esos países.

Pero no ha sido solamente la incorporación de derechos sociales a la constitución lo que caracteriza al nuevo constitucionalismo latinoamericano. Otros aspectos son también importantes, tales como la inclusión de cuestiones concernientes al control de la economía, a la función de la hacienda pública, a la reglamentación de la administración pública y de los regímenes municipales, de las instituciones autónomas y de los servicios descentralizados, a la definición de la jurisdicción contencioso-administrativa, a la delimitación de las tareas inherentes al ejército, a la protección de las comunidades indígenas, a la definición del papel de los partidos políticos, a la ampliación del sufragio, a las restricciones al ejercicio del poder ejecutivo y a la defensa de la cultura y la ciencia como instrumentos de progreso colectivo, promoción individual e independencia nacional, que comprende, en algunos casos, el régimen jurídico a que están sujetas las universidades. Todo esto forma parte de lo que algunos autores han denominado, a partir de la primera postguerra, la "racionalización del poder".

Esta tendencia, por lo demás, no es exclusiva de América Latina. De una manera más o menos análoga se observa en la Europa de la posguerra.

Por lo que se refiere a la educación, por ejemplo, es posible encontrar que en la constitución francesa de la 4a. república se garantiza "el acceso igual del niño y del adulto a la instrucción, a la formación profesional y a la cultura. La organización de la enseñanza pública gratuita y laica en todos los grados es un deber del Estado". La constitución checoslovaca de 1948 consagra, igualmente, el derecho a la instrucción y la protección de los bienes culturales. Otro ejemplo también interesante está constituido por las constituciones de los *länder* alemanes: hacen referencia expresa al derecho a la educación superior, las constituciones de Baviera de 1946 (artículo 108), de Hesse-Nassau, también de 1946 (capítulo 5o. de la primera parte), de Wurtemberg-Hohenzollern, de 1947 (artículo 10), de Renania-Palatinado, de 1947 (artículos 38 y 39), de Meckemburgo-Pomerania, de 1947 (artículo 21), de Baden de 1947 (artículos 26 y 29) y de Wurtemberg-Baden, también de 1947 (artículos 18 y 36). Son especialmente interesantes los textos de las constituciones de Renania-Palatinado y de Baden. En el primero de ellos se expresa el reconocimiento que tienen algunas universidades para "administrarse" autónomamente y en el segundo se establece, de manera expresa, que "la universidad es libre en cuanto a la investigación, la enseñanza y la administración de sus bienes".

Por lo que concierne al caso latinoamericano, el ponente hace un análisis que denomina "Breve acercamiento a los textos constitucionales vigentes", que constituye, en realidad, y más allá del modesto enunciado del epígrafe, una muy útil sistematización de los textos constitucionales latinoamericanos en atención a su tratamiento de los aspectos educativos. Así, García Laguardia distingue entre los textos que de manera expresa se refieren a la enseñanza

universitaria y aquéllos que sólo de manera general abordan el problema educativo. Entre estos últimos se encuentran solamente las constituciones de nueve países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Haití, México, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela. Esto significa, por ende, que la tendencia progresiva en nuestros sistemas constitucionales es en el sentido de incorporar el régimen de las universidades al marco constitucional.

Ahora bien, esa incorporación, iniciada por Ecuador en su constitución del 6 de marzo de 1945, no es homogénea. Once son los países cuyas constituciones actualmente consagran el régimen de las universidades, pero el encuadramiento no en todos los casos es igual, pues los asuntos con relación a los cuales se ha legislado incluyen la declaración expresa de la autonomía, intentos por definir el alcance de ese concepto, la integración de los órganos universitarios de gobierno, la facultad del Estado para inspeccionar el funcionamiento de las universidades, la composición del patrimonio universitario, la garantía de las libertades de cátedra en las universidades públicas y en las universidades privadas, así como lo que el ponente agrupa bajo el concepto de "otras disposiciones" y que concierne al monopolio y extensión de la expedición de diplomas académicos y títulos profesionales, a la obligación de orientar los estudios hacia los problemas nacionales, a la definición de un sistema general universitario, a la obligación de mantener escuelas de capacitación popular, a la función formativa de cuadros docentes, a la exoneración de impuestos para las universidades y a la delimitación del régimen laboral dentro de las universidades.

Como se ve, el enfoque del ponente tiende a abarcar todas las posibles implicaciones del régimen constitucional de las universidades en América Latina. Con base en esas aportaciones hemos elaborado el cuadro de la página de enfrente.

A partir del trabajo realizado por García Laguardia referido al marco constitucional de las universidades en América Latina, sería posible también realizar un estudio paralelo, teniendo en cuenta lo que establezcan las constituciones locales de los países organizados dentro de un sistema federal en latinoamérica. Así podríamos encontrar, por ejemplo, que aun cuando la constitución federal mexicana sólo contiene una referencia general al problema educativo, la constitución del Estado de Zacatecas reconoce el derecho de la universidad del Estado a organizarse autónomamente (artículo 101) y en Argentina, a su vez, la Constitución de Santa Fe extiende su interés a la reglamentación de la enseñanza superior (artículo 109). Conocer las experiencias que han tenido los diversos estados miembros de los Estados federales latinoamericanos representará, sin duda, una nueva aportación al conocimiento del problema objeto de la ponencia general y de este comentario.

Otra cuestión que también será necesario dilucidar radica en las relaciones de carácter más o menos permanente que se puedan dar entre las universidades cuya autonomía es reconocida por la constitución y los órganos jurisdiccionales del Estado. En este caso es particularmente llamativo el ejemplo

	Declaración expresa y simple de la autonomía	Intentos de definición del concepto	Integración de órganos de gobierno	Inspección del Estado	Patrimonio universitario	Libertad de cátedra	Libertad de enseñanza y universidades privadas	Otras disposiciones
Bolivia	X	X	X	X	X	X	X	XX
Costa Rica		X			X	X	X	X
Colombia				X				
Ecuador	X				X	X	X	XX
El Salvador		X			X	X	X	
Guatemala	X		X	X	X		X	XXXX
Honduras	X			X	X		X	XXXX
Nicaragua		X		X	X	X		XX
Panamá	X	X			X	X		XX
Paraguay	X				X			
Uruguay	X		X		X			

de la Universidad Autónoma de San Carlos de Guatemala, algunas de cuyas resoluciones son consideradas actos de autoridad con relación a los cuales es posible recurrir por medio del juicio de amparo.

III. PREOCUPACIONES QUE SUSCITA LA INCLUSIÓN DEL RÉGIMEN UNIVERSITARIO EN LAS CONSTITUCIONES

La vigencia de la norma constitucional en América Latina ha sido reiteradamente puesta en duda. Este problema no es, por lo demás, exclusivo de nuestro hemisferio. La crisis del constitucionalismo y la crisis de la ley son cuestiones que de manera permanente han venido preocupando a los tratadistas en los últimos años. Para llegar a la circunstancia de poner en duda la posibilidad que la ley tiene de ser aplicada, han contribuido innúmeros factores. Se dice, por ejemplo, que la realidad social dentro de la cual actúan factores políticos con fuerza creciente, se orienta más en el sentido de admitir como valederas las prácticas de hecho, que en el de hacer efectivamente aplicables las disposiciones de derecho.

Esos factores políticos que condicionan la llamada realidad social radican en una supuesta impotencia del Estado para precisar los límites de la justicia; en la extralimitación en que el propio Estado incurre con relación al ejercicio de las facultades que la ley le otorga; en la ausencia de una conciencia jurídica que otorgue a los órganos jurisdiccionales el respeto debido a su elevada jerarquía; la debilidad de las instituciones que debieran ejercer entre sí un permanente control inter e intra orgánico, y la falta de participación cívica que deja en manos de los detentadores del poder la responsabilidad de tomar las decisiones que estime convenientes y llevarlas a cabo de manera inconsulta.

Esa enunciación, que es meramente esquemática y sólo para los efectos del presente comentario, es la que nos permite definir el alcance de las disposiciones legales, particularmente de las normas constitucionales, dentro de nuestros países. Si atendemos a la clasificación ontológica de las constituciones, nos encontraremos que las de carácter semántico y nominal predominan entre nosotros con relación a las susceptibles de ser encuadradas bajo el rubro de normativas. Las razones son más o menos obvias y corresponden a los términos enunciados más arriba, que denotan, de manera fundamental, la gran fragilidad política y social de nuestros países y sus profundas limitaciones para hacer valer las normas jurídicas con todo rigor.

A lo largo de la historia latinoamericana del siglo XIX se produjo una peculiar constante: creer que la organización nacional era posible sólo a partir del establecimiento de un texto constitucional. Este espejismo dio pábulo a que en diferentes países se llevaran a cabo prolongadas y, en ocasiones, hasta crueles luchas civiles para obtener la derogación de una ley constitucional y la implantación de otra nueva. Con ello se entró en un círculo

vicioso, de conformidad con el cual todos los males nacionales residían en un texto constitucional inadecuado y todas las esperanzas nacionales dependían del advenimiento de un texto constitucional que sí fuera adecuado. Esta variante del mesianismo político auspició que en cien años de vida independiente 20 países de América Latina hubieran sido regidos por más de 200 constituciones.

Debido a la frustración que representó no haber podido alcanzar —al menos en buena parte de los casos— los frutos deseados, se gestó, como contrapartida a las esperanzas alimentadas durante todo el siglo XIX, un pronunciado escepticismo que ha caracterizado una parte del siglo XX.

Como apuntábamos en otra parte de este trabajo, las constituciones latinoamericanas, a la par de muchas constituciones europeas, han venido incorporando elementos característicos de un nuevo constitucionalismo social; pero, en todo caso, es conveniente subrayar también que esta nueva tendencia constitucionalista, en especial la que se observa en latinoamérica, da cabida a un cuerpo de normas consideradas programáticas. Así, en lugar de significar al texto constitucional como el instrumento legal cuyas disposiciones vigentes son y deben ser aplicables de pleno derecho, se ha dado lugar a que algunas normas sociales consignadas por la constitución, sean consideradas como un mero programa político que deberá ser cumplido en el transcurso del tiempo.

Actualmente la distinción entre normas constitucionales operativas y programáticas tiene un alcance radicalmente distinto en Europa y en América Latina. En el primer caso fue de especial trascendencia el fallo dictado por la Corte Federal Constitucional de la República Federal de Alemania el 29 de enero de 1969, de acuerdo con el cual, si una cláusula constitucional carece de término perentorio para regir la labor legislativa, el Poder Legislativo es responsable de inconstitucionalidad si demora para dictar la ley reglamentaria correspondiente más allá de un término temporal que se estime como prudente. En este caso y en virtud de que la vigencia de la constitución no puede depender de la voluntad del legislador ordinario, la cláusula o cláusulas programáticas pendientes de reglamentación adquieren el carácter de normas de carácter general y pueden, por lo mismo, ser aplicadas de inmediato. Esta tesis, que ha venido prevaleciendo a partir del año 69 en Europa, no es todavía acogida entre nosotros, y en los países latinoamericanos seguimos considerando que la vigencia de algunas normas constitucionales puede estar condicionada a la reglamentación que, al efecto, establezca el legislador ordinario. En todo caso, el problema de la aplicabilidad de las normas constitucionales programáticas es para nosotros de suma importancia y no está todavía suficientemente esclarecido.

Para el caso que nos ocupa, esta duda, por cuanto hace a la aplicación de la norma constitucional, tiene un importantísimo efecto, toda vez que ha llegado a estimarse que la ampliación de las disposiciones constitucionales carecería de sentido práctico, pues no significaría otra cosa que aumentar el ya de por sí vasto catálogo de "normas que no se aplican".

Como bien se puede ver, este tema, examinado desde el punto de vista anterior, traduce un marcado escepticismo en la vida legal de nuestros países. En mi opinión, muchas de esas reticencias son explicables; pero fomentarlas no ofrece una solución sino, por el contrario, llevaría a acentuar aquello con lo cual nadie puede estar de acuerdo: con la insubsistencia del derecho formalmente en vigor.

Dos argumentos importantes nos permiten postular la necesidad de que el régimen jurídico de las universidades sea definido por la constitución. El primer argumento consiste en reconocer la función social y nacional de las universidades. El segundo argumento radica en que los universitarios deben y pueden demostrar que así como constituyen la respuesta a la necesidad social de proveer el progreso y el bienestar colectivo, responden también al imperativo de ofrecer nuevas alternativas para la vida jurídica de nuestros países. En la medida que los universitarios y las instituciones a que pertenecen sean objeto de nuevos derechos y los ejerzan, estarán contribuyendo al robustecimiento de un Estado de Derecho. Esto no significa, obviamente, que las universidades o sus miembros hayan de inscribirse en un proceso de militancia política; nada más lejos de la esencia universitaria y de la responsabilidad de las universidades que involucrarse en luchas que tienen que ser dirimidas en ámbitos distintos del académico. Pero lo que sí es cierto es que la vocación de los universitarios y la misión de las universidades en el sentido de contribuir a resolver los problemas nacionales, demandan de cada universitario la clara concepción de que es necesario defender sus derechos y los de la institución que le ha formado. Esto no puede lograrse por las vías de hecho. Los cauces legales deben ofrecer a las universidades y a sus miembros las opciones reales para realizar sus legítimos intereses. En la medida que esto ocurra así, además de la defensa de las universidades se estará formando una conciencia colectiva de acatamiento del derecho que beneficiará a otras instituciones y a otros ciudadanos. He aquí, por ende, uno de los aspectos más importantes que representa la constitucionalización del derecho de los universitarios.

En México la necesaria reglamentación constitucional de la vida universitaria fue planteada desde 1933 por Alfonso Caso. Recientemente, en 1975, el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, doctor Guillermo Soberón, presentó al Presidente de la República un proyecto de adición a la Constitución Federal. Este proyecto estaba referido exclusivamente a la regulación de las relaciones laborales entre la Universidad y su personal. Su análisis será hecho por el profesor Jorge Carpizo en la ponencia general sobre el tema "El trabajo en las Universidades". La propuesta del Rector Soberón dio lugar a un amplio debate público, como resultado del cual aparecieron otras ideas que han sido consideradas pertinentes. Entre las nuevas propuestas sobresalen las que conciernen a la garantía constitucional del financiamiento y de la autonomía de las universidades.

Sin que sea posible prever en este momento cuál pueda ser la actitud del Poder Público por lo que hace a las diversas propuestas que se han formulado, sí es posible establecer que en México ya se avanza en el mismo sentido que han recorrido previamente otros once países del hemisferio: elevar a la categoría constitucional los derechos de las universidades y de los universitarios.

SEGUNDA SESIÓN PLENARIA

Lunes 7 de marzo, 1977

18.00 a 20 horas

TEMA II

EL RÉGIMEN LABORAL EN LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA (ASOCIACIONES, SINDICATOS, ESTATUTO DEL PERSONAL ACADÉMICO)

Ponencia Oficial
Por Jorge CARPIZO *
(México)

SUMARIO: I. Planteamiento del problema. II. Antecedentes e instrumentos internacionales. III. Algunas ideas sobre la sindicación y la contratación colectiva del personal académico. A. Tres encuestas en Norteamérica. B. Causas del sindicalismo y de la contratación colectiva. C. Posibles resultados de la sindicación y de la contratación colectiva. IV. Legislación universitaria en Latinoamérica. A. Argentina. B. Brasil. C. Colombia. D. Costa Rica. E. Ecuador. F. Panamá. G. Perú. H. República Dominicana. I. Venezuela. V. Un caso concreto: la Universidad Nacional Autónoma de México. VI. Algunas sugerencias.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A. Esta ponencia debe versar sobre el "Régimen laboral en la Universidad latinoamericana". De los dos aspectos que este rubro abarca, he escogido examinar la situación que guarda la relación laboral de las universidades con su personal académico, por ser un problema presente de las universidades y porque en nuestra región todavía es un tema poco explorado.

La relación laboral de las universidades con el personal administrativo es un asunto en el cual aún no se ha llegado a conclusiones definitivas, pero de cualquier manera se encuentra más precisado que el referente al personal académico.

El personal académico generalmente está regido por estatutos y reglamentos, que en una buena parte de los casos son otorgados por las propias universidades. Ahora, frente a los estatutos de personal académico se sostiene la tesis de la negociación colectiva: los derechos laborales de los profesores e investigadores deben ser consecuencia de una contratación colectiva, para que en su establecimiento participen los representantes de los intereses laborales del personal académico. Como corolario, se afirma que en lugar de las asociaciones profesionales, el personal académico debe organizarse en sindicatos.

* Abogado General, Investigador Titular y Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En el fondo de estas alternativas vibra el anhelo de asegurar para el personal académico una remuneración decorosa, prestaciones sociales justas y elementos que permitan su superación académica. Pero, ¿es que ya no es posible asegurar esos derechos a través de estatutos y de las asociaciones profesionales?

Las universidades tienen ante sí un problema muy complejo que rebasa la sola relación laboral con el personal académico, porque puede tener consecuencias inmediatas sobre el nivel académico de las instituciones y sobre su forma de gobierno.

Así, las alternativas son: sindicato o agrupación profesional; estatuto o contrato colectivo; u otras posibilidades que nazcan de la interrelación de las anteriores alternativas.

B. La inquietud del personal académico en las universidades por formar sindicatos, y la negociación colectiva e incluso la contratación colectiva, son bastante recientes. En Estados Unidos de Norteamérica, el movimiento tendiente a lograr la fijación de las condiciones laborales del personal académico de las universidades a través de la negociación colectiva data de 1968.

Las universidades, después de la rebelión estudiantil de la década de los sesentas, se están enfrentando a problemas laborales, presentados tanto por el personal administrativo como por el académico.

Es reciente, reitero, el fenómeno del sindicalismo y negociación colectiva de las condiciones laborales del personal académico de las universidades; empero, se ha presentado con tales características que preocupa profundamente a los estudiosos de la educación superior, toda vez que las universidades se pueden transformar, positiva o negativamente, a través de la negociación colectiva.

La Oficina Internacional del Trabajo ha establecido un programa de actividades respecto a los trabajadores no manuales. Hace poco publicó la obra: *Le Personnel Scientifique et Technique Hautement Qualifié: conditions d'emploi et de travail*,¹ ensayo del que se excluye al personal de enseñanza superior. Sin embargo, en el libro queda claro que los trabajadores científicos y técnicos altamente calificados constituyen una categoría de trabajadores cuya situación y problemas son mal conocidos, pero que deben tener una protección apropiada dentro del derecho del trabajo.

En Norteamérica se han publicado ensayos especializados; la literatura es amplia. Citemos sólo tres de las últimas y principales obras al respecto: a) *Professors, Unions and American Higher Education*, de Everett Carl Ladd, Jr. y Seymour Martin Lipset;² b) *Collective Bargaining Comes to the Campus*, de Robert K. Carr y Daniel K. Van Eyck;³ y c) *Faculty Bargaining: change and conflict* de Joseph W. Garbarino.⁴ Estas tres obras contienen una abundante y especializada bibliografía.

Respecto a Latinoamérica, no conocemos ningún ensayo especializado sobre

¹ Las notas aparecen al final del trabajo.

este problema; en algunas obras de derecho del trabajo se están empezando a hacer ciertas referencias.⁵

Aún son pocas las universidades de Latinoamérica que se han topado con los problemas de la sindicación y de la contratación colectiva con su personal académico. Aún es muy temprano para llegar a ciertas conclusiones que pudiéramos considerar como definitivas; aún no conocemos todas las características del problema, mismo que cambia de país a país, e incluso de universidad a universidad dentro de un mismo Estado.

II. ANTECEDENTES E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

A. En 1946, en la ciudad de Londres se creó la Federación Mundial de Trabajadores Científicos bajo la presidencia de Frédéric Joliot-Curie; y en 1948, la Federación adoptó como *Carta* un documento de siete capítulos relativos a la situación profesional, social y económica de los científicos. Los siete capítulos se denominan de la siguiente manera: 1. Responsabilidad de los trabajadores científicos con la ciencia, con la sociedad, con la humanidad; 2. Estatuto de la ciencia y de los trabajadores científicos; 3. Posibilidad de acceso a la carrera científica; 4. Facultad de empleo; 5. Condición de trabajo de los científicos; 6. Organización del trabajo científico; y 7. Necesidad especial de la ciencia en los países poco desarrollados.

La Federación Mundial de Trabajadores Científicos se ha preocupado por estudiar las condiciones de trabajo de sus asociados, en temas como la determinación del salario, las condiciones de base del empleo, los derechos sociales, etcétera.

Asimismo, la federación publica su revista *Le Monde Scientifique* cada tres meses en inglés, francés, alemán, ruso y español.

B. La situación de las relaciones laborales entre las universidades y su personal académico, está siguiendo, aunque existen profundas diferencias, los caminos que escogieron los profesores de primera y segunda enseñanzas. Por tanto, es bueno conocer, como antecedentes, algunas de las conclusiones respecto a ellos, porque constituyen un primer paso en la organización sindical y en la negociación colectiva del personal académico en las universidades.

La Organización Internacional del Trabajo a través de su comité consultivo sobre empleados asalariados y trabajadores intelectuales, en su tercera sesión celebrada en Ginebra en 1954, trató el tema de las condiciones de trabajo de los profesores, y entre los puntos que fueron sugeridos para discusión, encontramos los siguientes: libertad académica, libertad de asociación y derechos sindicales, jornada de trabajo, vacaciones, licencias para estudiar, licencias por razones personales, salario, protección a la salud y condiciones higiénicas, invalidez, pensión de vejez, tratamiento en caso de enfermedad, etcétera.⁶

C. En 1956, en la ponencia general de la cuarta sesión, del comité consultivo mencionado, que se celebró en Ginebra, se dio a conocer cómo algunos países habían actuado para hacer efectiva la resolución número 28 del comité, suscrita en Ginebra dos años antes, informando sobre: los derechos generales de los profesores, las condiciones de empleo y la seguridad social, y las condiciones de trabajo.⁷

D. La Organización Internacional del Trabajo ha continuado laborando sobre el tema de las condiciones de trabajo de los profesores, en reuniones como la que se celebró en Ginebra en octubre de 1958, que fue un coloquio de expertos sobre este tema, y la sesión quinta del comité en cuestión, celebrada en Colonia en 1959.⁸

E. En octubre de 1966, la UNESCO celebró una conferencia intergubernamental sobre la condición del personal de enseñanza en las escuelas de primera y segunda enseñanzas, técnica, profesional o artística, y jardines de niños. Entre los principales derechos que se recomendó se aseguraran, están: la estabilidad en el empleo, la jornada de trabajo, permiso por enfermedad con tratamiento médico, seguridad social, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, pensión de vejez y de invalidez.

Se declaró que la definición y el respeto de las normas profesionales aplicables a los profesores se deben asegurar con la participación de las organizaciones de los profesores, y que sus condiciones de trabajo deben ser determinadas por la vía de la negociación entre los patrones y las organizaciones de los profesores.⁹

F. En julio de 1974, la UNESCO celebró en París una conferencia general y uno de los puntos del orden del día fue la "Recomendación a los Estados miembros sobre la situación de los investigadores científicos".

Entre las primeras recomendaciones a los Estados miembros se encuentra la de promover "los intereses de los investigadores científicos agrupados en asociaciones y de otras partes interesadas"; la de velar para que disfruten de condiciones de trabajo y de remuneración de acuerdo a su status, sin ninguna discriminación en razón de sexo, lengua, edad, religión u origen nacional. Se declaró que exige especial atención:

"... la utilidad de instituir un procedimiento que ofrezca todas las garantías deseables para examinar periódicamente la situación material de los investigadores científicos, para comprobar que sigue siendo comparable a las de los demás trabajadores de experiencia y calificación equivalentes y que corresponde al nivel de vida existente en el país".

Asimismo, se recomienda a los Estados miembros que garanticen en la mayor medida posible la salud y la seguridad de los investigadores científicos, así como una jornada de trabajo razonable, tiempo de descanso, incluido un período anual de vacaciones completamente remunerado, y los servicios de la seguridad social.

Dos recomendaciones importantes son las siguientes:

“Los Estados miembros deberían procurar que la investigación científica y el desarrollo experimental no se reduzcan a una mera rutina, y por consiguiente, deberían cuidarse de que todos los textos que enuncian las condiciones de empleo o que rigen las condiciones de trabajo de los investigadores científicos se redacten e interpreten con toda la flexibilidad deseable para satisfacer las exigencias de la ciencia y la tecnología. Sin embargo, esta flexibilidad no debería servir para imponer a los investigadores científicos condiciones inferiores a las que disfruten otros trabajadores que tengan títulos y responsabilidades equivalentes”; y “Los Estados miembros deberían reconocer que es legítimo, e incluso conveniente, que los investigadores científicos se asocien para proteger y promover sus intereses individuales y colectivos, en órganos tales como asociaciones sindicales, profesionales y científicas, inspirándose en los principios pertinentes enunciados en las convenciones internacionales cuya lista figura en el Anexo a esta Recomendación. En todos los casos en los que sea necesario para proteger los derechos de los investigadores científicos, esas organizaciones tendrán derecho a apoyar las reclamaciones justificadas de tales trabajadores”.¹⁰

III. ALGUNAS IDEAS SOBRE LA SINDICACIÓN Y LA CONTRATACIÓN COLECTIVA DEL PERSONAL ACADÉMICO

Veamos ahora algunos aspectos que presenta la cuestión de la sindicación y la contratación colectiva, así como qué piensan de estos problemas profesores e investigadores que los están viviendo o los tienen muy cerca.

A. *Tres encuestas en Norteamérica*

a) En otoño de 1968, se hizo una encuesta sobre sindicación y negociación colectiva, enviando un cuestionario por correo a 800 profesores de 96 colegios y universidades norteamericanas, tanto públicas como privadas, en las regiones del Atlántico Norte, Grandes Lagos y Llanuras, Sureste y Oeste y Suroeste. Se recibieron 436 respuestas, es decir, el 67% del total de aquéllos a quienes se les remitió el cuestionario.¹¹

En 1969 se llevó a cabo otra encuesta, enviándoles un cuestionario por correo a 60,000 académicos, y en 1972-73 se efectuó una tercera encuesta, haciéndoles una serie de preguntas por teléfono a casi 500 académicos.¹²

En la encuesta de 1968, a la pregunta sobre si los profesores universitarios necesitan una organización sindical y derechos de contratación colectiva para poder proteger sus derechos económicos y profesionales, el 28.4% contestó afirmativamente, el 65% negativamente, y el 7% y 5.9% manifestó incertidumbre o no respondió en forma completa.

En la encuesta de 1969, el 59% apoyó el principio de la contratación colectiva para el personal académico.

En la encuesta de 1972-73, el 43% apoyó la aseveración de que el reciente crecimiento del movimiento sindical entre el personal académico de los colegios y universidades es benéfico y debe extenderse; el 44% no estuvo de acuerdo con la frase anterior, y el 13% se manifestó indeciso.

Lo que se deduce de las cifras anteriores es que el personal académico está dividido respecto a las cuestiones de su sindicación y contratación colectiva.

En las tres encuestas se notó que los miembros jóvenes del personal académico fueron quienes expresaron mayor apoyo a la sindicación y a la contratación colectiva,¹³ así como los que poseían las categorías académicas más bajas, las remuneraciones menores y quienes aún no tenían la definitividad.

En los Estados Unidos de Norteamérica, en marzo de 1973, alrededor del 10% del personal académico de las instituciones de enseñanza superior estaba representado en negociaciones colectivas, pero aun cuando el tanto por ciento no es elevado, el número de colegios y universidades con negociación colectiva ha crecido rápidamente en los últimos años. En 1966, sólo cinco colegios y universidades con 2,600 miembros del personal académico estaban representados en negociaciones colectivas; en 1973 los números se elevaron a 288 y 80,000 respectivamente;¹⁴ y un dato que se debe tomar en cuenta es que de esos 80,000 miembros del personal académico que representan sólo el 10% del total en Estados Unidos de Norteamérica, alrededor de 55,000 son personal de carrera, lo que representa más o menos un sexto de todo el personal académico de carrera en ese país.

b) Aussieker y Garbarino asientan que el sindicalismo académico se ha concentrado en colegios y universidades de relativa baja calidad. Para llegar a esta conclusión se basan en un estudio que dividió a esas instituciones en: de alta calidad, de media calidad y de baja calidad.

Para marzo de 1973, ninguna universidad considerada de alta calidad tenía negociación colectiva; de media calidad sólo 5, y 14 de baja calidad.

Los colegios con negociación colectiva fueron clasificados así: 4 de alta calidad, 11 de media calidad, 59 de baja calidad, 183 de *junior colleges* y 12 no clasificados de cuatro años.¹⁵

c) Respecto al derecho de huelga, en la encuesta de 1968, de los que estaban de acuerdo con la sindicación y la contratación colectiva, sólo el 50% apoyó el empleo de la huelga; el 31% pensaba que era legítima como un recurso último y sólo después que la mediación hubiese fracasado y la libertad académica estuviese en peligro por actos arbitrarios de la administración.

En la encuesta de 1969, el 47% estaba en favor de que existen circunstancias en las cuales la huelga es un instrumento legítimo. Estos datos tienen importancia en un país en el cual se están dando huelgas de hecho en el sector público.¹⁶

d) En la encuesta de 1968, el 55.8% del total de los que respondieron sentían que la afiliación sindical traía consigo pérdida de status; el 44.2% no lo consideraba así.

De los que estaban de acuerdo con la negociación colectiva, únicamente el 17% pensaba que por el hecho de pertenecer a un sindicato, se sufría una pérdida en su prestigio profesional; pero el 83% no lo consideraba así.

De los profesores contrarios a la sindicación, el 70% manifestó que esa clase de organización sí implicaba deterioro en su status profesional.

La idea general ha sido que el apoyo a tácticas sindicales en las negociaciones, denigra y niega el status profesional;¹⁷ idea que, parece ser, viene cambiando, y que se va reflejando en que el personal académico busca el apoyo de los sindicatos en lugar del de las asociaciones profesionales.¹⁸

B. *Causas del sindicalismo y de la contratación colectiva*

Debemos preguntarnos cuáles pueden ser algunas de las causas y factores por los cuales, en los últimos años, se ha presentado el fenómeno de la sindicación y de la contratación colectiva en las universidades. No está de más insistir en que siendo éste un fenómeno nuevo, las siguientes aseveraciones aún necesitan de un análisis más profundo:

1. La entrada de profesores jóvenes en proporciones mayores a las acostumbradas; jóvenes que aún no logran la estabilidad en el cargo y sienten que los requisitos académicos de los estatutos no son fáciles de satisfacer.¹⁹

2. Inseguridad en las promociones académicas y el deseo de una organización que los defienda.

3. El proceso inflacionario y la idea de que los sindicatos logran mayores aumentos que los que la administración universitaria concedería si no existiera ninguna presión.

4. Se ve al sindicalismo como un instrumento de poder del personal académico.

5. Mientras hace unos pocos años el personal académico era principalmente contratado por horas, es decir, que su principal actividad se realizaba fuera de la universidad, cada día más, las universidades han ido aumentando su personal de carrera, es decir, aquéllos cuya única o parte principal de su remuneración proviene de la universidad y de la que depende su nivel de vida.

6. Por considerárseles un medio para participar más en el gobierno de la propia universidad.²⁰ En la encuesta de 1968, el 82% de los que apoyaron la sindicación, también se manifestaron insatisfechos de su participación en el gobierno de sus casas de estudio. Asimismo, se ha argumentado que las estructuras administrativas universitarias son autoritarias y que la sindicación es el camino necesario para lograr la democratización de esas estructuras.²¹

C. *Posibles resultados de la sindicación y de la contratación colectiva*

Debemos preguntarnos cuáles pueden ser algunos de los resultados de la sindicación y de la contratación colectiva en las universidades. Enunciémoslos:

1. Pérdida de autonomía de la universidad si el sindicato se une a alguna central obrera, y mucho más si ella responde o está ligada a un partido político.

2. Es difícil separar las condiciones de trabajo de las académicas y de la política educativa. El sindicato se puede convertir en un factor político que intervenga en las decisiones académicas, especialmente en los nombramientos y en las promociones.

3. Podría llevar al "igualamiento", dejando a un lado normas de la vida académica, como es premiar la calidad y la excelencia, ya que el sindicalismo tiene la tendencia a abolir las diferencias entre los salarios y los aumentos en razón de los méritos.

4. Los administradores universitarios en la mesa de las negociaciones, ante la presión por más altas remuneraciones, tendrán que asociar esos aumentos con acuerdos sobre la productividad del personal académico.²²

5. Hay que preguntarse qué transformaciones va a sufrir el gobierno tradicional de las universidades con la existencia del sindicato. ¿La representación de los profesores e investigadores en los consejos universitarios y técnicos, continuará sin alteración? ¿Será posible que los profesores actúen simultáneamente como patrón y como trabajadores?

6. ¿Qué pasará con la libertad académica si un miembro del personal académico puede perder su cargo por no entrar al sindicato, renunciar o ser expulsado de él?

7. En las universidades públicas ¿implicará intervención del gobierno en la autonomía de las universidades, inclusive estando representantes del gobierno en las mesas de negociación, ya que en última instancia, es el gobierno quien debe sufragar los aumentos económicos que se acuerden?

8. ¿La rigidez de un contrato colectivo limitará la flexibilidad que debe tener la vida académica? ¿Se limitarán los experimentos por razones laborales?, mismas que no deben contar, ya que a veces, a costa de esfuerzos personales se logran los experimentos con un número de horas de trabajo diario que sobrepasa cualquier contrato colectivo.²³

IV. LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA EN LATINOAMÉRICA

La sindicación del personal académico en las universidades es un fenómeno reciente y minoritario en América Latina. Hasta donde llegan mis conocimientos, son primordialmente tres los países que reconocen la libertad del personal académico de las universidades para organizarse en sindicatos, a saber: México, Perú y Venezuela.

Enunciemos algunas disposiciones legales latinoamericanas en donde se encuentran derechos económicos del personal académico, así como procedimientos para su nombramiento.²⁴ Debo hacer dos aclaraciones sobre la documentación que sigue: a) algunos de esos ordenamientos están derogados, pero son buenos ejemplos de cómo sí ha existido la preocupación por asegurar al personal académico una serie de derechos que generalmente todo trabajador posee, y b) por razones de espacio no era posible ocuparse de todos los países

de la región, por lo cual escogimos algunos, principalmente por razones de facilidad en cuanto a la adquisición de la documentación legal.²⁵

A. Argentina

La Ley No. 20654, promulgada el 26 de marzo de 1974, determina los fines, objetivos, funciones, estructura jurídico-administrativa y atribuciones de las universidades nacionales.

El artículo 4 señala entre las atribuciones de las universidades la designación y remoción de su personal.

El artículo 9 señala que los cargos docentes ordinarios se obtienen a través de concurso público de antecedentes y de oposición.

El artículo 10 señala el procedimiento para la designación de los docentes: los jurados presentarán los resultados de los concursos al consejo directivo de cada unidad académica, los que a su vez los pueden turnar al consejo superior. Contra la resolución del consejo superior, se admite la procedencia del recurso jerárquico, y agotada esta vía, queda abierta la instancia judicial.

El artículo 12 señala las causales por las cuales los profesores podrán ser separados de sus cargos, separación que es competencia del consejo superior a propuesta de los consejos directivos.

Entre las facultades del consejo superior, al artículo 28, inciso p), señala la de dictar los reglamentos sobre el funcionamiento de las asociaciones de docentes, alumnos y personal no docente.

B. Brasil

a) *La Ley de Directrices y Bases de la Educación, Decreto 4042 del 20 de diciembre de 1961, establece el régimen jurídico del personal docente superior vinculado a la administración superior.*

En el artículo 51 se señala que se adquiere la estabilidad después de dos años en el cargo en forma consecutiva, y por nombramiento en virtud de concurso.

En el artículo 54 se señalan compensaciones para transporte y mudanza si se es transferido a otro lugar; ayuda para la publicación de trabajos o la producción de obras consideradas de valor por el órgano colegiado de la institución; bolsas de estudio destinadas para viajes de observación, cursos y estadía.

b) *La Ley número 5,539 del 27 de noviembre de 1968 en su artículo segundo establece que los profesores serán admitidos según el régimen jurídico del Estatuto del Magisterio Superior o según la legislación del trabajo, y los auxiliares de enseñanza conforme a la legislación del trabajo.*

En el artículo 10 se señala que el cargo de profesor titular se adquiere mediante concurso público de títulos y pruebas.

En el artículo 11 se señala que el estatuto de los funcionarios civiles de la Unión se aplica supletoriamente a los profesores del magisterio superior.

c) *La Ley número 5,540 del 28 de noviembre de 1968 que fija las normas*

de organización y funcionamiento de la enseñanza superior y su articulado con la escuela media, en su artículo 31 señala que el régimen jurídico del magisterio de enseñanza superior será regulado por la legislación propia de los sistemas de enseñanza y por los estatutos y reglamentos de las universidades, de las federaciones de escuelas y de los establecimientos en particular.

En el artículo 37 se señala que al personal de enseñanza superior que haya sido admitido mediante un contrato de trabajo, se le aplicará exclusivamente la legislación del trabajo, con reglas especiales.

En el artículo 39 se señala que en cada universidad o en cada establecimiento de enseñanza superior, podrá ser organizada una asociación para congregarse a los miembros del respectivo cuerpo docente.

d) *Decreto-Ley número 464 de 11 de febrero de 1969.*

En el artículo 11 se señala que a los miembros de la enseñanza superior, admitidos en el régimen de la legislación de trabajo, la justicia del trabajo les aplicará también las leyes de enseñanza y los estatutos y reglamentos universitarios y escolares.

En el artículo 31 se reitera el contenido del artículo 31 de la Ley 5,540.

C. Colombia

a) *La Ley 65 de 1963 establece el régimen orgánico de la Universidad Nacional de Colombia.*

El artículo 11 inciso e) señala que el consejo superior universitario está facultado para expedir los estatutos del profesorado y del personal administrativo con base en la relación de derecho público que lo vincula a la universidad.

En el propio artículo 11 inciso i), se faculta al consejo superior universitario para crear y suprimir los cargos docentes y administrativos, así como para fijar sus asignaciones y prestaciones; y en el inciso n), se le faculta para organizar los servicios de bienestar del profesorado, de acuerdo con la asociación de profesores.

En el artículo 17 inciso d), se faculta al rector para designar al personal docente y de investigación, de acuerdo con las normas del estatuto del profesorado y nombrar a aquéllos cuya designación no resulte del propio estatuto, de listas sometidas a su consideración por el consejo directivo de cada unidad docente o de investigación. El rector, conforme a las normas del estatuto, concede licencias y designa al personal interino.

b) *En el Manual para la Educación Superior del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior*, se establece que las universidades colombianas son autónomas dentro del orden legal para:

“Nombrar y remover su propio personal directivo, académico y administrativo, de acuerdo con sus propios reglamentos”.

c) Los profesores de ingeniería mecánica de la Universidad Nacional de Colombia, en julio de 1972 declararon que: “Aunque se reconoce que la demasiada estabilidad conlleva al peligro de la mediocridad, el profesor necesita

de una estabilidad mínima, basada en criterios de excelencia y responsabilidad y no sujeta a las veleidades de nuestro sistema político.

Siendo los profesores y los estudiantes los estamentos básicos de la universidad, poseen el derecho inalienable de darse su propia organización, de elegir su propia representación y de participar en el gobierno de la Universidad".

D. Costa Rica

a) *Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica del 24 de mayo de 1956.*

El artículo 9 señala que es competencia exclusiva de la Universidad el nombramiento de su personal docente.

El artículo 70 señala minuciosamente el proceso que se debe seguir para el nombramiento de los profesores.

El artículo 120 señala que el personal administrativo y técnico, y los profesores de la universidad, tendrán el derecho a participar en los beneficios del sistema de patrimonios y jubilaciones, de acuerdo con las normas que señala el reglamento de administración financiera y escalafón de la universidad.

El artículo 121 señala que se considerará como ruptura del contrato de trabajo del personal universitario, participar en huelgas originadas en relaciones laborales distintas a las mantenidas por dicho personal con la universidad como patrón, con perjuicio del cumplimiento de sus obligaciones universitarias.

b) *En el Reglamento de Carrera Docente*, el artículo 14 señala que existe un sueldo base para la categoría más baja y un tanto por ciento progresivo conforme se va adquiriendo una categoría superior, y que cada 5 años, el salario base debe ser revisado por el consejo universitario de acuerdo con las posibilidades económicas de la universidad y del país.

El artículo 18 señala que para el nombramiento de instructores (la categoría más baja) se abrirá un concurso de antecedentes, y a partir de este momento —artículo 20— cuando un profesor satisfaga los requisitos necesarios para su ascenso, podrá hacer la solicitud correspondiente a la comisión, a través de la secretaría de la escuela respectiva.

E. Ecuador

Nueva Ley de Educación Superior del Ecuador, de diciembre de 1970.

El artículo 26 señala que el personal docente y de investigación será elegido por riguroso concurso de méritos o de oposición.

F. Panamá

a) *Decreto de Gabinete número 144 de 3 de junio de 1969 por el cual se reorganiza la Universidad de Panamá.*

El artículo 2 señala que la universidad tiene facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la ley.

El artículo 14 señala que el consejo académico es un organismo de carácter técnico y de consulta, y tiene entre otras, la función siguiente:

“b) Autorizar al Rector para que haga el nombramiento del personal docente tras considerar la recomendación previa y razonada que al efecto le formule la junta de facultad respectiva y decidir sobre quién debe recaer el nombramiento.”

En el artículo 25 se señala que los profesores regulares de la universidad deben obtener sus cátedras mediante concurso de antecedentes o pruebas de oposición u otros sistemas que aseguren la idoneidad y la igualdad de oportunidades de acuerdo con las disposiciones reglamentarias.

Son nombrados por el rector, previa autorización del consejo académico por un período provisional probatorio de cinco años. Al término de cada año académico, el consejo académico, con base en el informe de la junta de facultad, evaluará el trabajo del profesor, y aprobará o no su continuidad en el cargo. Después del período inicial probatorio de cinco años, los profesores serán nombrados con carácter definitivo.

El artículo 26 señala que los derechos fundamentales del profesor universitario, entre otros, son:

“b) La estabilidad en su cátedra, de acuerdo con lo que al respecto establezcan las normas que constituyen el régimen de la Universidad”.

“c) Disfrutar de remuneración que le permita mantener un nivel de vida compatible con su condición universitaria”.

“ch) Ser protegido con adecuadas medidas de seguridad social”.

“d) La libertad de asociación”.

“f) Participar en el gobierno de la Universidad.”

En el artículo 27 se señala que los profesores definitivos nombrados gozarán de estabilidad durante el período de su nombramiento y no podrán ser removidos sino sólo por mala conducta, incompetencia o incumplimiento de sus deberes.

El artículo 36 establece que se estimulará la existencia de las sociedades de profesores que se constituyan para la superación profesional y el bienestar de sus asociados, pero es el consejo directivo quien determina lo concerniente a la creación de las agrupaciones anteriormente citadas.

El artículo 41 establece el derecho a la jubilación.

b) *Estatuto de la Universidad de Panamá, 16 de junio de 1970.*

El artículo 12 faculta a la universidad a emitir reglamentos de carácter general o especial. Los de carácter general son los que conciernen a toda la institución, y especiales, los que se refieren al personal administrativo docente o a los estudiantes de una dependencia de la universidad.

El capítulo V que se refiere al personal docente, en su sección A, reglamenta con todo detalle los concursos que deben realizar los profesores para que la cátedra se les adjudique “en propiedad”.

El artículo 118 señala que los profesores regulares con carácter permanente,

sólo pueden ser removidos por las causas y los procedimientos previstos en el artículo 27 del Decreto del Gabinete y los reglamentos que lo desarrollan.

El artículo 158 señala una serie de derechos del profesor universitario que son complemento de los derechos fundamentales que el artículo 26 del Decreto de Gabinete garantiza: libertad de cátedra y de investigación, elementos de trabajo necesarios para el ejercicio de sus actividades, vacaciones, licencias, año sabático para el personal regular (artículo 161), y derecho de jubilación (artículos 164 y 165).

G. Perú

a) *Ley General de Educación de Perú. Decreto-Ley número 19,826 de marzo de 1972.*

En el segundo párrafo del artículo 27 se señala que el Estado establecerá las políticas tendientes a lograr un justo status académico, profesional, social y económico para el magisterio.

En el artículo 180 se señala que el ejercicio docente en las universidades estatales constituye una carrera pública y goza de los derechos que corresponden al magisterio nacional y a los servidores del Estado.

El artículo 184 señala que el ingreso a la docencia universitaria se hará por concurso público y que todos los docentes deben ser evaluados periódicamente, para los efectos de su calificación y promoción.

El artículo 291 señala como derechos fundamentales del magisterio los siguientes:

“La estabilidad en el servicio, una remuneración acorde con la condición profesional, el ascenso dentro de las normas legales, un período vacacional adecuado a sus funciones, y la libre asociación”.

En el artículo 292 se señalan los derechos de jubilación, cesantía, y montepío y, en su caso, otras prestaciones de seguridad social.

El artículo 296 señala que una ley específica del magisterio establecerá un sistema de promociones que constituya un incentivo económico y profesional.

b) En la Universidad Nacional de San Agustín, Perú, se formó el 3 de mayo de 1973 un sindicato base de profesores del programa académico de educación, con fines “netamente gremiales e institucionales”.

c) En el Perú, a nivel general, está permitido el derecho de sindicación para el personal académico. El doctor Carlos Miguel Castañeda Cubas nos explica en su trabajo presentado a esta conferencia, que el artículo 44 de la Ley Universitaria No. 13417 reconocía a los profesores universitarios el derecho de formar asociaciones, corporaciones profesionales, académicas o gremiales y la nueva ley también reconoce esos derechos.

El inciso g) del artículo 21 de la Ley No. 15215 expresa que los profesores de primaria y secundaria tienen derecho “a agremiarse, a formar sus organizaciones sindicales en resguardo de sus intereses profesionales” y esta ley se aplica en forma supletoria, ya que el artículo 248 del reglamento vigente de la Universidad Nacional de Trujillo manifiesta que: “Corresponde a los

profesores universitarios los derechos reconocidos a los servidores públicos y al magisterio nacional y los particulares que señala el presente reglamento”.

El artículo 291 de la Ley General de Educación No. 19326 reconoce el derecho de los docentes “a la libre asociación para proteger sus beneficios, entre ellos su estabilidad, remuneración acorde con la condición profesional, etc...”

d) El doctor Alberto Fernández Zúñiga en su trabajo presentado a esta conferencia, trata una serie de temas entre los cuales sostiene que: “la provisión de los cargos en la docencia universitaria tiene que realizarse mediante concursos, rodeados de todas las garantías. En su organización y ejecución ha de contarse con la participación del estamento estudiantil... La ley debe recoger en sus normas la participación de los estudiantes para la selección de sus docentes”. Afirma que la estabilidad laboral es una garantía del trabajo universitario, pero que esta permanencia no debe ser obstáculo para que la universidad pueda revisar periódicamente los nombramientos de sus profesores, ya que la posibilidad de nombrarlos y removerlos es una de las connotaciones de la autonomía universitaria.

H. *República Dominicana*

Estatuto Orgánico de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, de 1966.

En el artículo 82 se señala que todas las cátedras se cubrirán por oposición de acuerdo con el reglamento que dicte el consejo universitario, pero en el propio artículo se establecen las bases a las que estará sujeto dicho reglamento.

El artículo 88 señala que para el ingreso y promoción se deben tomar en cuenta: la realización profesional, la capacidad científica y pedagógica y las condiciones morales y de servicio.

El artículo 115 señala que: “A los miembros de la familia universitaria les asiste el derecho de asociarse”.

El artículo 129 señala que un reglamento aprobado por el consejo universitario y por cuatro consejos técnicos de facultades, reglamentará lo referente al personal docente y de investigación, y lo relativo al plan de retiro, jubilaciones y prestaciones sociales.

I. *Venezuela*

Ley de Universidades de Venezuela de septiembre de 1970.

El artículo 8º inciso 3) señala la facultad de las universidades para designar su personal docente.

En el artículo 26 inciso 18), se faculta al consejo universitario a dictar, de acuerdo con los lineamientos señalados por el consejo nacional de universidades, el régimen de seguros, escalafón, jubilaciones, pensiones, despidos, así como todo lo relacionado con la asistencia y previsión social de los miembros del personal universitario.

En el artículo 36, entre las atribuciones del rector, se encuentra la de someter a la consideración del consejo universitario los procesos de remoción del personal docente y de investigación.

El consejo de las facultades tiene entre sus atribuciones —artículo 62— proponer al consejo universitario la contratación de profesores y las condiciones del respectivo contrato, así como lo referente a los nombramientos, clasificación, ascenso, permiso, jubilación o pensiones, del personal docente, de investigación y administrativo de la respectiva facultad.

En el artículo 89 se señala que el personal académico ascenderá en el escalafón de acuerdo con sus méritos científicos y sus años de servicio, pero que para ascender de una categoría a otra en el escalafón, además, es necesario presentar a la consideración de un jurado un trabajo original.

El artículo 110 señala las causas por las cuales los profesores y los investigadores pueden ser removidos.

El artículo 114 señala que las universidades protegerán a su personal académico y procurarán su bienestar y mejoramiento. Establecerán “los sistemas que permitan cubrir los riesgos de enfermedad, muerte o despido; creará centros sociales, vacacionales y recreativos; fundará una Caja de Previsión Social, que abogará porque los miembros del personal docente y de investigación, así como sus familiares, se beneficien en todos aquellos servicios médicos o sociales que se presten a través de sus institutos y dependencias”.

El artículo 115 señala que “para representar a los miembros del personal docente y de investigación ante las autoridades universitarias, las asociaciones de profesores universitarios solicitarán el reconocimiento ante el Consejo Universitario respectivo”.

J. De la lectura de los preceptos anteriores, es fácil percatarse de que en las universidades latinoamericanas ha existido la preocupación por asegurar al personal académico una serie de derechos, así como de principios respecto a la vida académica; éstos principalmente son:

1. Es la propia universidad, a través de su órgano legislativo, la que establece, generalmente dentro del marco de una norma jerárquicamente superior, la reglamentación respecto a su personal académico.
2. Los cargos docentes se obtienen mediante concursos públicos.
3. Se garantiza la libertad de cátedra e investigación.
4. La remuneración debe ser de acuerdo con el nivel de vida que le corresponde a un universitario.
5. Revisión periódica de las remuneraciones (Costa Rica).
6. Establecimiento de prestaciones económicas y sociales como: pensiones, jubilación, licencias, vacaciones, seguridad y previsión sociales.
7. La garantía de la estabilidad en el cargo.
8. Aplicación de la legislación del trabajo a parte del profesorado. (Brasil).

9. Al personal académico de las instituciones públicas se le asimila con los funcionarios civiles (Brasil, Perú).
10. Los profesores e investigadores participan en el gobierno de las universidades.
11. Expresamente se reconoce el derecho del personal académico para asociarse (Argentina, Colombia, Panamá, Perú, República Dominicana, Venezuela).

V. UN CASO CONCRETO: LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Voy a relatar en forma sucinta la cuestión de la sindicación del personal académico en la Universidad Nacional Autónoma de México, porque es el caso que mejor conozco, es reciente, y puede brindar algunas experiencias.

La primera inquietud para formar un sindicato de personal académico ocurrió a mediados de 1972 con la creación del Consejo Sindical, integrado por un grupo de docentes, principalmente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y de la Escuela Nacional de Economía. Entre los objetivos del Consejo Sindical se encontraban la discusión de la problemática universitaria y la búsqueda de nuevas formas de participación en las decisiones.

La creación del Consejo Sindical concurrió con una serie de hechos que pusieron en situación muy difícil a la Universidad: una ola de pandillerismo que culminó con la toma, posesión y destrozos de la torre de la rectoría por un grupo de estudiantes-pistoleros, y posteriormente con la suspensión de labores realizada por el personal administrativo por cerca de 80 días. Este último movimiento tenía como bandera el reconocimiento universitario al sindicato de trabajadores administrativos y la firma de un contrato colectivo de trabajo.

A mediados de enero de 1973, el conflicto se solucionó con la promesa de la Universidad de que firmaría un convenio colectivo, figura jurídica que creó el Consejo Universitario.

El 28 de junio de 1974, el Consejo Universitario aprobó un nuevo "estatuto del personal académico" en cuyo artículo 112 la Universidad reconoció "la libertad de su personal académico para organizarse en asociaciones o colegios de acuerdo con los principios de la legislación universitaria, principalmente la autonomía y la libertad de cátedra y de investigación".

El día 17 de octubre de 1974, un grupo de profesores envió una comunicación al rector en la que le solicitaban, entre otras cosas, que convocara al Consejo Universitario para que conociera y se pronunciara sobre la constitución del SPAUNAM (sindicato del personal académico de la UNAM) y el derecho del personal académico a la contratación colectiva.

El 22 de octubre, el secretario general de la Universidad solicitó al grupo de profesores que firmaban a nombre del SPAUNAM, para que su solicitud pudiera continuar el trámite respectivo, la información detallada sobre las

características y fines de esa asociación, sobre sus asociados y los proyectos que consideraban debían ser conocidos por el Consejo Universitario.

El SPAUNAM elaboró un proyecto de contrato colectivo que fue ampliamente difundido entre el personal académico. El Consejo Universitario celebró sesión el 10 de diciembre de 1974, acordando que la petición del SPAUNAM para la firma de un contrato colectivo era un asunto que debía ser estudiado con todo detalle por las comisiones de legislación universitaria y trabajo académico del propio Consejo para que rindieran un dictamen que fuera puesto a la consideración del Consejo. Se solicitó a las mencionadas comisiones que se reunieran con los representantes de todas las asociaciones del personal académico que así lo solicitaran.

Esas comisiones se reunieron con los representantes de las diversas asociaciones incluyendo el SPAUNAM, que presentó su proyecto de contrato colectivo, mismo que las comisiones examinaron.

El 8 de marzo de 1975, el SPAUNAM, con diversos pretextos, decretó un paro de 24 horas en el Colegio de Ciencias y Humanidades (C.C.H. dependencia de enseñanza media superior de la UNAM).

El 11 de abril, el rector invitó a todas las asociaciones a dialogar sobre el aumento anual de remuneraciones al personal académico con una comisión designada por él. El día 17 se efectuó la primera sesión con la asistencia de 24 asociaciones.

El SPAUNAM, el 30 de abril, entregó un pliego de peticiones, constituyendo las demandas fundamentales un aumento del 40% del salario para el personal académico con retroactividad al 1° de noviembre de 1974 y la firma del contrato colectivo de trabajo con el propio SPAUNAM. También anunciaron que realizarían un movimiento de huelga de 24 horas el día 11 de junio, y en caso de que la UNAM no accediera a sus peticiones, iniciarían un movimiento de huelga en toda la UNAM por tiempo indefinido.

El 9 de mayo, al celebrarse la quinta sesión para la discusión de los aumentos de las remuneraciones para el personal académico, el SPAUNAM y otras cuatro asociaciones decidieron retirarse de las sesiones, ya que la Universidad ofrecía un aumento del 11% y ellas solicitaban el 40%. Las otras asociaciones continuaron con las pláticas y después de varias gestiones ante las autoridades gubernamentales, la UNAM pudo ofrecer un aumento del 16% que fue aceptado por las asociaciones que habían permanecido en las pláticas.

Después de cinco meses, de dos y tres sesiones semanales entre las comisiones del Consejo Universitario y los representantes de las asociaciones, incluso el SPAUNAM, las comisiones rindieron su dictamen al Consejo, mismo que éste aprobó con pequeñas modificaciones, en su sesión del día 11 de junio de 1975.

Los puntos del dictamen fueron los siguientes:

"1) Conforme a la legislación actualmente en vigor, tanto la general como

la de la Universidad, no produce la firma de un contrato o convenio colectivo de trabajo con el personal académico por contravenir la naturaleza de los servicios prestados por dicho personal y la estructura jurídica de la UNAM.”

“2) En lo académico es esencial y está establecida la participación de todos los sectores de la comunidad universitaria de acuerdo con nuestra legislación. Los elementos académicos positivos que se encuentran en dicho proyecto de contrato colectivo deben ser estudiados y, en su caso, puestos a la consideración del Consejo Universitario como reformas o adiciones al Estatuto del Personal Académico de la UNAM.”

“3) Que la Rectoría designe una comisión para que, con representantes de las diversas asociaciones del personal académico, estudie y acuerde los procedimientos para que dichas asociaciones intervengan en los aspectos gremiales del referido personal, y proponga al Consejo Universitario un capítulo sobre “Condiciones Gremiales del Personal Académico”, a fin de que, en su caso, sea incorporado a la Legislación Universitaria. Asimismo, que dicha comisión estudie y proponga las posibles reformas y adiciones a los correspondientes ordenamientos legales, que sean consecuencia de lo anterior”.

El rector nombró una comisión para que dialogara con el SPAUNAM, y las otras asociaciones, y las reuniones empezaran el día 12 de junio. El 16, el SPAUNAM logró suspender las labores en casi el 50% de las dependencias universitarias, colocando barricadas en los accesos a la ciudad universitaria.

El 24 de junio se firmaron acuerdos entre la comisión de rectoría y el SPAUNAM. Días antes ya se habían firmado con las otras asociaciones acuerdos semejantes a los del SPAUNAM.

Entre los puntos relevantes de esos acuerdos, podemos señalar: 1. El reconocimiento al SPAUNAM y otras asociaciones como organizaciones gremiales. 2. El reconocimiento al personal académico de su carácter de trabajador académico. 3. La enumeración de las condiciones gremiales revisables cada dos años. 4. La participación de todas las asociaciones gremiales en la revisión de las remuneraciones y de las condiciones gremiales. 5. La creación de comisiones mixtas para vigilar que se cumplan los procedimientos que señala la legislación universitaria, así como el establecimiento de una comisión mixta de conciliación. 6. Que el ingreso como personal académico sólo se realice por medio de un concurso de oposición abierto.²⁶

Con base en los acuerdos, la comisión de rectoría y los representantes de 24 asociaciones gremiales están redactando el capítulo sobre las “Condiciones Gremiales del Personal Académico”.

VI. ALGUNAS SUGERENCIAS

No es fácil hacer sugerencias sobre la relación laboral de las universidades y su personal académico; no es posible proponer fórmulas generales aplicables a todos los países e incluso, como ya afirmé, respecto a este punto, dentro de un mismo país la situación cambia de una universidad a otra. También hay que tener en cuenta que no son aplicables las mismas normas a las universidades públicas que a las privadas, ya que estas últimas persiguen un fin lucrativo.

Además, éste es un tema joven, ya que las relaciones laborales del personal académico en las universidades han sido poco estudiadas y, desde un punto de vista legislativo, casi completamente descuidadas.

Ahora bien, las sugerencias podrían ser tan abstractas que dijeran poco, pero no es tan poco la idea. Este es un tema importante respecto del cual debemos adelantar unos pasos.

Con las anteriores prevenciones, considero que las universidades latinoamericanas con carácter público, deben pensar en los siguientes aspectos de las relaciones laborales con su personal académico:

1. El derecho de asociación del personal académico. Entre los fines de esas asociaciones podrían estar los laborales.
2. Las asociaciones del personal académico deben ser completamente independientes de las autoridades universitarias, centrales obreras, partidos políticos o cualquiera otra organización que pueda mermar su autonomía.
3. Las universidades deben otorgarse su propia reglamentación respecto a las relaciones laborales con el personal académico a través de estatutos o reglamentos, pero dentro de un marco jurídico definido con precisión en las leyes nacionales.
4. Esos estatutos y reglamentos deben asegurar derechos individuales de carácter económico y social no inferiores a la legislación del trabajo; y deben contemplar las peculiaridades de la labor académica para asegurar que, especialmente el ingreso, la promoción y el despido, respondan a principios académicos.
5. Las remuneraciones y prestaciones económicas y sociales deben ser revisadas periódicamente, interviniendo las asociaciones con fines laborales.
6. Hay que realizar un deslinde entre lo propiamente gremial y lo académico, ya que en los aspectos académicos no deben intervenir las asociaciones con fines laborales. Lo académico no puede ser objeto de negociación.
7. No deben existir las cláusulas de exclusión en ninguna de sus dos modalidades.
8. La existencia de un contrato colectivo tiene el peligro de que en las

revisiones periódicas se vayan incluyendo cuestiones académicas en él, las que quedarían sujetas al procedimiento de la negociación.

Una frase final: estos aspectos de la relación laboral entre las universidades y su personal académico son especialmente importantes. Las universidades tienen ante sí uno de los retos más delicados de su historia. Si este problema no es resuelto adecuadamente, el nivel académico peligra, e incluso puede ser un factor de peso para la transformación de las universidades: que dejen de ser los verdaderos centros de creación de la cultura y que esta función se vaya transfiriendo a otro tipo de instituciones. Esperemos que esto no acontezca.

NOTAS

¹ Editado por la Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra 1974. Suiza; 262 pp.

² Editado por la "Carnegie Commission on Higher Education". Berkeley, California 1973; 124 pp.

³ Editado por el "American Council on Education" Washington, D. C. 1973; 314 pp.

⁴ El libro fue preparado para "The Carnegie Commission on Higher Education" y la Fundación Ford. Editado por McGraw-Hill Book Company, California, U.S.A. 1975; 278 pp.

⁵ Como ejemplo se puede citar: Trueba Urbina, Alberto. **Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo**. Editorial Porrúa, S. A. México 1973; pp. 47-48.

⁶ **Conditions of Employment of Teaching Staff**. Advisory Committee on Salaried Employees and Professional Workers. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza 1954; pp. 122-125; y el **General Report**; pp. 42-43.

⁷ **Rapport Général: suite donnée aux conclusions des sessions précédents**. Commission Consultative des employés et des travailleurs intellectuels. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza, 1956; pp. 71-87.

⁸ **Rapport Général: suite donnée aux conclusions des sessions précédents**. Commission Consultative des employés et des travailleurs intellectuels. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza 1959; pp. 131-132.

⁹ **Annuaire des Droits de l'Homme pour 1966**. Nations Unies. Nueva York. 1969, pp. 430-436.

¹⁰ **Documento 18 C/26 de la Conferencia General de UNESCO**. Decimoctava reunión, París, 1974.

¹¹ Levine, Marvin J. "Una encuesta sobre la sindicalización universitaria" en **Revista de Ciencias Sociales**, volumen XV, número 3. Universidad de Puerto Rico. México, D. F. 1971; pp. 363-364.

¹² Ladd, Jr. Everett Carll, Lipset, Seymour Martin, obra citada, p. 10.

¹³ Levine, Marvin J., obra citada, p. 372; y Ladd, Jr. Everett Carll, y Lipset, Seymour Martin, obra citada, pp. 16-17.

¹⁴ Aussieker, Bill, y Garbarino J. W. "Measuring Faculty Unionism: Quan-

tity and Quality, en **Industrial Relations** (sobretiro), volumen 12, número 2. 1973, pp. 120-121.

¹⁵ Aussieker, Bill, y Garbarino J. W., obra citada, pp. 123-124.

¹⁶ Rehmus, Charles M. "Relaciones laborales en el Sector Público de los Estados Unidos, en **Revista Internacional de Trabajo**, volumen 89, número 3. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza 1974. Al respecto se puede citar el siguiente párrafo: "El último problema de la negociación colectiva en el sector público, al que quizá se preste más atención de la que merece es el de las huelgas de funcionarios. Las polémicas más recientes sobre esta cuestión en los Estados Unidos tienen por objeto determinar si se debe conceder o no a los empleados públicos el derecho legal de huelga. En la práctica por supuesto, pese al hecho de la inexistencia de **jure** de ese derecho, en casi todas las administraciones gubernamentales de los Estados Unidos los funcionarios pueden declararse en huelga, y así lo hacen, a menudo con impunidad", p. 237.

¹⁷ Macintyre, Alasdair. "Absolute powerlessness tends to corrupt-absolutely" en Times. Higher Education Supplement, junio 22 de 1973; p. 10.

¹⁸ "Tradicionalmente, salvo algunas excepciones, todo lo que se refiere a la defensa de los intereses morales de las profesiones y a la competencia de sus miembros se ha discutido fuera del marco de las reivindicaciones sindicales; lo mismo ha ocurrido con la calidad de los servicios prestados; se han ocupado de esas cuestiones organizaciones de tipo no reivindicativo, las asociaciones profesionales. Pero esas asociaciones han concebido principalmente su papel en función de la práctica independiente propia de las profesiones liberales y apenas han vuelto a reflexionar sobre sus objetivos en función de los problemas particulares que puedan plantearse a asalariados habida cuenta de la relación de trabajo. Así, su acción en materia de educación permanente —organización de cursos, conferencias y reuniones de interés profesional, publicaciones profesionales— no ha sido acompañada de una acción paralela para que se concedan a sus miembros asalariados el tiempo y los medios de estar al día, de perfeccionarse o de readiestrarse durante el trabajo y sin pérdida de ganancias" en Cuvillier, Rolande. "El trabajo y los trabajadores intelectuales ante las ideas y la práctica sociales", en **Revista Internacional del Trabajo**, volumen 89, número 4. Oficina Internacional del Trabajo Ginebra, Suiza 1974; p. 336.

¹⁹ Incomes policy and free collective bargaining en Times, Higher Education Supplement, mayo 22 de 1973; p. 8.

²⁰ Carr, Robert K., y Van Eyck, Daniel K., obra citada, p. 293.

²¹ Ladd, Jr. Everett Carlil, y Lipset, Seymour Martin, obra citada, p. 20.

²² Carr, Robert K., y Van Eyck, Daniel K., obra citada, p. 249.

²³ Carr, Robert K., y Van Eyck, Daniel K., obra citada, p. 289.

²⁴ Deseo agradecer al señor Pablo Alegría Con Alonso, pasante de la carrera de licenciado en Derecho, su ayuda entusiasta en la recopilación de las normas legislativas y su auxilio en la ordenación de las mismas.

²⁵ Sobre diversos aspectos de los docentes en las universidades latinoamericanas se puede consultar a García Laguarda, Jorge Mario. **Legislación Universitaria de América Latina**. UDUAL. UNAM. México 1973; 210 pp.

²⁶ La información sobre el conflicto planteado a la Universidad Nacional Autónoma de México por el SPAUNAM, se encuentra en las ediciones de la **GACETA UNAM** de los días 23 y 30 de octubre, y 6 de noviembre de 1974; 7, 11, 16, de abril; 2, 6, 12, 14, de mayo; 6, 9, 11, 13, 23, 25, 30, de junio; 4 y 16 de julio de 1975.

ADENDA A LA PONENCIA: "EL RÉGIMEN LABORAL EN LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA"

Comentario Oficial
Por Jorge CARPIZO
(México)

En el punto V de la ponencia nos hemos referido al caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, pero debe aclararse que la gran mayoría de las universidades mexicanas se han visto presionadas por conflictos laborales de carácter colectivo, presentados tanto por el personal académico como por el administrativo, y estos problemas se han manifestado fuera de cualquier marco jurídico, ya que como situaciones nuevas, las normas laborales al respecto no han sido muy precisas.

Por lo anterior, el 24 de agosto de 1976, el doctor Guillermo Soberón, Rector de la UNAM, presentó al Presidente de la República un proyecto de reforma constitucional para adicionar el artículo 123, artículo que regula los aspectos relacionados con el trabajo y la previsión social, con un nuevo apartado, el C, para regular las relaciones de las universidades e institutos de enseñanza superior de carácter público y autónomo.

Ahora bien, las finalidades que persigue el proyecto de adición del artículo 123 constitucional con un Apartado C, se encuentran claramente expuestas en la carta de presentación del proyecto del Rector de la UNAM.

Dicha carta de presentación constituye la exposición de motivos del proyecto. Recordemos sólo dos pensamientos entre los varios e importantes que se encuentran en el mencionado documento.

Según la época, las universidades se han enfrentado a problemas específicos. La década de los setenta ha visto irrumpir la inquietud laboral en nuestras universidades. Las legislaciones nacional y universitaria no estaban preparadas para canalizar estos nuevos fenómenos. La relación laboral universitaria no está precisada y nuestros ordenamientos son ahora, en este aspecto, insuficientes. La imprecisión ha determinado, entre otras cosas, que en varias ocasiones se haya interrumpido el trabajo de las universidades por largos períodos e incluso los conflictos laborales han llegado a darse con caracteres violentos.

Es imperiosa la necesidad de hacer compatibles los derechos laborales de los trabajadores universitarios con los derechos y necesidades de nuestras Casas de Cultura. Estos derechos, lo hemos venido sosteniendo, no son antagónicos. Hay que armonizar, como lo ha expresado el doctor Soberón, por una parte, la finalidad de que los trabajadores tengan seguridad y una forma digna y decorosa de existencia y, por la otra, garantizar el cumplimiento de las tareas que tienen encomendadas nuestros centros de cultura superior, lo que lleva

consigo la posibilidad de consolidar nuestra independencia cultural, científica y tecnológica.

Las principales características de la propuesta de adición al artículo 123 constitucional son las siguientes:

a) En primer lugar, se define que los trabajadores universitarios se regirán por disposiciones que correspondan a las características propias de las instituciones de educación superior. El Apartado C no se aplicará a las universidades privadas ni a las instituciones públicas que tienen un régimen laboral preciso por depender del Gobierno de la Unión o de los Gobiernos de las Entidades Federativas.

b) Se reconoce el derecho del personal académico y administrativo para organizarse en asociaciones o sindicatos, ajustándose siempre a lo preceptuado en las leyes correspondientes y a los principios de libertad de cátedra e investigación, así como a los fines universitarios.

c) Se definen las condiciones de licitud de la huelga en las universidades públicas, con objeto de hacer compatible este derecho con la necesaria continuidad que el servicio público de la educación requiere.

d) Los sindicatos u organizaciones del personal académico deberán ser distintos de los del personal administrativo ya que el primero posee factores que lo distinguen del personal administrativo.

e) La función universitaria encuentra una de sus bases principales en los procedimientos para nombrar y promover al personal académico. Sostenemos que dicho personal ha de ingresar a nuestras instituciones mediante concursos de oposición o procedimientos igualmente idóneos. Entendemos que una universidad que no cuenta con un competente cuerpo de profesores e investigadores, queda imposibilitada para cumplir con sus finalidades. Por lo mismo, no podemos admitir que los aspectos académicos sean objeto de negociación y que la disminución de los requisitos para el ingreso o la promoción sean considerados como triunfos de política sindical. En consecuencia, hay que deslindar, con toda precisión, los aspectos académicos de los laborales, evitando cualquier confusión. Los aspectos académicos deben ser establecidos por un órgano universitario de carácter técnico.

f) Las condiciones laborales, incluyendo los aspectos salariales, se establecerán en distintos convenios colectivos para el personal académico y para el administrativo, convenios revisables mediante los procedimientos y con la periodicidad que prescribe la Ley Federal del Trabajo. En el convenio colectivo del personal académico intervendrán todas las asociaciones de profesores e investigadores que manifiesten interés gremial.

g) Los académicos realizan tareas cuya evaluación requiere de un período prolongado. De ahí que, en la propuesta, se establezca un término prudente de tres años para llegar a determinar si procede el otorgamiento de su definitividad.

h) Constantemente hemos invocado que uno de los fundamentos de la Universidad es el derecho de los universitarios a disentir, de donde se funda

también nuestra convicción de lo indeseable de las cláusulas de exclusión por separación en nuestras universidades. Para el caso específico del personal académico, tampoco es admisible la cláusula de exclusividad en el ingreso ya que éste es un asunto esencialmente académico.

La propuesta del doctor Soberón ha originado un debate nacional que revela el interés que esta cuestión representa para los universitarios de toda la República. Frente a los que han entendido el alcance y el sentido de la propuesta del Rector, hemos conocido opiniones que alteran los términos del proyecto, tratando de desvirtuar el fin que persigue. Repetidamente se afirmó que el proyecto viola la autonomía; sostuvimos y sostenemos, por el contrario, que violar la autonomía es dejar las relaciones laborales de las universidades como situaciones de hecho, posibilitando que grupos de presión impongan su voluntad a nuestras Casas de Estudio. Sostenemos hoy, como lo hemos venido haciendo desde hace varios años, que sólo las universidades vigorosas son realmente autónomas. Por otra parte, resulta absurdo afirmar que la propuesta para legalizar los derechos de los trabajadores universitarios viola la autonomía.

Frente al proyecto, algunos han sostenido que limita el derecho de huelga. Hemos respondido reiteradamente que emplazar a las universidades públicas recurriendo a otras causales de huelga que la prevista en la propuesta del doctor Soberón, significa emplazar al Estado. Las universidades públicas son parte del mismo y, como tales, sus trabajadores deben tener la misma causal de huelga que tienen los trabajadores públicos.

Además, la experiencia universitaria en México ha demostrado que las cuestiones laborales no se han planteado como simples cuestiones laborales, sino que están unidas a situaciones políticas. No es posible que nuestras universidades vivan en un clima de tensión política bajo pretextos laborales.

Cuando se dijo que la propuesta desconoce los avances logrados por los trabajadores académicos en materia de definitividad, recordamos a los impugnadores que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que la Ley Federal del Trabajo y la Ley Orgánica de la UNAM tienen la misma jerarquía y que, tratándose de la definitividad académica, debe aplicarse la legislación universitaria.

La propuesta para adicionar el artículo 123 constitucional fue redactada después de recoger la valiosa experiencia que, en materia laboral, hemos vivido en los últimos años. El espíritu que la anima, y que hoy ratificamos, es que no habrá trabajador universitario que pueda sentirse seguro de sus derechos si hay universidades que no tengan seguros los propios.

EL RÉGIMEN LABORAL EN LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA

Comentario Oficial

Por Hugo TOLENTINO TIPP *
(República Dominicana)

Muy honrado me siento por haber sido escogido por los organizadores de esta I Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria, promovida por la Unión de Universidades de América Latina y auspiciada por la Universidad Central de este hermosísimo país, para hacer el comentario de la ponencia del profesor Jorge Carpizo, correspondiente al Tema II, el cual se ocupa de "El Régimen Laboral en la Universidad Latinoamericana" (Asociaciones, sindicatos, estatuto del personal académico.)

El profesor Carpizo explica en su muy importante trabajo que de los dos aspectos centrales del tema II "...he escogido examinar la situación que guarda la relación de las universidades con su personal académico...". "...porque en nuestra región todavía es un tema poco explorado." Y a fin de establecer una comparación que evidencie aún más la situación del profesorado en este aspecto, el ponente señala que si bien el régimen laboral del personal administrativo no ha alcanzado todavía conclusiones definitivas, "...se encuentra más precisado que el referente al personal académico." ¿Qué razones explican esta diferencia? Creo firmemente que ella tiene su origen en una realidad pasada. El profesor ocupaba un puesto particular y muy diferenciado en la escala de los valores sociales que primaban —sin que el tiempo verbal signifique que esa escala sea hoy inexistente— en nuestras sociedades. Se puede decir que entre el profesor y el servidor administrativo existía una desigualdad socio-histórica que derivaba del estrato social, de la situación de clase, del cual provenían uno y otro. Al primero se le veía —y todavía se le sigue viendo— como a un empleado con características muy semejantes a las de los empleados públicos o privados. El profesor se encontraba situado, social, cultural y económicamente en un plano distinto. Además, el profesor se ligaba al trabajo universitario sólo en términos circunstanciales, no fundamentalmente económicos, más bien por razones que en buena parte se explicaban a través del prestigio que se reconocía al hecho de revestir la consagrada toga profesoral.

Hoy día las cosas han cambiado. Y aunque parezca paradójico, la desigualdad socio-histórica, tradicional, entre el personal administrativo y el personal académico, ha dejado una herencia perjudicial para éste. Y esto así, porque el profesorado latinoamericano se ha convertido, en una buena pro-

* Ex-rector de la Universidad Autónoma de Santo Domingo.

porción, en un trabajador universitario cotidiano, que vive profesionalmente de su labor universitaria y que no siempre llega a las universidades con prestigio, sino en actitud de forjarlo en ellas. Es decir, el profesorado universitario latinoamericano ha experimentado una transformación muy importante tanto en su composición social como en el tipo de expectativas que exterioriza en su condición de trabajador profesional de la enseñanza superior.

Como expresa el profesor Carpizo la generalidad de los estatutos universitarios esbozan, en términos por demás vagos, los requisitos para ser profesor, el escalafón profesoral, la evaluación de los méritos. Pero todo esto se queda en lo ideal, pues en ellos perdura una visión que responde a la satisfacción del viejo y soñado prestigio y no a la orientación y a la reglamentación de una actividad profesional que quiere encontrar los medios, los recursos, que le permitan enfrentar las exigencias de la sociedad de consumo y las necesidades de seguridad que crea la vida contemporánea.

En quince años en el seno de la Universidad Autónoma de Santo Domingo he podido observar que en mi país, y en la mayoría de los países latinoamericanos, las disposiciones estatutarias dedicadas al status académico han resultado en gran parte frustratorias. Y es que, consciente o inconscientemente, responsable o irresponsablemente, los estatutos, como lo dije antes, tocan el problema laboral con actitud vergonzante, relegándolo como materia de particulares reglamentaciones. Dice el profesor Carpizo que "Ahora, frente a los estatutos de personal académico se sostiene la tesis de la negociación colectiva: los derechos laborales de los profesores e investigadores deben ser consecuencia de una contratación colectiva, para que en su establecimiento participen los representantes de los intereses laborales del personal académico. Como corolario, se afirma que en lugar de las asociaciones profesionales, el personal académico debe organizarse en sindicatos." Y agrega el ponente: "En el fondo de estas alternativas vibra el anhelo de asegurar para el personal académico una remuneración decorosa, prestaciones sociales justas y elementos que permitan su superación académica." Y se pregunta entonces: "¿Es que ya no es posible asegurar estos derechos a través de estatutos y de las asociaciones profesionales?" Creo que el estatuto, como continente legal de esas conquistas no es descartable por sí mismo, puesto que lo importante no es la forma que ellos revisten sino la savia que los nutra. Y eso dependerá de la existencia, en el seno de las universidades, de la voluntad inequívoca de sentar las bases de un científico y equitativo régimen laboral. Pero si en las universidades predominan intereses insensibles, entonces no habrá acuerdo universitario ante ninguna alternativa. Todo permanecerá igual, pendiente de una coyuntura propicia para el rompimiento de las posturas intransigentes.

El asunto se complica y se agrava en la medida en que las universidades se encuentran enmarcadas en ámbitos políticos que no aceptan el ejercicio de la crítica constructiva, sana, orientadora. En estos casos, las relaciones entre las universidades y los Estados es una lucha permanente por la auto-

nomía y contra la dependencia y el servilismo. El problema laboral en la mayoría de las universidades estatales latinoamericanas se encuentra trabado por esta realidad. ¿Cuáles son, frente a Estados que en su mayoría no responden a los verdaderos intereses de sus pueblos, las posibilidades económicas de los centros académicos estatales para permitir que el personal académico pueda aspirar, a través de cualquiera de las alternativas señaladas, a ejercer su profesión sin inseguridades, sin sobresaltos, con un abierto porvenir?

El que haya sido la década de los años sesenta el tiempo de la aparición con gran fuerza de los movimientos sindicales universitarios tiene su razón de ser. Esa década no sólo ha sido el lapso de los más exaltados reclamos por un mejor régimen laboral en las universidades europeas, norteamericanas y latinoamericanas, —por sólo mencionar algunas geografías del mundo en que vivimos—, sino también el de las exigencias mayores por la autonomía, por la libertad de cátedra, por la universidad con actitud política, por la sindicalización estudiantil, por el cogobierno universitario. En el fondo, la rebelión universitaria es un proceso reflejo de una rebelión mundial que se acentúa al rojo vivo en el llamado Tercer Mundo donde el hambre, la injusticia, la desigualdad ilustran el cuadro de las relaciones de desequilibrio entre las naciones poderosas y las naciones dependientes.

En los países del Tercer Mundo las universidades, por el efecto de esa "valorización" de que hablan algunas economistas, que en ningún modo quiere decir desarrollo, sino simple crecimiento cuantitativo de las posibilidades económicas de algunos sectores y, por otro lado, profundización del subdesarrollo, también se ha experimentado un crecimiento cuantitativo de la matrícula estudiantil. Las universidades estatales han sido las que han tenido que asimilar el mayor número de aspirantes a profesionales, porque es en ellas, en razón del bajo costo de los estudios y de su actitud abierta para recibir a bachilleres de cualquier nivel social y cultural donde encuentran acogida las esperanzas de esas masas de bachilleres que arrojan a las calles las mentirosas reformas educacionales de la mayoría de los Estados latinoamericanos. Esto ha creado un cambio substancial en lo que se refiere a las exigencias del estudiantado frente a la sociedad global y frente a las universidades.

El aumento de la matrícula estudiantil significó, en lo inmediato, la necesidad de ampliar los servicios docentes. Y dentro de estos servicios el aumento del número de profesores fue la primera exigencia de la nueva situación. A la vuelta de pocos años las universidades latinoamericanas se han ido nutriendo de profesionales jóvenes, pertenecientes a las capas medias, sobre todo a la pequeña burguesía. Esos profesionales, necesitados del empleo universitario y dispuestos a trabajar en la docencia y en la investigación, sea a tiempo completo o a dedicación exclusiva, ven en la carrera académica una forma de promoverse rápidamente hacia un determinado nivel de prestigio y en una carrera que, en la apariencia de los primeros años, ofrece una re-

muneración económica atractiva para un profesional joven, sin nombre, sin relaciones, muchas veces señalado políticamente. Por otra parte, la carrera académica le ofrece, a través de la investigación, las posibilidades de una proyección intelectual amplia.

Pero he ahí que el tiempo pasa. He ahí que la mayoría de las economías universitarias, en particular las de las universidades estatales, bloquean las promociones y hacen del profesor un empleado a sueldo fijo o, a lo más, con muy limitadas perspectivas de mejoramiento económico. Ante esta realidad surgen entonces las lógicas demandas por una seguridad mínima. Más aún, llega el tiempo en que la simple estabilidad se torna en un deseado objetivo. Y esto, desgraciadamente, contribuye a crear en muchos profesores un espíritu conformista que se confunde con la tradicional inamovilidad favorecedora del enquistamiento de la mediocridad.

El profesor Carpizo da cuenta de las preocupaciones que vienen suscitando desde hace buen tiempo las reivindicaciones laborales tanto en organismos internacionales, tales como la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) como entre algunos estudiosos norteamericanos. Sin embargo, en lo que toca a Latinoamérica nos dice el ponente: "... no conocemos ningún ensayo especializado sobre este problema; en algunas obras de derecho del trabajo se están empezando a hacer ciertas referencias." Y agrega: "Aún son pocas las universidades de Latinoamérica que se han topado con los problemas de la sindicación y de la contratación colectiva con su personal académico. Aún es muy temprano para llegar a ciertas conclusiones que pudiéramos considerar como definitivas; aún no conocemos todas las características del problema, mismo que cambia de país a país, e incluso de universidad a universidad en un mismo Estado."

Nos encontramos, pues, frente a una realidad latinoamericana que impone el conocimiento de su etiología. ¿Por qué en casi toda Latinoamérica el sindicalismo y la negociación colectiva del personal académico de las universidades, siendo una reivindicación apremiante se encuentra todavía a nivel de aspiración o de proyecto? El saldo ha sido hasta ahora muy negativo. Si bien algunas reivindicaciones, expuestas por el profesor Carpizo en la parte de su trabajo que analiza los "Antecedentes e Instrumentos Internacionales", han sido legisladas por un buen número de universidades, la mayoría de ellas han sido contempladas como puro reconocimiento de derechos porque sólo existen en la abstracción de la teoría.

La UNESCO, como lo expone el profesor Carpizo, se ha preocupado de manera reiterada del problema. La última vez, en 1974, subrayó que la condición material de los investigadores científicos debía corresponder al nivel de vida existente. Para la UNESCO el logro de ese objetivo redundaría en beneficio mismo de la ciencia y de la tecnología. Ahora bien, ante ese tipo de reivindicación, que parece tan lógica y tan primaria, se levantan múltiples intereses y de prejuicios.

El profesor Carpizo demuestra la situación en las universidades norteamericanas, llegando a la conclusión de que el profesor universitario se encuentra "... dividido respecto a las cuestiones de su sindicación y contratación colectiva." Sin embargo, el hecho de que sean los más jóvenes, los que ostentan las categorías académicas más bajas, los que obtienen menos remuneración y los que aún no están definitivamente ligados a la carrera profesoral quienes expresan su acuerdo con esos objetivos lleva a la siguiente reflexión: existe una corriente favorable a la sindicación representada por el profesorado situado en una posición de inseguridad material y, posiblemente, todavía carente del suficiente prestigio para visualizar un futuro estable. El hecho mismo de que el sindicalismo académico esté "... concentrado en colegios y universidades de baja calidad", corrobora lo antes dicho, tanto más cuanto que esas universidades, por lo general, son aquellas que cuentan con menos medios económicos y en las que el reclutamiento de profesores se hace con menos exigencias de nivel científico. Esta conclusión, unida a otras ideas que ya he expresado, vienen a coincidir con los criterios del profesor Carpizo cuando analiza las "Causas del sindicalismo y de la contratación colectiva." La profesionalización de la actividad profesoral aparece siempre como el principal creador de esas "causas".

Debo confesar que en la Universidad Autónoma de Santo Domingo la situación responde —extraño hubiese sido lo contrario— a las líneas generales que caracterizan a las universidades latinoamericanas. Como bien lo señala el profesor Carpizo, el Estatuto Orgánico de esta institución especifica en su artículo 115 que: "A los miembros de la Familia Universitaria les asiste el derecho de asociarse." Este reconocimiento es una conquista de lo que fue y sigue siendo en esa institución el "Movimiento Renovador", el cual tuvo lugar tras la guerra de abril de 1965, frustrada en sus intenciones democráticas y constitucionalistas por la ominosa intervención norteamericana.

Ante el reconocimiento de ese derecho, el estudiantado no ha perdido tiempo. Le da estructura real y lo ejerce de manera cotidiana. El hecho de que el estudiantado de las universidades estatales proceda de niveles económicos muy bajos lo hace un cuerpo cargado de contradicciones frente a la organización social en que ha vivido. El sindicalismo estudiantil se canaliza a través de los grupos estudiantiles organizados, que luchan por los derechos de los estudiantes, tanto desde el punto de vista académico como por conquistas sociales. Si el estudiantado ha logrado triunfar en su sindicalización ello se debe, en gran medida, al hecho de que detrás de cada grupo estudiantil organizado se encuentra un partido político que, importante o no en la vida nacional, prolonga sus intereses hasta la universidad bajo el principio de que ésta es un centro de masas que le ofrece la oportunidad de sumar prosélitos y de exponer su teoría acerca de las transformaciones sociales. En la Universidad Autónoma de Santo Domingo los partidos situados en la izquierda consideran que en la sociedad dominicana existen tres frentes fundamentales en donde ellos deben centrar su acción: el obrero, el campesino y

el estudiantil. La atención que ponen a este último se debe a que el estudiante universitario es poseedor de conocimientos que le permiten una acelerada capacitación política a nivel de cuadro dirigente.

Los empleados administrativos, por su parte, han seguido la misma línea, agrupándose en una Asociación de Empleados en la cual las distintas facciones existentes se mantienen ligadas a los mismos partidos políticos a que responden los grupos estudiantiles.

¿Y qué sucede con el profesor universitario? Algo en verdad paradójico, puesto que siendo el trabajador universitario quien recibe mayor atención en el Estatuto Orgánico, resulta ser el que ha mostrado mayor incapacidad en cuanto a su sindicación o a su contratación colectiva. Los primeros intentos en este sentido contemplaron la posibilidad de una asociación de profesores. Por muchos esfuerzos que se hicieron el objetivo no pudo ser alcanzado. La realidad demostraba que los gestores del movimiento eran, en su mayoría, profesores que a su juventud y a su poca experiencia académica sumaban una definida aspiración a los cargos de dirección universitaria. Y esto último siempre terminaba por provocar una cierta actitud de desconfianza, pues los propulsores de la idea tropezaban con las ambiciones rivales. Además, otra razón que incidía en el fracaso de estas asociaciones era su crítica sistemática a las autoridades de turno con el fin de ganar simpatizantes.

Ante el reiterado fracaso de una Asociación que representara a todo el profesorado, se hicieron otros ensayos, más o menos exitosos. En primer lugar surgieron las Asociaciones de Facultades. Debo decir que este tipo de organización ha estado marcado, y hasta desvirtuado, por haber seguido una conducta muy semejante a la de la Asociación de Profesores Universitarios: en su mayoría sus dirigentes forman parte de la oposición a las autoridades. Y, además, expresan una clara, aunque no por ello mezquina, ambición de poder universitario.

Frente a la poca fortuna que ha tocado a las Asociaciones de Facultades, ha surgido una nueva modalidad de agrupamiento profesoral: los "Movimientos." En general, como los grupos estudiantiles y los sectores que integran la Asociación de Empleados Universitarios, estos "Movimientos" son ramificaciones de los partidos políticos nacionales. Hasta ahora se han manifestado de este modo: apoyo a las autoridades si éstas responden a sus intereses partidarios u oposición más o menos sistemática en el caso contrario. Es verdaderamente lastimoso comprobar que en términos de reivindicaciones sindicales estos "Movimientos" no han esbozado ideas precisas. Son, más bien, núcleos que se organizan con el objetivo central de formar bloques de fuerzas frente a las siempre inminentes próximas elecciones para autoridades.

Sin embargo, al margen de estas experiencias en la Universidad Autónoma de Santo Domingo existen reglamentos y se han tomado algunas medidas que responden a determinados objetivos laborales. El "Reglamento sobre Retiro, Seguros, Préstamos y Asistencia", es un esfuerzo parcial de contratación colectiva para favorecer "... a todos los servidores universitarios: docente, in-

investigadores, auxiliares de estos dirigentes, funcionarios y empleados administrativos, con carácter permanente." Es preciso subrayar que de una serie de servicios sociales que promete, sólo los "Servicios Médicos" (Capítulo VIII) se ofrecen. La verdad es que la asfixia económica en que el Gobierno dominicano mantiene a la Universidad Autónoma de Santo Domingo la hace incapaz de cumplir con las obligaciones que le impone dicho Reglamento.

Ahora bien, desde su adopción en 1967, este plan le ha sido impuesto al profesorado. Digo bien al profesorado, porque en las discusiones que le dieron nacimiento y que se suscitaron en el seno del Consejo Universitario éste no se encontraba sino indirectamente representado por algunas autoridades. Aún así, en aquel entonces resultaba una conquista bienhechora. Pero el vertiginoso crecimiento del personal administrativo y académico no sólo ha impedido que las injusticias que ya encerraba fueran capaces de ser enmendadas, sino que lo hace cada día menos funcional en sus líneas generales. Y lo que es peor, el profesorado como tal, y contrariamente a los trabajadores administrativos, no tiene ninguna voz en las posibilidades de enmienda. La falta de una Asociación o de un Sindicato de los académicos es la razón fundamental de esta desigualdad.

Otra conquista, reciente esta última, es la representación del profesorado en el Consejo Universitario. Según el Reglamento vigente "... los representantes del cuerpo profesoral..." (Artículo 30) deberán formar parte de ese organismo de gobierno. Para llegar hasta allí esos profesores deberán ser electos "... a través de los reglamentos correspondientes a cada estamento universitario" (Artículo 30). ¿Existen esos reglamentos? No, no existen. Y eso evidencia, una vez más, los daños que ocasiona al profesorado su incapacidad de constituir un organismo que le sea propio.

En la parte de la ponencia dedicada a los "Posibles resultados de la sindicación y de la contratación colectiva" el profesor Carpizo se pregunta "... cuáles pueden ser algunos de los resultados de la sindicación y de la contratación colectiva en las universidades...". Y a seguidas enuncia el temor de que la autonomía pueda perderse "... si el sindicato se une a alguna central obrera, y mucho más si ella responde o está ligada a un partido político." Creo firmemente que el asunto debe ser enfocado a partir de un criterio de autonomía que responda, como lo demuestra la historia, a las circunstancias políticas que han vivido la mayoría o casi todos los pueblos latinoamericanos. Si el Estado existente en un país no es verdaderamente democrático y no posee una política de desarrollo y transformación de las estructuras de acuerdo a una concepción democrática, las universidades precisan de la autonomía. La autonomía es una conquista frente a situaciones históricas negadoras de las urgencias de liberación y de transformación de nuestros pueblos. Autogobernarse no significa aislarse en una pretendida pureza científica, sino tener el derecho a poner la ciencia al servicio de la verdad, que es siempre democrática.

En lo tocante a la preocupación de que la alianza del sindicato pueda hacerse con una central obrera, ligada o no a un partido político, el asunto debe ser enfocado en términos pragmáticos: si el sindicato se une a una central obrera, ligada o no a un partido político, el sindicato actuará democráticamente si la central es democrática. Si por lo contrario, se liga a una central obrera antidemocrática, dependiente de intereses que niegan las aspiraciones populares, será entonces antidemocrática.

En lo que toca a la posibilidad de que el sindicato "... se puede convertir en un factor político que intervenga en las decisiones académicas, especialmente en los nombramientos y en las promociones...", debo confesar que actualmente no siempre los nombramientos y las promociones se rigen por los mejores criterios académicos. Las universidades que se enrumben por el camino de la sindicación no tendrán nada que temer si aquellos que integran el sindicato profesan criterios justos acerca de la misión del educador en Latinoamérica. Y en el caso de que esos sindicatos estén vinculados a centrales obreras y a partidos políticos, el problema será el mismo: todo dependerá de su visión acerca de la misión de la educación y del educador.

El igualamiento indiscriminado y el abandono de la calidad y la excelencia se producirán allí donde los sindicatos, las centrales obreras y los partidos políticos no comprenden que a partir de una base de igualdad, la calidad y la excelencia definen y escalonan legítimas jerarquías, porque son dones que benefician a la comunidad toda. De allí que la pauta que traza el ponente cuando expresa "que los administradores universitarios en la mesa de las negociaciones, ante la presión por más altas remuneraciones, tendrán que asociar esos aumentos con acuerdos sobre la productividad del personal académico", debe ser tomada muy en cuenta.

Los puntos 5 y 6 de la parte que comentamos del trabajo del profesor Carpizo, mueven a reflexionar en este sentido: la sindicación debe alcanzarse tras un acuerdo substancialmente mayoritario. Además, en ella deben deslindarse nítidamente todas las facetas del problema. El aspecto académico debe estar perfectamente estructurado y delimitado de otros que, como las prestaciones sociales, tienen una relación indirecta con la función propiamente académica del profesor universitario. Las situaciones conflictivas que se puedan crear entre la Universidad-patrón y los trabajadores académicos no serán mayores que en cualquier otro centro de trabajo. Para las universidades estatales el problema seguirá siendo el mismo, ya que todo dependerá de la actitud del Gobierno, pues en sus manos están las posibilidades de que las instituciones académicas puedan dar cumplimiento a sus compromisos.

La vida académica será siempre libre y flexible si la mayoría de los componentes de las universidades orientan su misión de acuerdo a los verdaderos intereses nacionales y del mundo.

Quiero terminar mi participación comentando algunos puntos de las sugerencias que al final de su trabajo presenta el profesor Carpizo. Es indudable que la reglamentación de las relaciones laborales entre las universidades y su

personal académico debería responder a los principios jurídicos que inspiran las leyes nacionales, pero esto no debe tomarse en sentido absoluto. En primer lugar, porque en los países donde la autonomía es una garantía para el desenvolvimiento independiente de la ciencia y de la democracia, bien podría resultar que la intervención directa de la ley en el condicionamiento de los estatutos o reglamentos que organicen esas relaciones laborales inflija una verdadera lesión a la autonomía. Y, en segundo lugar, porque no es descartable que las leyes nacionales estén inspiradas en la defensa de la clase empresarial, del patrón, y no de las clases laborales.

Frente a todas las preocupaciones que este tema crea, lo primero es comprender que las universidades de las décadas de los años cuarenta, cincuenta, sesenta, no son las universidades de hoy. El tiempo actual, sus hombres y sus sociedades, ya lo he dicho antes, se transforman vertiginosamente, ¡desgraciadas las universidades que crean que el status del privilegio de clases, de razas o de religiones es incommovible!

TERCERA SESIÓN PLENARIA

Lunes 8 de marzo, 1977

9.00 a 12.00 horas

TEMA III

LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA Y SOCIEDAD

Ponencia Oficial

Por Francisco MIRÓ QUESADA *
(Perú)

CÓMO ES Y CÓMO DEBERÍA SER LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA

Es obvio que esta Primera Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria que convoca la UDUAL es con el objeto de mejorar, en lo posible, los sistemas legales existentes en nuestro medio. Esta finalidad, altamente encomiable, obliga a plantear *ab initio* el problema de saber cuáles deben ser las funciones de una legislación universitaria. Arduo problema, en verdad, pues aunque de manera general puede decirse que hay entre los profesores universitarios un alto grado de coincidencia sobre algunos de los principales fines de la educación superior, hay también notables divergencias. Pero fuera de estas concordancias y discrepancias, el problema estriba en que, sea cual sea la posición de una persona respecto de la manera como debe legislarse una universidad, dicha posición depende del concepto que ella tenga de lo que debe ser una universidad, y este concepto depende a su vez de la manera como concibe la sociedad. El problema presenta dos interrogantes: 1) ¿Cómo debe ser la sociedad en que viven los hombres? 2) ¿Cómo debe ser la universidad en relación a dicha sociedad?

El problema de la legislación universitaria, cualquiera que sea su tipo, remite así a un problema filosófico de la mayor importancia: al de determinar un modelo de sociedad ideal, y dentro de este modelo, su submodelo de institución universitaria. El problema es tan profundo que en una ponencia de coloquio o congreso es imposible abordar una solución de manera detallada. Debemos contentarnos con pergeñar los lineamientos generales.

LOS SISTEMAS LEGISLATIVOS REALES

Para determinar un modelo ideal de legislación universitaria hay que partir de un análisis crítico de los existentes, porque todo planteamiento ideal referente a asuntos humanos es siempre relativo a una realidad.

Ningún modelo ideal tiene sentido si no se compara con los modelos históricamente determinados. La idealidad es el desfase del pensamiento hu-

* Profesor Emérito de la Universidad de San Marcos. Director Universitario de Investigación Científica de la Universidad de Lima.

mano frente a la existencia, y su significado consiste en encauzar la acción para superar una situación concreta que se considera defectuosa.

De acuerdo con lo que acabamos de decir, no es posible hacer un recuento de toda la legislación universitaria existente en la actualidad, ni siquiera en América Latina. No es tampoco lo que interesa en reuniones como la presente; lo que interesa es tener una idea clara de los rasgos comunes y de la tipología de los sistemas reales, para sobre esta base juzgar si convienen o no convienen al modelo ideal que se quiere elaborar.

a) *Los sistemas sociales actuales*

Para comprender el significado de los diversos tipos de legislación universitaria interna existentes¹ es conveniente ubicarlos en relación a sus respectivas realidades sociales. Estas realidades, aunque muy variadas, pueden subsumirse, sin embargo, en dos grandes tipos: sistemas capitalistas y sistemas socialistas.

Dentro de cada sistema hay numerosas variantes. Así, muy diferentes son las estructuras sociales de una sociedad capitalista "altamente desarrollada" y las de una sociedad capitalista "pobremente desarrollada", y lo mismo sucede respecto del sistema socialista. Hay, además, dentro de cada sistema, estructuras de carácter mixto en las que existen aspectos definidos del capitalismo al lado de aspectos característicos del socialismo. Dentro de los países socialistas poco desarrollados hay también fuertes diferencias, tal vez más que entre los países capitalistas que están en condición de escaso desarrollo; así, hay grandes diferencias entre los sistemas de Cuba y China.

En relación a la realidad hay que considerar dos niveles: uno es el ideológico y otro es el de la realidad concreta. Desde el punto de vista ideológico existe una gran divergencia entre los países capitalistas y los socialistas; pero desde el punto de vista de la existencia real del sistema universitario, nos encontramos con el hecho notable de que, salvo en detalles sin importancia, hay una gran semejanza (con la única excepción de China y Vietnam del Norte).²

La diferencia ideológica estriba en que en los países capitalistas se considera la Universidad como una institución de carácter permanente que desempeña una función social determinada, mientras que en los países socialistas se concibe como una institución transitoria que debe desaparecer cuando se haya logrado el tránsito del socialismo al comunismo. La raíz profunda de esta diferencia es que, según el marxismo, la Universidad tal como se ha constituido tradicionalmente, es la culminación de un sistema discriminatorio que establece una irreductible diferencia entre el trabajo intelectual y el trabajo manual. El universitario es el intelectual, y esta condición le confiere

¹ Para evitar repeticiones, cuando digamos "legislación universitaria" se supone que nos referimos a la legislación universitaria interna.

² Sobre estos sistemas diremos unas palabras más adelante.

una situación inevitable de superioridad sobre el trabajador no universitario, en especial sobre el trabajador obrero y campesino. La universidad tradicional responde así, a una estructura social clasista en la que existen una clase dominante (la burguesía que, en sentido amplio, es universitaria) y una o más clases explotadas. La única manera de terminar con esta situación es crear un nuevo tipo de sociedad en que esta discriminación no pueda ya hacerse.

Desde luego, en los países capitalistas se sostiene que el ideal es que todos los ciudadanos pasen por la Universidad, y que cuando se llegue a esta etapa, se habrán eliminado los privilegios y las diferencias de clase. El desarrollo, se afirma, permite esta universalización. La prueba es que mientras más desarrollado es un país, su población universitaria es más numerosa. En el país más desarrollado (desde el punto de vista capitalista), los Estados Unidos de América, el 40% de la población potencialmente universitaria tiene acceso a la Universidad y todo hace esperar que algún día toda la población apta haya pasado por las aulas de la educación superior.

Este planteamiento se funda en hechos, pero además en una generalización que sólo podrá ser verificada o refutada cuando se alcance el ideal mencionado (si es que realmente se puede alcanzar). ¿Permite el hecho de que toda la población potencialmente universitaria haya pasado efectivamente por la Universidad, afirmar que los privilegios y las discriminaciones han desaparecido? Es difícil anticipar conclusiones; pero lo que sí puede afirmarse es que mientras la mayor parte de la población quede fuera de las universidades el sistema es necesariamente discriminatorio.

Contrariamente a lo que sucede en el plano ideológico, en el plano de la estructura real del sistema universitario y de su legislación interna nos encontramos ante modelos semejantes. Los modelos son los de la universidad clásica, fundados en el predominio de las facultades y su variante moderna del régimen departamental. Como sucede siempre, hay también modelos mixtos.

b) *Tipología actual de la legislación universitaria interna*

Para describir de manera general los sistemas legales universitarios existentes, conviene, como hemos anticipado, establecer una tipología. Utilizando el método de los rasgos distintivos creemos que puede establecerse una tipología bastante aproximada incluyendo los siguientes rasgos: dependencia-independencia, facultativismo-departamentalismo,³ abierto-cerrado, participación-exclusión.

El primer rasgo, dependencia-independencia, permite apreciar la relación del sistema legal interno de una universidad con el sistema legal nacional; el

³ Esta segunda dicotomía no se refiere en su estricto sentido a un rasgo distintivo, porque puede haber formas mixtas; pero en sentido amplio puede tomarse como tal, pues la mayor parte de los sistemas universitarios asumen uno u otro tipo de organización, y las formas mixtas muy rara vez son equilibradas; siempre se encuentra en ellas un claro predominio del régimen facultativo o del departamental.

segundo, facultativismo-departamentalismo, permite establecer el carácter clásico o moderno de la legislación (puesto que el tipo de estructura de una universidad depende de su legislación); el tercero, abierto-cerrado, remite a la intervención de elementos no universitarios en el sistema legal (y en consecuencia en el funcionamiento) de la institución universitaria, y el cuarto, participación-exclusión, nos revela la manera como los elementos no docentes del claustro intervienen en el sistema de gobierno (determinado por la legislación).

I. Dependencia-independencia *

Este rasgo permite dividir las legislaciones universitarias en dos grandes clases: las que establecen la dependencia de la institución universitaria del poder gubernamental, y las que establecen una independencia efectiva de dicha institución frente a las decisiones del poder político. Las universidades dependientes tienen poco poder legislativo para determinar su estructura y sus criterios de decisión; las universidades independientes tienen un poder legislativo mucho mayor, cuyo grado varía en relación al detalle, pero coincide en lo esencial.

En el punto de partida de toda legislación universitaria tiene que haber una ley promulgada por el poder político. Esta ley recibe generalmente el nombre de Ley Orgánica de la Universidad, o Estatuto Universitario. En la Ley Orgánica se fija el grado de dependencia o independencia de las universidades como instituciones concretas, desde el punto de vista de su poder legislativo.⁴ El poder legislativo (interno) de una universidad puede definirse como el grado en que ella puede legislar sobre sí misma. Este grado no puede ser absoluto, puesto que debe haber por lo menos una ley que establezca que las universidades pueden organizarse como lo consideren conveniente. Pero puede ser muy amplio. En América Latina nuestras universidades han gozado tradicionalmente de un poder legislativo bastante elevado, es decir, se han caracterizado por un grado más bien alto de independencia o, para usar la terminología imperante, de *autonomía*. Es interesante observar que, comparadas con las demás universidades del mundo, las nuestras pueden considerarse entre las más autónomas de todas. Hay una importante tradición autonomista en la vida universitaria latinoamericana que toma cuerpo y que con altas, bajas y zigzagueos, a partir de los famosos planteamientos reformistas del Congreso de Córdoba, se ha mantenido en la mayoría de nuestros países.⁵

* Para ubicar a las diversas universidades latinoamericanas en la tipología que proponemos, nos hemos basado, en lo concerniente a su legislación, en la excelente obra de Jorge Mario García Laguardia: **Legislación Universitaria en América Latina**, editada por la UDUAL y la Universidad Nacional Autónoma de México.

⁴ La ley que determina el poder legislativo de la Universidad recibe diversas denominaciones en América Latina: en Honduras, México y Perú se llama "Ley Orgánica" de la Universidad; en Panamá recibe el nombre de "Estatuto", y en Costa Rica "Estatuto Orgánico"; en Uruguay recibe la apelación de "Carta Orgánica", y en Bolivia, la de "Ley Fundamental", etc.

⁵ Esta tradición autonomista se expresa hasta en el nombre de algunas ins-

El poder legislativo de una institución universitaria se ejerce de muchas maneras. Creemos que las principales son las siguientes: el poder de nombrar su propio personal (este aspecto es, en nuestra opinión, el básico), el poder de elaborar su propia estructura académica, el poder de administrarse a sí misma (distribución de su presupuesto). Todos estos poderes quedan determinados en detalle en el Reglamento, de manera que el poder legislativo de una universidad se determina por la capacidad de hacer su propio Reglamento y por la amplitud de su contenido. La libertad de cátedra no se determina, en general, mediante el Reglamento sino por la Ley Orgánica o el Estatuto. Pero esta libertad no depende de la letra de la ley sino de la situación política real de la colectividad dentro de la cual funciona la universidad. Muchas veces la libertad de cátedra existe de facto, aunque no esté sancionada por la ley, y, con la misma o mayor frecuencia, puede no existir a pesar de declaraciones explícitas de la ley.

En relación a los dos tipos de sociedad dentro de los que funcionan los modernos sistemas universitarios, se puede decir lo siguiente: en el mundo capitalista se encuentran los dos aspectos del rasgo dependencia-independencia, pero en los países socialistas sólo existen universidades dependientes. En la mayor parte de los países latinoamericanos (Costa Rica, Honduras, El Salvador [actualmente interrumpida de facto, pero establecida por ley], Guatemala, Nicaragua, México, Panamá, Colombia, Venezuela, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Paraguay [autonomía legal, pero inexistente de facto], Brasil [autonomía legal, pero inexistente de facto], en Inglaterra, Canadá, Australia y Suecia y en numerosas universidades norteamericanas,⁶ las universidades son legalmente independientes en el sentido en que hemos definido el término.

En pocas universidades latinoamericanas no hay dicha independencia (la de Haití es la única universidad en que la propia ley establece la dependencia del Ejecutivo). En Argentina la Ley Orgánica de las Universidades Nacionales menciona y afirma la autonomía, pero contiene algunos artículos que si bien no la anulan por completo, la disminuyen ostensiblemente y hacen difícil hablar de independencia. En Bolivia sucede lo mismo. En Cuba tampoco hay autonomía, pero por tratarse de la Universidad en un país socialista, sin negar que la inexistencia de autonomía pueda crear delicados problemas, la situación es completamente distinta y no puede juzgarse con las mismas pautas que se aplican a países no socialistas. Inclusive entre éstos no pueden uniformarse los criterios; una cosa es la Universidad en Argentina, por ejemplo, y otra cosa es en Haití; en ambas la situación es radicalmente

tuciones universitarias, como por ejemplo la Universidad Nacional Autónoma de México.

⁶ En los Estados Unidos el sistema es sumamente complejo y aunque la legislación federal es muy amplia, la dependencia se manifiesta a través de los "boards", que están dirigidos con frecuencia por representantes del poder económico. Hay, sin embargo, universidades que gozan de gran independencia.

diferente. En Europa y los Estados Unidos la situación cambia. La tradición de la autonomía es, fundamentalmente, latinoamericana. Así, en Alemania y Japón la ley no establece la autonomía de las universidades, aunque en la práctica muchas de ellas tienen mayor autonomía que algunas universidades latinoamericanas en donde la ley la establece, pero no existe de facto. En España, por lo menos hasta el momento, la Universidad no goza de autonomía legal. En Francia el sistema era dependiente hasta hace poco, pero después de la Revolución de Mayo (1968) se ha iniciado una tendencia irreversible hacia la independencia con la creación de las Unidades de Enseñanza y de Investigación (UER). Sin embargo, como en el caso de Alemania y Japón, en la práctica, por lo menos en el nivel académico, ha existido una total autonomía.

En los países socialistas, incluso China y Vietnam, la Universidad depende de las decisiones del Partido, de manera que no puede hablarse de independencia. Esta afirmación no pretende ser crítica, pues el hecho de que en un país socialista las decisiones colectivas importantes deban tomarse con la intervención del Partido que gobierna, es algo cuya conveniencia no puede zanjarse en pocas palabras. Nos queremos remitir únicamente a un hecho real.

II. Los demás rasgos

La organización de la Universidad centrada en las facultades, debido a razones históricas de todos conocidas, ha primado hasta no hace mucho tiempo en casi todas las universidades del mundo. En los últimos años la organización departamental ha comenzado a tomar cuerpo y en la actualidad puede decirse, sin temor de exagerar, que está tan o más extendida que la facultativa. No vamos a perder tiempo en analizar detalles y variantes que todos conocemos. Hay algunos sistemas que son mixtos en el nombre, pero no en la realidad; a veces la terminología puede ser engañosa. Si los profesores no se nombran por cátedras, sino que pertenecen a un departamento que pone sus recursos a disposición de un programa determinado, por más que se trate de unificar varios departamentos bajo el nombre de "facultad", el sistema será departamental y no facultativo. La terminología no determina el sistema; lo determina su manera de funcionar.⁷

⁷ Por ser nuestro interés la universidad latinoamericana, mencionamos los tipos imperantes en nuestras instituciones: Son de tipo facultativo las universidades en Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela.

Son de tipo departamental en Brasil, Chile, Panamá, Perú, Puerto Rico y República Dominicana.

Debemos apuntar, sin embargo, que debido al rápido proceso de modernización que está experimentando el sistema educacional latinoamericano, en cada uno de nuestros países se encuentran rápidos procesos de cambio y numerosas excepciones. En las universidades privadas, principalmente, se permite a veces la existencia de un régimen diferente del de las universidades nacionales. En algunos países, como Colombia, no hay un régimen unitario y se encuentran tanto el régimen facultativo como el departamental. En Puerto Rico puede hablarse de régimen mixto.

Las universidades que se alejan de estos modelos son muy raras (salvo como veremos más adelante, las que han surgido en los últimos años en China y Vietnam). Tal vez podría afirmarse que las universidades de Oxford y Cambridge con su sistema de *colleges*, son la excepción. En cierto sentido son excepcionales en la misma Inglaterra, pues su estructura se diferencia de las restantes. Pero en el fondo son un sistema mixto, pues tienen facultades, y los *colleges* funcionan en el aspecto académico, como departamentos, si no de manera total por lo menos en parte.

El rasgo abierto-cerrado se refiere a la existencia o inexistencia de elementos extraños al claustro en los organismos de gobierno. Los sistemas abiertos existen tanto en los países socialistas como en los capitalistas. De acuerdo con la naturaleza del sistema, varía la condición de los elementos extrauniversitarios. En los países capitalistas estos elementos son generalmente personas que ocupan posiciones significativas en el mundo de los negocios, y en los países socialistas se trata de personas que tienen importancia política. Es interesante observar que, en las sociedades capitalistas, los sistemas abiertos tienden a prevalecer entre los anglosajones, mientras que los cerrados son más frecuentes en los países latinos, especialmente entre los nuestros.

Últimamente, en algunos de nuestros países (Brasil y México) se han creado universidades privadas que tienen en sus consejos de gobierno a personas que no pertenecen al claustro, por lo general hombres de negocios que contribuyen a la financiación, o dirigentes de asociaciones de padres de familia. Pero puede decirse que se trata de un régimen ajeno al espíritu de la universidad latinoamericana.

El rasgo participación-exclusión permite distinguir los sistemas en los cuales los elementos no docentes de la universidad tienen intervención en el gobierno de la misma. Tradicionalmente, cuando el sistema universitario ejercía de manera espontánea y acrítica su función discriminadora, la mayoría de las instituciones carecía de participación. * Pero poco a poco se ha ido imponiendo la tendencia participacionista. Un hecho notable que vale la pena mencionar es que la universidad latinoamericana ha sido la iniciadora de los sistemas de participación. Desde hace ya bastante tiempo, con mayor o menor énfasis, existen legislaciones que sancionan la participación en la gran mayoría de las universidades latinoamericanas. La universidad europea en cambio, y la norteamericana, han sido tradicionalmente "exclusivistas" (lo han sido también en los países socialistas; en la Universidad de Moscú, por ejemplo, en

Para mayores detalles sobre este punto nos remitimos al interesante trabajo del doctor Guillermo Guerrero Cruz, vicerrector de la Universidad de Trujillo, Perú. Uno de sus aspectos más significativos es que propone un tipo de organización que, en concepto del autor, supera las limitaciones de los anteriores regímenes.

* En la Edad Media hubo ciertas formas de participación; pero estamos hablando de la universidad moderna, que se constituye definitivamente en el siglo pasado. Nuestras referencias a la tradición se limitan a la de esta última.

1959 no existía cogobierno de ningún tipo). Pero a partir de la Revolución de Mayo (1968) que inició el movimiento de rebeldía estudiantil en los países desarrollados capitalistas, la participación se ha establecido rápidamente. En algunos casos ha superado las mayores proporciones latinoamericanas. Así, en Francia, de acuerdo a la nueva ley de educación (Ley de Orientación de la Educación Superior, promulgada en noviembre de 1968 como consecuencia de la Revolución de Mayo) la participación estudiantil en el gobierno de las UER (Unidades de Enseñanza e Investigación, que vienen a ser, en la práctica, departamentos sumamente especializados que pueden unirse entre sí para formar unidades mayores que son verdaderas universidades), es increíblemente alta. La participación mínima es del 42% en las unidades de Letras, del 68% en Medicina, y alcanza la increíble cifra del 77% en los institutos universitarios de Tecnología. En cuanto a los países socialistas, se nota la misma tendencia y en la actualidad existe participación en la mayoría de sus universidades.

En América Latina puede afirmarse que la participación estudiantil existe en casi todas nuestras universidades y que es, hoy día, una verdadera tradición. Por ser el tercio estudiantil el tipo de participación que, desde el punto de vista teórico y también histórico, ha servido de base al movimiento participacionista, nos referimos a nuestras diversas universidades según que sus respectivos sistemas establezcan una participación menor, igual o mayor que el tercio. Entre las universidades que tienen una participación estudiantil en proporción menor que el tercio, pueden citarse las de Costa Rica, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela. Entre las que tienen más del tercio, sólo conocemos dos: la Universidad Nacional de Honduras (50%) y la de Guerrero en México (50%). Entre las que tienen el tercio están las de Guatemala, República Dominicana y Perú.

En México el régimen es variable; en general la representación es del tercio, pero hay universidades en que es menor (Tlaxcala), y como hemos dicho, hay una que llega al 50% (Guerrero). En Chile ha sido siempre menor del tercio. No hay cogobierno en Haití, Colombia (actualmente), Puerto Rico y Cuba (las razones para la inexistencia de cogobierno son, en estos países, de índole muy diferente).

Antes de terminar este escueto resumen de la tipología general de la legislación universitaria, es conveniente hacer referencia al sistema chino, porque hasta donde llega nuestro conocimiento, este sistema es el primero en la historia que se aparta radicalmente de la tradición. Como es sabido en nuestros medios universitarios e intelectuales, el pueblo chino es el único que ha intentado forjar un sistema universitario en el cual la Universidad no ejerza función discriminatoria. La universidad china está legalmente constituida a fin de evitar que las viejas élites destruidas por la revolución vuelvan a agruparse, y para impedir que, como ha sucedido en otros países socialistas, se formen nuevas clases. Es una universidad unida al trabajo de la fábrica y del campo, de la que se han eliminado los procedimientos tradicionales como

notas, exámenes individuales, distinciones académicas, títulos profesionales. En el sistema tradicional, la distinción académica —el buen alumno— era el primer paso para la discriminación. Los estudiantes con sólida base cultural debido generalmente a su situación familiar, eran los que más se distinguían. Una buena cantidad de estudiantes, por lo común de origen proletario o semiproletario, eran eliminados antes de terminar la carrera. El resto ni siquiera imaginaba que pudiera aspirar a la Universidad. Los que terminaban, y entre ellos los que habían obtenido los mejores calificativos, estaban destinados al mando dentro de un sistema que se perpetuaba gracias a instituciones, precisamente, como la Universidad. Todo esto ha desaparecido en China. Hoy día la gran masa universitaria es proletaria y campesina y los estudiantes, cuando terminan su entrenamiento universitario, regresan a sus bases a servir a la comunidad. Uno de los rasgos más notables del nuevo sistema es que, para evitar la diferenciación humillante de capacidades, los exámenes son de grupo. Nosotros presenciamos en París un incidente que produjo escándalo en un medio universitario como el francés que es, sin duda, el de nivel académico más alto y el más individualista de Occidente: un grupo de estudiantes venidos especialmente de China Popular para seguir un curso de francés en la Alliance Française, se negaron a dar examen porque se les exigía darlo separadamente. Exigieron que se pusiera nota al grupo considerado como un todo, cosa que, desde luego, no pudieron obtener.⁸

CONSIDERACIONES CRÍTICAS SOBRE EL SISTEMA IMPERANTE

De acuerdo a los anteriores desarrollos, es evidente que hacer un análisis crítico de los sistemas legales existentes carece de sentido antes de haber sentado las bases filosófico-políticas de un modelo de sociedad.

¿Cómo podría opinarse en favor o en contra de un sistema legal que establece la dependencia o la independencia del gobierno universitario, por ejemplo, antes de saber para qué se elige una de estas alternativas? Por otra parte, ¿qué se quiere realmente decir con los términos “dependencia” e “independencia”? ¿Puede decirse que una universidad es independiente porque es capaz de nombrar a sus propios profesores, decidir sobre la estructura de sus programas académicos y tener libertad de cátedra? Si se trata de una universidad elitista en la que el tipo mismo de estudio está ya determinado de antemano (con alta probabilidad) de qué grupos provendrán sus futuros catedráticos, ¿puede decirse que el sistema legal establece realmente su independencia?

⁸ Según datos que nos ha proporcionado el matemático francés Laurent Schwarz, el sistema universitario de Vietnam del Norte se parece al chino. La flexibilidad del sistema y el hecho de contar entre sus estudiantes con una mayoría campesina, permitió que el sistema siguiese funcionando durante toda la guerra. El profesor Schwarz relata que durante los bombardeos las clases se interrumpían para seguir inmediatamente pasado el peligro.

Creemos que la discusión de temas como el que acabamos de plantear constituye el núcleo central de un coloquio como el presente. Si, como hemos dicho al iniciar estas líneas, la presente conferencia tiene por objeto lograr en lo posible que nuestras universidades sean regidas por sistemas legales óptimos, entonces el punto de partida de la discusión sobre legislación universitaria interna debe ser el modelo de sociedad dentro del cual queremos que funcionen nuestras universidades. Como es comprensible, no es el papel del ponente decir a los distinguidos colegas que realzan este coloquio con su presencia cómo debe ser este modelo. Nuestra intervención debe limitarse a plantear el problema de la manera más general posible y a tratar de entrever las alternativas más racionales que podrían ser discutidas en las comisiones correspondientes. Una vez planteadas las alternativas, se debe abordar el análisis crítico de las legislaciones existentes, y luego se puede intentar hacer recomendaciones sobre la manera como deben constituirse y funcionar los sistemas legales que permitan realizar las diferentes alternativas.

Estamos convencidos de que, desde el punto de vista crítico, una apreciable mayoría de los asistentes consideran inadecuado el actual sistema universitario. Las razones de esta inadecuación ya las hemos expuesto: es un sistema discriminatorio. Desde luego, reconocemos que en los últimos tiempos se ha tomado cada vez más conciencia de este hecho inaceptable, y que se han realizado y se están realizando esfuerzos más y más sistemáticos para hacer frente a tal situación. Pero, por más esfuerzos que se hagan para terminar con la discriminación, habría que cambiar radicalmente los sistemas sociales dentro de los cuales funcionan nuestras universidades.

Por otra parte, la inadecuación de los actuales sistemas universitarios no solamente se debe a razones de carácter humano sino a determinadas condiciones objetivas que no dependen de factores ideológicos. Como ha observado con acierto François Perroux, la historia reciente del mundo está encauzada dentro de un gigantesco proceso de masificación. La sociedad moderna, ya sea en los países socialistas o en los capitalistas, se ha transformado en una sociedad de masas. Para hacer frente a esta situación, incluso los sistemas más elitistas han tenido que romper los moldes tradicionales. Estos moldes que se forjan definitivamente en el siglo pasado, son opuestos a todo proceso de masificación. El choque entre la tendencia masificadora del mundo moderno y la estructura elitista de la Universidad ha producido un proceso de transformación de la institución universitaria que persigue de manera acelerada, y a veces caótica, adaptarla a las exigencias de la época. Pero al hacer esto choca con el peso de la tradición y trata de salvar una serie de estructuras y de valores que se contraponen a las nuevas circunstancias. Todo el proceso se refleja en los cambios de los sistemas legales que día a día insisten más en la función social de la Universidad, en su carácter abierto y en la necesidad de lograr resultados eficientes para el mayor número.

De manera general puede afirmarse que las universidades actuales son criticables porque son sistemas que a pesar de todos los esfuerzos realizados

siguen funcionando de manera discriminativa, y porque no pueden adaptarse a las exigencias de masificación que impone el curso de la historia.⁹ Debe observarse que una cosa es la masificación y otra la no discriminación. Ambos procesos coinciden en parte, pero puede darse una masificación de la Universidad que siga siendo elitista. Esto es posible por las crecientes necesidades de recursos humanos para hacer frente a las exigencias de la moderna sociedad tecnológica. Ni siquiera una masificación total coincidiría a priori con el carácter no discriminatorio del sistema, pues todo depende de la manera como se logre la totalización.

DEL SISTEMA SOCIAL AL SISTEMA LEGAL

Hechas estas críticas, lo primero que debe plantearse es qué sistemas sociales pueden señalarse como alternativas frente a los existentes. En principio, la respuesta es fácil: el modelo perfecto de sociedad es aquel en que no haya discriminaciones de ninguna especie, en que las diferencias sociales debidas al nacimiento hayan sido suprimidas, en que sea imposible que unos hombres exploten el trabajo de otros; en una palabra, una sociedad sin clases en que cada ser humano pueda realizar plena y libremente sus mejores posibilidades.

Este modelo incluye, por cierto, una organización socialista de la sociedad. Pero también una organización en que los hombres sean efectivamente libres. Nos enfrentamos así al problema del sentido de los procesos revolucionarios. Para alcanzar el modelo mencionado, es necesario hacer una revolución, pues de otra manera, las resistencias inerciales (estructuras práctico-inertes) y dinámicas (resistencia de grupos e individuos que tienen interés en perpetuar el sistema) hacen imposible el cambio. Una revolución exige violencia y dentro de un proceso que incluye la violencia no puede haber libertad. El hecho de que en el sistema antiguo contra el que se hace la revolución, a pesar de las afirmaciones en contrario y de la terminología de su sistema legal y político, tampoco existe una libertad verdadera, no anula lo que afirmamos. Los hechos son los hechos, y uno de ellos es, precisamente, que donde hay violencia no puede haber libertad. La libertad dentro de un sistema que tiene que emplear la violencia conduce al caos, e inexorablemente a la destrucción o paralización del proceso.

Si queremos, pues, imponer el modelo ideal, sobre el que todos estamos de acuerdo, de manera radical y acelerada, tenemos que acudir a un régimen totalitario y a un sistema legal universitario dependiente. Desde luego tanto el régimen político como el universitario son teóricamente transitorios. El fin indiscutible de la revolución que persigue la forjación del modelo es la libe-

⁹ Desde luego no todas las universidades funcionan con el mismo grado de discriminación. No queremos ser injustos con ninguna de ellas. Pero como veremos más adelante, aun las más progresistas presentan aspectos insatisfactorios.

ración final de todos los miembros de la colectividad. Pero lo que no se ve claro es que exista una garantía de que este fin se va a obtener con los métodos empleados. No estamos diciendo que no se pueda obtener, decimos solamente que no se ve claramente la existencia de una garantía efectiva. La experiencia histórica, hasta el momento, no permite vislumbrarla.

El caso de los países socialistas es revelador. Es ya un lugar común que en los países socialistas europeos, a pesar de los innegables progresos logrados, se han vuelto a formar procesos discriminatorios. Estos procesos se manifiestan especialmente en el sistema universitario. Contra ellos fue dirigida, en gran parte, la Revolución Cultural de China Popular. El primer cartel revolucionario, el que inició todo el proceso el 25 de mayo de 1966, apareció en una universidad, la Universidad de Peitá, en Pekín. Se afirma que lo escribió, de su puño y letra, el mismo Mao.

¿Se ha logrado suprimir la función discriminatoria de la Universidad en China? Indiscutiblemente se ha logrado un proceso espectacular. En China se ha luchado conscientemente y de manera radical por resolver un problema que apenas comienza a enfocarse con seriedad en los países occidentales. Pero el hecho es que hasta el presente la proporción de la población que asiste a la Universidad es una pequeñísima minoría; y que para asistir a una universidad se utilizan criterios severos de selección. El progreso consiste en que de manera mayoritaria, quienes asisten a la Universidad son auténticos trabajadores (no sólo obreros, sino campesinos), de manera que la Universidad está contribuyendo a eliminar la trágica división entre la ciudad y el campo, que ha sido la base de las sociedades clasistas de la época moderna. Uno de los criterios de selección, el principal, es la formación política del postulante. Los postulantes son elegidos por su propio grupo de trabajo, pero con la aprobación de los miembros del Partido. Y esto hace pensar que no hay garantía de que nunca más volverán a formarse clases en un sistema como el que acabamos de describir, ya que es indudable que todo el sistema se funda en el liderazgo de aquellos que tienen mayor capacidad política, y una mayor capacidad política está acompañada por una mayor capacidad intelectual y, de manera inevitable, por una mayor capacidad de influencia. ¿Podemos tener la seguridad de que dentro de unos años esta selección rigurosa de una pequeña minoría no se transforme, a pesar de todas las precauciones que parecen tomarse, en una nueva función discriminadora? Por lo pronto hay algunos síntomas que merecen ser analizados: Desde hace algunos años están comenzando a reaparecer las revistas científicas especializadas, revistas que recuerdan las clásicas europeas cuyo contenido de alto valor científico exige para su comprensión y creación un entrenamiento intelectual permanente. Un ejemplo notable es la revista *Acta Mathematica Sinica* (con título en latín como en la más rancia época del elitismo europeo) en la que hay artículos de alto nivel en lógica simbólica y en matemáticas puras.¹⁰

¹⁰ Dato proporcionado por el lógico y matemático brasileño Newton da Costa, de la Universidad de Sao Paulo.

Sin embargo, a pesar de estas críticas, si se pretende implantar de manera acelerada el modelo ideal, no vemos otra metodología mejor que la china. Por eso quienes no están seguros del éxito final y quienes consideran que la implantación de métodos totalitarios para alcanzar la liberación contradice el sentido de todo el proceso, son partidarios de alternativas metodológicas menos drásticas. El modelo final sigue siendo el mismo. Pero la diferencia del proceso impone la existencia de modelos intermedios que se van realizando por etapas.

Mas si se adopta esta alternativa surgen de inmediato ingentes problemas. El más difícil de todos es determinar los pasos intermedios. ¿Cuáles deben ser las etapas? ¿Deben hacerse dentro de regímenes constitucionalistas, imperantes en las llamadas democracias formales? ¿Deben hacerse mediante revoluciones parciales que se vayan efectuando por grados hasta llegar al modelo final? Si se adopta esta alternativa se presenta, a su vez, una serie de variantes. ¿Quiénes deben hacer la revolución? ¿Cómo debe hacerse? ¿Hasta dónde debe llevarse la violencia? El problema de la violencia domina toda la problemática. Como hemos dicho, si no se aplica la violencia se puede hacer la revolución. Pero si se practica de manera sistemática y toda la organización política se basa en ella, el Estado se vuelve totalitario y esto contradice la alternativa elegida. En cuanto al problema legal, depende de las alternativas adoptadas.

No creemos equivocarnos si afirmamos que entre los presentes se encuentran partidarios de ambas alternativas, pero tenemos la impresión, por otra parte, de que con independencia de nuestros deseos individuales, debido a las condiciones objetivas del proceso histórico latinoamericano la transformación de nuestra sociedad y de nuestro sistema universitario se está realizando en muchos de nuestros países de manera progresiva.¹¹

Quisiéramos terminar, por eso, estas breves consideraciones con un análisis de los problemas que este tipo de evolución está ya planteando a nuestros sistemas universitarios y va a plantear cada vez más en un cercano futuro.

Creemos que dos son los problemas fundamentales a los que tendremos que hacer frente en los próximos años: 1) el problema de mantener la independencia de la institución universitaria, evitando el caos y logrando que el sistema sea académicamente eficaz; 2) El problema de eliminar la discriminación mediante un sistema participatorio que abarque masas de estudiantes cada vez mayores, sin caer en la dictadura de los elementos anteriormente discriminados, dictadura que presente el peligro de paralizar el sistema universitario y de hacerlo ineficaz.

En cuanto al primer problema, nos parece que un buen intento de solución sería el de elaborar sistemas legales que permitan a las universidades el

¹¹ Hay países en América Latina en los que existe una regresión orientada hacia un totalitarismo de derecha. Creemos que se trata de casos aislados, de carácter fundamentalmente negativo, que no podrán resistir indefinidamente el empuje de la historia.

máximo de autogobierno, pero sin permitirles llegar a una arbitrariedad descontrolada. En países como los nuestros no es infrecuente encontrar universidades que han sido fundadas por motivos de conveniencia política de grupos parlamentarios o del propio poder ejecutivo. Y a veces, aunque no siempre, estas universidades fracasan estrepitosamente entre el escándalo económico y el político. Si el sistema legal permite una libertad a toda institución universitaria, entonces es imposible evitar caos como el descrito. La única manera de hacer frente a este problema parece ser la de incluir dentro del sistema un elemento de control bajo la forma de un Consejo Nacional que logre prevenir el desencauzamiento de las instituciones universitarias nacionales o privadas.

Esta metodología tiende a imponerse cada vez más en los países en que el sistema legal establece la independencia del gobierno universitario. Su éxito depende de la relación que exista entre el control y la independencia. Para que esta relación no destruya la independencia, los Consejos deben tener una función de nuevo encauzamiento, y su poder de intervención debe limitarse a casos graves, rigurosamente especificados por la ley.

En cuanto al problema de la participación, es el que presenta visos más explosivos y dramáticos. Si la meta última es el modelo ideal en que no exista ya ningún tipo de discriminación, es indiscutible que la participación de los elementos del claustro debe ser total. Es también claro que la Universidad debe abarcar el mayor número posible de estudiantes. Toda eliminación es una discriminación. La creencia de que hay mentes superdotadas que merecen ser universitarias y mentes inferiores que no pueden adaptarse a las exigencias de la Universidad, es la más antigua, la peor y la más cruel de las discriminaciones.

Estas dos exigencias, empero, crean problemas cuya solución es en extremo difícil. La auténtica participación interna impone la participación no sólo de los estudiantes sino de los llamados trabajadores no docentes.

Esto, en principio, es justo. Pero en la realidad de la vida universitaria los trabajadores no docentes, debido a la injusta estructura de nuestra sociedad actual, no tienen la formación que poseen los estudiantes, y esto hace que sean siempre orientados por estos últimos en la toma de decisiones. La dificultad que plantea la participación es la siguiente: si la participación es plena, por ejemplo un gobierno tripartito en proporciones iguales, entonces se establece de inmediato el predominio de la voluntad estudiantil, y este predominio puede llevar a situaciones de tan extrema tirantez que sólo pueden ser resueltas de manera radical. O bien la Universidad se transforma en una institución cuya principal finalidad es luchar contra el sistema para reemplazarlo por un sistema totalitario, o bien se restringe la participación y la Universidad es regida por los profesores y ello significa conservar de una manera u otra el antiguo autoritarismo discriminador. La experiencia demuestra que el predominio estudiantil conduce inexorablemente a la transformación de la Universidad en un campo de violenta pugna de facciones donde el rigor

académico deja el paso al descuido en los estudios y a la desorganización administrativa. Pero si el cuerpo docente tiene un poder omnímodo sobre los estudiantes, entonces cae inevitablemente en el viejo elitismo que es precisamente lo que se quiere combatir. Nos parece que en relación al estado actual de nuestro proceso histórico, si no se escoge el modelo totalitario debe elegirse una legislación que permita la máxima participación estudiantil y laboral en el gobierno de la Universidad, pero sin que esta participación transforme a la Universidad en un centro de decisiones impuestas por los elementos no docentes. Esto significa lo siguiente: los estudiantes y los trabajadores deben participar efectivamente en las decisiones, pero sin establecer una dictadura, como sucede a veces en la práctica. La única manera de evitar esto, por lo menos en teoría, es que la legislación y el reglamento universitarios establezcan una mayoría profesoral en los consejos que permita tomar las decisiones en caso de conflicto insobrepasable. Los maestros universitarios adquieren, así, una inmensa responsabilidad histórica porque de ellos dependerán entonces dos cosas: 1) que la participación se practique realmente, sin que signifique el caos administrativo y académico y 2) que el sistema universitario se vaya orientando cada vez más hacia una realidad social no discriminatoria. La Universidad es la institución llamada a influir, de manera decisiva, en este proceso. Sólo una universidad con un concepto claro de la meta final, con auténtico prestigio en su ámbito nacional, con profesores y autoridades que sean capaces de encauzar la dinámica académica y administrativa hacia el modelo elegido, sin dejarse arrollar por las tremendas pasiones de todo tipo que se ejercen sobre ellos desde las más diversas direcciones, será capaz de cumplir la misión histórica que le corresponde. Creemos que se trata de una misión histórica porque, después de todo, no es insensato creer que el destino de América Latina es forjar una sociedad no discriminatoria en donde no se segregue a quienes creen que la libertad es la única vía para alcanzar la plenitud humana.

LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA Y SOCIEDAD

PROBLEMAS DE LEGISLACIÓN INTERNA

Comentario Oficial

Por Francisco J. SALGADO *
(Ecuador)

1. La ponencia del doctor Francisco Miró Quesada es importante y valiosa, especialmente en lo que al tema examinado se refiere: *Universidad y sociedad*. Contiene acertadas sugerencias en torno a la función de la universidad en el presente; y, de modo singular, respecto de su próximo futuro.

2. Se considera a la universidad como un reflejo de la sociedad en la que actúa. Por consiguiente, se mantiene el criterio de que las contradicciones, errores y anomalías que afectan a ésta repercuten, necesariamente, en aquélla. Que, para obtener una universidad que cumpla a cabalidad con su misión es menester, primero, transformar a la sociedad.

Es evidente que la estructura económica, política y social de un país determina la manera cómo esta institución puede servir o no al pueblo; y, realizar, con mayor o menor acierto, los objetivos que le corresponden. No obstante, aún, dentro del contexto social vigente en América Latina, la universidad puede contribuir al estudio de problemas de diversa índole y a la formulación de soluciones; y, si no le es dable asumir este rol, por lo menos puede organizarse en condiciones propicias que hagan factible la formación de un elemento humano dotado de un sólido espíritu social, de una acusada y firme ideología política que impulse el cambio, la transformación radical de la colectividad, para tornarla en una sociedad justa, en la que impere una auténtica igualdad humana.

En todo caso, la universidad ha sido y es “un centro de oposición y rebeldía, generadora de nuevos ideales”; “es y puede constituirse en una fuerza transformadora, que no puede mantenerse al margen del necesario cambio social que golpea las puertas de la historia”, según el pensamiento de un distinguido dirigente de juventudes de Ecuador. Una universidad que desarrolle una vigorosa acción social; que actúe junto al pueblo y a sus organizaciones realmente representativas, en defensa de sus principios y de sus derechos; que examine los problemas nacionales y formule sus soluciones valaderas, previo análisis de la realidad; que realice una seria investigación científica; que elabore cultura y la transmita, especialmente, a las clases popu-

* Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador; ex-Rector de la Universidad Central del Ecuador.

lares; que practique una política de evaluación y de crítica respecto de sus propios quehaceres y de los de las instituciones nacionales e internacionales, semillero fecundo de su acelerado perfeccionamiento, valla constante para las actuaciones equivocadas de estas últimas. Que oriente al pueblo en torno a los acontecimientos mundiales y nacionales. La universidad no puede permanecer indiferente en relación a los hechos que son parte de la problemática social. Debe expresar su criterio orientador en forma científica, técnica, razonada y debidamente documentada. Con rigurosidad académica, con claridad y entereza ha de pronunciarse sobre estos asuntos y ha de exponer soluciones concretas y efectivas. Junto a la denuncia, a la crítica profunda, a la admonición severa, establecerá tesis de solución en base a la verdad, sin ambages, sin concesiones, sin claudicar ante la fuerza de los intereses negativos, ajena a las consignas sectarias, exponiendo ideales elevados y trascendentes.

3. La sociedad actual está dividida en clases. Una minoría impone sus condiciones de privilegio y de explotación a considerables sectores de la población. Si estas mayorías se encuentran al margen de la educación, privadas de toda clase de bienes económicos, aniquiladas por la miseria y por la enfermedad; es imposible considerar a la universidad —institución inmersa en la realidad vigente— como una comunidad formada por elementos que dispongan de similares condiciones de vida; que participen, por igual, en el disfrute de los bienes culturales y de los de carácter económico que la ciencia y la civilización han puesto, respectivamente, al servicio de la humanidad.

Es indudable que corresponde a la universidad erradicar todo tipo de segregación; y, al contrario, propiciar el ingreso a la comunidad universitaria, justamente, de las personas marginadas, instaurar y observar una política de ayuda a aquellos que como resultado de una situación de injusticia social viven en condiciones oprobiosas.

4. Abordar el problema de la legislación universitaria implica examinar el vasto y complejo panorama de las realizaciones universitarias; y de los objetivos y de las finalidades que ella desea y propugna alcanzar. En otros términos es menester analizar "para qué se legisla". Qué funciones debe desarrollar la institución y a qué metas se propone llegar. Cómo se debe organizar a la universidad. Qué tipo de institución se aspira a establecer en América Latina. Qué modelo de sociedad se proyectó y cuál se alcanzará mediante la transformación correspondiente. En definitiva, qué clase de sociedad debe organizarse en la región y qué tipo de universidad ha de constituirse como parte de esta nueva sociedad. He aquí un campo de variadas perspectivas, de serias consideraciones, de necesarios análisis en todo lo atinente al futuro de América Latina y de su universidad.

Se acierta en esta labor cuando se recoge y examina el fruto de la experiencia; se analiza y se profundiza en los progresos y avances, en los logros y frustraciones que, respecto de la problemática universitaria, se han mani-

festado en el mundo. Las iniciativas fecundas, las innovaciones valederas, las realizaciones cumplidas constituyen un acervo valioso que puede servir de antecedente para continuar en el proceso de perfeccionamiento y de transformación universitaria.

Las consideraciones previas, las sugerencias interesantes, el examen crítico y profundo que en relación a estos problemas expone, insinúa y propugna el doctor Francisco Miró Quesada en su brillante ponencia, constituyen valiosas ideas, acertadas premisas, fecundos criterios, medulares planteamientos, a la postre, base certera para el examen exhaustivo y trascendente de asuntos tan importantes y complejos que se refieren a toda la problemática de la universidad. Es obvio que con relación a estos aspectos, será de indudable utilidad para el desarrollo, progreso y perfeccionamiento de esta institución, efectuar un intercambio de opiniones y de criterios; y, de ser posible, llegar a conclusiones esclarecedoras, orientadoras; o, por lo menos, a la determinación de objetivos y finalidades institucionales que despejen el panorama universitario en esta materia aún muy debatida.

5. Toda persona jurídica requiere de un ordenamiento normativo que determine su estructura orgánica, asegure su funcionamiento interno y proyecte sus relaciones con entidades similares. La universidad constituye una organización subalterna, en su aspecto meramente orgánico y no de sus proyecciones y fines, dentro del Estado. Por consiguiente ha de mantener su autonomía en términos que impliquen el ejercicio de una amplia facultad legislativa que la permita organizarse y funcionar según sus propósitos, en la generalidad de los casos, distintos de los que priman en la sociedad a la que ella pertenece. Por estas razones, adquiere importancia el examen de todo lo relativo a la fundación, organización y funcionamiento de esta clase de instituciones; aspectos, especialmente el último, que es indispensable subordinar a su propio albedrío y determinismo institucional; imperativo éste que se torna en realidad o se concreta en la facultad de legislar en el campo amplio que abarca toda la problemática universitaria que, especialmente, comprende los aspectos académicos, administrativos y económicos.

Aún cuando no se considere relevante el análisis de todo lo concerniente a la legislación universitaria, resulta útil el hacerlo, tanto más que éste es el tema central de la presente reunión.

Las universidades que gozan de autonomía instituida en forma constitucional, disponen de facultades legislativas generalmente amplias para organizarse y funcionar con prescindencia de la intervención de elementos extraños. Empero, aún en este caso, es indispensable referirse a las variadas situaciones en las que ellas pueden estar colocadas.

Determinadas universidades, dotadas de autonomía consagrada constitucionalmente, legislan supeditadas a disposiciones legales provenientes de organismos legislativos comunes. En este supuesto, esta atribución, en lo que a su extensión corresponde, resulta insuficiente, porque los reglamentos y or-

denamientos jurídicos que ellas dictan se sujetan o subordinan a estas disposiciones de carácter legal, circunstancia que obsta e impide toda posibilidad de reforma.

Además, hay universidades cuyas regulaciones provenientes de sus propios organismos se ponen en vigencia con la necesaria aprobación o sanción de organismos extrauniversitarios; y otras que no precisan de tal requisito para que sus resoluciones cobren obligatoriedad. Estas últimas, en lo que a esta aprobación o sanción concierne, dependen de organismos de diverso carácter: unos absolutamente extraños al ámbito universitario; y otros creados por propia decisión de las universidades y conformados con elementos exclusivamente universitarios.

Es tesis institucional la siguiente: la universidad ha de disponer de todas las facultades legislativas que la permitan organizarse en consonancia con su propio criterio institucional, habida cuenta de que sólo de esta manera puede llevarse a cabo un proceso de reforma que la ponga en condiciones de realizar todo aquello que está dentro de sus propósitos.

6. En la actualidad, son organismos extrauniversitarios los que establecen y fundan los institutos de enseñanza superior. Esta circunstancia merece una consideración muy especial.

En algunos países de América Latina, los gobiernos, por razones claramente perceptibles, crean, con extrema facilidad, institutos de enseñanza superior, con la finalidad de debilitar a los existentes; o de intentar el desprestigio de la institución como tal, puesto que a los nuevos organismos no se los provee de los recursos necesarios, hecho que determina que éstos no puedan cumplir, de modo cabal, con su misión. En otros casos, disminuyen los ingresos de las universidades existentes; o mantienen presupuestos iguales, para asignar rentas a estos nuevos planteles, obstando el debido funcionamiento de las primeras o impidiendo el desarrollo de estos últimos.

La fundación de universidades ha de emanar de la resolución o por lo menos del informe favorable de organismos de estricto carácter universitario. Las distintas universidades constituyen una sola institución encargada de organizar y de conceder a plenitud la enseñanza superior en cada país. En consecuencia, es a ella, a la que, como una atribución de su función legislativa, debe corresponder el aprobar, o por lo menos dictaminar, en lo relativo a la creación de los institutos de enseñanza superior. Este postulado, firmemente mantenido, impedirá invadir el ámbito universitario, al crear planteles de enseñanza superior paralelos a las universidades, tanto más que a los primeros se les dota, en otros casos, de cuantiosos recursos económicos, con la finalidad, por cierto jamás alcanzada, de que puedan competir con ella, con espíritu contrario al que profesa la universidad.

Es indispensable reflexionar acerca de la creación de estos institutos que se insertan en el ámbito de la enseñanza superior desde que abarcan carreras y conceden títulos que corresponden y han correspondido, históricamente, ins-

taurarlas y concederlos, respectivamente, a las universidades. Estas creaciones, incluso, dan margen a otras divisiones sociales, originan antagonismos entre grupos nacionales que afectan a la unidad de la sociedad y a la dinámica colectiva de cada país.

Por lo expuesto, estos institutos de enseñanza superior creados previo los estudios correspondientes, por organismos universitarios; o, por lo menos, en base al dictamen favorable de la institución de ese carácter, pueden incorporarse a ella, si éste fuere el caso, solamente con su auspicio, ya que a ella corresponde la dirección y coordinación de esta clase de actividades.

7. Constituye tendencia moderna la de organizar, con elementos universitarios, organismos superiores de enseñanza superior, con finalidades consultivas y de coordinación de las actividades de esta naturaleza.

Estas entidades son necesarias, pues a través de ellas se puede realmente obtener que las universidades de un país puedan constituirse, a la postre, en una sola institución que persiga similares objetivos; que, en lo posible, adopte una semejante organización; y que observe una política común, tanto en su quehacer interno como frente a organismos del poder público que pretendan intervenir en sus actividades.

Las universidades, aisladamente, no pueden defender su autonomía e independencia. Es menester que actúen solidariamente en la consecución y protección de sus atributos esenciales que son el único aval de su autonomía.

Por otra parte, estos organismos conformados con elementos universitarios, designados directamente por estos planteles de enseñanza superior, con funciones legislativas de simple coordinación, en unos casos; y de decisión, en otros, por cierto muy limitadas, hacen factible que todo lo relativo al ordenamiento de los estudios, a la concesión y reconocimiento de títulos, etc., etc., aspectos éstos generalmente regulados por leyes provenientes de organismos legislativos comunes, pueden ser arreglados en ejercicio de su autonomía, con evidente espíritu universitario.

En consecuencia, bajo todos estos antecedentes y dentro de estas condiciones es acertado el ejercicio de esta función consultiva y legislativa, por parte de organismos que preservan, celosamente, la autonomía institucional y la vigorizan, como fruto de una política solidaria.

Además, estos ordenamientos generales emanados de un organismo superior de carácter universitario facilita a los estudiantes la continuación de sus estudios, cuando se incorporan a otra universidad. De otra manera surgen graves problemas que los afectan notablemente, problemas derivados de la diferencia de planes de estudio y de la variación que se presenta en lo concerniente a los requisitos de obtención de grados académicos.

Finalmente, estos organismos pueden auspiciar programas de investigación de los problemas de carácter nacional, los que, aisladamente, no pueden ser examinados por cada universidad, por falta de recursos humanos o de tipo económico.

8. Es indispensable determinar el ámbito legislativo, es decir, circunscribir o determinar las áreas o campos en los que actúa la universidad.

En este aspecto, es obvio que la facultad legislativa abarca todo aquello que dice relación con la estructura orgánica y con el funcionamiento de las universidades. En términos más concretos, corresponde a la universidad organizarse a sí misma en los aspectos: académico, administrativo y económico. Arreglar todo lo concerniente a la extensión universitaria, a la investigación científica; y a las relaciones que debe mantener con las demás universidades.

En caso de que la universidad disponga, en forma amplia, sin limitaciones de ninguna clase, de la facultad legislativa que le permita no solamente gobernarse autónomamente, sino organizarse de la manera que estime conveniente a sus fines y propósitos, es indispensable ejercer esta facultad con seriedad, severidad, prudencia y acierto correspondientes.

Si los organismos de elección y de dirección se conforman de la manera que sus órganos legislativos lo determinan; si la proporción de los representantes de los elementos que componen la institución queda a juicio de tales organismos; si los derechos y obligaciones de profesores, trabajadores y estudiantes están regidos por normas de fácil expedición y cambios; si todo lo atinente a las pruebas de suficiencia y a los requisitos de obtención de títulos queda librado a la decisión de la mayoría que gobierna a la universidad, es necesario evitar toda suerte de exageraciones y excesos, puesto que éstos pueden conducir al desprestigio institucional y a situaciones de inestabilidad, y hasta de actos que afecten gravemente a la continuidad de su funcionamiento.

El asumir estas atribuciones conlleva la necesidad de ejercerlas con un aguzado sentido de responsabilidad. Es necesario actuar con la necesaria seriedad académica, con la debida seriedad institucional para no colocar a la institución en situaciones anormales que afecten, no sólo al éxito de sus labores, sino a su propia permanencia y autonomía.

Estos excesos pueden dar lugar a intervenciones gubernativas que no solamente contradicen el espíritu, felizmente ya consolidado en esta parte de América, favorable a la autonomía universitaria; sino que, además, detienen su proceso de transformación y progreso; y, aún más, anulan las conquistas alcanzadas con esfuerzo y sacrificio.

La universidad que conquista su plena autonomía, adquiere, por esta circunstancia, una responsabilidad mayor. Profesores, alumnos y trabajadores están, seguramente, compenetrados del criterio de que se debe organizar a la universidad en armonía con los requerimientos de la reforma universitaria; como una institución de enseñanza superior, de contenido y de alcance social, cuyos objetivos y finalidades deben ser alcanzados y satisfechos con un acusado y sincero espíritu universitario.

9. Importante es todo lo relativo a la composición e integración de los organismos universitarios de carácter legislativo. Es evidente que a ellos pertenecen profesores, trabajadores y estudiantes; es decir que en su seno deben estar

representados todos los sectores y elementos que hacen la universidad. El co-gobierno de la universidad no puede estar librado, únicamente, a la intervención de docentes y discentes, sino también a la de empleados y trabajadores que hacen posible el éxito de la gestión universitaria.

Si las universidades defienden los derechos de los trabajadores, no se concibe que, internamente, subestimen a éstos, manteniéndolos alejados de toda decisión, que cualquiera que sea su naturaleza, requiere ser dictada con su importante concurso.

Desde luego la presencia de alumnos y trabajadores ha de responder a un criterio de gobierno universitario que mantenga la estabilidad institucional y que no conduzca a la universidad a situaciones de inestabilidad y de caos, por tratar de establecer condiciones propicias para sus intereses, pero contrarias a la seguridad institucional.

Respecto de la cita que se efectúa en el Ecuador entre los países cuyas universidades mantienen una representación estudiantil menor al tercio del número de profesores, no es exacta. Desde hace mucho tiempo la representación estudiantil ha sido de un cincuenta por ciento del personal docente, en el pleno eleccionario. Últimamente, en varias universidades ecuatorianas, la representación estudiantil es paritaria, es decir, igual a la de los profesores. Además, se consulta una representación de los trabajadores igual al veinticinco por ciento de los docentes. Y esta participación, tanto de estudiantes como de profesores no es solamente en los organismos de carácter electivo sino en todos: de administración, dirección y decisión.

10. Resultará interesante y útil, en esta reunión, intercambiar experiencias en torno al procedimiento legislativo. No es posible delinear etapas precisas y claras relativas a la actividad legislativa porque éstas dependen de la organización de cada plantel de enseñanza superior.

Todo lo que se refiere a la iniciativa en la formulación de estatutos, reglamentos y disposiciones normativas de carácter universitario y, consecuentemente, en lo atinente a su reforma, depende de la organización de cada universidad. De igual manera el procedimiento que debe observarse, los informes que se precisa de los organismos técnicos, para que la facultad sea ejercida en condiciones de brevedad y acierto.

11. Se precisa de una legislación general para regular el funcionamiento de organismos de igual jerarquía y de similar configuración estructural, así como para ordenar todos los aspectos que requieren de una idéntica consideración institucional. Funcionamiento de facultades, escuelas, institutos, problemas de docencia, ordenamientos administrativos, derechos y obligaciones de profesores, trabajadores, y estudiantes; todo lo concerniente a los requisitos y pruebas de suficiencia y de promoción, así como de títulos y grados de carácter académico, etc., etc., merecen una igual regulación; y, por tanto, están reglamentados en forma común.

Este criterio no se opone, desde luego, a que se dicte una legislación particularizada que se refiera a organismos o funcionarios que, por su estructura organizativa o por sus actividades, respectivamente, requieren de normas específicas y singulares en lo que a su configuración reglamentaria y actividad funcional respectivamente, concierne.

12. Como parte de los organismos de planificación universitaria, se consulta, generalmente, la existencia de una comisión o una división que atienda el aspecto relacionado con la preparación de proyectos de carácter legislativo. Dentro de los cambios y de los nuevos diseños de la organización y funcionamiento de la universidad, se contempla, también, el relativo a la función legislativa; tanto más que son organismos de esta naturaleza los que pueden conformar, a través de reglamentos, los esquemas y proyectos de transformación y desarrollo de las universidades, concretarlos en ordenamientos jurídicos que los hagan obligatorios y de observancia cabal.

La transformación universitaria, la reforma de los planteles de educación superior requiere de esta función para tornar en realidad sus proyectos y anhelos de mejoramiento institucional.

Modernizar su legislación, estatutos y reglamentos constituye una parte importante de tal labor. Todo cambia, se modifica y transforma. Esta labor debe producirse en forma ágil, dinámica y oportuna, sin sacrificar, empero, el necesario estudio y acierto, en las resoluciones pertinentes.

13. Constituye, desde hace mucho tiempo, tesis y aspiraciones universitarias: la de obtener una autonomía económica, es decir contar con un patrimonio propio, para no depender, aún en este aspecto, del Estado.

Lamentablemente, esta conquista no ha sido aún alcanzada. Las universidades funcionan con fondos económicos, en su mayor parte, si no en su totalidad, asignados por el Estado. Debe proseguirse en la cruzada destinada a obtener esta autonomía que garantiza, realmente, el funcionamiento independiente de estas instituciones de enseñanza superior.

En la actualidad, como parte de la función legislativa, se comprende la facultad de aprobar sus presupuestos, es decir, la de efectuar una distribución de las asignaciones económicas que le corresponden.

En suma, los correspondientes organismos universitarios, con prescindencia total de elementos extraños a su actividad, dictan los presupuestos que regulan su vida económica; presupuestos que rigen y se ponen en vigencia, sin la aprobación o sanción de otros organismos del poder público. De modo contrario este poder intervendría, directamente, en la vida de la universidad; e, incluso, podría paralizar sus actividades.

14. De existir un solo organismo legislativo, es dable contar con una legislación completa, sistemática y eficiente. De ser varios los órganos legislativos de carácter universitario, es posible que se dicten normas contradictorias, in-

orgánicas, que respondan a diversos criterios; y que, por consecuencia, creen problemas aun dentro de la misma universidad, originados en excesos u omisiones producidos en el cumplimiento de tal labor.

Por consiguiente, sólo bajo el supuesto de que existan diversos organismos de esta materia, se puede llegar a confrontar las dificultades anteriormente anotadas.

Además, si existe la necesaria celeridad en el trámite legislativo —como parte de la comisión de planeamiento universitario— corresponde, periódicamente, codificar toda la legislación universitaria, para que ésta pueda ser fácilmente consultada por las personas que forman parte de los organismos directivos de la institución y por todos los elementos que de ella forman parte.

De otra manera, estatutos y reglamentos, frecuentemente reformados, constituyen el semillero de dificultades en lo que a su aplicación concierne, habida cuenta de que estas reformas, en ocasiones no se las aplica porque simplemente se ignora su existencia.

Esta labor codificadora, evidentemente, está comprendida dentro de la de carácter legislativo, pero es necesario verificarla, por las razones expuestas.

15. Será de evidente utilidad el disponer, de inmediato, de estatutos, ordenanzas y reglamentos, fruto de la legislación universitaria. Es indispensable establecer algún procedimiento que haga factible el intercambio de la legislación vigente y de las reformas y modificaciones que se produzcan en cada universidad, para mutuo aprovechamiento de todas estas instituciones, puesto que los cambios y reformas de unas podrán servir de base a las otras, en su afán de impulsar y mejorar el proceso de reforma universitaria.

LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA Y SOCIEDAD

Comentario Oficial
Por Vicente CASANOVA *
(Venezuela)

El autor de la ponencia, profesor emérito de la Universidad de San Marcos de Lima, doctor Francisco Miró Quesada, plantea muy bien el problema central al que debe buscar salida esta reunión de la UDUAL, pero no lo resuelve, por cuanto dedica su trabajo a lograr la superación de otro problema conexo.

Desde luego, estamos de acuerdo en que no se puede legislar bien sobre las universidades sin conocer cuáles sean las funciones de estas instituciones y, sobre todo, sin definir su misión. Y esto es lo que ha debido concretar el ponente *ab-initio*, para después recomendar la legislación que más conviniera a esos cometidos. A nuestro entender no lo hizo, pues dedicó todos sus amplios conocimientos sobre la materia, que revela la magnífica tipología de las legislaciones internas de la universidad latinoamericana que presenta, a combatir lo que él considera su rasgo general y característico, la acción discriminatoria.

No compartimos la idea que asoma el ponente sobre el destino de la universidad en los países socialistas, que las llevaría a desaparecer, por esa su acción "discriminatoria", una vez que se alcance el tránsito del socialismo al comunismo. Nosotros creemos que tanto en los países capitalistas como en los socialistas la función de la universidad es permanente e imprescindible. Para justificar esta creencia nos permitimos expresar nuestra opinión sobre las funciones y la misión de las universidades en América Latina y en los países socialistas.

Las universidades son instituciones comprometidas con la afirmación de las naciones. De ellas, de su buen funcionamiento, depende más que de cualesquiera otras la total liberación de los países atrasados, como que sin cultura, sin ciencia y sin técnica no podemos aprovechar debidamente los recursos humanos y naturales con que cuentan éstos, y la cultura, la ciencia y la tecnología, como patrimonio que se conserva y renueva, corren a cargo de aquéllas. Recuperados el hierro y el petróleo, en Venezuela, por ejemplo, importa mucho lograr romper o minimizar los vínculos que condicionan nuestro desarrollo a la cultura, la ciencia y la tecnología de los países industrializados. Y ésta es, precisamente, la labor que corresponde a las universidades. Sino que con universidades en crisis como las nuestras, la tarea de asimilar, conservar y enriquecer la cultura, la ciencia y la tecnología es muy difícil de cumplir.

* Rector de la Universidad de los Andes.

La crisis resulta de su inhabilidad para colocarse como motor fundamental de la elaboración teórico-práctica de una estrategia de desarrollo, desde la cual las distintas sociedades nacionales pueden responder a los problemas concretos planteados por una situación de atraso y dependencia, que se expresa en subordinación a las economías desarrolladas, debilidad de los programas de transformación industrial y diversificación económica, ineficacia de las propuestas de modificación del agro, imposibilidad de contener el marginamiento de gruesos sectores sociales y de incorporarlos plenamente a las tareas económicas, incapacidad de proveer al colectivo nacional de la instrucción indispensable y de las herramientas culturales mínimas con las cuales descifre su experiencia histórica y haga frente a los avances de la humanidad.

Vinculadas a formas institucionales anacrónicas que obstaculizan su conversión en centros dinámicos de la investigación de los distintos requerimientos científicos, tecnológicos y culturales de la sociedad, y de experimentación de las respuestas alternativas para estos requerimientos; determinadas por concepciones insuficientes para la formación de sus conglomerados humanos de acuerdo con el aprovechamiento pleno de sus aptitudes y capacidades, las universidades latinoamericanas y, por supuesto, la universidad venezolana, resultan igualmente afectadas por el crecimiento de los contingentes humanos que aspiran a ingresar a su seno y frente a los cuales se hallan empequeñecidas físicamente y debilitadas en sus posibilidades de suministrar adiestramiento coherente y eficaz.

En este complejo de situaciones, progresivamente ven alejarse la oportunidad de cumplir con el objetivo de ser la base de la capacitación técnica de cuadros altamente calificados necesarios para la dinámica del desarrollo autónomo; de ser vehículo de promoción del saber científico y tecnológico y de su utilización para la resolución de los problemas nacionales; de ser un núcleo cultural movilizador de la renovación de modos de vida, al facilitar el diseño y la práctica de aquéllos a través de los cuales sea posible lograr una autenticidad permanentemente enriquecida y establecer nuevas y más justas formas de relación con la sociedad.

Por ello, la tarea impostergable que tiene planteada la universidad en nuestras sociedades se halla ligada con la búsqueda de las opciones teóricas y prácticas a partir de las cuales sea posible su reestructuración institucional y su adecuación al cumplimiento de sus objetivos internos y de sus objetivos nacionales.

En esta búsqueda tiene importancia la consideración de experiencias desarrolladas en naciones con contextos económico-sociales diferentes a los nuestros, y más cuando éstas han enfrentado en sus comienzos y hasta hace poco situaciones relativamente parecidas a las locales, frente a las cuales dieron respuestas satisfactorias y pudieron, por lo demás, organizar una universidad y un sistema educativo eficaz en el cumplimiento de aquellos objetivos. Y en ese horizonte debe ubicarse nuestra observación exploratoria de los sistemas universitarios y de educación superior de los distintos países socialistas. Ellos,

indudablemente, han conseguido hacer de las universidades instancias dinámicas de adiestramiento y de calificación de los contingentes necesarios al desarrollo nacional y se han integrado plenamente a él.

Aunque los países socialistas constituyen una totalidad heterogénea, en la cual cada uno de ellos presenta una problemática singular y ofrece opciones prácticas no siempre comunes, el hecho de estar inscritos en un basamento idéntico (la planificación global de la sociedad) y de proponerse objetivos históricos similares, hace posible la generalización de los criterios más importantes que rigen el funcionamiento de sus sistemas universitarios, que vale la pena destacar aunque sea sintéticamente:

1. En los países socialistas el sistema educativo en general, y el superior en particular, definen sus criterios y objetivos a partir de la comprobación de las necesidades económico-productivas y científico-culturales de la sociedad. Tratándose de sociedades cuyas actividades básicas cobran existencia en los marcos de la planificación, el señalamiento de las necesidades de recursos humanos, los niveles y las formas de adiestramiento, la organización académico-institucional y los mecanismos prácticos descansan en aquella comprobación, la cual permite ordenar las programaciones educativas para responder coherentemente a dichas acciones. Es, pues, una educación objetivada en la planificación de la sociedad y organizada para atender a los requerimientos de dicha planificación.

2. Esta circunstancia obliga a su sistema educativo a ser una estructura integral, en la que los distintos niveles guardan una relación directa y funcional en su conexión interna y en su conexión con la sociedad en general, características que hacen que dicha estructura opere con eficacia en el descubrimiento de aptitudes y en la movilización de capacidades, y que permiten un fluido coherente en los niveles al controlar el crecimiento matricular y organizarlo de acuerdo con las aptitudes y capacidades evidenciadas por los educandos, con las posibilidades reales del sistema y con las necesidades de la sociedad. Un sistema organizado de tal forma difícilmente puede presentar los problemas que aquejan a los sistemas latinoamericanos: crecimiento anárquico e incoherente de la matrícula, sin conexión con las necesidades del país, concentración de determinadas áreas, etc.

3. Su concepción general facilita una estructuración institucional del saber en la que los conocimientos científicos, tecnológicos y el patrimonio cultural de la sociedad mundial encuentran mecanismos de incorporación permanente. Siendo esto así, aquellos países difícilmente quedan marginados de los avances experimentados en otros contextos socio-económicos. El sistema universitario y de educación superior se estructura posibilitando la presencia de todos los campos del saber y el desarrollo a partir de estos nuevos campos.

4. Esta concepción se funda en el establecimiento de que las prácticas fundamentales inherentes al sistema educativo (enseñanza, aprendizaje, investigación) deben estar destinadas a la emisión y recepción del saber global,

con la finalidad última de su aplicación a la resolución de la problemática nacional.

5. Teniendo el sistema educativo socialista su razón de ser en el señalamiento anotado arriba, el saber no es transmitido como mera información abstracta sobre los distintos campos teóricos, sino tratando siempre de verificar su eficiencia en la capacidad demostrada para evaluar y resolver situaciones reales. Por ello, el aprendizaje está siempre relacionado con los problemas de la sociedad nacional y directamente integrado a las actividades en las distintas esferas de su dinámica: enseñanza ligada a la producción, investigación universitaria para la industria nacional, etc.

De acuerdo con esta concepción, que identifica las funciones y la misión de las universidades en los dos mundos ideológicos en que se divide la humanidad, a la legislación le corresponde asumir el propósito de adecuar las labores institucionales a las necesidades de cada país y constituir universidades autónomas o dependientes en la medida en que la autonomía o la dependencia las atiendan mejor.

PROBLEMAS DE LEGISLACIÓN INTERNA

Comentario Oficial

Por Fernando HINESTROSA *
(Colombia)

1. Por honroso encargo de la Comisión Organizadora y del señor Rector de la Universidad Central del Ecuador, me corresponde presentar comentario oficial a la ponencia que sobre el tercer tema de la reunión elaboró el profesor Francisco Miró Quesada. Cumpló gustoso esa tarea, con el mejor deseo de éxito de este encuentro cuya importancia se manifiesta de por sí en el tema, de actualidad palpitante, y se realza por el ámbito y la oportunidad en que se realiza: con él la universidad latinoamericana se asocia a la conmemoración del sesquicentenario de vida republicana de aquella casa de estudios, puntal definitivo en la formación de la intelectualidad ecuatoriana y guardián insomne de las libertades públicas y de la independencia nacional en su patria y en el continente.

2. El profesor Miró Quesada, ampliamente conocido y admirado por la riqueza de su cultura, la claridad de su talento y la independencia de su conducta, desarrolla el tema de *Legislación universitaria y sociedad* en un trabajo denso, macizo y sistemático que me atrevo a resumir así, para los fines de este comentario:

De entrada debe indagarse cuáles deben ser las funciones de la legislación universitaria, y la respuesta depende de lo que se crea que debe ser una universidad, lo que, a su turno, gira en torno de: cómo debe ser la sociedad y cómo debe ser la universidad en relación con dicha sociedad.

Determinar un modelo ideal de legislación universitaria exige un análisis crítico previo de los sistemas existentes, para el cual bien puede prescindirse de todo recuento histórico.

Los tipos de legislación universitaria actuales se ubican con relación a las realidades sociales respectivas. A la vista se tienen los sistemas capitalistas y los sistemas socialistas y, dentro de unos y otros, países desarrollados y países en desarrollo. Situaciones todas ellas que se proyectan en la realidad universitaria.

La diferencia ideológica entre los regímenes capitalistas y los socialistas en lo que a universidad se refiere, consiste en que en los primeros la universidad es considerada como una institución de carácter permanente

* Rector de la Universidad Externado de Colombia.

que desempeña una función social determinada, mientras que en los segundos es una institución transitoria que debe desaparecer con el paso al comunismo, toda vez que fundamentalmente es la expresión máxima de un sistema social discriminatorio.

En cuanto a la organización se tienen los tipos de universidad clásica, repartida en facultades y las formas modernas de departamentalización, con posibilidad de combinaciones múltiples.

Una calidad institucional que se refleja en la legislación es la de la dependencia o independencia de la universidad, de acuerdo con su mayor o menor poder legislativo y la llamada autonomía para disponer de sus asuntos propios. En los sistemas socialistas la Universidad es dependiente por la definición.

Desde un punto de vista complementario la universidad es abierta o cerrada, al compás de la participación en su orientación y gobierno de elementos extraños a sus propias fuerzas. A propósito se pueden apreciar movimientos encaminados a una mayor independencia de la universidad y a la participación de quienes la componen, como también otros dirigidos a la presencia de fuerzas extrauniversitarias. Este tipo de intervención no es significativa en América Latina.

Destaca en seguida el autor el movimiento cultural chino en cuanto se manifiesta más decidido a eliminar la discriminación, basado en el entrenamiento del estudiante y su retorno al servicio en su sede de origen, con un espíritu colectivo y de solidaridad.

Luego se propone la interrogación de para qué se elige una cualquiera de las alternativas de dependencia o independencia de la universidad, teniendo en cuenta que el ideal indica la desaparición de toda clase de discriminaciones. Y en ese sentido afirma que el sistema actual es inadecuado en cuanto discriminatorio, con expresiones más fuertes en su imposibilidad de atender la irrupción masiva de nuevas gentes, con toda su secuela de dificultades y el agravamiento de la discriminación por los factores sobrevenidos.

Señala la apertura sencilla de tomar como modelo perfecto el de la sociedad sin discriminaciones de ninguna índole, que presupone una organización socialista, a la vez que la libertad efectiva de los hombres que la componen, si que también una vía revolucionaria y violenta para lograr el tránsito. Dentro de esa concepción habría, además, que aceptar un régimen totalitario y una universidad dependiente, que si bien serían esencialmente transitorios, no ofrecen garantía de que el fin propuesto se alcance con tales medios, en la misma medida en que dentro de las manifestaciones apreciables en los sistemas socialistas puede palpase un retorno evidente a la discriminación, así se fundamente en factores o razones distintos de los habituales.

En el ámbito de tales tipos, de proceso acelerado, sin duda, el sistema chino es el que, a sus ojos, se ofrece como mejor.

Pero, pensando en soluciones menos drásticas, ¿cuáles serían las etapas? ¿Pueden ellas cumplirse en los sistemas constitucionalistas? ¿Serán menester revoluciones parciales? ¿Y quiénes deben hacer la revolución?

En todo caso, continúa el ponente, las alternativas no totalitarias deben proponerse: mantener la independencia de la institución universitaria, evitando el caos y logrando eficacia académica, y eliminar la discriminación con la participación de masas crecientes de estudiantes, pero sin aceptar una especie de dictadura de éstos, que paralizaría y haría ineficaz el sistema universitario.

En ese mismo orden de ideas sugiere la necesidad de un Consejo Nacional Universitario, como instrumento adecuado para evitar desvíos, abusos y fracasos de instituciones que no sepan desempeñarse en la conducción de sus destinos propios.

Así, por último, el autor insiste en la necesidad de la mayor independencia del gobierno universitario respecto de poderes extraños, y en el campo interno, en la de la mayor participación estudiantil y laboral, sin soslayar los riesgos de la demasía de poder de estos sectores, pero como el medio más apropiado para el avance hacia la no discriminación.

3. Con todo comedimiento creo procedente algunas observaciones y adiciones a la exposición comentada:

Ciertamente la legislación, cualquiera que sea la materia sobre la cual se vierta, expresa o procura expresar, con la mayor fidelidad posible el sistema político en el cual se expide y a cuyas orientaciones responde, como también a cuya aplicación y ejercicio tiende. Pensando en términos de legislación universitaria interna, es decir, de las normas que en cada Estado rigen la constitución, organización y funcionamiento de la universidad, es obvio que en ellas se plasma, de una parte la ideología imperante, y en oportunidades los conflictos y transiciones ideológicas en curso, y de otra una concepción más o menos técnica de la organización y la administración de la universidad como entidad o establecimiento de cultura y de servicio.

En esa forma es evidente que, partiendo de los principios políticos fundamentales del Estado, en la actualidad, y ello es cierto en el caso de la América Latina, coexisten dos sistemas: el de democracia representativa, con tendencia liberal, y el socialista. Y que en aquél, con fluctuaciones derivadas, ora del grado de desarrollo económico, político y social de la nación, ora de su mayor o menor distanciamiento real de las declaraciones doctrinarias y de los textos legales, la universidad es un centro de recepción, acrecimiento y difusión de la cultura, la ciencia y la técnica, con función inmediata de preparación profesional, y exigencias de investigación y de visión crítica del pasado y del presente, con reconocimiento adicional de su tarea prospectiva. En tanto que en el sistema socialista, la universidad, siendo también instrumento de formación cultural, ante todo, ha de cumplir la misión de formación ideológica,

con cumplimiento estricto de las labores que le encomienda la autoridad política y en la forma que ella lo indique.

En tales términos, mientras que en los regímenes liberales, la universidad tiende de por sí a la autonomía, siendo a lo menos doctrinariamente anómala su dependencia, y la disminución de las discriminaciones sociales se procura por la vía de la cultura y la habilitación para el trabajo, con la mente puesta en la formación del ciudadano, en los socialistas se considera que, dentro del proceso revolucionario, y hallándose el poder central en manos de quienes tienen el deber de eliminar la explotación y siendo su línea adecuada, la universidad no puede menos de ser dependiente de aquel poder, pues no es concebible el enfrentamiento.

A propósito de dicha contraposición es ineludible la pregunta de si la ciencia, la cultura, la técnica, el pensamiento, no son y deben ser necesariamente críticos, aun cuando la duda resulte políticamente inoportuna.

El tipo socialista de universidad, con la variante señalada en la ponencia, propia de la República Popular China, se asienta en la concepción política correspondiente a tal sistema y funciona con un innegable centralismo, dentro de una gran disciplina exterior e interior, estimulada por el fervor colectivo y la severidad de las reacciones ante el bajo rendimiento o el desacato a la orientación prevaleciente. Al paso que su administración reproduce en términos generales el esquema general.

En cuanto atañe a la universidad en los países latinoamericanos restantes, no puede perderse de vista su evolución histórica, de referencia necesaria para comprender más a cabalidad su estructura, su composición y su funcionamiento, como tampoco los planteos constitucionales, ya estudiados en el tema I de esta conferencia, ni la heterogeneidad de las instituciones que funcionan en la actualidad.

Iniciada y mantenida la universidad hasta los inicios de la vida republicana, y en algunos casos hasta tiempos más tardíos, como establecimiento real y pontificio, su dependencia de ambos poderes coaligados en función de una concepción político-religiosa crea un hábito de ausencia de autonomía, que por cierto no excluye la participación, en oportunidades decisoria de los miembros de la comunidad, al margen del patronato, en el bien entendido de su fidelidad a la doctrina imperante. Así no resulta extraño que en los tiempos y lugares en los cuales el Estado asumió el control de la universidad, hubiera procedido como sustituto de la autoridad anterior, desempeñando una función análoga, aun cuando con una orientación política diferente, con escasas excepciones en cuanto a la participación efectiva o real de la comunidad universitaria en la toma de decisiones concernientes a ella.

Es sólo mucho tiempo más tarde, como se destaca en el análisis del problema en su aspecto constitucional, cuando la lucha por la autonomía y la participación adquiere relevancia y sentido político y social, con miras a extender el acceso, a modernizar el temario y la metodología de la educación, y a destacar la misión crítica de la universidad. Y más tarde aun cuando se

comienza a pensar en la organización, la dotación y la administración universitarias como necesidades apremiantes para la efectividad de los propósitos generales y el rendimiento del trabajo interno.

Insistiendo en reflexiones precedentes, una vez que, observada la constitución, se puede saber si la universidad es normativamente autónoma y en qué grado, y si se consagra la libertad académica, y en qué condiciones y grados, es procedente encarar la realidad de tales declaraciones. Y a propósito debe reconocerse el hecho de que en la actualidad, prácticamente en todos los países coexisten universidades oficiales y universidades privadas, con el agregado de que dentro de aquéllas las hay nacionales, de los Estados, provincias o departamentos, algunas con un mayor grado de autonomía y otras más dependientes de la autoridad política respectiva; y que dentro de las privadas las hay laicas, fundaciones o corporaciones o asociaciones, como también religiosas, con régimen jurídico diferente, remitido en buena parte al derecho canónico, con diferencias en su reconocimiento y trato por parte del Estado, según la manera como anden reguladas las relaciones con la Iglesia.

Esta situación exige indagar acerca de la presencia o ausencia de normas sobre la educación superior en general o la universidad en particular, y en qué campos, y en la función y amplitud de las mismas: requisitos para el establecimiento de universidades, para la apertura de carreras, cursos de post-grado, expedición o colación de títulos y grados, programas básicos, organización interna, metodología, apreciación del rendimiento escolar y desde la propia institución en sus diferentes áreas.

En este rumbo vienen a la mente figuras tales como Consejo Nacional Universitario, homologación de los estudios, títulos y grados por el Ministerio de Educación y por la Universidad Central, asociaciones de universidades y de facultades.

Con una inquietud múltiple apremiante e ineludible: ¿Cómo compaginar la libertad académica, básica para el trabajo universitario, con la seriedad, responsabilidad y efectividad del trabajo universitario y el cumplimiento de la función social propia de la educación? Porque si en la teoría y en el ámbito de las solas disposiciones legales o reglamentarias puede aparecer sencillo el manejo de estos problemas, en la práctica no es fácil distinguir la censura técnica o científica de la discriminación política como tampoco la aprobación de una preferencia de esta índole. A tiempo que es apremiante la preparación de las nuevas generaciones, cuyo asedio no da espera, y delante del cual la universidad en general, podría decirse que en ningún país, está en condiciones de responder ni en cuanto al número, ni en cuanto a la calidad y a la variedad de la demanda. Pero ¿quién debe concebir esas normas y esas pautas? ¿La autoridad política? ¿La universidad oficial o la mayor dentro de las varias? ¿El concierto universitario?

A propósito de la universidad privada, que a primera vista se manifiesta como menos dependiente, no escapa, en numerosas ocasiones, al reproche de ser menos receptiva a la participación de los elementos que la integran,

menos asequible a las distintas capas sociales, en razón de sus precios, y hallarse más expuesta al influjo de fuerzas extrañas a la universidad, si posible interesadas en profesionales más a la medida de sus criterios, no siempre coincidentes con el espíritu general o con el pensamiento de avanzada. En verdad, y sin perjuicio de incursiones con base legal o carente de ella, por parte de la autoridad, central o delegada, la universidad no oficial es a todas luces más independiente del poder político, y si se quiere, ésa ha sido su razón de ser, como reacción ante las escaladas gubernamentales sobre las universidades oficiales. Empero, con retorno a la inquietud anterior, es palpable y cada vez más frecuente la tendencia de los gobiernos a penetrar en los asuntos internos, con razones o pretextos, favorecida no pocas veces por visiones parciales, cuando no oportunistas.

En este campo es preciso distinguir entre la autonomía de la universidad en todo lo que a ella concierne en su ámbito propio, y la intervención del Estado en lo relativo a la formación de los estudiantes y a los fines sociales de la cultura, como lo predica la constitución colombiana de 1936 (artículo 41). Y, precisando más el tema, forzosa y urgente es la distinción entre el gobierno y el Estado, por cuanto la de éste implica por lo general la participación del Congreso.

Pasando a las universidades oficiales, aun cuando en algunos países existe sólo una o un solo tipo de institución, nacional, en otros se dan a un mismo tiempo universidades de origen oficial, dentro del sistema administrativo, con variedades derivadas de su erección nacional o por parte de los Estados, provincias o departamentos, con lo cual se involucra dentro del problema el régimen más o menos federativo o centralista del Estado, fuera de que la constitución o la ley, general o estadual, pueden establecer y de hecho establecen formas diferentes.

Sin embargo de tal variedad, y la ponencia lo advierte con tino, a despecho de la autoridad política que ejerzan los poderes correspondientes, lo interesante es medir el grado de dependencia en que se encuentran las universidades, que en últimas todas la padecen, y a qué responde dicha dependencia en todo aquello que contraríe, impida o limite el cumplimiento de los fines genuinos de la institución universitaria.

En no pocas oportunidades, y esto es preciso anotarlos sin rodeos, el desgreño administrativo, la incontinenencia en el gasto superfluo o ligero o el desorden académico y aun la falta de funcionamiento de las universidades, invitan al poder público a intervenir y a proceder con supresión de una autonomía, que desperdiciada, sirve de acicate a la arbitrariedad o de explicación a ella, máxime si, como ocurre por lo general, se anuncia como medida forzada por las circunstancias y estrictamente transitoria.

En tal sentido también viene a la mente la idea de normas generales sobre administración, elaboración de presupuesto, control previo y posterior de los gastos, a la vez que sobre régimen laboral, escalafón, honorarios, sueldos y prestaciones, materia ésta del Tema II de la Conferencia. Inquietud tanto

más viva cuanto que regularmente la adscripción de la universidad al establecimiento público ordinario hace que la administración y el manejo de los fondos se sigan por los patrones comunes, engorrosos y pesados que impiden un funcionamiento ordenado y ágil de la institución y atender oportuna y adecuadamente a sus necesidades, de orden bien diferente de los de la administración ordinaria, con posibilidades de emplear, como analogía más a la mano, el régimen de las empresas públicas.

La mayor o menor dependencia o autonomía de la universidad se manifiesta en su competencia normativa, en su poder de legislación interna, dice la ponencia. Y ello es así. Pero al respecto, además de los factores que entonces se indican, es oportuno destacar el peso de costumbres y estilos normativos en el advenimiento de nuevas formas de legislación. En efecto, en muchos de nuestros países se vive dentro de dos tendencias: la que pudiera llamarse tradicional, en donde el Congreso se ocupa de todos estos asuntos y procede en forma minuciosa, con la posibilidad de alguna autolimitación en el detalle, dando campo al reglamento gubernamental, sometido de suyo a la ley. Y otra, en buena parte producto de largos períodos de legislación directa gubernamental, sea por la toma súbita e irregular del poder, sea por abuso en el ejercicio de los poderes extraordinarios del estado de sitio o de emergencia, según las distintas nomenclaturas, que habituó a la gente a la proliferación normativa y que la mueve a solicitarla con base en el apremio con que se desea la expedición de la medida. De esta suerte, en un caso por la regulación mayúscula y rígida de la estructura y la administración de la universidad en términos legales, en otro por la facilidad de cambios con normas a propósito, no solamente crece la dependencia de la universidad, sino que se aumenta la inseguridad y la inestabilidad de sus bases jurídicas.

Todo esto, proyectado dentro de la concepción y la técnica de los Estados modernos, hace pensar en la conveniencia de que las leyes universitarias sean más normas marcos o cuadros, donde se consagren los principios y pautas básicos, y se deja a las propias autoridades universitarias la tarea de la reglamentación, con posibilidad de introducir los cambios que su propia experiencia y las necesidades nuevas vayan imponiendo o aconsejando.

En esa forma, problemas tales como si la organización es por facultades o por departamentos, con la multitud de combinaciones y variedades que caben en la imaginación y en la práctica, que tanto aquejaron a nuestras universidades ávidas de estar al día adoptando la última moda, sin reparar en cómo encajaba ésta a su cuerpo y tampoco en sus valores genuinos y su modo de ser, en vez de requerir solución legislativa, quedarían dentro de la esfera de la deliberación y decisión internas, susceptible de enmienda pronta y sencilla.

Por lo demás sorprende que este sistema legal que en buena parte corresponde a la práctica usada con relación a las empresas públicas, no se emplee o su empleo suscite resistencias cuando se trata de las universidades.

En fin de cuentas la universidad es parte del sistema educativo, tomado

como uno de los aspectos del sistema social, y la legislación ha de indicar cuáles dentro de aquél son las características y las funciones propias de la universidad, como también sus relaciones con los demás organismos.

El tema de la legislación universitaria interna puede tratarse exclusivamente partiendo de una concepción ideal en función de la que se mediría la realidad y se buscarían las vías y los métodos para alcanzarla, de modo que las normas hubieran de servir sólo o principalmente para acelerar ese proceso y asegurar el logro del resultado. Como también puede afrontarse con un criterio quizá más pragmático, según el cual, sin perder de vista los ideales y los valores, posiblemente teniéndolos más presentes y procurando más su vigencia, se tenga en cuenta, antes que nada, la necesidad propia de la sociedad de preservar y aquilatar su cultura, de crear técnicas y hacer ciencia, de auscultarse a sí misma y, dentro de la inconformidad que le es propia, corregir sus yerros e injusticias, dentro de una crítica constante y una rectificación permanente. Está la función básica, que en nuestras sociedades liberales corresponde a la universidad, requiere la libertad inherente a las labores del espíritu, al propio tiempo que una solidez institucional, una organización jurídica y una dotación apropiada.

De la garantía normativa de la libertad básica se encarga la constitución. La organización y el funcionamiento son, en el caso de las universidades oficiales, competencia de la ley. Pero como la universidad no es la única institución cultural, científica y técnica, sino que en el proceso docente e investigativo al igual que en el campo de la educación, existen muchas otras instituciones en distintos niveles, resulta indispensable la ubicación de la universidad dentro del sistema y la regulación de sus relaciones con aquéllas. De otra parte la pluralidad de universidades, cada cual con un espíritu propio, pues mal pudiera pretenderse y menos desearse la homogeneización, a la vez que exige la preservación de la autonomía singular, suscita la preocupación de la garantía de unos niveles mínimos en cada materia en protección de los educandos y de la sociedad, y por lo mismo, de la conveniencia de reglas que los señalen.

La consistencia misma de la institución y la naturaleza de sus funciones, como también la variabilidad de sus actitudes y de sus proyecciones, aconseja, por no decir que impone, la reducción de las normas generales o universales tendientes a perdurar al mínimo requerido para su definición jurídica y a los trazos globales de su funcionamiento. Lo demás ha de ser del resorte de la propia universidad, susceptible de definición con su propia jurisprudencia, más que con reglamentos.

Ahora bien, si cuando se menciona la institución en lo relacionado con su poder dispositivo o regulador de sus distintos organismos y mecanismos ha de entenderse el cuerpo de profesores, el personal auxiliar de éstos, los alumnos y los trabajadores de administración, mantenimiento y otras labores, y posiblemente otras fuerzas ajenas no a la universidad, pues ningún ciudadano es extraño a ella, pero sí a su funcionamiento ordinario, es algo que

si bien puede ir insertado dentro de la legislación o confiarse a la autonomía de la institución, es de índole no normativa sino política.

De por sí la universidad es una comunidad de hombres libres y deliberantes. De esa manera surgió históricamente y a lo largo de su existencia ha pugnado por afirmarse de ese modo. Universidad implica participación. Qué tan real sea ésta es un problema que no absuelve la ley sino la madurez de la comunidad y de la sociedad en que ella vive, y cuya extensión y profundidad corren parejas con la cultura, el respeto a los demás y la remoción de los obstáculos que se oponen al ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos, esto es de las discriminaciones incompatibles con el reconocimiento efectivo de la dignidad de la persona, y no de la proporción aritmética en que se encuentren representados éstos o aquellos sectores, ni cuántos ni cuáles sean.

La participación, como función y deber ciudadano, en la vida pública de la nación y, específicamente, en los asuntos que directamente conciernen a cada cual, presupone, claro está, no sólo disposición anímica sino una labor decidida del Estado y de los distintos grupos y comunidades, para remover todos los obstáculos, desigualdades económicas y sociales y discriminaciones que la impidan o cohiben. Fenómenos que, como lo advierte la ponencia, son crecientes y van sobreviniendo en proporción mayor que el resultado del esfuerzo por allanarlos.

En fin, al margen de las reflexiones básicas del conceptuoso trabajo de Miró Quesada, me he permitido llamar la atención sobre materias de legislación y posibilidades de estilo normativo en torno de las cuales gira el trabajo universitario en sí y en su efectividad, lejos de todo ánimo conclusivo, como quiera que parto del supuesto de que el fruto de estas reuniones radica en el cruce de ideas y en la reflexión colectiva, sin las limitaciones que al discutir impone la exigencia de emitir mandatos o recomendaciones presurosos.

RELATOS DE LAS COMISIONES

que estudiaron los Temas I, II y III el martes 8 de marzo
de 16.00 a 20.00 horas, y el miércoles 9 de marzo de
9.00 a 12.00 horas, Año 1977

DIGNATARIOS OFICIALES

PRESIDENTE: Dr. Camilo Mena
PRIMER VICEPRESIDENTE: Dr. Héctor Fix Zamudio
SEGUNDO VICEPRESIDENTE: Dr. Carlos Alfaro Castillo
TERCER VICEPRESIDENTE: Dr. Ósmar Correal Cabral
SECRETARIO GENERAL: Dr. Sergio Páez Olmedo
SECRETARIO GENERAL ADJUNTO: Dr. Orlando Gravina Alvarado
RELATOR GENERAL: Dr. Luis Verdesoto Salgado

COMISIONES

Comisión I

PRESIDENTE: Dr. Mario Liporace
VICEPRESIDENTE: Dr. Carlos Gaviria Díaz
SECRETARIO RELATOR: Dr. Ricardo Alfaro

Comisión II

PRESIDENTE: Dr. Arturo del Pozo
VICEPRESIDENTE: Dr. Édgar Cáceres
SECRETARIO RELATOR: Dr. Gustavo Donoso Mena

Comisión III

PRESIDENTE: Dr. Francisco J. Salgado
VICEPRESIDENTE: Dr. Celso Olmedo Vásquez
SECRETARIO RELATOR: Dr. Jorge Badillo Coronado

PARTICIPANTES EN LA COMISIÓN I

TEMA: UNIVERSIDAD Y CONSTITUCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Delegados oficiales

<i>Felipe Mario Liporace</i>	Universidad de Belgrano, Argentina
<i>Fernando Hinestrosa</i>	Universidad Externado de Colombia
<i>Camilo Mena</i>	Universidad Central del Ecuador
<i>Julio Prado Vallejo</i>	Universidad Central del Ecuador
<i>Antonio Posso Salgado</i>	Universidad Central del Ecuador
<i>Patricio Freile Guzmán</i>	Universidad Central del Ecuador
<i>Hernán Malo González</i>	Universidad Católica del Ecuador
<i>Irving Iván Zapater Cardozo</i>	Universidad Católica del Ecuador
<i>Jorge Albán Gómez</i>	Universidad Católica del Ecuador
<i>Galo García Feraud</i>	Universidad Católica de Guayaquil
<i>Reynaldo Huerta Ortega</i>	Universidad Católica de Guayaquil
<i>Eduardo Peña Triviño</i>	Universidad Católica de Guayaquil
<i>Carlos Crespo Burgos</i>	Universidad Católica de Guayaquil
<i>Antonio Andrade Fajardo</i>	Universidad Estatal de Guayaquil
<i>Claudio E. Mueckay Arcos</i>	Universidad Estatal de Guayaquil
<i>René Mauge</i>	Universidad Laica Vicente Rocafuerte
<i>José María Vivar Castro</i>	Universidad Nacional de Loja
<i>Vicente Bastidas Reinoso</i>	Universidad Nacional de Loja
<i>Servio Tulio Burneo Toledo</i>	Universidad Nacional de Loja
<i>Renán A. Espinosa Ramón</i>	Escuela Politécnica Nacional
<i>Patricio Vargas Delgado</i>	Escuela Politécnica Nacional
<i>Rodrigo R. Arrobo Rodas</i>	Escuela Politécnica Nacional
<i>João C. De Oliveira</i>	Universidad Técnica de Ambato
<i>Jorge Ortiz Miranda</i>	Universidad Técnica de Ambato
<i>Bolívar Vela Oviedo</i>	Universidad Técnica de Ambato
<i>Fausto Bolívar Bravo García</i>	Universidad Técnica de Babahoyo
<i>Lenín A. Beltrán Castrillón</i>	Universidad Técnica de Babahoyo
<i>Ricardo Alfaro Sandoval</i>	Universidad de El Salvador
<i>Ricardo Mimiaga Padilla</i>	Universidad Autónoma de Sinaloa
<i>José Antonio Borjas Sánchez</i>	Universidad del Zulia, Venezuela
<i>Pablo Bolaños</i>	Universidad de Carabobo, Venezuela
<i>Efrén C. del Pozo</i>	UDUAL
<i>Pedro Rojas</i>	UDUAL
<i>Diego Valadés</i>	Universidad Nacional Autónoma de México
<i>Jorge Mario García Laguardia</i>	Universidad Nacional Autónoma de México

PARTICIPANTES EN LA COMISIÓN I

Observadores

<i>Carlos Gaviria Díaz</i>	Universidad de Antioquía, Colombia
<i>Orlando Rodríguez Santander</i>	Universidad Central del Ecuador
<i>Byron M. Rodríguez Vallejo</i>	Universidad Central del Ecuador
<i>Víctor Fernández Márquez</i>	Universidad Católica de Cuenca
<i>Duman Vicente Rey Trelles</i>	Universidad Nacional de Loja
<i>Iván Moreno Galárraga</i>	Escuela Politécnica del Chimborazo
<i>Armando Bermeo Castillo</i>	Universidad Técnica de Loja
<i>Simón Gorozabel Vélez</i>	Universidad Técnica de Manabí
<i>León Pacífico Ortiz Tapa</i>	Universidad Técnica Luis Vargas Torres

A LA HONORABLE MESA DIRECTIVA DE LA PRIMERA
CONFERENCIA LATINOAMERICANA SOBRE
LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA

Señor Relator General:

Los suscritos Miembros de la Junta Directiva de la Primera Comisión sobre Universidad y Constitución en América Latina, de la manera más atenta tenemos el agrado de poner a consideración de la Mesa Directiva el Acta de las sesiones de trabajo y las conclusiones a que se llegó.

Las conclusiones son las siguientes:

LA PRIMERA CONFERENCIA LATINOAMERICANA
DE LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA

CONSIDERANDO :

Que el reconocimiento constitucional del régimen universitario ha demostrado ser conveniente, a efectos de otorgar garantías especiales para la prestación del servicio educativo y preservarlo de la inestabilidad política.

ACUERDA :

1. Reafirmar como aspiración fundamental de la Universidad Latinoamericana el reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria y recomendar que en aquellos países que no lo han hecho promuevan su inclusión en las Constituciones;
2. Reiterar que la autonomía universitaria significa el derecho de las universidades para organizarse en los términos que cada Institución estime conveniente, sin intervención alguna de los Órganos Estatales, para integrar sus Órganos de Gobierno con entera independencia, para determinar libremente sus planes y programas de trabajo, para administrar bajo su estricta responsabilidad su patrimonio y recursos económicos, para legislar sobre las relaciones laborales entre las Instituciones de enseñanza superior y su personal académico, administrativo y manual y para garantizar la libertad de cátedra, de investigación y de extensión de los beneficios de la cultura;
3. Recomendar la creación del patrimonio universitario, como medio para asegurar la autonomía universitaria; y,
4. Destacar como aspiración universitaria y que debe ser consagrada en la Constitución y Leyes de los Países Latinoamericanos el carácter nacional de la educación, no lucrativo, y su libertad ideológica, eliminando los factores que lo distorsionan.

LA PRIMERA CONFERENCIA LATINOAMERICANA
DE LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA

ACUERDA :

Expresar la preocupación de la intervención consumada en varias Universidades Latinoamericanas, por parte de sus Gobiernos, y exigir que ella termine. Señalar la conveniencia de que las Universidades Latinoamericanas se orienten hacia el análisis de los problemas fundamentales de cada País y de América Latina, en lo político, económico, social y cultural.

Sin más que agregar rogamos nos sea permitido saludar a los Honorables Miembros de esa Mesa Directiva en particular, y en general a todos los Delegados asistentes a esta Conferencia, augurando para todas las Universidades de Latinoamérica un destino mejor.

Respetuosamente,

Dr. Felipe Mario Liporace,
Presidente

Dr. Carlos Gaviria Díaz,
Vicepresidente

Dr. Ricardo Alfaro Sandoval
Secretario

PARTICIPANTES EN LA COMISIÓN II

TEMA: EL RÉGIMEN LABORAL EN LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA

(Asociaciones, sindicatos, estatutos del personal académico)

Delegados oficiales

<i>Felipe Mario Liporace</i>	Universidad de Belgrano, Argentina
<i>Eutaquio Castro</i>	Universidad de Belgrano, Argentina
<i>Ósmar Correal Cabral</i>	Universidad Nacional de Colombia
<i>Hugo Calero Bastidas</i>	Universidad Central del Ecuador
<i>Alonso Altamirano Silva</i>	Universidad Central del Ecuador
<i>Gustavo Donoso Mena</i>	Universidad Central del Ecuador
<i>Carlos Paladines Escudero</i>	Universidad Católica de Quito
<i>Iván Castro Patiño</i>	Universidad Católica de Guayaquil
<i>Juan Carlos Cevallos C.</i>	Universidad Católica de Guayaquil
<i>Jorge Romero Terán</i>	Universidad Estatal de Guayaquil
<i>Guillermo Cañarte Cañarte</i>	Universidad Estatal de Guayaquil
<i>Luis Jordán O.</i>	Universidad Estatal de Guayaquil
<i>Julio Zamora Pacheco</i>	Universidad Estatal de Guayaquil
<i>Zoraida Benalcázar</i>	Universidad Estatal de Guayaquil
<i>Eduardo Moncayo López</i>	Universidad Nacional de Loja
<i>Bolívar Guerrero Armijos</i>	Universidad Nacional de Loja
<i>Fausto Cárdenas Cruz</i>	Escuela Politécnica Nacional
<i>Marcelo Hidalgo Benalcázar</i>	Escuela Politécnica Nacional
<i>Julio César Ibarra Escudero</i>	Escuela Politécnica Nacional
<i>Nelson Díaz Moncayo</i>	Escuela Politécnica Nacional
<i>Guido Obando Puenayán</i>	Escuela Politécnica Nacional
<i>José Orozco Cadena</i>	Universidad Técnica de Ambato
<i>João C. De Oliveira</i>	Universidad Técnica de Ambato
<i>Jorge Ortiz Miranda</i>	Universidad Técnica de Ambato
<i>Bolívar Vela Oviedo</i>	Universidad Técnica de Ambato
<i>José Sánchez Anchundia</i>	Universidad Técnica de Babahoyo
<i>Ricardo López González</i>	Universidad Técnica de Babahoyo
<i>Edgardo Cáceres Castellanos</i>	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
<i>Ernesto Villarreal Landeros</i>	Universidad Autónoma de Nuevo León
<i>Juan Casilla García de León</i>	Universidad Autónoma Metropolitana
<i>Raúl Nocedal</i>	Universidad Autónoma Metropolitana
<i>Héctor Fix Zamudio</i>	Universidad Nacional Autónoma de México
<i>Francisco Leonel de Cervantes</i>	Universidad de la Salle, México

PARTICIPANTES EN LA COMISIÓN II

<i>Juan Bautista Arrién García</i>	Universidad Centroamericana, Nicaragua
<i>Carlos Chirinos Villanueva</i>	Universidad Nacional de Trujillo, Perú
<i>Héctor Luján Peralta</i>	Universidad Nacional de Trujillo, Perú
<i>Miguel Palou</i>	Universidad de Puerto Rico
<i>Nelson Hernández Abraham</i>	Universidad Centro Occidental de Barquisimeto
<i>Pablo Bolaños</i>	Universidad de Carabobo, Venezuela
<i>Efrén C. del Pozo</i>	UDUAL
<i>Pedro Rojas</i>	UDUAL

Observadores

<i>Nelson Córdoba Álvarez</i>	Universidad Católica de Cuenca
<i>Marco Vicuña Domínguez</i>	Universidad Católica de Cuenca
<i>Arturo González Montesinos</i>	Universidad Católica de Cuenca
<i>Fernando Cazco Castelli</i>	Escuela Politécnica del Chimborazo
<i>Carlos E. Rodríguez Carpio</i>	Escuela Politécnica del Chimborazo
<i>Plutarco García Salto</i>	Universidad Técnica de Manabí
<i>Bruño Sánchez Carreño</i>	Universidad Técnica de Manabí
<i>Iván Guerrero Drouet</i>	Universidad Técnica Luis Vargas Torres

RESOLUCIONES DE LA COMISIÓN II, SOBRE EL TEMA RÉGIMEN LABORAL EN LAS UNIVERSIDADES DE AMÉRICA LATINA

Para llegar a las resoluciones que posteriormente se indicarán, se tomó como elemento de trabajo los puntos presentados por cuatro de las Universidades Mexicanas, esto es la Nacional Autónoma de México, la Autónoma Metropolitana, la Autónoma de Sinaloa y la Iberoamericana; las ponencias del doctor César Florencio González, Delegado de la Universidad Central del Ecuador, y las recomendaciones presentadas por la Federación Nacional de Trabajadores Universitarios y la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador:

1. Los trabajadores —Académicos, Administrativos y de Servicio— de las Universidades Latinoamericanas tienen el derecho de asociarse profesionalmente en forma libre y voluntaria.
2. Las Asociaciones Profesionales del personal Académico, Administrativo y de Servicio, deben ser completamente independientes en su organización, funcionamiento y decisiones de cualquier autoridad, sector u organización ajenos a los fines universitarios.
3. Las Universidades respetarán las conquistas y garantías alcanzadas por su personal Académico, Administrativo y de Servicio y a través de sus disposiciones internas asegurarán prestaciones y un régimen de seguridad social que no sea inferior al de las leyes laborales de cada país.
4. Las remuneraciones y prestaciones del personal Académico, Administrativo y de Servicio deben ser revisadas periódicamente a través de los instrumentos jurídicos aplicables.
5. Los aspectos académicos no deben confundirse con los de carácter laboral y por lo tanto los primeros no deben ser objeto de negociación.
6. Las relaciones entre las Universidades de América Latina y su personal Académico deben orientarse para obtener el más alto nivel como uno de los medios más idóneos para lograr la plena independencia cultural, científica y tecnológica en nuestros países.
7. Que la Conferencia de la Unión de Universidades de América Latina se dirija a la Organización Internacional del Trabajo, solicitando designe una comisión especial para que prepare un proyecto de convenio internacional sobre los trabajadores intelectuales y principalmente del Personal Académico Universitario.
8. Que la Conferencia de Unión de Universidades de América Latina recomiende a las Universidades que son sus afiliadas, la participación de los Empleados y Trabajadores, en un porcentaje apropiado en el gobierno universitario.
9. Recomendar al señor Relator General de la Conferencia de Legislación

Universitaria, ponga en conocimiento de la sesión plenaria las peticiones hechas por la Asociación de Empleados de la Universidad Central constante de tres puntos que son los siguientes:

"1. Hacer hincapié en la obligación que tiene el Estado de proporcionar los fondos suficientes para que la Universidad pueda cumplir con sus fines educativos y la formación de los profesionales, técnicos y científicos que los países requieren para su progreso. El incremento presupuestario deberá estar en proporción directa al aumento de la participación estudiantil. 2. Que se establezca un sistema de intercambio permanente de información sobre legislación de las Universidades Latinoamericanas. 3. Intercambio de Personal Administrativo para entrenamiento y observación en los campos que interese a las Universidades."

10. Recomendar al señor Relator General de la Conferencia considere las ponencias presentadas por la Federación de Estudiantes del Ecuador, en base al documento que se adjunta, a fin de que sean consideradas en la sesión Plenaria.

PARTICIPANTES EN LA COMISIÓN III

TEMA: PROBLEMAS DE LEGISLACIÓN INTERNA

Delegados oficiales

<i>Fernando Hinestrosa</i>	Universidad Externado de Colombia
<i>Catalina González Sánchez</i>	Universidad del Cauca, Colombia
<i>Ignacio Cadavid Gómez</i>	Universidad de Medellín, Colombia
<i>Jorge Baudrit Gómez</i>	Universidad de Costa Rica
<i>Francisco J. Salgado</i>	Universidad Central del Ecuador
<i>Antonio Posso Salgado</i>	Universidad Central del Ecuador
<i>Jorge Badillo Coronado</i>	Universidad Central del Ecuador
<i>Julio César Cabezas Castillo</i>	Universidad Católica de Quito
<i>Fernando Tapia Eguez</i>	Universidad Católica de Guayaquil
<i>Carlos León Serrano</i>	Universidad Católica de Guayaquil
<i>Bolívar Bermeo Segura</i>	Universidad Estatal de Guayaquil
<i>Tomás Aguirre Ruiz</i>	Universidad Nacional de Loja
<i>Stalin Suárez Gómez</i>	Escuela Politécnica Nacional
<i>Gastón E. Váscquez Merizalde</i>	Escuela Politécnica Nacional
<i>Luis Aníbal Silva Espinosa</i>	Escuela Politécnica Nacional
<i>Eduardo Salamea León</i>	Escuela Politécnica Nacional
<i>José Orozco Cadena</i>	Universidad Técnica de Ambato
<i>João C. De Oliveira</i>	Universidad Técnica de Ambato
<i>Publio Vásquez Berna</i>	Universidad Técnica de Babahoyo
<i>Luis Domínguez Parada</i>	Universidad de El Salvador
<i>Rafael Antonio Villator</i>	Universidad de El Salvador
<i>Ramón Izaguirre Rodríguez</i>	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
<i>Edgardo Cáseres Castellanos</i>	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
<i>Jorge Díaz Estrada</i>	Universidad Iberoamericana de México
<i>Andrés Ulises Calderón</i>	Universidad Nacional de Trujillo, Perú
<i>Juan A. Arill</i>	Universidad de Puerto Rico
<i>Orlando A. Gravina Alvarado</i>	Universidad de Carabobo
<i>Ramón Vicente Casanova</i>	Universidad de los Andes. Mérida, Venezuela
<i>José Antonio Borja Sánchez</i>	Universidad del Zulia, Venezuela
<i>Pablo Bolaños</i>	Universidad de Carabobo, Venezuela
<i>Efrén C. del Pozo</i>	UDUAL
<i>Pedro Rojas</i>	UDUAL

PARTICIPANTES EN LA COMISIÓN III

*Observadores**Armando Vinuesa Molina**César Gavilanes Paredes**Raúl Andrade Guillén**Efraín Borrero Espinosa**Alfonso Beltrán Fuentes**Carlos Arce Alvarado*

Politécnica del Chimborazo

Politécnica del Litoral

Universidad Técnica de Manabí

Universidad Técnica Luis Vargas

Torres

Universidad Luis Vargas Torres

Universidad Técnica Luis Vargas

Torres

RESOLUCIONES TOMADAS POR LA TERCERA COMISIÓN EN SESIÓN DE 9 DE MARZO DE 1977

LA TERCERA COMISIÓN SOMETE A CONSIDERACIÓN DE LA PRIMERA
CONFERENCIA LATINOAMERICANA DE LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA
LAS SIGUIENTES CONCLUSIONES:

No siendo posible ni deseable señalar un modelo de legislación universitaria como quiera que ésta deba responder a la organización política de cada nación y sus tradiciones y circunstancias específicas, sí es factible, sin embargo, sentar algunas aspiraciones comunes, tanto de orden teórico como de índole práctico entre las cuales se destacan:

1. Que la legislación se oriente al cumplimiento de la misión social de la Universidad, misión que consiste en participar, desde la dimensión académica, en la proyección de una sociedad en la que no exista la injusticia ni la explotación, y en la que todo miembro de la colectividad pueda realizarse plenamente como ser humano.

2. Que permita constituir un sistema en el que pueda integrarse la mayor cantidad posible de estudiantes y supere el elitismo que todavía existe en nuestro medio.

3. Que sea un sistema participacionista en el que todos los elementos de la comunidad universitaria puedan intervenir en la toma de decisiones.

4. Que el tipo de ordenamiento jurídico indicado en los numerales dos y tres sea de tal naturaleza que permita la marcha ordenada de la Institución Universitaria y garantice el nivel académico necesario para que el cumplimiento de su misión pueda hacerse con eficacia.

5. La legislación debe tomar en cuenta a más del pluralismo de las universidades, que la Universidad forma parte de la educación superior y que ésta a su vez, se halla enclavada dentro del sistema educativo nacional, por lo cual es necesaria la determinación de las funciones asignadas a cada nivel y organismo y de las relaciones de éstas entre sí y con el Estado.

6. La legislación debe compaginar los principios de libertad académica: enseñanza, aprendizaje e investigación, con las exigencias de seriedad, responsabilidad y eficacia del trabajo universitario. Con ese fin es preciso establecer normas para la formación de universidades, apertura de carreras, planes y programas de estudio, colación de grados y títulos, apreciación del rendimiento institucional, etc., y que la Universidad participe tanto en la fijación de tales reglas como en su aplicación.

7. Las Leyes Universitarias han de ser amplias y flexibles, —cuadro o marco— donde se consagren los principios políticos y de organización, dejando a las propias instituciones la tarea de la reglamentación, con posibilidades de introducir los cambios que las necesidades y su propia experiencia vayan

imponiendo o aconsejando, incluso en ocasiones por vía jurisprudencial de la misma Universidad.

8. Las universidades deben tener un régimen jurídico propio que, asegurando su mayor solidez institucional, les permita un desempeño administrativo y presupuestario ágil y eficaz, como corresponde al cumplimiento de los fines culturales y de servicio que le son propios.

LA TERCERA COMISIÓN SOMETE A CONSIDERACIÓN DE LA PRIMERA
CONFERENCIA LATINOAMERICANA DE LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA
LAS SIGUIENTES RECOMENDACIONES:

Autonomía universitaria

1. La autonomía permite a las universidades alcanzar el objetivo de transformarse y contribuir a la transformación social del país.

2. Siendo que la autonomía no encuentra su plena justificación, sino en la medida en que se pone al servicio de la consecución de esos objetivos.

3. La autonomía debe comprender cuando menos los siguientes aspectos:

a) Autonomía legislativa, que le permita plasmar en reglamentos las políticas adoptadas por ella misma. Esta autonomía no impide que la Legislación Interna se encuadre dentro de las Directrices Legislativas fijadas en confederaciones, asociaciones o consejos interuniversitarios;

b) Autonomía financiera, que le permita administrar sus propios fondos de acuerdo con las prioridades académicas de ella misma. Autonomía Financiera que no es tal sino en la medida en que la Universidad tenga garantía de la disponibilidad de recursos suficientes para atender su normal desarrollo;

c) Autonomía académica, que le permita, dentro de un marco de libertad, desarrollar la docencia, investigación y extensión;

d) Autonomía administrativa, que le permita elegir sus propias autoridades y darse los métodos y procedimientos más adecuados a su estructura orgánica.

4. La autonomía supone participación en el proceso de cambio y excluye por lo tanto una actitud de aislamiento, respecto de la sociedad de la cual forma parte la Universidad.

5. La autonomía en cuanto a expresión de libertad, conlleva una gran responsabilidad en el aprovechamiento de los recursos humanos y materiales; excluye por lo tanto todo tipo de discriminación.

LA TERCERA COMISIÓN SOMETE A CONSIDERACIÓN DE LA PRIMERA
CONFERENCIA LATINOAMERICANA DE LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA
LAS SIGUIENTE RECOMENDACIÓN:

Que la Primera Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria recomiende consagrar en los Estatutos de las altas Casas de Estudios que la autonomía de éstas debe ser *garantía contra todo poder arbitrario* ya emane éste del poder público o de los estudiantes, trabajadores, profesores, o autoridades universitarias. Ello porque la autonomía, como todos sabemos, puede estar amenazada desde adentro o desde afuera, correspondiendo a los propios organismos universitarios la calificación y sanción de dichas arbitrariedades.

PLANO GENERAL DE LA CONFERENCIA
DE LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA

Del 1.º al 10.º de marzo de 1977

CUARTA SESIÓN PLENARIA

Miércoles 9 de marzo de 1977

16.00 a 20.00 horas

El primer día de la Conferencia se dedicó al estudio de los temas que se plantean en el Plan de Desarrollo de la Universidad de Salamanca para el período 1977-1980. En este sentido, se aprobó el programa de trabajo que se sigue a continuación:

Se abrió la sesión de la Conferencia plenaria a las 16.00 horas con la lectura de la resolución de la Comisión de Organización de la Universidad de Salamanca de 21 de febrero de 1977, por la que se convocaba a la Conferencia de Legislación Universitaria para el día 9 de marzo de 1977, a las 16.00 horas, en el aula magna del edificio de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Salamanca. La Conferencia se abrió con la lectura de la resolución de la Comisión de Organización de la Universidad de Salamanca de 21 de febrero de 1977, por la que se convocaba a la Conferencia de Legislación Universitaria para el día 9 de marzo de 1977, a las 16.00 horas, en el aula magna del edificio de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Salamanca.

La sesión se abrió con la lectura de la resolución de la Comisión de Organización de la Universidad de Salamanca de 21 de febrero de 1977, por la que se convocaba a la Conferencia de Legislación Universitaria para el día 9 de marzo de 1977, a las 16.00 horas, en el aula magna del edificio de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Salamanca. La Conferencia se abrió con la lectura de la resolución de la Comisión de Organización de la Universidad de Salamanca de 21 de febrero de 1977, por la que se convocaba a la Conferencia de Legislación Universitaria para el día 9 de marzo de 1977, a las 16.00 horas, en el aula magna del edificio de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Salamanca.

La sesión de la Conferencia se abrió con la lectura de la resolución de la Comisión de Organización de la Universidad de Salamanca de 21 de febrero de 1977, por la que se convocaba a la Conferencia de Legislación Universitaria para el día 9 de marzo de 1977, a las 16.00 horas, en el aula magna del edificio de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Salamanca. La Conferencia se abrió con la lectura de la resolución de la Comisión de Organización de la Universidad de Salamanca de 21 de febrero de 1977, por la que se convocaba a la Conferencia de Legislación Universitaria para el día 9 de marzo de 1977, a las 16.00 horas, en el aula magna del edificio de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Salamanca.

RELATO GENERAL DE LA I CONFERENCIA DE LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA

POR LUIS VERDESOTO SALGADO

Doctor Camilo Mena, Presidente de la I Conferencia de Legislación Universitaria Latinoamericana,
Señor doctor Efrén C. del Pozo, Secretario General de la Unión de Universidades de América Latina,
Señores Vicepresidentes de la I Conferencia,
Eminentes dirigentes de las universidades latinoamericanas,
Señores representantes a la Primera Conferencia;
Señoras y señores:

Debo cumplir con mi deber y el alto honor de presentar el Relato General de la Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria.

El tema de ella es singularmente trascendental. La UDUAL, fiel a su tradición de estudio de los problemas de las universidades de Latinoamérica la convoca.

Su sede inicial, la Universidad Nacional de Ingeniería de Lima, Perú. Por causas de fuerza mayor no fue posible que se realizara la Conferencia en esta ciudad y se hizo indispensable cambiar la sede de ella, habiendo decidido realizarla en la ciudad de Quito, en la Universidad Central, con motivo de la celebración de la fundación Sesquicentenario de la propia Universidad Central. La UDUAL ha decidido rendir homenaje a esa Universidad, cuna de libertad y democracia, con motivo de sus celebraciones sesquicentenarios. La Universidad Central, en cumplimiento de la resolución de la vigésima primera sesión del Consejo Ejecutivo de la UDUAL, procedió a realizar la invitación correspondiente.

El temario determinado es el siguiente: La legislación universitaria en la solución de los problemas de las universidades latinoamericanas. La Universidad y la Constitución en América Latina. El régimen laboral en la universidad latinoamericana (asociaciones, sindicatos, estatuto del personal académico). Problemas de legislación interna, (facultad legislativa, omisiones reglamentarias, análisis de situaciones concretas). El temario reviste significación excepcional.

La primera Conferencia se realizó para estudiar lo que debería llamarse específicamente el Derecho Universitario Latinoamericano, gran capítulo del derecho público contemporáneo. La UDUAL ha apreciado la importancia que tiene para la ciencia y para la vida misma de las universidades latinoamericanas el estudio de la significación trascendental de la incorporación de las normas que garantizan el derecho para educarse en las universidades en la

órbita constitucional, la elevación de categoría jurídica, la simple legislación ordinaria al plano constitucional. Ha interpretado, ha sintonizado, diríamos un aspecto fundamental de la fenomenología jurídica de nuestro tiempo.

Quisiera expresar la trascendencia de la designación de este tema en las frases que inician un trabajo en relación con la constitucionalización del derecho social y concretamente con la constitucionalización del derecho a la cultura. La constitucionalización del derecho social significa toda una revolución jurídica trascendental que se ha iniciado y prospera en este siglo. Se ha convertido en parte viva del derecho constitucional vigente en casi todos los pueblos civilizados de la tierra. Las clásicas declaraciones de 1789 han iluminado la temática constitucional del mundo durante más de un siglo; poco a poco, a partir del pronóstico magistral de la Francia de 1848, ha ido elaborándose una tabla de derechos dotada de mayores dimensiones humanas. Junto a la libertad de palabra y de prensa, a la libertad de conciencia y la inviolabilidad de domicilio, han aparecido el derecho al trabajo y el derecho al descanso como elementos decisivos de la nueva dogmática y, al lado de ellos, se han proclamado también constitucionalmente los derechos fundamentales de la familia y la cultura, se han planteado las bases jurídicas de un régimen económico vinculado a una satisfacción más equitativa de las necesidades del hombre. La constitucionalización del derecho a la cultura es sólo uno de los aspectos de un seguro jurídico más amplio que podría denominarse constitucionalización del derecho social. Éste a su vez es únicamente un fragmento de una transformación portentosa de toda la tecnología social. Vivimos una dinámica social incontenible, somos actores y testigos de una transformación que sólo los años futuros habrán de decidirla; nosotros somos aún incapaces de describir la transformación sísmica que vive la humanidad de nuestro tiempo y uno de estos fenómenos significa precisamente elevar a rangos constitucionales el derecho social, y entre ellos el derecho a la cultura. La UDUAL, fiel intérprete de esta realidad sociológica y cultural, ha escogido este tema de singular significación para dar sentido a este acto histórico. La realización de la Primera Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria, de este derecho nuevo, y ha escogido este ámbito, esta tranquila ciudad de Quito en la que se vive la cultura de nuestro tiempo, pero el tiempo parece haberse detenido en una especie de joyal de arte colonial refugiado en los años.

La Conferencia inicia el cumplimiento de su programa el día domingo 6 de marzo de 1977, como si se advirtiera que hace más de un siglo, el 6 de marzo de 1845, se operara en nuestro país la verdadera independencia de la patria con una revolución nacionalista, civilista, es decir la definición de nuestro tiempo, defensa de los valores específicos de nuestros pueblos, posición anticolonialista, defensa de la dignidad y la cultura, esto es el 6 de marzo de 1845 y no es una coincidencia; yo estimo que la UDUAL en esta especie de discusión trascendental hace algo más. Este día también es la celebración, 6 de marzo, del 6 de marzo de 1945. Es el día en que sale a la luz

la constitución más democrática del Ecuador que constitucionaliza en nuestra patria el derecho a la cultura y, señores dirigentes de UDUAL, fue precisamente la universidad ecuatoriana, la que impuso en esta realidad histórica, la promulgación de esta Constitución, que en el momento de nacer no iba a ser promulgada.

Es una coincidencia feliz, que el día 7 a las 9 de la mañana se realiza la Sesión Preliminar que procede a la designación de dignatarios de la Conferencia. Presidida inicialmente por el señor Presidente de la Comisión Organizadora, señor doctor Camilo Mena, que ha sido el alma de la organización de esta Conferencia que en brevísimo tiempo ha podido realizarse con éxito, se inicia la sesión.

Asume luego la dirección de ella el señor Presidente de la UDUAL, señor doctor Guillermo Soberón.

Se elige la directiva. La directiva queda constituida de la siguiente manera:

Presidente de la Conferencia: el señor doctor Camilo Mena, Rector de la Universidad Central del Ecuador, elegido por aclamación; Primer Vicepresidente, el señor doctor Héctor Fix Zamudio, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; Segundo Vicepresidente, el señor doctor Ósmar Correal Cabral, rector de la Universidad Nacional de Colombia; Tercer Vicepresidente, el señor doctor Carlos Alfaro Castillo, rector de la Universidad de El Salvador. Se designa Secretario General Adjunto al señor Orlando A. Gravina Alvarado, delegado de la Universidad de Carabobo. Lo hace la Conferencia en su sesión inaugural como homenaje a la Universidad de Venezuela y a su ilustre delegado. En verdad de acuerdo con los Estatutos debería ser electo por la Comisión Organizadora, pero el señor Presidente estimó que era un verdadero homenaje a Venezuela la elección de su ilustre señor doctor Orlando Gravina Alvarado y sin romper la noción jurídica del derecho público que nace de este Reglamento, lo dice la Conferencia, es motivo de homenaje ante la nominación de la Ley como trata de observarse.

Actúa el secretario General de la Conferencia, designado por la Comisión Organizadora, el señor doctor Sergio Páez Olmedo, Secretario General y Procurador de la Universidad Central y el que les habla, Luis Verdesoto Salgado, como Relator General por decisión de la Comisión Organizadora, generosa y exclusivamente por generosidad de ella.

La Sesión Inaugural. La sesión inaugural de la Primera Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria se cumple el día lunes 7 de marzo a las 12 del día; honran con su presencia en la Ceremonia Inaugural, el señor doctor Guillermo Soberón, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México y Presidente del Consejo Ejecutivo de la Unión de Universidades de América Latina; el doctor Avelino J. Porto, rector de la Universidad de Belgrano, Primer Vicepresidente; doctor Camilo Mena, rector de la Uni-

versidad Central del Ecuador y segundo Vicepresidente; señor doctor Fernando Hinestrosa, rector de la Universidad Externado de Colombia, Primer Vocal; el señor Juan B. Arrién García, rector de la Universidad Centroamericana de Nicaragua, Tercer Vocal; el señor doctor Juan Casillas García de León, rector de la Universidad Autónoma Metropolitana de México, Cuarto Vocal, y el señor doctor Efrén C. del Pozo, Secretario General de la UDUAL. Igualmente el señor Vicepresidente de la Asociación Internacional de Universidades y rector de la Universidad Estatal de Guayaquil, doctor Antonio Andrade Fajardo, y el ingeniero Iván Moreno, Presidente de la Asociación de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador y rector de la Escuela Politécnica del Chimborazo, asimismo en las delegaciones se hallan otros eminentes rectores, vicerrectores, decanos, catedráticos, estudiantes y trabajadores de las diversas universidades de América Latina. Asisten delegaciones de las siguientes universidades latinoamericanas.

Universidad Argentina de Belgrano; de toda la Universidad de Bolivia un delegado del Consejo Nacional de Educación Superior; la Universidad Nacional de Colombia; delegados de la Universidad de Antioquia, de la Universidad del Cauca; de la Universidad de Medellín; de la Universidad Externado de Colombia; de la Universidad de Costa Rica; de la Universidad Central del Ecuador; de la Universidad Estatal de Guayaquil; de la Universidad Técnica de Esmeraldas "Luis Vargas Torres"; de la Universidad Técnica de Loja; de la Universidad Politécnica del Litoral; de la Universidad Politécnica Nacional; de la Escuela Politécnica del Chimborazo; de la Universidad Nacional de Loja; de la Universidad Católica del Ecuador; de la Universidad Católica de Cuenca; de la Universidad Técnica de Ambato; de la Universidad Católica de Guayaquil; de la Universidad Laica "Vicente Rocafuerte"; de la Universidad Técnica de Machala; de la Universidad Técnica de Babahoyo; de la Universidad Técnica de Manabí; de la Universidad de El Salvador; de la Universidad Nacional Autónoma de México; de la Universidad Autónoma de Nuevo León; de la Universidad Autónoma de Sinaloa; de la Universidad Iberoamericana; de la Universidad Autónoma Metropolitana; de la Universidad de La Salle; de la Universidad Centroamericana de Nicaragua; de la Universidad Nacional de Trujillo; de la Universidad de Puerto Rico; de la Universidad Autónoma de Santo Domingo; de la Universidad de los Andes, de Mérida; de la Universidad Centro-Occidental de Barquisimeto; de la Universidad de Carabobo; de la Universidad del Zulia. Son 39 delegaciones.

Intencionalmente el Relator enuncia los nombres de las Universidades porque la UDUAL en esta Conferencia se integra con las comunidades universitarias, se integra por el espíritu de las universidades, sin que esto signifique romper las fronteras de los países, pensar en la presencia de una gran comunidad de pueblos que será el perfil del mundo nuevo de una latinoamérica de cultura y justicia.

La Primera Sesión Plenaria se realiza el mismo día lunes 7 de marzo de 1977 a las 16.00 horas. Intervienen como Ponente Oficial el señor doctor Jorge Mario García Laguardia, ilustre profesor universitario de Guatemala y a la vez Investigador y Profesor de la UNAM; como Comentaristas Oficiales actúan el señor doctor Diego Valadés de México y el señor doctor Mario Liporace de la Universidad de Belgrano, quien lo hace a nombre del señor doctor Jorge Reynaldo Vanossi, quien no concurre por razones de fuerza mayor.

Presenta también comentario oficial el señor João David Ferreira Lima, de la Universidad brasileña. Participan también el señor doctor Sánchez Otero de Bolivia, el señor doctor Edgardo Cáceres Castellanos de Honduras y el señor doctor Atilia Hasbún de la Universidad de El Salvador.

Si las condiciones del tiempo para cumplir el programa de la UDUAL me lo permiten, leeré las partes fundamentales de las intervenciones como es la obligación de este Relato General.

Por sugerencia de la Mesa Directiva y para acortar todo lo que fuere posible este Relato General, que de suyo debería ser extenso, voy a omitir la lectura de la síntesis de los documentos que he preparado. Quiero manifestar que la mayor parte de los documentos, por no decir todos, han sido entregados al Relator. Claro, dadas las circunstancias de la Conferencia, todos los señores delegados tienen que volver a sus Casas Universitarias. Entonces han sesionado dos o tres veces en plenarias. En fin, el tiempo ha venido demasiado corto y por estas razones los documentos, sin que esto quiera hacer méritos de ninguna clase, me han sido entregados hasta cerca de la media noche del día de ayer. Por esto, pues, he traído muchos de los documentos originales y las resoluciones respectivas, para que el señor Presidente se digne elevarlas a consideración de la Asamblea Plenaria.

Pero debo decir breves palabras respecto a la participación de los señores delegados: del informe del señor doctor Jorge Mario García Laguardia, que la ponencia es un documento sumamente valioso; es la descripción de este fenómeno nuevo en el derecho contemporáneo; la presencia del derecho constitucional de la cultura y dentro de ese derecho constitucional de la cultura, el derecho constitucional universitario, con gran capítulo, el Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma, que como hacía referencia el señor doctor Camilo Mena en el discurso inaugural, es un nuevo fenómeno político, nuevo fenómeno acaso. El doctor García Laguardia demuestra cómo América Latina tiene en la historia de su evolución jurídica esta especie de proleto; cómo se incorpora en el derecho social contemporáneo el derecho de los trabajadores. Cómo México en la Constitución de 1917, desde la romántica Querétaro, lanza al mundo algo que significa una revolución jurídica, realmente admirable, la incorporación del derecho de los trabajadores, del derecho a la seguridad social, del derecho a la familia, del derecho, ya capaces del derecho a la cultura, en la estructura Constitucional, en la Constitución escrita de los pueblos. Esto y luego cómo México se anticipa a la Cons-

titución Weimar, cómo México se anticipa a las constituciones soviéticas, cómo los países latinoamericanos se anticipan a la Constitución española del 31, y luego no será raro, lo dice el señor doctor García Laguardia, el trazo profundo que dejan esos ordenamientos.

Debo decir que es justo que esta Conferencia rinda homenaje al esfuerzo científico. Yo creo que lo amerita el señor doctor García Laguardia quien lo realiza bajo el auspicio de la UDUAL, bajo el auspicio de esa cariñosa Casa de Estudios que es el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México presidida por este brillante hombre de ciencia, Primer Vicepresidente de nuestra Conferencia, Héctor Fix Zamudio, valor auténtico del pensamiento mexicano. Con el doctor Zamudio, se está creando ya la sustancia científica del derecho universitario y concretamente del derecho constitucional universitario. Este es un paso fundamental que la Conferencia Latinoamericana de Derecho Universitario está consagrando. Esta Conferencia ha dado un paso histórico. Quienes hemos asistido devotamente a ella, nos debemos sentir parte orgullosa de este nacimiento científico del derecho universitario y del derecho de la universidad autónoma. Es pues, que los estudiosos y quienes elaboramos esta ciencia, debemos rendir homenaje a este joven y valioso guatemalteco, profesor universitario y distinguido que es Jorge Mario García Laguardia. No ahondaré más sobre esto.

Hay muchos aspectos a los cuales habrá que referirse, aunque no podamos hacerlo ahora, pero que consignaremos al escribir más bien con meditación; al redactar todos y cada uno de los pasos de esta Conferencia, y que reuniremos en breve y que se publicarán para distribuirlos a las universidades del Continente.

Los comentarios, el comentario del doctor Diego Valadés, del doctor Liporace, quien lo hace a nombre del doctor Vanossi, son realmente interesantes, valiosos, sumamente valiosos. El doctor Vanossi presenta datos importantísimos sobre la sistemática del derecho universitario y el doctor Valadés nos trae un dato que no quisiera que pase por alto, por lo importante y por lo trascendental. Es una gran contribución al derecho universitario del mundo. Nuestras constituciones, las constituciones del mundo actual, y especialmente las constituciones latinoamericanas de nuestro tiempo, incorporan disposiciones programáticas. Esto es un error científico evidente, porque las Constituciones deben tener el aspecto dogmático y el aspecto franco como trasunto, como prohibición, de una realidad social que viven los pueblos, porque la Constitución no es un programa, ni un partido político, ni una posición política, ni de grupos de presión. La Constitución es algo diferente, la Constitución es trasunto de realidades específicas. Pero nuestros países y concretamente en referencia al derecho universitario, hay aspectos programáticos. Si son aspectos programáticos son meramente declaratorios pero el doctor Valadés en su comentario hace una contribución verdaderamente valiosa que no quiero omitirla. El doctor Valadés cita una jurisprudencia, una jurisprudencia de la República Federal Alemana respecto a las disposiciones programáticas que se

incorporan a las Constituciones de nuestro tiempo. Dice el doctor Valadés: "Como apuntábamos en otra parte de este trabajo, las Constituciones latinoamericanas, a la par de muchas constituciones europeas, han venido incorporando elementos característicos de un nuevo constitucionalismo social; pero en todo caso, es conveniente subrayar también que esta nueva tendencia constitucionalista, en especial se observa en Latinoamérica, da cabida a un cuerpo de normas consideradas programáticas. Aquí, en lugar de significar al texto constitucional como el instrumento legal cuyas disposiciones vigentes son y deben ser aplicables de pleno derecho, se ha dado lugar a que algunas normas sociales consignadas por la Constitución, sean consideradas como un mero programa político que deberá ser cumplido en el transcurso del tiempo".

"Actualmente la distinción entre normas constitucionales operativas y programáticas, tiene un alcance radicalmente distinto en Europa y en América Latina. En el primer caso fue de especial trascendencia el fallo dictado por la Corte Federal constitucional de la República Federal Alemana el 29 de enero de 1969, de acuerdo con el cual si una cláusula constitucional carece de término perentorio para regir la labor legislativa, el Poder Legislativo es responsable de inconstitucionalidad si demora para dictar la ley reglamentaria correspondiente más allá de un término temporal que se estime como prudente. En este caso y en virtud de que la vigencia de la Constitución no puede depender de la voluntad del legislador ordinario, la cláusula o cláusulas programáticas pendientes de reglamentación adquieren carácter de normas de carácter general y pueden por lo mismo ser aplicadas de inmediato. Esta tesis que ha venido prevaleciendo a partir del año 69 en Europa, no es todavía acogida entre nosotros, y en los países latinoamericanos seguimos considerando que la vigencia de algunas normas constitucionales puede estar condicionada a la reglamentación que al efecto, establezca el legislador ordinario. En todo caso, el problema de la aplicabilidad de las normas constitucionales programáticas es para nosotros de suma importancia y no está todavía suficientemente esclarecido".

Si hay una norma programática en las constituciones sobre el derecho constitucional universitario, la propia legislatura, los órganos de poder público correspondientes, están en caso de viabilizar la aplicación inmediatamente. Esta jurisprudencia de la Corte Federal Constitucional de la República de Alemania es trascendental.

La Segunda Sesión Plenaria aborda el tema *El régimen laboral en la Universidad Latinoamericana (Asociaciones, sindicatos, estatutos del personal académico)*. La Segunda Plenaria se realiza a continuación el mismo día 7 de marzo a partir de las 18.00 horas. El ponente oficial, es el señor doctor Jorge Carpizo, eminente maestro de la Universidad Nacional Autónoma de México. Comentaristas Oficiales los distinguidos maestros universitarios, doctor Hugo Tolentino Dipp, de la República Dominicana; doctor Florencio González del

Ecuador, de la Universidad Central. Participan también el señor licenciado Ernesto Villarreal de la Universidad de Nuevo León, México; el señor doctor Eustaquio Castro, de la Universidad de Belgrano, Argentina; el señor doctor Eduardo Peña Triviño, de la Universidad Católica de Guayaquil; el señor licenciado Raúl Necedal de la Universidad Metropolitana de México; el doctor Manuel Atilio Hassun, de la Universidad de El Salvador; el doctor Ricardo Mimiaga Padilla, de la Universidad Autónoma de Sinaloa; el señor doctor Milton Altamirano, de la Universidad Central del Ecuador.

Ponencia sumamente valiosa y comentarios no menos valiosos.

Por decisión de la Mesa Directiva y ante la premura del tiempo, lamento muchísimo no poder hacer el comentario somero de cada uno de los valiosos estudios, tomando en cuenta por cierto que la síntesis de estos estudios se concretan en las decisiones de las Comisiones que van a ser sometidas a Plenaria.

La Tercera Plenaria se realiza el martes 8 de marzo. Se inicia a las 9.00 horas. El tema se refiere a los *Problemas de legislación interna (Facultad legislativa, omisiones reglamentarias, análisis de situaciones concretas)*.

El Ponente Oficial es el ilustre maestro universitario, profesor emérito de la Universidad de San Marcos, doctor Francisco Miró Quesada, y son los comentaristas oficiales, destacados maestros del pensamiento universitario latinoamericano, el señor doctor Francisco Salgado, el señor doctor Ramón Vicente Casanova, de Venezuela, y el señor doctor Fernando Hinestrosa, de la Universidad Externado de Colombia. Participan también el señor doctor Víctor Fernández Márquez, de la Universidad Católica de Cuenca, el señor doctor Celso Olmedo Vásquez, de la Universidad Central del Ecuador; el señor doctor Orlando Gravina Alvarado, de la Universidad de Carabobo, Venezuela; el señor doctor Carlos Sigüenza, de El Salvador; el señor doctor Manuel Atilio Hassun, de El Salvador, y el licenciado Antonio Posso Salgado, Presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios de la Universidad Central.

Concluidas las intervenciones, continúa la Plenaria para atender a la consulta sobre la vigencia del Reglamento interno de la Conferencia. El Reglamento se aprueba en consideración a que observa las normas generales de los reglamentos de Conferencias de UDUAL, especialmente en lo referente al voto de las universidades. Planteada la tesis de que el voto fuera por países, queda aclarada definitivamente la estructura de UDUAL y la estructura de las propias Conferencias que realiza la Unión de Universidades de América Latina. Son las universidades afiliadas las que tienen voto.

El señor representante de la Universidad de El Salvador, retira su proposición respecto a la forma de votación, pero se aprueba una moción o aclaración especial en el sentido de que se deje constancia de los votos sacados en contra de la moción que se aprueba siempre que lo solicitare la delegación correspondiente.

Insinúa la Presidencia que es procedente la constitución de las Comisiones para el estudio de los temas determinados en la Agenda de la Conferencia. Las Comisiones se conforman de la siguiente manera:

Primera Comisión:

Presidente: señor doctor Mario Liporace,
Vicepresidente: señor doctor Carlos Gaviria Díaz,
Secretario Relator: señor doctor Ricardo Alfaro.

Segunda Comisión:

Presidente: señor doctor Arturo del Pozo,
Vicepresidente: señor doctor Eduardo Cáceres,
Secretario Relator: señor doctor Gustavo Donoso.

Tercera Comisión:

Presidente: doctor Francisco J. Salgado,
Vicepresidente: doctor Celso Olmedo Vásquez,
Secretario Relator: doctor Jorge Badillo Coronado.

Las Comisiones han sesionado en trabajo simultáneo durante los días martes 8 de marzo en la tarde y miércoles 9 de marzo en la mañana. Labor asidua en la cual se han confrontado puntos de vista del más alto nivel académico. Los acuerdos, resoluciones y recomendaciones que las honorables Comisiones elevan a consideración en esta Cuarta Sesión Plenaria, son los siguientes:

Primera Comisión:

Las Conclusiones son las siguientes:

La Primera Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria, considerando, que el reconocimiento constitucional del régimen universitario ha demostrado ser conveniente a efecto de otorgar garantías especiales para la prestación del servicio educativo y preservarlo de la inestabilidad política, acuerda: 1o. Reafirmar como aspiración fundamental de la universidad latinoamericana el reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria y recomendar en aquellos países que no lo han hecho que promuevan su inclusión en las constituciones; 2o. Reiterar que la autonomía universitaria significa el derecho de las universidades a organizarse en los términos que cada institución estime conveniente sin intervención alguna de los órganos estatales, para integrar sus órganos de gobierno con entera independencia, para determinar libremente sus planes y programas de trabajo, para administrar bajo su estricta responsabilidad su patrimonio y recursos económicos, para legislar sobre las relaciones laborales entre las instituciones de enseñanza

superior y su personal académico, administrativo y manual, para garantizar la libertad de cátedra e investigación y extensión de los beneficios de la cultura; 3o. Recomendar la creación del patrimonio universitario, como medio para asegurar la autonomía universitaria; y 4o. Destacar como aspiración universitaria y que debe ser consagrada en la constitución y leyes de los países latinoamericanos, el carácter nacional de la educación, no lucrativo, y su libertad ideológica, eliminando los factores que lo distorsionan.

La Primera Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria acuerda:

Expresar la preocupación de la intervención consumada en varias universidades latinoamericanas, por parte de sus gobiernos, y exigir que ya termine.

Señalar la conveniencia de que las universidades latinoamericanas, se orienten hacia un análisis de los problemas fundamentales de cada país y de América Latina en lo político, económico, social y cultural.

Segunda Comisión:

Eleva a la consideración de la Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria, las siguientes resoluciones:

1o. Los trabajadores académicos, administrativos y de servicio de las universidades latinoamericanas tienen el derecho de asociarse profesionalmente en forma libre y voluntaria.

Previamente hay una aclaración que es menester leerla y que se insinúa y pone en conocimiento de la Asamblea. Para llegar a las resoluciones que posteriormente se indicarán, se tomó como elemento de trabajo los puntos presentados por cuatro de las universidades mexicanas, esto es la Universidad Nacional Autónoma de México, la Autónoma Metropolitana, la Autónoma de Sinaloa y la Iberoamericana; las ponencias del señor doctor Florencio González, delegado de la Universidad Central del Ecuador, y las recomendaciones presentadas por la Federación Nacional de Trabajadores Universitarios y la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador. Previo este punto de vista, se insinúan las siguientes resoluciones y se les somete a conocimiento y decisión a la Primera Conferencia.

Los trabajadores académicos, administrativos y de servicio de las universidades latinoamericanas tienen el derecho de asociarse profesionalmente en forma libre y voluntaria. Las asociaciones profesionales del personal académico, administrativo y de servicio deben ser completamente independientes en su organización, funcionamiento y decisiones de cualquier autoridad, sector u organización ajenos a los fines universitarios.

Las universidades respetarán las conquistas y garantías alcanzadas por su personal académico, administrativo y de servicio y a través de sus disposiciones internas asegurarán prestaciones y un régimen de seguridad social que no sea inferior al de las leyes laborales de cada país.

Las remuneraciones y prestaciones del personal académico, administrativo

y de servicio, deben ser revisadas periódicamente a través de los instrumentos jurídicos aplicables. Los aspectos académicos no deben confundirse con los de carácter laboral y por lo tanto los primeros no deben ser objeto de negociación.

Las relaciones de las universidades de América Latina y su personal académico deben orientarse para obtener el más alto nivel como uno de los medios más idóneos para lograr la plena independencia cultural, científica y tecnológica de nuestros países.

Que la Conferencia de la Unión de Universidades de América Latina se dirija a la organización internacional de trabajo, solicitando designe una comisión especial para que prepare un proyecto de convenio internacional sobre los trabajadores intelectuales y principalmente al personal académico universitario.

Que la Conferencia de la Unión de Universidades de América Latina recomiende a las universidades que son sus afiliadas, la participación de los empleados y trabajadores en un porcentaje apropiado en el cogobierno universitario.

Hasta aquí las ocho conclusiones o resoluciones aprobadas.

Tercera Comisión:

La Tercera Comisión somete a consideración de la Primera Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria, las siguientes conclusiones:

No siendo posible ni deseable señalar un modelo de legislación universitaria como quiera que ésta deba responder a la organización política de cada nación y sus tradiciones y circunstancias específicas, sí es factible sin embargo sentar algunas aspiraciones comunes tanto de orden teórico como de orden práctico, entre las cuales se destacan:

1. Que la legislación se oriente al cumplimiento de la misión social de las universidades, misión que consiste en participar desde la dimensión académica, en la proyección de una sociedad en la que no existe injusticia ni explotación y en la que todo miembro de la colectividad pueda realizarse completamente como ser humano.
2. Que permita constituir un sistema en el que puedan integrarse la mayor cantidad posible de estudiantes y superen el elitismo que todavía existe en nuestro medio.
3. Que sea un sistema participacionista en el que todos los elementos de la comunidad universitaria puedan intervenir en la toma de decisiones.
4. Que el tipo de ordenamiento jurídico indicado en los puntos 2 y 3, sea de tal naturaleza que permita la marcha ordenada de la institución universitaria y garantice el nivel académico necesario, para que el cumplimiento de su misión pueda hacerse con eficacia.
5. La legislación debe tomar en cuenta a más del pluralismo de las universidades, que la universidad forma parte de la educación superior y que ésta a su vez se halla enclavada dentro del sistema educativo nacional, por lo cual es necesaria la determinación de las funciones asignadas a cada nivel y or-

ganismo y de las relaciones de éstas entre sí y con el Estado. 6. La legislación debe compaginar los principios de libertad académica, enseñanza, aprendizaje e investigación con las exigencias de seriedad, responsabilidad y eficacia del trabajo universitario. Con ese fin es preciso establecer normas para la formación de universidades, apertura de carreras, planes y programas de estudio, colación de grados y títulos, apreciación del rendimiento institucional y que la universidad participe tanto en la fijación de tales reglas, como en su aplicación. 7. Las leyes universitarias deben ser amplias y flexibles para ser cuadro o marco donde se consagren los principios políticos y de organización, dejando a las propias instituciones las tareas de la reglamentación con posibilidades de introducir los cambios que las necesidades de su propia experiencia vayan imponiendo aconsejando, incluso en ocasiones por vía jurisprudencial de la misma universidad. 8. Las universidades deben tener un régimen jurídico propio y asegurar su mayor solidez institucional que les permita el desempeño administrativo y presupuestario, ágil y eficaz, como corresponde al cumplimiento de los fines culturales y de servicio que le son propios.

Resoluciones tomadas por la Tercera Comisión en la Sesión del 9 de marzo de 1977.

Recomendaciones: Autonomía Universitaria. 1. La autonomía permite a las universidades alcanzar el objetivo de transformarse y contribuir a la transformación social del país. 2. Siendo que la autonomía no encuentra su plena justificación sino en la medida en que se pone al servicio de la consecución de esos objetivos. 3. La autonomía debe comprender cuando menos los siguientes aspectos: a) Autonomía Legislativa, que le permita plasmar en reglamentos las políticas adoptadas por ella misma. Esta autonomía no impide que la legislación interna se encuadre dentro de las directrices legislativas fijadas en confederaciones, asociaciones o consejos interuniversitarios. b) Autonomía Financiera, que le permita administrar sus propios fondos, de acuerdo con las prioridades académicas de la misma. Autonomía financiera que no es tal sino en la medida en que la universidad tenga garantía de la disponibilidad de recursos eficientes para atender su normal desarrollo. c) Autonomía Académica, que le permita dentro de un marco de libertad, desarrollar la docencia, investigación y extensión. d) Autonomía Administrativa, que le permita elegir sus propias autoridades y darse los métodos y procedimientos más adecuados a su estructura orgánica. 4. La autonomía supone participación en el proceso de cambio y excluye por lo tanto una actitud de aislamiento respecto de la sociedad de la cual forma parte la universidad. 5. La autonomía en cuanto a expresión de la libertad conlleva la gran responsabilidad en el aprovechamiento de los recursos humanos y materiales; excluye por lo tanto todo tipo de discriminación.

Las últimas resoluciones tomadas por la Tercera Comisión son:

Que la Primera Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria recomiende consagrar en los Estatutos de las Altas Casas de Estudios,

que la autonomía de éstas debe ser garantía contra todo poder arbitrario ya emane éste del poder público o de los estudiantes, trabajadores, profesores o autoridades universitarias, ello porque la autonomía como todos sabemos, puede estar amenazada desde adentro o desde afuera, correspondiendo a los propios organismos universitarios la calificación y sanción de dichas arbitrariedades.

Nota: Esta recomendación fue ampliamente discutida por el Plenario y se aprobó finalmente hasta donde dice "debe ser garantía contra todo poder arbitrario".

Voy a terminar este informe:

La Conferencia ha cumplido su tarea con dignidad, con honor, con alto espíritu universitario. Podemos decir que a través de las valiosas intervenciones y de las resoluciones y recomendaciones que han formulado las diferentes Comisiones, y que debidamente aprobadas someten a consideración del Plenario, deciden lo que podríamos llamar la filosofía de este nuevo derecho universitario, del derecho a la educación y a la cultura y lo que podríamos decir, el derecho constitucional de la universidad autónoma.

Esta Conferencia consagra de manera definitiva la existencia del derecho universitario, como gran capítulo de la ciencia política o como disciplina autónoma. Que las tesis sustentadas aquí con amplio espíritu universitario, se plasmen en realidades, de tesis a vigencia institucional, y esta Conferencia en admirable unanimidad ha realizado una invocación para que vuelvan a imperar en el mundo las libertades. Que la universidad de América Latina cumpla cada día con su misión, con su destino histórico. Que las universidades participen en la transformación de nuestros pueblos, pero que no pierdan en ningún momento su carácter profundo de entidades científicas, de claro perfil académico. Que no tengan recelo en participar en el cambio social. Algo práctico, una conclusión práctica que nace de suyo, el intercambio de datos, de leyes, de reglamentos; este intercambio ha surgido de suyo en las conversaciones diarias, pero habría que mantenerlo institucionalmente. Que de esta Conferencia salga la creación de un banco de datos y un Centro de Documentación de Legislación Universitaria bajo los auspicios, bajo la atención de la UDUAL. De hecho la UDUAL ha constituido ya a través de un trabajo tesonero esta central de documentación universitaria, pero está en el espíritu de todos recomendar que se perfeccione aún más la presencia de este centro de documentación en materia de legislación universitaria, para que cada universidad afiliada tenga la posibilidad de solicitar un dato y la UDUAL lo remita de inmediato. Este intercambio es saludable y necesario para que las universidades aprovechen iniciativas, no copien nada de ninguna otra universidad. No se persigue ninguna copia, lo que se persigue es asimilar experiencias del derecho universitario de cada una de las universidades para bien de los propios institutos de cultura de los respectivos pueblos, y lo esen-

cial está en que la Conferencia ha sido una nueva cita humana, con gran calor humano de alta confraternidad universitaria que permite pensar que Latinoamérica es una y grande patria, la patria de la cultura, de la libertad y de la justicia.

Gracias.

NOTA: El texto anterior corresponde a la versión magnetofónica registrada en la sesión.

CEREMONIA DE CLAUSURA

Jueves 10 de marzo de 1977

12.00 horas

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL DOCTOR HÉCTOR FIX
ZAMUDIO EN LA CEREMONIA DE CLAUSURA DE LA I
CONFERENCIA LATINOAMERICANA DE LEGISLACIÓN
UNIVERSITARIA

Señor Presidente de esta Conferencia, doctor Camilo Mena;
Señor doctor Efrén C. del Pozo, Secretario General de la Unión de Universidades de América Latina;
Señor doctor Antonio Andrade, Vicepresidente de la Asociación Internacional de Universidades;
Señores Vicepresidentes;
Señores de la Mesa Directiva;
Compañeros universitarios:

Me han pedido, me han hecho el gran honor, de pronunciar unas palabras de clausura en esta Conferencia:

Realmente después del informe tan complejo, tan emotivo, de mi estimado amigo el doctor Verdesoto Salgado, ya me dejó casi sin palabras que decir.

Realmente nos hemos reunido aquí por primera vez en esta materia, para considerar algunos aspectos de la legislación universitaria. Se trata de una rama jurídica nueva, de un estudio jurídico de un fenómeno que recién estamos experimentando. En este momento estamos en un momento histórico como el que ocurrió en el Renacimiento por la universidad medieval. Se están transformando nuestras universidades y esto ha ocurrido en todo el mundo pero especialmente en América Latina, donde un gran porcentaje de población joven está accediendo a nuestras universidades. Esto desde luego ha planteado o ha traído nuevos problemas, nuevas situaciones que no habían sido contempladas en nuestras universidades tradicionales, que habían sido pequeñas, de élite realmente económica, y ahora vemos que se ha presentado el fenómeno de la masificación, el crecimiento desorbitado de las universidades de América Latina en cuanto a sus tres sectores, el sector estudiantil, el sector docente y de investigación, y el sector de los trabajadores administrativos. Por eso estos fenómenos son nuevos, podemos decir que nos encontramos todavía sin una orientación concreta, una orientación precisa para resolver estos problemas. Por eso consideramos que la Unión de Universidades de América Latina tuvo una iniciativa feliz aunada a esta Universidad que celebra en este año su sesquicentenario de vida republicana para, por primera vez, reunir a un sector de juristas de América Latina para plantear estos problemas. Desde luego que los problemas que se han estado discutiendo en las mesas, en la Plenaria primero y después en las mesas, para volver otra vez a resolver aquí, han sido problemas específicos. Se han tenido que escoger algunos de estos problemas recientes. No podemos en este mo-

mento tratar de llegar a resolver, o a tratar de plantear, o a tratar de resolver, o dar recomendaciones sobre todo en el aspecto de la vida universitaria de nuestros días, específicamente en América Latina.

Claro, el tema general es *La legislación universitaria y la solución de los problemas de las universidades latinoamericanas*, pero la UDUAL, el Consejo Ejecutivo de la UDUAL, especialmente su secretario, con muy buen criterio han escogido los problemas más urgentes, los que nos están en este momento preocupando con mayor urgencia, la incidencia, la elevación a las Constituciones, que ya algunas lo han tenido pero otras no, de los principios generales, especialmente de la autonomía, pero de otros problemas en las bases de la legislación universitaria. El régimen laboral de las universidades latinoamericanas y los problemas de legislación interna.

Comprendemos que hay una inquietud que se ha experimentado aquí, inclusive cierto desencanto de algunas personas porque no se trataron todos los problemas que ellos pretendían. Esto es imposible en una primera Conferencia latinoamericana de esta naturaleza. Simplemente estamos vislumbrando los fenómenos de los problemas jurídicos universitarios de este momento. Estamos apenas tratando de adentrarnos en este fenómeno de nuestro tiempo y, creemos que desde ese punto de vista, y gracias a la magnífica organización que hemos encontrado aquí en esta Universidad Central del Ecuador y específicamente por su distinguido rector, el doctor Camilo Mena quien la encabezó y el secretario general de la universidad, que ha sido el secretario eficiente en esta Conferencia, hemos podido adelantar, dar un primer paso en estos problemas. Es apenas el primer paso, estamos iniciándonos en él. Para aquellos que tienen la impaciencia de resolver todos los problemas, tendrán que esperarse para que se consoliden estos primeros pasos. No podemos de un solo golpe resolver todos los problemas jurídicos de Latinoamérica que son muchos, en el asunto universitario. Las recomendaciones que se han tomado han sido muy importantes. Desde luego estas recomendaciones no van a cristalizar inmediatamente —recuerdo que algún periodista preguntaba en una reunión de este tipo, no me refiero a ésta pero si otras reuniones que hemos tenido los juristas latinoamericanos, de qué eficacia práctica tendrían nuestras proposiciones—. No, no buscamos una eficacia práctica, no somos tan ingenuos de pensar que porque hemos aprobado una serie de recomendaciones, automáticamente los gobiernos latinoamericanos van a consolidar esta situación, la van a aceptar. Desde luego esto no es posible, ni vamos a evitar con nuestras recomendaciones que cesen una serie de fenómenos represivos que tenemos que enfrentar aquí. Pero sí estamos creando la conciencia para que en aquellas universidades que no la han consagrado, porque naturalmente esta situación ya existe en algunas universidades y en otras no, pero vemos que estamos creando la conciencia universitaria en América Latina, estamos despertando el interés, estamos despertando la vocación universitaria, para que estas recomendaciones puedan hacerse realidad, de ser lo más pronto posible.

Hemos encontrado aquí los que hemos venido de fuera, que en realidad

no nos hemos sentido fuera de nuestra casa porque realmente no nos sentimos extraños en ningún país latinoamericano. Tenemos tantos puntos de contacto, hablamos el mismo lenguaje, tenemos las mismas aspiraciones, la misma sensibilidad, que no nos sentimos extraños en esta tierra. Pero hemos encontrado una acogida muy generosa. Es realmente una población encantadora y nos vamos realmente con nostalgia.

Por otra parte hemos tenido la posibilidad de cambiar impresiones con otros colegas de América Latina y reforzar esta convicción latinoamericana. Por lo tanto creemos que esta reunión realmente ha sido muy fructífera. Tal vez a primera impresión pensamos que muchas cosas no se trataron, no era posible que se trataran, pero queda el camino abierto que posteriormente y en una forma paulatina para no caer simplemente buenos propósitos y consideraciones, o declaraciones o reclamaciones a las que somos muy afectos en Latinoamérica, hacer grandes las declaraciones políticas. Creemos que los juristas no sean en vano, debemos centrarlos en problemas muy concretos. Esta ha sido una Conferencia específica sobre temas concretos, nos hemos ceñido a ellos y no hemos querido cerrar nuestras puertas a las inquietudes de otras personas que quieran plantear problemas de otra índole. Todos estamos conscientes que hay muchos problemas, que hay muchas carencias, que tenemos muchas situaciones que nos afectan considerablemente en América Latina. Pero en una Conferencia de este tipo no podemos abarcarlo todo ni podemos hacer grandes milagros. Hemos hecho declaraciones que a algunos les parecerán modestas, pero es precisamente con esta modestia, que podemos nosotros llegar a lograr pasos positivos en la solución de estos problemas. Claro que estamos conscientes que no son solamente problemas jurídicos los que aquejan a las universidades latinoamericanas, pero nosotros no podemos tratar de abordar todos estos problemas políticos, económicos, sociales, etc. Como juristas, como especialistas, solamente podemos abordar los problemas jurídicos, pero sí ya damos un paso y creemos en el derecho, los que estamos convencidos que es el derecho la solución de los conflictos sociales. Que estos primeros pasos nos van a dar una base firme para seguir avanzando. Claro, hacemos votos porque estos primeros pasos, aunque parezcan vacilantes y modestos, puedan realmente consolidar el derecho universitario latinoamericano.

En lo personal, quiero agradecer la acogida que hemos tenido aquí, la eficacia de la Comisión que organizó esta Conferencia que ha resultado tan brillante en todos sus aspectos y, a todos los juristas latinoamericanos que nos hemos reunido, el agradecimiento de la Mesa Directiva por toda su colaboración, su comprensión y su paciencia para que estos primeros pasos se pudieran realizar. Y con estas modestas palabras, hoy diez de marzo de mil novecientos setenta y siete, declaro clausurada la Primera Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria.

Muchas gracias.

PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL LICENCIADO ALFONSO
CÁZAR, DELEGADO OFICIAL DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL Y
VICEPRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE EMPLEADOS Y
TRABAJADORES DE ESTA INSTITUCIÓN

*Señor Presidente de la I Conferencia Latinoamericana de Legislación
Universitaria;*

Señores dirigentes del Consejo Ejecutivo de la UDUAL;

Señores Vicepresidentes;

Señores delegados de Universidades de Latinoamérica;

Señores delegados de la Universidad Ecuatoriana;

Señoras y señores:

Debido a la gentileza del señor Presidente de esta Conferencia para con los trabajadores universitarios, hace que tenga un merecido honor de llevar en esta tarde y en esta sesión de clausura unas pocas palabras hacia ustedes dignísimos representantes de la cultura y de la ciencia latinoamericanas. La UDUAL en cumplimiento de sus fines, ha convocado esta Conferencia destinada a analizar problemas comunes y problemas específicos de la Legislación Universitaria. A mi modesto modo de pensar creo que la Conferencia ha cumplido con estos objetivos, pero pienso que hemos tenido el pesar de no tener a muchas universidades afiliadas a la Unión, presentes en este evento.

La Universidad Central del Ecuador, al recibir la designación del Consejo Ejecutivo de la Unión de Universidades de América Latina para la organización de esta Conferencia, contrajo un grave compromiso debiendo, para cumplirlo en forma debida, llamar a colaborar en este trabajo a los más distinguidos profesores universitarios con experiencia en esta clase de reuniones, y también a quienes como nosotros, no teníamos ninguna pero decididos a trabajar y a prestar nuestra colaboración. En este aspecto quiero hacer de mi parte un agradecimiento especial al trabajador que no figura en datos informativos, al trabajador que nadie repara en él pero que está coadyuvando en forma eficiente para el cumplimiento de una tarea universitaria, porque él también es parte de la comunidad universitaria.

Señores delegados, al agradecerles en nombre del trabajador universitario y docente por vuestra presencia en la capital de este pequeño país, enclavado en la mitad del mundo para discutir problemas del trabajador docente, del trabajador administrativo y de servicio y formular recomendaciones para que la vida de estas personas sea cada vez mejor, procurando que ésta se haga siquiera en las mínimas condiciones que la dignidad humana exige. Son mis anhelos que hayan tenido una grata permanencia en nuestra ciudad y que las impresiones que de aquí lleven sean las mejores y que quede en ustedes el deseo de volver a visitar nuestra universidad, nuestra ciudad, nuestra patria. Cualquier deficiencia que hubieran encontrado en la organización de

este magno evento, les ruego perdonar pues seguramente se debió, como dije anteriormente a nuestra inexperiencia.

Para terminar, señores delegados, quiero pronunciar unas palabras dichas en una reunión de rectores de universidades por el doctor Alfredo Pérez Guerrero, ilustre maestro de esta sesquicentenario universidad: "Por muchos años hombres representativos de América plantearon la necesidad de que este Nuevo Mundo sea entidad ligada por ideales comunes, la necesidad de que interviniera en la resolución de las cuestiones que interesan al porvenir y aportar a las altas calidades intelectuales y morales de que está dotado, para construir un futuro de paz, de juventud y de justicia y de fraternidad humana".

Muchas gracias.

RECLAMAMENTO

TÍTULO I

TEMAS Y SERIACIONES

PRIMERA

APÉNDICES

Artículo 1.º Por acuerdo de la Comisión de la Unión de Trabajadores de América Latina, convocada en el Hotel de la Unión en el mes de mayo de 1956 en Ciudad Guayaquil, se acordó en los días 3 y 4 de ese mes de 1956 en la siguiente forma el programa de conferencias de la Comisión Latinoamericana que se celebrará en la Universidad Central del Ecuador en la ciudad de Quito, entre los días 6 y 10 de mayo de 1957.

Artículo 2.º Para facilitar a los señores académicos de la Facultad de Ciencias del Ecuador en la realización de sus trabajos académicos de investigación y enseñanza.

Artículo 3.º La Universidad Central del Ecuador de la Facultad de Ciencias del Ecuador, a través de la Unión de Trabajadores de América Latina, convoca a los señores académicos de la Facultad de Ciencias del Ecuador en la ciudad de Quito, para que participen en las conferencias de la Comisión Latinoamericana que se celebrará en la Universidad Central del Ecuador en la ciudad de Quito, entre los días 6 y 10 de mayo de 1957.

Artículo 4.º El artículo de la Constitución de Ecuador.

TEMA Y SERIE: LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA EN LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS DE LAS UNIVERSIDADES LATINOAMERICANAS

TEMA I. "CONVENIOES Y CONSTITUCION DE AMERICA LATINA"

TEMA II. "EL MOVIMIENTO LABORAL EN LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA" (Instituciones, métodos, problemas del presente y futuro)

TEMA III. "PROGRAMAS DE LEGISLACION INTERNA" (Analisis de leyes, cambios legislativos, leyes de estructura educativa)

Artículo 5.º El texto de las conferencias a varios de ellas, mencionadas para el presente en una lista adjunta, que se celebrará por la de la Universidad Central del Ecuador, convocada por la Comisión Latinoamericana de la Unión de Trabajadores de América Latina, en la ciudad de Quito, entre los días 6 y 10 de mayo de 1957. La resolución de la Comisión Latinoamericana de 1956.

REGLAMENTO

TÍTULO I

TEMARIO Y DELEGACIONES

Capítulo I

Artículo 1º Por acuerdo del Consejo Ejecutivo de la Unión de Universidades de América Latina, tomado en su XXI sesión celebrada en el edificio de UDUAL, en Ciudad Universitaria de México, en los días 5 y 6 de noviembre de 1976, se ha convocado a la *I Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria* que se realizará en la Universidad Central del Ecuador, en la ciudad de Quito, entre los días 6 y 10 de marzo de 1977.

Artículo 2º Esta conferencia constituye un homenaje a la Universidad Central del Ecuador en la celebración del año del Sesquicentenario de su fundación republicana.

Artículo 3º La Universidad sede conformará una Comisión Organizadora de la I Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria, la misma que cesará en sus funciones el momento en que asuma las suyas la Mesa Directiva de la Conferencia.

Artículo 4º El temario de la Conferencia es el siguiente:

TEMA GENERAL: LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA EN LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS DE LAS UNIVERSIDADES LATINOAMERICANAS.

TEMA I: "UNIVERSIDADES Y CONSTITUCIÓN EN AMÉRICA LATINA".

TEMA II: EL RÉGIMEN LABORAL EN LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA" (Asociaciones, sindicatos, estatutos del personal académico).

TEMA III: "PROBLEMAS DE LEGISLACIÓN INTERNA" (Facultad legislativa, comisiones reglamentarias, análisis de situaciones concretas).

Artículo 5º Si una de las Delegaciones, o varias de ellas, propusieren para su discusión un tema no incluido, pero compatible con los de la Conferencia, la propuesta deberá ser sometida formalmente a la Comisión Organizadora hasta el 20 de febrero de 1977. La resolución de la Comisión Organizadora será inapelable.

TÍTULO II

DE LOS DELEGADOS

Capítulo II

Artículo 6º Los participantes de la *I Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria* tendrán el carácter de:

- Delegados Oficiales,
- Invitados Especiales y,
- Observadores.

Artículo 7º Tienen la calidad de Delegados Oficiales los representantes acreditados por las Universidades de América Latina, afiliadas a la UDUAL, de entre sus docentes, investigadores, estudiantes y trabajadores.

Serán Invitados Especiales aquellas personalidades, universitarias o no, a quienes la Comisión Organizadora extienda invitación, en virtud de sus altos méritos y por su participación en Conferencias anteriores de UDUAL.

Podrán concurrir a las sesiones de la Conferencia, en calidad de observadores, quienes presentaren sus respectivas credenciales otorgadas por la Comisión Organizadora.

Artículo 8º Los Delegados deberán presentar oportunamente, sus credenciales ante la Comisión Especial que al efecto designará la Comisión Organizadora cuyas decisiones serán apelables ante la Mesa Directiva, quien tomará la última determinación.

En la misma forma procederán los invitados especiales y los observadores, con sus credenciales e inscripciones respectivas.

La Comisión incluye un representante de la Secretaría General de la UDUAL.

Artículo 9º Todos los participantes, una vez aceptadas sus credenciales deberán llenar un formulario especial en el cual indicarán el o los temas en cuyo examen desearan intervenir y los datos personales que se solicitaré.

Artículo 10º Los Delegados oficiales tendrán derecho a voz y voto en la forma determinada por los artículos 27 y 28 de este Reglamento.

Los Invitados y Observadores podrán hacer uso de la palabra con la venia del Presidente y con las limitaciones que señala el presente Reglamento.

Artículo 11º Las Delegaciones de cada país designarán un Presidente y Vicepresidente, quienes constituirán el Organismo Asesor y Consultor de la Mesa Directiva y se reunirán por convocatoria de la misma.

TÍTULO III

TEMARIO

Capítulo III

Artículo 12º Los trabajos y mociones que se presenten a la Conferencia deberán versar sobre las materias comprendidas en el Temario Oficial.

TÍTULO IV

ORGANISMOS DIRECTIVOS

Capítulo IV

Artículo 13º Son órganos de dirección de la Conferencia los siguientes:

- a) Mesa Directiva,
- b) Asambleas Plenarias,
- c) Comisiones de Estudio.

Artículo 14º En la Conferencia funcionarán tres comisiones de estudio correspondientes a cada uno de los temas oficiales.

Artículo 15º La Mesa Directiva estará integrada por:

Un Presidente y Tres Vicepresidentes, elegidos en la Sesión preliminar. Un Relator General, un Secretario General y un Secretario General Adjunto, designados por la Comisión Organizadora.

- a) Fijar el orden del día de las Asambleas Plenarias;
- b) Interpretar el Reglamento y vigilar su cumplimiento;
- c) Fijar el horario de trabajo de las comisiones, previa consulta con los Presidentes de éstas; y,
- d) Las demás atribuciones que le son inherentes.

La Mesa Directiva someterá a conocimiento de la Asamblea Plenaria los acuerdos que sean pertinentes.

Artículo 17º Son atribuciones del Presidente:

- a) Presidir las Asambleas Plenarias y la Mesa Directiva;
- b) Convocar a la Mesa Directiva por propia iniciativa o a solicitud de cualesquiera de sus miembros;

- c) Conceder la palabra a los oradores en las Asambleas Plenarias y cuidar que éstas se desarrollen de conformidad con el Reglamento;
- d) Dirimir los empates en las votaciones de la Mesa Directiva; y,
- e) Las demás que señala este Reglamento.

Artículo 18º Los Vicepresidentes ejercerán la Presidencia de acuerdo con su precedencia, en subrogación del Presidente.

Artículo 19º En las sesiones de la Mesa Directiva formarán quórum la mitad más uno de sus miembros.

Los acuerdos se aprobarán por mayoría simple de votos.

Quien desempeñe la Presidencia tendrá voto dirimente en caso de empate.

Artículo 20º El Relator General presentará su informe en la última Asamblea Plenaria.

Artículo 21º Compete al Secretario General:

- a) Llevar las actas de las Asambleas Plenarias;
- b) Coordinar las labores de los Secretarios de Comisión;
- c) Conservar el archivo de la Conferencia y entregar copia a la Secretaría General de la UDUAL, al terminar la Conferencia.

Artículo 22º Corresponde al Secretario General Adjunto:

- a) Subrogar al Secretario General;
- b) Cooperar con el Presidente y el Secretario General en los trabajos de la Asamblea;
- c) Velar por la correcta redacción y leer las proposiciones que se presenten en la Asamblea;
- d) Reunir y clasificar los documentos que se produzcan durante las sesiones plenarias;
- e) Tomar nota e indicar el orden en que los Delegados pidan la palabra;
- f) Cumplir las instrucciones que reciban del Presidente, del Secretario General y de las demás autoridades de la Asamblea.

TÍTULO V

DE LAS ELECCIONES Y ASAMBLEAS PLENARIAS

Capítulo V

Artículo 23º En la Sesión Preliminar se procederá a elegir Presidente y Vicepresidente de la Conferencia por mayoría absoluta de votos de las Delegaciones presentes.

Artículo 24º Las Asambleas Plenarias serán:

- a) La Inaugural, con el objeto de instalar la I Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria;
- b) Las de Trabajo, que tendrán por objeto presentar las ponencias, los comentarios, mociones y sugerencias sin debate.
Habrá una Sesión Plenaria para aprobar los informes, el relato general, las conclusiones y recomendaciones.

Artículo 25º En las sesiones Plenarias de Trabajo se observarán las siguientes normas:

- a) Se procederá a la exposición o lectura de las ponencias oficiales en no más de quince minutos y de los comentarios oficiales en no más de diez minutos;
- b) Se inscribirán los Delegados Oficiales que deseen intervenir en relación con la ponencia o comentarios;
- c) Los Delegados inscritos podrán hacer uso de la palabra por un tiempo no mayor de cuatro minutos. Podrán presentar por escrito mociones, observaciones o sugerencias;
- d) No habrá debate en estas sesiones. Todos los documentos: ponencias, comentarios, mociones, observaciones y sugerencias pasarán a conocimiento, estudio y debate de las Comisiones;
- e) Los Invitados Especiales y los observadores tendrán derecho al uso de la palabra en las sesiones plenarias y comisiones, sujetándose al límite de tiempo establecido.

Artículo 26º Para formar quórum en las Asambleas Plenarias se requerirá la presencia de la mitad más uno de las Delegaciones acreditadas. De no haberlo, después de transcurridos 30 minutos de la hora señalada, constituirá quórum cualquier número de delegaciones presentes.

Artículo 27º Para que se tenga como presente una delegación, bastará con que concurra su Presidente o quien acredite su representación ante la Mesa Directiva.

Artículo 28º Las decisiones se adoptarán por mayoría absoluta de votos.

La cuenta se practicará a razón de un voto por cada Delegación. En caso de empate, el asunto se someterá a una nueva votación, y si subsiste, la decisión quedará pendiente para la próxima Conferencia.

Tanto para las sesiones plenarias como para las de comisión, cada Universidad indicará a la Presidencia cuál de sus delegados ejercerá el derecho de voto que a ella corresponde.

Artículo 29º Cada sesión plenaria se iniciará con la lectura del acta de la sesión anterior y del orden del día correspondiente.

Artículo 30º Toda proposición o enmienda, ajena al Orden del Día, deberá ser presentada por escrito a la Secretaría de la Conferencia antes

de comenzar la sesión. La Mesa Directiva resolverá sobre la procedencia con carácter inapelable.

Igual trámite seguirán las proposiciones o solicitudes para que un determinado asunto sea considerado como previo.

TÍTULO VI

Capítulo VI

Artículo 31º Corresponderá a las comisiones de trabajo estudiar las proposiciones y ponencias que se les presentaren y elaborar los proyectos de acuerdos y resoluciones respectivos, para su presentación a la Asamblea. Sin este requisito, la Asamblea se abstendrá de considerarlos.

Artículo 32º Cada Comisión elegirá de su seno un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario Relator.

Artículo 33º Los ponentes y comentaristas oficiales de cada tema deberán concurrir a la respectiva comisión.

Artículo 34º Las actas serán firmadas por el Presidente y el Secretario Relator o por quienes les subroguen.

Artículo 35º Corresponde a los Presidentes de Comisión:

- a) Dirigir los debates y representar a la Comisión en las reuniones de la Mesa Directiva;
- b) Dirimir con su voto los empates que se produzcan;
- c) Resolver toda cuestión de orden o de procedimiento que se promueva dentro de la Comisión y que ésta no decida directamente;
- d) Velar por el cabal desarrollo de los trabajos y el cumplimiento de la misión asignada al grupo, acordando con el Vicepresidente y el Secretario Relator el orden de estudio de los temas.

Artículo 36º Corresponde a los Vicepresidentes colaborar y subrogar al Presidente con las mismas atribuciones y deberes.

Artículo 37º Incumbe al Secretario Relator de la Comisión:

- a) Entregar al Relator General, con la debida oportunidad, las conclusiones aprobadas en la respectiva Comisión;
- b) Preparar, con el Presidente, la Agenda de Trabajo;
- c) Redactar el acta de cada sesión;
- d) Formar y mantener el archivo de la Comisión que entregará previamente a la clausura de la Conferencia, a la Secretaría de la misma; y,

- e) Redactar y sustentar, en todo caso, el Informe de los trabajos de la Comisión con las conclusiones, resoluciones y recomendaciones aprobadas y los votos de minoría o salvedad de voto que se hubieren presentado, entregándolo en la forma prevista por el inciso anterior.

TÍTULO VII

DE LA SECRETARÍA GENERAL

Capítulo VII

Artículo 38º La Secretaría de la *I Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria* continuará en funciones por el lapso de un año contado desde la fecha de la Sesión de Clausura.

Artículo 39º La Secretaría de la Conferencia deberá suministrar los informes que sobre las Resoluciones de la Conferencia y su ejecución le soliciten las Universidades afiliadas a UDUAL.

TÍTULO VIII

DE LAS SIGUIENTES CONFERENCIAS

Capítulo VIII

Artículo 40º En la última Sesión Plenaria, antes de la Clausura, se elegirá la sede para la siguiente reunión de esta especialidad, y el intervalo a que deberá convocarse. Se designará además una sede alternativa. La sede elegida deberá confirmar ante la Secretaría General de la UDUAL la celebración de la reunión, dentro del término de seis meses. De no confirmarlo la Secretaría de la UDUAL gestionará el evento en la sede alternativa. Si esta última tampoco se responsabilizara, queda a resolución del Consejo Ejecutivo la designación de una nueva sede.

Artículo 41º El Presidente y el Relator General formarán parte de la Comisión Organizadora de la siguiente Conferencia.

NUEVA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA DE AMÉRICA LATINA 1973 - 1976

—VERSIÓN PRELIMINAR—

Por el Dr. Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA *
(México-Guatemala)

SUMARIO: I. *Nota explicativa.* II. *Argentina.* III. *Bolivia.*
IV. *Chile.* V. *El Salvador.* VI. *Uruguay.* VII. *La problemática.*

I. NOTA EXPLICATIVA

La Secretaría General de la Unión de Universidades de América Latina desde hace varios años ha impulsado varios estudios sobre legislación universitaria en el área. El primero de ellos fue realizado por los doctores Francisco Villagrán Kramer y Jorge Agustín Bustamante que apareció en 1967, con el título de "Legislación Universitaria Latinoamericana. Análisis Comparativo". El intento de actualizar ese estudio en una nueva edición que se encomendó al autor de estas notas, devino en la elaboración de un nuevo trabajo, ya que la situación de la educación superior, se había modificado sustancialmente, lo que obligó a un repensamiento del esquema inicial, a su replanteamiento y enriquecimiento. La Secretaría General patrocinó —con el apoyo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México del que el autor es miembro— esta investigación que fue publicada por la Secretaría: *Legislación Universitaria de América Latina*, México: UNAM-UDUAL, 1973. El propio autor, más tarde, se empenó en otro estudio sobre un sugestivo aspecto de la misma temática que está en su fase final de impresión: *Autonomía Universitaria en América Latina. Mito y realidad*, que publicará la *Comisión Técnica de Estudios y Proyectos Legislativos de UNAM*. A estos trabajos, en general, deben referirse estas notas, que han sido elaboradas utilizando los fondos de la Hemeroteca de la Unión de Universidades de América Latina y el Departamento de Legislación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de UNAM, en Ciudad de México.

De 1973 a la fecha se ha producido una situación especialmente dinámica en varios países, que en muchos de ellos ha conducido a una modificación de la estructura universitaria y a la formulación de nuevos marcos legales de muy diverso signo. Estas notas pretenden hacer una descripción que actualice —en lo que se refiere a leyes orgánicas— nuestro estudio publicado por la Secretaría en el año 1973.

* Guatemalteco. Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

II. ARGENTINA

Las líneas generales que se recogen en la ley universitaria vigente de marzo de 1976, tienen su origen directo en el proceso de intervención de las Universidades que encaminó el Presidente General Juan Onganía a partir de junio de 1966, con el argumento de la necesidad de suprimir el comunismo de los centros de educación superior. El nuevo régimen legal que promulgó —Leyes Nos. 17,245 de universidades nacionales, No. 17,778 de enseñanza universitaria privada y No. 1,617 de universidades provinciales— se orientó a eliminar el gobierno tripartito (de profesores, estudiantes y graduados), limitar la actividad política de la comunidad universitaria y en gran medida a suprimir la autonomía.¹ Al presentar el proyecto de ley orgánica de universidades nacionales el Ministro de Educación indicaba que preocupación fundamental de la “revolución argentina” era la de “restituir las Universidades al cabal cumplimiento de sus fines, haciendo cesar el estado de subversión interna que las desgarraba eliminando los factores que pretendían transformarlas en focos de perturbación pública”, y justificaba la supresión de la representación tripartita en el restablecimiento del “principio de la jerarquía académica, indisolublemente unido a la función de gobierno”.²

El Presidente Lanusse impulsó un proyecto que no tuvo futuro y al triunfo del Presidente Cámpora, se inició una nueva intervención y se dictó una nueva ley —No. 20,654 de marzo de 1974— de vida efímera. En ella se reconoce la autonomía universitaria aunque con limitaciones significativas. El Ejecutivo puede nombrar Rectores “normalizadores” en forma provisoria y con funciones muy amplias; se autoriza en casos especiales la intervención de los centros; se excluye a los graduados de los órganos de gobierno y se incluye al personal no docente (60% profesores, 30% estudiantes y 10% personal no académico); se ordena el voto personal, universal, obligatorio, secreto y se prohíben las actividades políticas.

Cumpliendo sus dos años de vida, la ley ha sido prácticamente sustituida con una profunda modificación de conformidad con el *Decreto 21.276* de 29

¹ La primera ley universitaria del país —la No. 1597— fue aprobada en 1885 y es conocida con el nombre de su inspirador, Nicolás Avellaneda. En 1918 con motivo de la reforma, se introdujeron cambios que recogían el ideario del movimiento. La actual crisis de la universidad argentina —su punto de partida— posiblemente puede identificarse con la promulgación de la No. 10.031 de 1947 que sustituyó a la Avellaneda y que rigió para la caída del peronismo modificada por la No. 12.297 de 1954 que centralizaba aún más la estructura y daba poderes mayores a los rectores. Vigente transitoriamente de nuevo la Avellaneda, en 1955 el Dto. Ley 6043 en vigor y con breves modificaciones fue aprobado por el Congreso en 1958 y estuvo vigente hasta 1966: restituía un régimen autónomo para las nacionales y autorizaba la creación de las privadas que proliferaron en los años siguientes.

² **Leyes universitarias. Serie legislación educativa argentina** (Buenos Aires: talleres gráficos del Ministerio de Cultura, 1970), págs. 9 y 12; Jorge Mario García Laguardia, *Legislación... op. cit.*, págs.

de marzo de 1976, que con fuerza de ley dictó la Junta Militar que preside el General Jorge Videla. No la deroga totalmente, pero modifica 32 artículos de un total de 62, afectándola en sus decisiones fundamentales. Los aspectos especialmente considerados son la definición de objetivos, régimen de gobierno, designación de docentes, atribuciones de autoridades y procedimientos de intervención.

Mantiene el artículo 3o. de la Ley 20.654 que reconoce a las universidades nacionales como personas jurídicas de derecho público, organizadas dentro del régimen de autonomía académica y docente y de autarquía administrativa, económica y financiera, pero el articulado reformado se orienta en otro sentido. Establece que el gobierno y la administración de las universidades serán ejercidos por el Ministerio de Cultura y Educación y los rectores o presidentes y decanos o directores designados por dicho Ministerio, el que ejercerá las atribuciones de las asambleas universitarias, dictará las normas generales de política universitaria en materia académica y establecerá normas presupuestarias y administrativas; que los Rectores o Presidentes ejercerán las atribuciones de los Rectores y Consejeros Superiores; que los Decanos o Directores ejercerán las atribuciones de los consejos directivos; y se le da al Ministerio un amplio poder residual al indicar que resolverá las situaciones no previstas en la ley, especialmente aquellas que afecten la paz, el orden interno de las universidades y su funcionamiento normal. Se prohíbe en los recintos toda actividad "que asuma formas de adoctrinamiento, propaganda, proselitismo o agitación de carácter político o gremial, docente, estudiantil y no docente"; los presupuestos deberán ser elevados al Poder Ejecutivo con la opinión del Ministro y se deberá informar trimestralmente sobre la ejecución del presupuesto; el Tribunal de cuentas fiscalizará las inversiones y las universidades deberán rendir cuenta trimestral de la ejecución de su presupuesto; el Ministro está facultado para remover al personal de conducción y se declara incompatible con el ejercicio de la docencia, el ejercicio de todas aquellas actividades que "se aparten del propósito y objetivos básicos fijados por el proceso de reorganización nacional". Se deroga todo el capítulo que reconocía el gobierno representativo. Se suprime el régimen de concursos para la designación del personal académico y la norma que declaraba incompatible el ejercicio de la docencia con el desempeño de funciones en empresas multinacionales o extranjeras y se mantiene vigente la norma que declaró en comisión a todo el claustro de profesores. En este último aspecto también quedan vigentes los artículos de la ley anterior que se refieren a la prohibición del proselitismo político partidario, organización académica, categorías docentes, coordinación universitaria, régimen de becas, atribuciones de algunos órganos.

Dentro de esta línea se han aprobado en los últimos meses varios reglamentos disciplinarios muy drásticos para los estudiantes, y tanto las disposiciones de la ley como las de estos ordenamientos han sido aplicados con amplitud, destituyendo masivamente profesores y expulsando a centenares de escolares.³

En los considerandos de la ley se calificó su contenido como "disposiciones de emergencia" y en su artículo 13 se ordenó claramente que "dentro de los 180 días de promulgación", el Ministerio de Cultura elevará al Ejecutivo el proyecto de régimen definitivo que deba regir "el sistema universitario nacional en el contexto del sistema educativo". Pero la interpretación de esta línea no ha sido uniforme. El Ministro anunció el 9 de abril, después de una reunión con una "junta de notables" que dentro del plazo fijado quedaría instrumentada la nueva ley universitaria que reemplazaría a "la actual de emergencia", aunque no indicó sus lineamientos.⁴ Sin embargo, esta posición fue radicalmente modificada, mientras se sucedía un período inestable, calificado por la designación, remoción y renuncias en los cargos de conducción. A fines del mes de septiembre, el Ministerio dio a conocer un documento oficial que pone fin a la incertidumbre en cuanto a la posición oficial actual sobre política universitaria.⁵ En cuanto a la nueva ley se expresa en él que el carácter de "ley de emergencia" —de la de marzo— no implica que las definiciones fijadas puedan ser alteradas sin antes ser cumplidas y que al finalizar el término de 180 días fijados en el artículo 14, el Ministerio "no está obligado a proponer ninguna nueva ley universitaria sino el proyecto de régimen definitivo que regirá el sistema universitario nacional en el contexto del sistema educativo".

Por ser un documento oficial que pretende servir de marco para una política universitaria en un amplio período nos parece importante reseñar sus líneas generales. Parte de la premisa de que "el país ha agotado su proyecto histórico y por ello las Fuerzas Armadas han iniciado un proceso de Reorganización Nacional" y que "el ritmo" de la Universidad no puede ser distinto del plan concebido por aquellas de tal manera debe existir una "subordinación de las casas de estudios a los objetivos nacionales fijados por el Proceso". Con base en la ley vigente recoge varias líneas de acción en lo que se refiere: al planteamiento del sistema universitario, orientado al redimensionamiento, reordenamiento y no duplicación de carreras; a la institución de normas de carácter administrativo que racionalicen el uso de los recursos; a la recuperación del marco institucional y del nivel académico; a la integración de la Universidad en el contexto del sistema educativo nacional y a la exclusión del ámbito universitario de toda actividad que asuma formas de adoctrinamiento, propaganda, proselitismo o agitación.

Fija lineamientos generales en los siguientes aspectos:

³ Información amplia de este proceso en los órganos de información. Hemos podido consultar *La Nación*, *La Razón*, *Clarín*, *Córdoba*, *Crónica*, *La Opinión* y *La Prensa*.

⁴ *La Razón*, 9 de abril de 1976.

⁵ "Ministerio de Cultura y Educación. Documento oficial sobre política universitaria", *CONDUSEC* (Consejo Superior de Educación Católica), Año XIV, No. 318, 4o. sábado de octubre de 1976, págs. 124-126.

A. Redimensionamiento y reordenamiento. Cada Universidad deberá sistematizar un proceso de reordenamiento de carreras, para evitar desvíos e incoherencias de la matrícula. También se implementará un redimensionamiento a efecto de lograr niveles razonables de extensión ya que en algunos casos algunos centros por sus dimensiones y complejidad estructural son prácticamente inconducibles. Se prevé iniciar este proceso a fines del año 76 y concluirlo en un plazo no menor de ocho años.

B. Ordenamiento académico. Se tiende a estructurar la organización académica sobre dos ciclos de estudios: el ciclo básico y el ciclo profesional y se reconoce que en este aspecto la idea no es original sino que tiene muchos años de elaboración y también de funcionamiento.

C. El planeamiento. Se deberá instituir un sistema de planeamiento de las Universidades "conectado al sistema nacional del gobierno central".

D. Legislación a proponer. A nivel de "las instituciones" se formulará "en la circunstancia oportuna" una ley general para la enseñanza superior en general. A nivel de "la organización" se procurará definir modelos racionales de funcionamiento para todo el nivel superior, y la primera ley que se propondrá será la que norme el funcionamiento del Consejo de Rectores de las Universidades Nacionales. Cuando se hayan fijado las pautas básicas del reordenamiento universitario se elevará al ejecutivo el proyecto de la nueva ley. A nivel de "coyuntura" entre las leyes que merecen prioridad estará la que se refiere al cuerpo docente.

E. Financiamiento de los estudios superiores. Se considera necesario repensar el problema de los presupuestos para racionalizar el gasto ya que se considera escasa su productividad. El costo real de los servicios proporcionados por las Universidades debe conceptuarse como "inversión" y no "gasto"; los profesionales como beneficiarios directos de esa inversión educativa en consecuencia obligados a coadyuvar en el real costo de su propia formación "amortizando mediante una contribución presente o diferida el préstamo que le otorgó el Estado para que pudiera cursar su carrera, obtener un título y —mediante ese título— una subrenta a su favor".

III. BOLIVIA

La situación actual tiene su origen inmediato en la intervención de las Universidades que se produjo después del golpe de Estado que encabezó el general Hugo Bánzer en 1971. Por Decreto Ley No. 9873, de septiembre de ese año, fueron clausuradas y se creó la Comisión Nacional de Reforma Universitaria, a la que se encomendó hacer "un estudio evaluativo de la Universidad Boliviana, para su reestructuración integral, tomando en cuenta las necesidades técnicas, económicas y sociales del país, los principios que informan los sistemas de organización y enseñanza más modernos, así como el imperativo de buscar la perfectibilidad moral y patriótica de las nuevas generaciones". Pre-

sentó un proyecto de ley orgánica, que se transformó en el Decreto Ley No. 10.298 de 2 de junio de 1972 —un desarrollado cuerpo normativo de 239 artículos— *Ley Fundamental de la Universidad Boliviana*,⁶ que fijó las líneas generales de su nueva organización.

La implementación del nuevo sistema ha tenido oposiciones persistentes y se ha desarrollado dentro del clima inestable de la política nacional y de conformidad con el artículo 235 transitorio, las nuevas autoridades —Rectores, Vicerrectores, Directores Administrativos, Decanos, Directores de Extensión Universitaria— y todo el personal docente fueron designados por el Consejo Nacional de Educación Superior, nuevo órgano cuyos integrantes son designados por el Presidente de la República. Aunque el precepto apuntaba que era “por esta única vez”, hasta la fecha la situación persiste.

A partir del año 74, se han venido celebrando reuniones de los Rectores y los miembros del Consejo Nacional de Educación. En la que celebraron a finales de julio de ese año, los Rectores apoyaron “la política gubernamental para constitucionalizar el país” y plantearon la necesidad de hacer algunas reformas a la ley del 72, para lo que pidieron opiniones y sugerencias a las comunidades universitarias. En cuanto a los principios legales la reunión ratificó la vigencia constitucional de la autonomía universitaria y declaró que ésta es posible “dentro de una viva integración nacional en que las instituciones de educación nacional desarrollen una estructura propia, en relación de sus objetivos particulares, de las condiciones socioculturales y económicas de cada una de las regiones del país, bajo la dirección y coordinación académica, financiera y administrativa del CNES, cuya necesidad institucional tiene plena validez histórica”. Pero en reuniones posteriores en el año 75 cambiaron de opinión y se orientaron a solicitar que la *Conferencia de Rectores y el CNES*, se constituyeran en el organismo normativo del sistema y el CNES en el simple ejecutor. El proyecto de ley formulado por la Conferencia a principios de ese año tiene esa orientación.

La nueva reforma anunciada se cristalizó en el Decreto No. 12.972 de 17 de octubre de 1975, *Nueva Ley Fundamental de la Universidad Boliviana*,⁷ un amplio cuerpo de 12 Títulos, 52 Capítulos y 190 artículos. En sus considerandos afirma que en la aplicación de la reforma se advirtieron omisiones que imponen correctivos en consulta con las necesidades de una eficaz integración de la educación nacional, de la explosión demográfica estudiantil y de otros factores. Que el análisis crítico de la conducción en el período de reforma y la ampliación de los requerimientos de infraestructura han determinado la revisión de la Ley del 72, por lo que el CNES y los Rectores de las Universidades han formulado un anteproyecto que la modifica. Y que, finalmente,

⁶ Un resumen de su texto en *Plana*, No. 170 (marzo de 1973), págs. 6-7. Ver también Agustín Sánchez, “La nueva Universidad Boliviana”, *Estudios sociales*, publicación de la Corporación de Promoción Universitaria de Chile, No. 4 (noviembre de 1974), págs. 8-29 y Jorge Mario García Laguardia, *Legislación... Op. cit.*, págs.

⁷ *El Diario*, La Paz, domingo 16 de noviembre de 1975.

las autoridades han dispuesto la realización de un reajuste académico, administrativo, financiero e infraestructural de la Universidad Boliviana, que en función de la explosión demográfica estudiantil y el normal desarrollo de la actividad universitaria hace necesaria la dictación de una nueva ley.

En líneas generales el nuevo cuerpo sigue las líneas esenciales de la Ley de 1972. Los aspectos que los diferencian podemos apunrarlos así:

Considera a la Universidad Boliviana como un "sistema unitario integrado y coordinado conformado por las Universidades y sus órganos de dirección", y en la nueva, se integra también al sistema a las Universidades privadas que se registrarán en lo académico por las determinaciones del CNES y en lo administrativo por sus propios reglamentos que serán aprobados por el Consejo, y además integra a la Universidad Católica Boliviana de reciente creación.

Amplía la enumeración de sus fines: servicio a la sociedad; consagración al análisis y conocimiento de la realidad nacional; formación de maestros para los ciclos intermedio, medio y universitario; obtención de recursos propios experimentando la educación productiva en la organización de empresas universitarias; conservación y protección de la cultura nacional; conservación de recursos naturales y preservación del equilibrio ecológico.

En su estructura sigue el mismo sistema departamental que adoptó la del 72, pero modifica la enumeración de Facultades, agregando las de Educación Física y Deportes y la de Post-Grado; crea Institutos Politécnicos como unidades de formación de técnicos profesionales de mediana y corta duración los que otorgarán grados de Técnico Superior.

En cuanto a las carreras profesionales, ordena una coordinación entre ellas, así como la adopción de la flexibilidad en el régimen curricular y el sistema semestral y de créditos.

Las declaraciones sobre autonomía se precisan. Indica que la Universidad Boliviana es una persona de derecho público y que las Universidades del sistema y el CNES poseen personería jurídica propia. Que el "sistema de la Universidad Boliviana goza de autonomía integrada y de gestión que consiste en la potestad del conjunto para darse sus propias normas, así como la facultad de organizar su propio gobierno con participación docente y estudiantil, administrar y disponer de sus bienes, implementar su estructura académica y administrativa, garantizar la libertad de cátedra, dentro de lo establecido en la presente Ley y las normas legales concordantes" (Art. 11). La Universidad y sus órganos, no poseen privilegios o prerrogativas que no estén definidos en la Ley, y así ninguna Universidad puede invocar privilegio de extraterritorialidad y no puede pretender en ningún caso "la interpretación o aplicación del concepto de autonomía en oposición a la soberanía nacional y de todos los atributos inherentes a ésta".

En lo referente a su gobierno se hacen sustanciales modificaciones. Además del CNES, crea como órgano nacional la Conferencia del CNES y los Rectores, que se reunirá por lo menos una vez al año rotativamente en las distintas

sedes por orden de antigüedad. Tiene amplias atribuciones: formular orientaciones generales en la política universitaria del país; aprobar y modificar el Estatuto Orgánico y los Reglamentos generales; fijar cupos por carreras de cada Universidad; establecer anualmente el valor de matrícula; aprobar creación de nuevas carreras, Facultades o Institutos, así como suprimirlos; autorizar creación de nuevas Universidades públicas y privadas así como establecer sus requisitos; fijar porcentajes de participación de cada Universidad en la renta global otorgada por el Estado; interpretar la ley universitaria y el Estatuto; autorizar cursos de doctorado; establecer anualmente programa de prioridades de la investigación científica y tecnológica; establecer escala de salarios básicos para todas las Universidades; y finalmente, dictar medidas de emergencia en casos de alteración del orden y violación manifiesta de la ley las que pueden consistir en suspensión de actividades o clausura temporal parcial o total de una o más Facultades o de toda la Universidad afectada.

En otros aspectos menores de régimen de gobierno, además del Claustro, Rector y Vicerrector, considera órganos y autoridades de la Universidad, a la Dirección General Administrativa, los Consejos Facultativos y los Decanatos. Como órganos de asesoramiento y de planificación, establece las Comisiones Académicas y Administrativas, la División de Planificación de la Investigación Científica y Tecnológica y las Comisiones que cree el Consejo Universitario. En las Facultades, además del Claustro, el Consejo Facultativo y el Decano, se crea una nueva autoridad, el Director de Estudios, que tendrá a su cargo la coordinación de servicios, de docencia e investigación de los Departamentos Académicos, en relación a las carreras y a otras Facultades.

En cuanto al régimen de alumnos, se liberaliza el sistema de reprobados, permitiendo cambio de carreras y una tercera opción calificada. Se fija el tiempo máximo de permanencia de un alumno: 8 años a nivel de Licenciatura y 7 años a nivel de Técnico Superior. La representación estudiantil sólo puede recaer en alumnos regulares que no hubiesen sido reprobados en ninguna materia obligatoria de su carrera; el voto es obligatorio, y para ser admitidos a exámenes finales se debe acreditar mediante papeleta su participación en el acto electoral. Las solicitudes colectivas de los alumnos sólo serán consideradas cuando se formulen por medio de las organizaciones estudiantiles reconocidas por la respectiva universidad.

El régimen disciplinario se agrava. Todo acto de perturbación del normal funcionamiento de las universidades, como huelgas, paros, amenazas y/o declaraciones de "emergencia", desórdenes, acciones de hecho y otros dentro o fuera de los recintos universitarios, será sancionado con penas que van hasta la expulsión definitiva. Todo un título, El XI, *de los procesos universitarios*, hace un catálogo amplio de faltas y contravenciones y fija sanciones.

Por otro lado, es cuerpo muy reglamentario en muchos aspectos: se refiere a las líneas generales de la "enseñanza universitaria", períodos lectivos, cursos de verano, sistema de tutoría académica, niveles de enseñanza, evaluación, otorgamiento de grados, diplomas y títulos, extensión universitaria, asesoría

nacional, patrimonio y finanzas universitarias, administración del personal, bienestar y seguridad social para el personal administrativo y de servicio académico y empresas universitarias.

Por Decreto 12977, de 20 de octubre del 75 —tres días después de promulgada la nueva ley— tomando en cuenta que “el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales y del vasto programa del Gobierno de las Fuerzas Armadas y la mejora de las condiciones de vida del pueblo, hacen imperativo el mantenimiento de la paz social y la estabilidad política, como factores esenciales del progreso general de la Nación, por lo cual corresponde aplicar las disposiciones pertinentes del Estatuto de Gobierno y Decreto Ley No. 11947 de 9 de noviembre de 1974”, se dejan en suspenso la vigencia y aplicación de 16 artículos y un título completo de la Ley hasta 1980. Los artículos se refieren a: nombramiento de miembros del Consejo Nacional de Educación; integración del Claustro Universitario; determinación de órganos y autoridades; atribuciones del Consejo Universitario; designación de Rectores, Vicerrectores y Secretarios Generales; integración de la Comisión Académica, autoridades facultativas y designación de Decanos; reconocimiento de organizaciones estudiantiles y derecho de asociación de profesores y todo el título VI, que se refiere a los órganos electores. Así, el Presidente de la República designará a los vocales del CNES y éste a los Rectores y demás autoridades.

IV. CHILE

El golpe de estado que el 11 de septiembre de 1973, produjo el derrocamiento del gobierno presidido por Salvador Allende, modificó totalmente el esquema anterior de la universidad que en ese momento estaba regida por el *Nuevo Estatuto Orgánico de la Universidad de Chile*, de 5 de junio de 1971. Éste definía a la Universidad como una comunidad democrática, creadora y crítica, estructurada con el objetivo fundamental de lograr la formación de una conciencia objetiva y crítica de la sociedad para contribuir a un proceso de cambio y orientada al estudio de los problemas nacionales en ese contexto; reconocía la autonomía en forma muy amplia, incluso una especie de autonomía territorial, dando participación en su gobierno a los funcionarios académicos (65%), funcionarios profesionales, técnicos, administrativos y de servicio (10%) y estudiantes (25%).⁸

⁸ El texto en **Informaciones y documentos universitarios**, No. 112 (Santiago: departamento de extensión universitaria y acción social de la Universidad de Chile, 1971), donde se incluyen los discursos del Presidente Allende, el Rector subrogante y el Ministro de Educación en el momento de su entrega. El régimen legal de la institución se remonta a la Real Cédula de 28 de febrero de 1738 por la que se funda la **Real Universidad de San Felipe** que inmersa en las luchas por la república se transforma en el **Instituto Nacional** y que da paso a la **Universidad de Chile** fundada bajo la inspiración de Andrés Bello en 1842, la que controlaba a través de la **Superintendencia de la Educación Na-**

En el Acta de Constitución de la Junta de Gobierno⁹ —Dto. Ley No. 1— los militares se definieron como abanderados de una cruzada antimarxista y nacionalista “con el patriótico compromiso de restaurar la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantadas”, decisión que se reafirma en documentos oficiales posteriores en los que se fija una posición aún más extrema: “las Fuerzas Armadas y de orden no fijan plazo en su gestión de gobierno, porque la tarea de reconstruir moral, institucional y materialmente al país, requiere de una acción profunda y prolongada. En definitiva, resulta imperioso cambiar la mentalidad de los chilenos.¹⁰ Dentro de este esquema, naturalmente la educación en general y la universitaria en especial tienen atención preferente y así, a finales del propio año 73, el Ministro de Educación dictó unas *Directivas de gobierno para la educación* que orientan la nueva política educativa.

La acción contra las universidades fue inmediata y el mismo día del golpe se ocuparon varias sedes y muchos miembros de la comunidad fueron detenidos. El 24 de septiembre los miembros de la Junta se reunieron con el Consejo de Rectores y les notificaron su decisión reorganizativa y el 28 en una nueva reunión les manifestaron su decisión de hacerse cargo directamente de las universidades. El 10. de octubre se dictó el *Decreto Ley* No. 50 en el que se consideraba la necesidad de “facilitar la unificación de criterio en la dirección de la enseñanza superior” y en un artículo único se autorizó a la Junta designar Rectores-Delegados los que tendrían las atribuciones de los Rectores de conformidad con la legislación vigente.¹¹ El Ministro de Educación al día siguiente anunció el inicio de un proceso de reestructuración de la educación superior, acusando a las universidades de haberse convertido en centros de adoctrinamiento marxista y a la comunidad en general en haber caído en un grave proceso de politización, afirmando que la “reconstrucción nacional no puede darse el lujo de permitir que la vida universitaria se frustre en medio de la politiquería, la burocracia y el desorden”.

El proceso legislativo ha sido ininterrumpido en esta dirección. El 3 de

cional los tres niveles de enseñanza, aunque en el 47 un nuevo decreto separó los estudios secundarios de los superiores; una nueva ley universitaria de 1879 le dio un tratamiento más tecnificado y en 1931 el Decreto Ley No. 280, **Estatuto Orgánico de la Enseñanza Universitaria** le dio su organización definitiva, modernizando su estructura, poniendo bajo su control la enseñanza superior y reconociéndola como persona de derecho público autónoma, bajo la dirección del Rector y el Consejo Universitario. Un proceso reformista que se inició en 1969 dio como resultado el **Estatuto** del año 71. Ver Jorge Mario García Laguardia, *Legislación...* op. cit., págs.

⁹ “Antecedentes histórico-jurídicos relacionados con el cambio de gobierno en Chile”, *Revista de Derecho, Jurisprudencia y ciencias sociales y Gaceta de los Tribunales*, órgano de los Tribunales y del Colegio de Abogados de Chile, T. LXX, Nos. 7-8 (septiembre-octubre).

¹⁰ **Declaración de principios del gobierno chileno**, marzo de 1974.

¹¹ **Boletín oficial de la República de Chile**, martes 2 de octubre de 1973.

octubre se dictó el Decreto No. 1300¹² en el que se apunta la necesidad de reestructurar el estatuto orgánico y “reorientar las atribuciones y responsabilidades de las autoridades y organismos ejecutivos y asesores en la Educación Superior, con el fin de que estos institutos cumplan con la elevada e indispensable función educacional, dentro del espíritu que anima al Supremo Gobierno de la Restauración Nacional”, y se nombran Rectores militares en diversos centros a los que se da amplias atribuciones para que procedan a reestructurar, designar autoridades unipersonales y formar consejos, manejar los asuntos y funciones administrativas y presupuestarias y formular políticas tendientes a los fines señalados.

Posiblemente la ley más importante en esta línea sea el *Decreto Ley III* de 29 de octubre, que modifica el *Estatuto de la Universidad de Chile*,¹³ cuyo articulado se considera de carácter especial y regirá “hasta que se dicte una nueva legislación”. El Rector tiene de acuerdo con él “todas las funciones y atribuciones que la legislación orgánica de la Universidad de Chile, y demás leyes, reglamentos y decretos de cualquiera naturaleza aplicable a ella, entregan a los claustros universitarios, a las autoridades colegiadas y unipersonales de la Corporación y a sus jefaturas de servicios” (Arto. 2, inc. 2); las de resolver todas las cuestiones del personal... declarar que determinados cargos y funciones son de su exclusiva confianza... suprimir plazas... suspender personal por tiempo indefinido... efectuar nombramientos sin sujeción a normas de concursos (Arto. 2, inc. 5); destituir al Secretario General (Arto. 2, inc. 6) y potestad disciplinaria sobre los estudiantes (Arto. 2, inc. 7). Se disuelven los “claustros universitarios y demás cuerpos colegiados” (Arto. 5) y los cargos unipersonales de dirección subsistirán “mientras el Rector Delegado no decida suprimirlos” (Arto. 5).

El *Decreto Ley 112* —de esa misma fecha— incorpora a ese proceso a las universidades privadas.¹⁴ Fija atribuciones a los Rectores delegados de las de Valparaíso y Chile, dándoles amplísimas atribuciones.

Se otorgan más atribuciones y se fortalece la centralización. Por *Decreto 139* —de 13 de noviembre—¹⁵ se explicitan facultades para que los Rectores puedan despedir personal discrecionalmente sin otorgar prestaciones y fijar normas de reorganización académica incluso normas sobre títulos, grados y planes de estudio. Por *Decreto Ley 553* se atribuye al Ministerio de Educación la facultad de formular normas sobre política de formación de profesores que

¹² **Diario Oficial**, 8 de octubre de 1973. Por el **Decreto No. 1328** del 8 de octubre, publicado en el **Diario Oficial** del 12 de noviembre, se nombran otros Rectores.

¹³ **Id.**, 8 de noviembre de 1973.

¹⁴ **Idem.**, 14 de noviembre de 1973.

¹⁵ **Ibidem.**, 21 de noviembre de 1973. Inicialmente era aplicable únicamente para las Universidades de Concepción, Técnica Federico Santa María, Austral y del Norte; por el **Decreto 493**, de 27 de mayo de 1974, se prorrogó su vigencia y se amplió su aplicación a las Universidades de Chile y Técnica del Estado; y por **Decreto 762**, de 18 de noviembre de 1974, se declaró aplicable a todas las Universidades del Estado o reconocidas por éste.

deberá entregar al Consejo de Rectores. Por *Decreto Ley 403*, se disuelve el *Consejo Nacional de Educación* que coordinaba el segundo y tercer nivel y sus funciones pasan al Ministerio. Por Decreto de 27 de diciembre de 1975 el Consejo de Rectores se constituye con los militares nombrados bajo la presidencia del Ministro de Educación.

En un documento oficial, *la educación en sus líneas generales de acción de gobierno*, se expresa que "la educación no aceptará la participación de profesores que promuevan la enseñanza de doctrinas nacionales o foráneas, como el marxismo, que atenten contra el espíritu esencialmente libre y democrático de la institucionalidad chilena. Tampoco se aceptará la infiltración de doctrinas políticas de cualquier partido a través de la educación pública o privada".

Se percibe cierta anarquía legislativa, cierto espontaneísmo. El Rector Delegado de la Universidad de Chile, general César Ruiz Danyau, en *Memorándum* a la Junta de Gobierno del mes de julio de 1974 llamó la atención en el hecho de que "se han dictado normas y leyes de tipo general, originadas en distintos Ministerios, y que han afectado a las Universidades. Como consecuencia, ha surgido una supuesta política universitaria inconexa, inorgánica, indefinida y de la que no puede predecirse el futuro".¹⁶

V. EL SALVADOR

La Universidad Nacional se funda en 1841 y su inicial estructura colonial da paso a la napoleónica en la segunda mitad del siglo pasado, cuando se fundan diversas facultades.

En 1927 se concede la autonomía universitaria accediendo el Presidente a condición que le impone para aceptar, su Ministro de educación y tiene una agitada vida durante la dictadura de Hernández Martínez (1931-1944).

En la Constitución de 1950 se reconoce la autonomía, principio que es mantenido en la Constitución vigente de 1962. Con base en las disposiciones constitucionales se han dictado sus leyes Orgánicas.

En el año 63 se inicia un movimiento de reforma dentro de la institución, y un enfrentamiento con el gobierno nacional calificado por un agudo proceso de politización interna que desembocó en una disidencia institucional de la Facultad de Medicina contra las autoridades centrales, con motivo de una resolución sobre "cupos de ingreso". Este pretexto movilizó el proceso de in-

¹⁶ Ver **Las universidades chilenas y la intervención militar** (Santiago: febrero de 1975, manuscrito); Alonso Calabrano, "En torno a las universidades chilenas, no habrá olvido", **Cuadernos americanos** (México: 1974); **Chile académico actual. Selección de documentos chilenos que ilustran la situación de la educación bajo el gobierno militar de la Junta militar** (México: centro de documentación de la Facultad de Ciencias Políticas de UNAM, 1975, manuscrito); **OCLAE**, No. 8 *passim*; Gastón García Cantú, **Las universidades chilenas y el golpe de estado** (México: Deslinde, Cuadernos de cultura política universitaria, UNAM, 1974) y Galo Gómez Oyarzún, **Educación, ciencia y cultura en el Chile de hoy** (México: ediciones de la Casa de Chile, 1976).

tervención de la Universidad. La Corte Suprema de Justicia acogió un recurso presentado un año antes que demandaba la inconstitucionalidad de las reformas introducidas al Estatuto por el Consejo Universitario que se referían al proceso electoral y en contra de la legalidad de la elección de las autoridades universitarias. El Ejecutivo envió un proyecto de Ley al Legislativo, y basado en la resolución de la Corte, decretaba la derogación de la Ley Orgánica y la destitución de autoridades que se aprobó y publicó el mismo día en el *Diario Oficial*. La Ciudad Universitaria en la capital y otros centros regionales fueron ocupados militarmente y se tomaron medidas represivas contra muchos miembros de la comunidad, entre los cuales el Rector, que encabezó un grupo de expatriados a Nicaragua.¹⁷

En octubre del propio año, el gobierno se apresuró a dictar la nueva Ley Orgánica, a efecto de poder normalizar el funcionamiento de la institución que recoge una amplia población en general de clase media en constante aumento y que inactiva y expectante constituía un elemento perturbador.¹⁸ Sus líneas fundamentales son las siguientes.¹⁹

I. Disposiciones generales

Considera que la conservación, fomento y difusión de la cultura es un servicio público, que en cuanto a la educación superior se ha confiado a la

¹⁷ Miguel Angel Durán, *Historia de la Universidad de El Salvador, 1841-1930* (San Salvador: s.e., 1975); *Guión histórico de la Universidad autónoma de El Salvador* (San Salvador: editorial Ahora, 1949); Mario Flores Macal, "Historia de la Universidad de El Salvador", *Anuario de estudios centroamericanos*, No. 2, Universidad de Costa Rica (1976), págs. 107-135. Sobre la génesis y desarrollo del proceso de intervención, *Libertad y cultura. En torno al debate universitario*, publicación del Consejo Superior Universitario (San Salvador: editorial universitaria, 1964); *Plan quinquenal de la Universidad de El Salvador. 1965-1969* (San Salvador: mimeo., 1965); *El Salvador. 1963-4*. Comisión de estudio e información (Leiden, Holanda: Conferencia internacional de estudiantes, s.f.); Mario Salazar Valiente, "Universidad ocupada y ultraizquierdismo (Reflexiones en torno a la experiencia de El Salvador)", *Revista de la Universidad de México*, Vol. XXVIII, No. 1 (Septiembre de 1973), págs. 28-37; *El caso de la Universidad de El Salvador. Informe del Secretario General de la Confederación Universitaria Centroamericana sobre la Universidad de El Salvador y resoluciones del Comité Directivo* (Guatemala: editorial Universitaria, 1972); Julio Waiselfisz, "Intervención y clausura de la Universidad de El Salvador", *Boletín Clacso*, No. 15-16, Año III (abril-septiembre de 1972); "La ocupación militar de la Universidad de El Salvador. Entrevista con el Dr. Rafael Menjivar, Rector en el exilio", *OCLAE*, Año VI, No. 71-72 (Noviembre-diciembre de 1972), págs. 4-10 y "Ejército contra Universidad de El Salvador", *Idem.*, págs. 11-16.

¹⁸ *El Boletín Estadístico*, del Departamento de Registro de la Universidad de San Carlos de Guatemala (Año 1975), que recoge datos sobre las universidades centroamericanas, apunta que la de El Salvador en 1971, tenía 12,387, pág. 113. La *Memoria 1975* presentada por el Rector de la Asamblea Universitaria, apunta que el número de alumnos matriculados en el año 1975-1976 fue de 24,061, dato contemplado en el Centro de Cómputo al 31 de diciembre de 1975.

¹⁹ *Ley Orgánica de la Universidad de El Salvador*, Diario Oficial número 193, T. 237, miércoles 18 de octubre de 1972.

Universidad de El Salvador para que como corporación de derecho público lo preste y que para prestarlo convenientemente la constituyente dotó a la institución de "autonomía en lo administrativo, lo docente y lo económico" a fin de que dentro del orden jurídico nacional goce de amplia libertad para desarrollar sus funciones, "impartir su enseñanza y manejar su patrimonio". Cree conveniente enmarcar su régimen jurídico dentro de normas que garanticen libertad a las distintas corrientes del pensamiento y también "aseguren el ordenado funcionamiento de sus órganos" para que contribuya a la afirmación de una "sociedad democrática y libre, que persigue afanosamente alcanzar la justicia social", para lograr lo cual debe lograrse la concurrencia de los sectores que por su vinculación con la Universidad están obligados a participar en el quehacer universitario.

Con base en estas consideraciones generales define a la institución como una "corporación de derecho público que presta el servicio de la educación superior" pero el Estado, se reserva el derecho de crear otras universidades o institutos superiores nacionales o autorizar la creación de universidades privadas (Arto. 2). Le otorga autonomía "en lo docente, en lo administrativo y en lo económico", que consiste en estructurar sus unidades académicas, formular planes y programas, nombrar personal docente, funcionarios y personal administrativo, disponer y administrar libremente de su patrimonio y en la potestad de darse sus propias normas "dentro del marco que le fija la presente ley, y en consecuencia con el orden jurídico de la República (Arto. 3). El Ejecutivo deberá aprobar los Estatutos y sus reformas formulados por la Asamblea General siempre que "no contraríen los principios democráticos, las disposiciones de la presente ley o de las demás leyes de la República, ni la moral, las buenas costumbres o el orden público" (Arto. 69).

Reconoce expresamente la libertad de cátedra "dentro de la filosofía que informa la presente ley" (Arto. 6) y ordena que la enseñanza universitaria sea "esencialmente democrática" además de que "jamás deberá manifestarse como una forma de participación en actividades de política partidarista" (Arto. 5).

Sus fines son: conservar, fomentar y difundir la cultura; propiciar la investigación especialmente sobre el área centroamericana y el país; crear los cuadros profesionales; buscar la formación integral del estudiante y fomentar el ideal de unión de Centroamérica (Arto. 4). Prestará su colaboración al Estado en el estudio de los problemas nacionales "sin mengua por ello de su carácter esencial de centro autónomo de investigación y cultura" (Arto. 4).

Establece una prohibición expresa de intervenir en "política partidarista" y de distraer en tales actividades parte alguna del patrimonio universitario, prohibición que se extiende a los órganos, funcionarios y asociaciones profesionales o estudiantiles (Arto. 47) y se prohíbe también a las personas "arrogarse" atribuciones en nombre de la Universidad, las que corresponden de modo exclusivo a sus órganos (Arto. 48).

B. Estructura y gobierno

Se organiza en Facultades, Escuelas, Institutos, Departamentos y Centros de extensión. Para los efectos de gobierno "la unidad básica será la Facultad" (Arto. 9) la que gozará de autonomía administrativa, técnica y económica pero deberá rendir cuentas de sus actividades a los organismos superiores (Arto. 9).

Los órganos de gobierno son:

Asamblea General Universitaria que es el máximo organismo elector, normativo y de control, la que está integrada por tres representantes profesores de cada Facultad, electos por los profesores titulares, tres no profesores representantes de asociaciones profesionales con personería y dos estudiantes por cada facultad seleccionados en elección indirecta. Duran en sus funciones dos años y el voto es personal, secreto y obligatorio.

Tiene amplias atribuciones: emitir reglamento interior, elaborar Estatutos y reformas "debiendo someter aquellos y éstas a la aprobación del Poder Ejecutivo en el Ramo de Educación", cesar funcionarios, dirimir competencias, aprobar proyecto de presupuesto, conocer memorias del Rector y funcionarios, modificar estructura, elegir rector y otras autoridades, dictar reglamentos disciplinarios y de carácter general.

Su funcionamiento es muy complicado. Las sesiones se celebrarán válidamente con los dos tercios de los miembros integrantes, en primera convocatoria y en segunda con la mitad más uno. En el primer caso los acuerdos se tomarán con la mitad más uno de los presentes y en el segundo, con el voto de los dos tercios de los miembros presentes (Arto. 62). La desintegración del quórum inicialmente establecido no interrumpirá la sesión y las mayorías previstas se computarán sobre la base del quórum inicial. Para decisiones de "asuntos corrientes" se requiere, o bien la mitad más uno de los miembros presentes de cada uno de los sectores, o bien los votos de los dos tercios de la totalidad de miembros presentes. Para "asuntos trascendentales", se procederá de la misma manera, pero el cómputo de mayorías, en cada sector o en el conjunto de ellos, se calculará sobre el número total de los integrantes. Son asuntos "trascendentales": elección y remoción de autoridades, reorganización del personal docente, adopción de sanciones graves extremas, reestructuración, revisión de planes, emisión y reforma de Estatutos o reglamentos, aprobación de convenios de carácter nacional o internacional, aprobación de memorias, aprobación de presupuesto e informe técnico-financiero (Artº 63).

Sus sesiones serán públicas. Tres o más integrantes podrán pedir que se desaloje a personas extrañas cuando "estimen que se está coartando la libertad de discusión y decisión de los asuntos tratados", y "el que preside" ordenará el "retiro de los extraños o levantará la sesión, según el caso" (Artº 65).

Consejo Superior Universitario, es el máximo organismo administrativo, disciplinario, técnico y docente. Se integra por el Rector, los Decanos, un representante de los profesores de cada Facultad, uno de los profesionales no profesores y un representante de los estudiantes de cada Facultad, por un período anual. Lo preside el Rector.

Entre sus atribuciones principales está: dirigir y administrar la institución, elaborar proyecto de presupuesto que es aprobado por la asamblea, dictar reglamentos especiales, fijar normas generales para planes de estudio, fijar matrícula, designar Secretario General, nombrar funcionarios...

Rector, electo por la Asamblea General para un período de cuatro años sin reelección, auxiliado por un Vice-Rector electo en la misma forma. Deberá ser salvadoreño por nacimiento, mayor de 35 años, graduado o incorporado con más de diez años de posesión del grado y haber residido en el país durante los dos últimos años anteriores a la elección.

Fiscal General, quien tiene la representación legal, es electo por la Asamblea General, para un período de cuatro años. Deberá ser abogado, denunciará infracciones a la Ley y le corresponde velar por el cumplimiento de la misma.

Junta Directiva de Facultades, integradas por el Decano, dos representantes de profesores titulares, un representante no profesor y un representante de los estudiantes. Tienen a su cargo la administración general, elaborar proyecto de reglamento general y especiales, proponer reestructuraciones, nombrar secretario y resolver asuntos pedagógicos y técnicos, previo dictamen de la Junta de profesores.

Decano, electo por la Asamblea General para un período de cuatro años, entre los candidatos propuestos por los profesores, profesionales y estudiantes, sectores que no pueden presentar más que un candidato. Es el órgano de relación con la estructura universitaria y organismos del estado y realiza dentro de la facultad funciones ejecutivas.

Junta de profesores, integradas por la totalidad de los profesores titulares y que dictaminará sobre los asuntos pedagógicos y en general sobre asuntos técnicos de la Facultad.

C. *Docentes, estudiantes y grados*

Los profesores se reclutan por el sistema de oposición "o por procedimientos igualmente idóneos". Deberán ser salvadoreños y centroamericanos, graduados en el país o incorporados y no podrán ser removidos o suspendidos sino en los casos y mediante el procedimiento que señalen los Estatutos, los que fijarán los requisitos de la "carrera de profesor universitario".

Para su ingreso, los estudiantes deben aprobar pruebas de ingreso y tener el diploma de bachiller. El servicio social es obligatorio como condición previa para la obtención del grado y la asistencia es obligatoria. Las asociaciones estudiantiles serán independientes de las autoridades y se organizarán en la forma que los estudiantes decidan, pero sólo a las inscritas ante las autoridades se les darán facilidades y ayudas institucionales (artículos 40-41-42-43).

Sólo la Universidad de El Salvador y las otras legalmente establecidas, están autorizadas para otorgar grados y títulos de carácter académico (Artº 44) y los títulos otorgados habilitarán por sí solos para el ejercicio de las correspondientes profesiones (Art: 46).

D. Patrimonio

Estará constituido por sus bienes muebles, inmuebles y valores; el fondo de contribuciones y los subsidios y subvenciones que otorgue el Estado; asignaciones legales; ingresos provenientes de servicios y prestaciones que efectúe y las rentas y productos de sus bienes (Artº 52).

El Estado establecerá cada año en el Presupuesto, la asignación adecuada basándose en el proyecto elaborado por la Asamblea General Universitaria (Artº 54). La inspección y vigilancia de las operaciones de contabilidad, estará a cargo de un Auditor Externo nombrado por la Asamblea Universitaria (Artº 56), quien visará cuentas de liquidación de presupuesto y revisará documentos, revisará contabilidad, practicará arqueos y comprobaciones y presentará a la Asamblea universitaria un informe anual sobre el estado financiero (Artº 57). Pero además estará sujeta a la fiscalización de la Corte Suprema de Cuentas de la República, que nombrará delegados que trabajarán a tiempo completo en las propias oficinas de la Universidad, teniendo como atribuciones: revisar íntegramente la contabilidad, verificar comprobaciones y arqueos, examinar balances y demás libros y establecer si las operaciones se realizan conforme a la Ley Orgánica y Estatutos así como si los gastos efectuados o acordados se ajustan a provisiones de los presupuestos (Artº 58). Los conflictos de interpretación entre los delegados y las autoridades serán resueltos por el Presidente de la Corte de Cuentas (Artº 59).

Está exenta de toda clase de impuestos, tasas y contribuciones fiscales o municipales, franquicia aduanera para elementos necesarios a sus fines y franquicia postal (Artº 61).

VI. URUGUAY

La Constitución establece que la enseñanza pública superior será regida por un consejo directivo autónomo y que el de la Universidad de la República será designado por los órganos que la integran y los consejos de sus órganos deberán ser electos por docentes, estudiantes y egresados, conforme a lo que establezca la ley (artículos 202 y 203). Y la *Ley Orgánica* del año 58 desarrolló estos principios, reconociendo a la institución como un ente autónomo, garantizando la libertad de cátedra y organizando un sistema representativo para la integración de los órganos de gobierno.

A partir del año 68 el modelo institucional descrito entra en crisis, paralelamente a la que se produce a nivel nacional. En el año 73, el gobierno promulga la ley de *Educación general* en la que se establece el voto obligatorio y secreto para las elecciones universitarias —posiblemente con el propósito de presionar participación mayoritaria en los comicios— y su control por la Corte Electoral, de conformidad con la cual se celebraron las elecciones de 12 de septiembre, que fueron declaradas válidas por la Corte, y que en general respaldaron la gestión de las autoridades universitarias.

Un mes después de las elecciones, un estudiante de Ingeniería murió en la sala de proyecciones de la Facultad, al estallar una bomba de gran poder. Al día siguiente, el gobierno emite el *Decreto 921*, que declara la intervención de la Universidad de la República y encarga su administración al Ministerio de Educación y Cultura.

En el Decreto se recoge como razón fundamental de la medida, la muerte del estudiante "mientras construía un artefacto explosivo". Se dice que al realizar las primeras diligencias para investigar el hecho, se constató la existencia de explosivos y material subversivo en el campus. Que al proceder a una inspección se constató: realización de actividades subversivas, utilización de las instalaciones para "adoctrinamiento de la juventud estudiantil en la ideología marxista" y "para la incitación a la lucha armada". Que el interior de los locales presentaba "un aspecto deplorable, en lo que respecta al orden, seguridad, moral e higiene; las paredes, están cubiertas de inscripciones lesivas para la nacionalidad, las instituciones democráticas y los más elementales principios de respeto a la persona humana". Lo que al decir del decreto no era situación nueva, pues había sido detectada anteriormente —en 1968— como consta en el *Informe pertinente de las Inspecciones generales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea* y constatada en 1972 cuando fue puesta en conocimiento de la *Comisión de Constitución y Legislación del Senado de la República*.

Se considera a las autoridades universitarias responsables de todos esos hechos y declara la intervención "de la persona pública Universidad de la República", atribuye al Ministerio de Educación y Cultura su administración y lo faculta para dictar normas que regularicen los servicios de la enseñanza superior. Esta situación se mantiene hasta hoy.²⁰

VII. PROBLEMÁTICA

La preocupación que parece estar en el centro de estas nuevas reformas, es lograr una limitación de lo que se considera "excesiva politización y asambleísmo" de los centros universitarios y se percibe una clara tendencia hacia un mayor control por el gobierno central de la educación superior. Los temas considerados se refieren a la autonomía, regímenes de gobierno, participación de profesores y alumnos en los órganos, régimen disciplinario, y reclutamiento del personal docente.

En algunos casos las disposiciones transitorias han sido la parte clave de las nuevas formulaciones legislativas, "núcleo central de su interés de aplicación" —al decir de un documento oficial argentino— y en algunos casos las únicas aplicadas realmente.

²⁰ "Decreto 921-973, Universidad de la República. Se dispone su intervención y se comete su administración al Ministerio de Educación y Cultura", **Registro Nacional de Leyes de la República Oriental del Uruguay**, obra a cargo de la dirección del Diario Oficial del Uruguay, Año 1973, Segundo Semestre (Montevideo: imprenta nacional, 1974) Págs. 1482-1484.

UNIVERSIDAD Y CONSTITUCIÓN EN AMÉRICA LATINA

FACETAS DEL CASO ECUATORIANO

Por el Dr. José M. VIVAR CASTRO *

1. CLAUSURA Y REORGANIZACIÓN DE 1963

En agosto de 1963, una dictadura que tuvo el nombre de "Junta Militar de Gobierno", registrada por la historia de este país como la más dañina, y sometida a los tenebrosos designios de la voluntad imperial extranjera, de cuantas el pueblo ecuatoriano ha sufrido el siglo xx, clausuró las Universidades Laicas del Estado para "depurarlas de comunistas". Centenares de docentes universitarios señalados como tales por los nuevos inquisidores, que contaron, gracias a la acanallante soldada, con la acuciosa labor expurgatoria de los intelectuales comisionados, fueron arrojados de la noche a la mañana de sus cátedras y puestos de dirección universitaria.

Meses después, las Universidades así depuradas, gracias a la inteligente y fatigante labor de los gobernantes y sus asesores, fueron reabiertas y nuevamente puestas en funcionamiento dificultoso y trastabillante, ante la mirada alarmada y sorprendida de los maestros y los estudiantes y la expectación del público. Aparentemente el Gobierno de Facto había culminado su tarea en el complicado terreno de reordenamiento de las bases de la educación y la cultura nacional, librándolas de contaminaciones exóticas y afianzándolas en los principios de la llamada "Civilización Cristiana de Occidente".

Desde luego que en el proceso de extirpación en el Ecuador de las ideas del materialismo marxista, se procuró no sólo liquidar comunistas, sino también satisfacer sentimientos y aspiraciones personales y de grupos, como ha sucedido y sucederá, por ser connatural a las dictaduras la arbitrariedad sin frenos, había que aprovechar la oportunidad, y se la aprovechó del mejor modo, para sacar de las Universidades a todos los hombres de pensamiento libre y a todos cuantos había que separar porque se necesitaban sus cargos para entregarlos como canongías de recompensa. En la Universidad de Loja, por ejemplo, los aspirantes a las cátedras hicieron denuncias y se rindieron a los pies de la comisión dictatorial expurgatoria. Había que maquinar con toda celeridad para hacerse de los cargos.

De esta manera fueron tratadas las Universidades; es decir, como un botín de guerra que se disputaron y pretendieron repartirse entre reaccionarios confesos enemigos de toda forma de cambio y progreso que sueñan con la reestructuración completa de los privilegios del feudalismo de la Colonia, agentes a sueldo de las potencias que colonizan culturalmente a los pueblos del mundo y oportunistas que medran de toda coyuntura.

* Rector de la Universidad Nacional de Loja (Ecuador).

Pero el Alma Mater de la Educación y la cultura nacional ecuatoriana, como el Ave Fénix, por ser inmortal, extrajo nuevas fuerzas de su ser esencial, se recobró y prosiguió hacia adelante. Ya en los días agónicos de esa funesta dictadura, ante la avergonzada debilidad de los mismos agresores, las Universidades habían iniciado su proceso de reencuentro consigo mismas.

Echada por los suelos y arrojada de los escaños del poder la "dictadura de la traición" por la acción orientada y empujada por los universitarios, se deshizo como castillo de naipes o como pompas de jabón todo el plan y la obra de depuración de los dictadores y de quienes los acompañaron en tales ajetreos que habían ocupado tiempo largo de arduos devaneos y mucho dinero.

Las Universidades que habían sido las primeras víctimas de tan singulares experiencias, retornaron a los cauces marcados por sus principios y doctrinas, procurando extirpar los resultados de los daños ocasionados. No todo se logró conseguir ni se ha podido sacar de tan duras experiencias lecciones objetivas y alcanzar verdaderos avances.

¿Cuáles fueron las causas y razones por las que las Universidades ecuatorianas no pudieron ser dominadas por esa ignominiosa avalancha y retornaron prontamente a los cauces propios?

Se puede asegurar que ello se debió a la realidad histórica de esos tiempos que vivían plenamente las Universidades, cuyos hechos más relevantes se los concreta así:

- a) Una conciencia universitaria sólida y lúcida de la libertad del pensamiento y la ecumenicidad de la cultura.
- b) Una conciencia del desarrollo de las ideas y de la circulación universal de los principios y de las doctrinas.
- c) La existencia de la autonomía universitaria consagrada constitucional y legalmente y una conciencia objetiva de su valor y necesidad.
- d) Una conciencia universitaria del contenido y del sentido futuro de la cultura nacional ecuatoriana, así como de su posición en el concierto de las culturas del mundo entero.
- e) La interacción constante de los elementos que integran las comunidades universitarias, a través del sistema de cogobierno, evitando las parálisis y las desviaciones teóricas y prácticas.
- f) Una conciencia universitaria, clara, firme y generalizada, de condenación intransigente y de repudio al ejercicio de la tiranía de cualquier forma y en todos los campos de la actividad humana; es decir, la convicción y la práctica de la libertad política con que las Universidades ecuatorianas dan ejemplo y enseñan al pueblo.
- g) La existencia de una conciencia universitaria del valor y la necesidad de una forma de convivencia democrática en la que participe el ser humano con la plenitud de sus atributos y sus facultades, para la adopción de las decisiones que interesan socialmente.
- h) Un interés constante de los estamentos universitarios por la transfor-

mación y el progreso de la Nación ecuatoriana, en todos los órdenes y en la conjunción plena de sus factores.

- i) Una conciencia lúcida y una convicción vigorosa existente en las Universidades ecuatorianas acerca de su propio papel en la vida de los hombres y de la sociedad, como educadoras, formadoras de las ciencias y las técnicas, investigadoras del espíritu y de la realidad circundante, formadoras de la cultura y el arte, trasunto constante de la dinámica social y política, defensoras del humanismo y agentes del cambio reformista o revolucionario.

El gran acervo diseñado en los términos que anteceden forma y representa el ser de la Universidad Ecuatoriana, su base estructural histórica y actual, definida y permanente. No se lo puede cambiar o socabar por siempre como se propusieron vanamente los dictadores en el año 63. Se lo puede, eso sí, mejorar, hacer evolucionar hacia niveles más perfectos y altos, porque la Universidad es por esencia susceptible para el mejoramiento y apta para la perfección.

Este ser y esta conciencia permanente que es la Universidad han sido producto de una elaboración lenta y compleja en que confluyen ideas y acciones en todas partes y de todo tiempo, sin ninguna excepción. Se puede decir que la Universidad es la conciencia de la Nación Ecuatoriana y al mismo tiempo la inteligencia creadora y descubridora universal.

2. REFERENCIAS HISTÓRICAS

La Universidad ecuatoriana, condicionada a su tiempo, débil y atada al pasado colonial dogmatizado y formalista, fue durante el siglo pasado y probablemente el primer tercio del presente, la expresión de las minorías selectas que dominaron en el panorama intelectual y sólo mantuvo ligámenes mediatizados por estas minorías con el gran cuerpo social. Universidad repleta de prejuicios, feudal y elitista por excelencia, dogmática y teorizante, no poseyó la fuerza humana necesaria para producir el desencantamiento de nuestra sociedad que aún quería seguir viviendo la falaz ensoñación del viejo pasado, y sólo lentamente fue iniciando el despertar verdaderamente científico en las ramas del saber de las ciencias del hombre, la sociedad y la naturaleza.

Pero esa Universidad del pasado, con sus propias circunstancias, los hechos trascendentes que cumplió, las personalidades descollantes en la vida social que formó y el acervo de valores que estableció y mantuvo, viene a ser el antecedente y la historia de la Universidad ecuatoriana actual. Para conocerla en su integridad y sostener una actitud crítica frente a ella, se debe mirarla en su totalidad, sin desligar su pasado de su presente.

La revolución y el cambio de las ideas sustanciales de la Universidad conservadora vienen aparejados en el Ecuador a la cimentación y expansión

de los nuevos principios y doctrinas que se difundieron por el mundo entero en una forma de explosión, después de la I Guerra Mundial y de la Revolución Socialista de Rusia. Las décadas de los años veinte y de los años treinta corresponden al tiempo de elaboración de la *nueva doctrina universitaria ecuatoriana*.

Data precisamente de estos años (1918) el aporte del caudal gigantesco y genial de las ideas y los principios de la Reforma Universitaria de la ciudad de Córdoba, que sigue siendo un centro universitario y cultural de primer orden de la República de Argentina.

Los principios de la Reforma Universitaria de Córdoba, que concretaron un proceso de elaboración científica y cultural eminentemente latinoamericano con la paulatina aportación de maestros y escuelas de las Universidades de varios países, pero especialmente de Argentina y Uruguay en la Universidad ecuatoriana hicieron la obra, notablemente completa, de dar fondo y vertebración perdurables a nuestra propia doctrina universitaria actual.

La esencia del ser y la conciencia de la Universidad ecuatoriana de nuestro tiempo, que data ante todo de la década de los años veinte, trasunta fielmente la Proclama Universitaria de Córdoba de 1918 que fue lanzada a América por un grupo de jóvenes maestros y estudiantes, con bellas e inmortales expresiones.

La Universidad ecuatoriana, desde entonces, encarnó en sí la sabia doctrina y la hizo parte sustancial de su ser y su conciencia; y, hasta la actualidad, posee el mérito de haber sabido defender la vigencia de esos principios y de haber extraído de ellos otros conceptos y nuevas ideas o de haberlos concretado en preceptos de la Constitución del Estado, la Legislación de Educación Superior y los estatutos, reglamentos, planes y programas, actividad académica, difusión y acción cultural, social y política universitaria. La conciencia de la Universidad ecuatoriana ha sido fiel a la Proclama de Córdoba.

En el Ecuador, especialmente después de la II Guerra Mundial y como resultado de las nuevas grandes cuestiones étnicas, económicas, sociales y culturales operadas en el continente americano y en el mundo, se ha formulado una teoría sobre la denominada Segunda Reforma Universitaria, que vendría a ser más bien un enfoque sobre la realidad actual y un justificado propósito de reactualización de la Reforma de Córdoba, cuyas ideas han sido materia de un proceso de aburguesamiento y burocratización que les han restado su potencial inicial.

El período de vida universitaria comprendido entre los años 1964 y 1970, en los aspectos más generales y en el ámbito de las Universidades que habían sufrido en carne propia la agresión dictatorial, se encontró dominado por la intensa preocupación de restaurar y cimentar los principios y el orden de garantías que fueron violadas y por ampliarlos de acuerdo con las nuevas condiciones. Todo ello y la lucha emprendida contra la arbitrariedad política nacional, concitó, una vez más, la odiosidad del último de los Gobiernos velasquistas contra la Universidad.

3. CLAUSURA DE 1970

A fines de junio de 1970 una vez más las Universidades estatales fueron clausuradas y el Gobierno anunció la expedición de una nueva Ley de Educación Superior y su reorganización total. La nueva Ley, calificada certeramente de "Carta de Esclavitud de la Universidad Ecuatoriana", fue promulgada en enero de 1971 y de inmediato se emprendió en el proceso de reapertura.

Los establecimientos afectados emprendieron esta labor adoptando diferentes criterios de aplicación de las normas legales. En todo caso, desde los primeros momentos fue ostensible la voluntad de repudio a la nueva Ley; y las Universidades operaron en forma más o menos libre, demostrando con ello su capacidad y decisión de autodeterminarse en la materia, haciendo valer primordialmente los recursos dictados por su propia autonomía; es decir, *originando una propia normatividad jurídica universitaria* basada en el principio de la autonomía de hecho que estaban viviendo.

Poco tiempo después, convocadas las Universidades y Escuelas Politécnicas Superiores por el Ministerio de Educación Pública para que organicen el Consejo Nacional de Educación Superior según las reglas de la Ley vigente, lo cual tenía el significado de supresión de la autonomía y supeditación de la Universidad ecuatoriana a los dictados de la dominación arbitraria del poder político del Gobierno, éstas se negaron a hacerlo y denunciaron el carácter de la Ley dirigida a sojuzgar la Universidad y a someterla a los criterios y las conveniencias de los sectores del poder e influencia económica y social.

En reuniones y congresos posteriores, las Universidades y Escuelas Politécnicas resolvieron unánimemente, con la participación de autoridades, profesores, estudiantes y empleados —como un acto manifiesto de poder autónomo universitario generador de su propia normatividad—, rechazar en su totalidad la Ley de Educación Superior de 1971 y gobernarse de acuerdo con los preceptos de la Ley de Educación Superior de 1966 que fue elaborada con la participación de las Universidades, así como de acuerdo con su particular normatividad estatutaria y reglamentaria.

Desde entonces, en esencia, las Universidades y Escuelas Politécnicas, durante más de seis años hasta la presente fecha, se han mantenido organizadas y en funcionamiento de conformidad con sus propias decisiones de carácter jurídico en las materias de organización interna, administración económica y funcional, régimen y actividades académicas, proceso de crecimiento y nuevas fundaciones, etc., con la sola excepción de los nexos y relaciones de financiamiento por parte del Estado y de responsabilidades ante los órganos del poder público.

En julio de 1976 el II Congreso Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador reunido en la Universidad Central, aprobó un Proyecto único de Ley de Educación Superior y, ante la negativa del Gobierno de ponerlo en vigencia, resolvió también que las Universidades y Escuelas Politécnicas rijan sus actos con sujeción a sus disposiciones, lo cual ha venido siendo atacado en gran parte.

La historia reciente de la Universidad ecuatoriana, que se refiere al período más intenso y creador de toda su existencia, comprueba el hecho de que, en el marco del Estado, se ha producido el caso de la Universidad que genera, en forma plenamente autónoma, su propia normatividad de tipo constitucional y jurídico, sujetándola a los fundamentos jurídicos generales escritos y no escritos de la sociedad política nacional ecuatoriana, aún durante los períodos de Gobierno de Facto contrarios por naturaleza a los regímenes de Derecho.

4. LA AUTONOMÍA COMO GENERADORA DE LA NORMATIVIDAD UNIVERSITARIA

Según lo hemos visto hasta aquí, la autonomía universitaria, como principio ético y como valor social y político, así como norma de tipo constitucional y legal, posee firmes raíces en la vida de la sociedad y el Estado ecuatorianos. A pesar de que no es un concepto jurídico y político que data de muchos años, se puede asegurar que ha pasado a unirse indisolublemente con el resto de la infraestructura cultural de la sociedad y el Estado; y que, por ello, no podría ser destruido y anulado, en tanto no se produzcan cambios generales de esa infraestructura en que la autonomía universitaria es un elemento justificable y necesario.

En la etapa presente de la organización y el funcionamiento de la sociedad y el Estado ecuatorianos, asentados sobre el sistema de las clases sociales con situaciones e intereses básicamente contrapuestos, de que son fieles reflejos los Gobiernos Nacionales y locales de facto y de derecho que se suceden, reviste la máxima importancia la adopción de un sistema adecuado y satisfactorio de garantías que posibilite el desenvolvimiento libre y abierto del hacer cultural en su plenitud; pero, sobre todo, de los elementos culturales como la ciencia, la técnica, la literatura y el arte que se cultivan en las Universidades con fines concretos dirigidos a la formación de los individuos y cuadros a quienes está confiada permanentemente la conducción del proceso de la evolución y el perfeccionamiento humano y social.

En tal sentido la autonomía constituye el sistema de garantías para el libre desenvolvimiento del saber humano, la investigación y el cultivo de las ciencias y la formación del individuo en sus aspectos ético y de conocimiento, valorativo e intelectual, de educación y enseñanza.

La autonomía académica consiste en la libertad e independencia con que realiza la Universidad la actividad educativa e intelectual encaminada al conocimiento y desarrollo de las ciencias, las tecnologías y las artes en sus más variados y complejos aspectos y manifestaciones. Representa la fase culminante de la acción autónoma universitaria y su justificación final. La autonomía no tiene justificación en sí misma sino en cuanto hace posible la mejor y más plena realización de esos fines para el servicio y el mejoramiento del hombre y de la sociedad.

La autonomía administrativa y de gobierno representa la capacidad que posee la Universidad para organizarse y funcionar, para aprobar sus propios actos y resolver sus cuestiones y problemas y para sancionarlos y ejecutarlos; es decir, para autodeterminarse con plena libertad y sin supeditación a factores extraños. Así, puede crear sus propias organizaciones de diferente índole y dotarlas de los sistemas de funcionamiento y control, nombrar profesores y empleados y darles posesión en sus funciones o bien suspenderlos y destituirlos.

La autonomía económica está dada y asegurada por la capacidad de la Universidad de financiar todas sus necesidades. Este aspecto autonómico de los establecimientos de Educación Superior viene a ser fundamental y determinante de las otras manifestaciones de la autonomía; porque faltando los recursos económicos o siendo necesaria la supeditación o el sometimiento para obtenerlos, desaparecen o se debilitan en extremo las manifestaciones altas y culminantes de la autonomía. La autonomía económica deberá estar asegurada por la existencia de rentas permanentes, crecientes e incondicionadas asignadas por el Estado, y por la capacidad de autofinanciación. Ambos aspectos son incompletos y flaquean constantemente en nuestro país. El Estado retiene los controles económicos de las Universidades como medio eficaz de limitar la existencia plena de la autonomía. Actualmente ha intensificado su penetración mediante disposiciones reglamentarias y administrativas sobre contratos de servicios docentes y los de otras clases y sobre entrega de las asignaciones para el desarrollo.

Si bien la autonomía en su integridad es un concepto de contenido y valor político, se debe acentuar también y por separado este aspecto que fija o modifica las relaciones de la Universidad con el Estado y su situación dentro del marco de la sociedad jurídicamente organizada. No es posible pensar en la separación o aislamiento de Estado y Universidad, sino en una forma de unión permanente marcada por acciones y reacciones.

El carácter jurídico de la autonomía universitaria unido al aspecto político, debe entenderse como la capacidad que posee la Universidad ecuatoriana para generar e imponerse su propia normatividad en todos los grados; es decir, desde el constitucional hasta el reglamentario.

Actualmente en América Latina, principalmente como producto de la necesidad cada vez más sentida de defender a la Universidad y la cultura que ella forma, de la constante agresión de las fuerzas empeñadas desde fuera y dentro de las naciones y los Estados, se ha venido exponiendo la tesis de una autonomía que alcance a establecer un Derecho Constitucional Universitario y una Legislación Universitaria, como elaboraciones propias e independientes de la Universidad.

El análisis de la experiencia ecuatoriana puede ilustrar algunos de los aspectos de esta materia que, por su misma naturaleza, resulta ser sumamente controvertida entre las dos situaciones extremas señaladas como de: a) Sometimiento absoluto de la Universidad al poder y a la organización política y jurídica del Estado; y b) Autonomía plena de la Universidad en el marco

del Estado en sus aspectos político y jurídico, económico, administrativo y de gobierno, académico y científico.

Las cuestiones que saltan a la vista son las que existe entre la Universidad y la sociedad una relación de génesis y de permanente apoyo e interacción. El concepto que más domina en el panorama ecuatoriano y latinoamericano es el de una Universidad socialmente comprometida que tiene por misión investigar en el terreno de las ciencias y desarrollar una tecnología y un profesionalismo para ofrecerlos al desarrollo y perfeccionamiento de la sociedad nacional y luego de otras sociedades y de la humanidad en general. En consecuencia, mirado así el problema, a la Universidad le corresponde acondicionarse a las necesidades y conveniencias inmediatas de estas tareas tendiendo al progreso social.

Surge de todo ello un grado de constante interrelación que convierte a la Universidad en el instrumento de la educación de la población del Estado a un nivel superior, que la mantiene ligada a éste constantemente. Las contradicciones, por tanto, no se producen originariamente entre la sociedad y la Universidad, sino entre ésta y las formas de superestructura política y jurídica del Estado y el Gobierno.

De esta consideración se puede llegar a la de que, las relaciones político-jurídicas de la Universidad con el Estado, deben encontrarse condicionadas y determinadas por las permanentes y trascendentales necesidades y exigencias de la sociedad; por sobre las variables situaciones que viven la organización política del Estado y los transitorios Gobiernos; los cuales resultan ser una estructura más o menos duradera y el producto de los afanes, los intereses, las aspiraciones y ambiciones de las clases de mayor influjo en choque constante con el interés social general.

La Universidad, por su naturaleza, la esencia de su función permanente y los fines y objetivos que a ella están encomendados por las necesidades del hombre y la sociedad contemporáneos, no puede estar supeditada a los variables designios de esa estructura política y jurídica del Estado dominado por minorías que son el producto de las clases dominantes internas y externas; como tampoco puede estar bajo el mandato que resulta ser en el fondo arbitrario y dictado por parciales conveniencias, de las formas de Gobiernos de facto y de derecho que son el producto y obedecen al juego y las maquinaciones de los grupos de presión en los órdenes espiritual y material, de la educación, la economía y la política y, en general, la conducción de la cultura.

El estatuto jurídico universitario, tomado en su plenitud debiera fundamentarse en estos hechos y ser el reflejo de estas realidades; es decir, ser una legislación constitucional y originaria, un código de gobierno y administración en los complejos y variados aspectos de la Universidad ecuatoriana, que se cimenten en la realidad social y las conveniencias de su progreso; mas no en el interés, que responde al sistema de clases, simplemente del Estado y el Gobierno generalmente en discordancia con la auténtica conveniencia de la sociedad.

5. CONSTITUCIONALISMO ECUATORIANO Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Las últimas tres Constituciones dictadas en el Ecuador contienen las siguientes disposiciones sobre la autonomía universitaria:

Constitución Política de 1945:

Artículo 143.—“Las Universidades son autónomas, conforme a la Ley, y atenderán de modo especial al estudio y resolución de los problemas nacionales y a la difusión de la cultura entre las clases populares. Para garantizar dicha autonomía, el Estado procurará la creación del patrimonio universitario.”

Constitución Política de 1946:

Artículo 172.—“Las Universidades, tanto oficiales como particulares, son autónomas.

Para la efectividad de esta autonomía en las Universidades oficiales, la Ley propenderá a la creación del patrimonio universitario.”

No obstante la inestabilidad jurídica y política del Estado ecuatoriano, que nada ha permitido ni permitirá considerar permanente de su institucionalización oficializada, la Universidad proseguirá su lucha por alcanzar las máximas garantías, reales y permanentes. En tal sentido, en el terreno de los principios y preceptos de carácter constitucional, es conveniente la elaboración de una teoría científica constitucional universitaria y de una norma o conjunto de normas objetivas de Derecho que cristalicen con la mayor o total autenticidad esa doctrina teórica, traduciendo las necesidades y conveniencias de la sociedad del presente y del futuro. Al respecto se han expuesto antes algunas consideraciones e ideas.

Debe insistirse en el criterio de que esa doctrina jurídica universitaria y esa normatividad de carácter constitucional, deben afincarse firme y certeramente en la realidad de la sociedad ecuatoriana y no depender de la transitoriedad e inestabilidad determinadas por las contradicciones inherentes a la estructura de clases, de la forma constitutiva del Estado y de los sistemas de Gobierno.

Con esto se aspira a expresar para el campo universitario y de la Educación Superior ecuatoriana, lo que dice para la Educación en general el siguiente precepto contenido en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“La educación que imparta el Estado Federación, Estados, Municipios, etc., a) Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.”

Se aspira a lograr con esto que perdurablemente subsistan y decidan sus acciones, los principios constitucionales de la Universidad ecuatoriana, aún cuando lleguen a ser abrogados, destruidos, sustituidos o cambiados en las Constituciones Políticas escritas por las variables estructuras jurídicas y regímenes políticos que se suceden al capricho del juego de los intereses de las clases dominantes y los grupos poderosos nacionales y extranjeros, que ven en la Universidad el enemigo natural de sus actos.

Las normas constitucionales que sinteticen la doctrina contemporánea sobre el concepto científico de autonomía universitaria, debieran escribirse en términos como en los siguientes:

— Las Universidades y Escuelas Politécnicas Superiores son autónomas.

— La autonomía universitaria está constituida por el poder y la capacidad que tienen las Universidades y Escuelas Politécnicas Superiores de autodeterminarse en todos los actos de su organización y actividad y de generar, aprobar y aplicar sus propias leyes, estatutos y reglamentos.

— El ejercicio de la autonomía provendrá de la organización nacional y centralizada de las Universidades y Escuelas Politécnicas, debiendo conservarse en cada una de ellas por separado el grado de autonomía y todo cuanto no sea opuesto a los fines superiores de la educación y la cultura nacional.

— El quebrantamiento de la Constitución Política del Estado no podrá determinar la abrogación de los principios contenidos en estos preceptos.

— La autonomía universitaria se considera no solamente como una estructura jurídica y la emanación del régimen político del Estado, sino como un sistema fundado en la realidad y conveniencias permanentes de la sociedad y la cultura nacional.

6. UNIFICACIÓN DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Todo un gran volumen de reflexiones debiera escribirse para demostrar y convencer que en la sociedad ecuatoriana del presente necesariamente es indispensable que las Universidades y Escuelas Politécnicas Superiores, por razonada y propia decisión, unifiquen nacionalmente el ejercicio de su poder automático. La situación actual es de atomización proclive a la anarquía con todas sus consecuencias.

La primera de éstas consiste en el debilitamiento de la propia autonomía y en la incapacidad de emplearla como poder de creativa y revolucionaria autodeterminación en la totalidad de los grandes y complejos problemas de la educación superior, la investigación científica, el desarrollo de la ciencia aplicada y la tecnología, la instrucción y formación de los cuadros de profesionales y especialistas y la formación y dirección verdadera de la civilización y la cultura ecuatoriana.

Dentro de la necesaria amplitud e independencia de acción, como corresponde al cultivo y fomento libre de las ciencias y las artes y al quehacer

espiritual del hombre para evitar la desviación o parálisis educacional y cultural, se impone en el Ecuador, que posee homogeneidad nacional, pequeño territorio y poca población, la unificación esencial de la Universidad para que se constituya en poder efectivo capaz de organizar y desarrollar por sí mismo todo el proceso de la educación superior, constantemente en bien del hombre ecuatoriano y la sociedad nacional.

Sólo así podrá centrar la Universidad ecuatoriana un poder autónomo suficiente que provenga del pueblo ecuatoriano y esté ligado a él y que sea *capaz de generar su propia estructura constitucional y su legislación.*

RÉGIMEN LEGAL DE EMPLEADOS Y TRABAJADORES EN LA UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR

Por L. Alfonso CAZAR
(Ecuador)

La Universidad Ecuatoriana está sujeta a la Ley de Educación Superior. La Universidad de acuerdo con la ley vigente expide sus correspondientes estatutos y reglamentos para normar su vida institucional.

Con el objeto de conocer las normas legales referentes a empleados y trabajadores en la Universidad Central del Ecuador revisaremos, fundamentalmente, las leyes de educación superior que han regido en el país desde 1938 hasta la fecha, así como los estatutos correspondientes a las mismas, y otros reglamentos y resoluciones relacionados con la administración universitaria.

Entre los deberes y atribuciones del Rector (Art. 259, f) están la de "nombrar profesores y empleados con carácter accidental o interino, hasta que la autoridad correspondiente nombre el titular; y, dar posesión de sus cargos a los profesores, empleados y representantes de los diversos organismos universitarios."

En esta Ley encontramos una disposición en garantía de los derechos de los empleados y profesores (Art. 315) que en ninguna Ley posterior se ha mantenido y que dispone: "en los casos de clausura no cesarán los derechos del personal docente y administrativo".

Aquí cabe señalar que existiendo una limitación en las atribuciones del Rector en cuanto a nombramiento de empleados, el organismo competente es el Consejo Universitario, como puede verse claramente de la disposición estatutaria constante en el Art. 16, No. 20, del Estatuto del año de 1938, que claramente dice "corresponde al Consejo Universitario nombrar por terna, a propuesta del Rector, Secretario Procurador, Secretario de Administración y Tesorero-Collector, y más empleados de la Universidad".

En el Estatuto del año que estamos revisando encontramos la disposición del Art. 16 No. 25, que corresponde al Consejo Universitario "Juzgar y sancionar a los profesores, empleados y alumnos, según el procedimiento que determinen los reglamentos y estatutos".

En el Estatuto se reglamentan también las atribuciones del Rector constante en la Ley, en cuanto se refiere posesionar de los cargos, así como a imponer las sanciones reglamentarias.

Es decir que en la Ley de Educación Superior y estatuto de 1938, vigente por más de un cuarto de siglo, no se establecen disposiciones para el ingreso de los empleados, ni sus derechos y obligaciones, mencionándoseles muy de paso en algunas disposiciones para imponer sanciones y la autoridad que debe nombrarlos.

Como veremos más adelante es la acción de los empleados y trabajadores que se organizan que demandan disposiciones sobre estos aspectos:

En el año de 1957 el Consejo Universitario aprueba un Reglamento de concesión de licencias en el cual ya se habla de los empleados y trabajadores.

Esta disposición reglamentaria consta en su Art. 10: "Los funcionarios y empleados del Plantel, en lo concerniente a la concesión de licencias, se someterán a las disposiciones de la Ley del Régimen Político y Administrativo y de la Ley Orgánica de Hacienda. Estas licencias podrán ser otorgadas únicamente por el Consejo Universitario, cuando excediere de un mes y hasta por ese tiempo al Rector".

Se establece también el control bajo un registro de licencias, que correspondan a períodos mayores de treinta días.

La Ley de Educación Superior de 1938 rige hasta el año de 1963, año en el cual se produce una clausura del Plantel, por la intervención de un régimen militar imperante en ese entonces en el Ecuador.

Para efectuar la reapertura del Plantel en la que se empeñan muchos profesores de la Institución se la hace con la expedición de una nueva Ley, que se la dicta el 30 de marzo de 1964.

En esta nueva ley encontramos ya algunas disposiciones referentes a empleados.

Así tenemos que entre las atribuciones del Consejo Universitario están las de juzgar y sancionar a las autoridades, profesores, alumnos y personal administrativo, en los casos que le competen.

Igualmente tiene la Facultad para nombrar, entre otros funcionarios, a jefes y directores de dependencias administrativas del Plantel (Art. 27, literales s y ñ).

En esta Ley se dejan al Rector las atribuciones de nombrar empleados, dar posesión de sus cargos, al igual que a profesores y representantes ante los diferentes organismos universitarios (Art. 34, literal e).

Aquí cabe destacar algo nuevo en cuanto a legislación universitaria ya que se faculta a las universidades el establecimiento de oficinas o dependencias administrativas para atender a las necesidades y servicios, proveyéndolas de personal idóneo y de medios adecuados suficientes. Debiendo el personal prestar sus servicios a tiempo completo (Art. 90).

Esta ley rige la Universidad hasta el año de 1966.

Las Universidades del país se reúnen en un congreso y presentan un proyecto de Ley, que es aceptado en su totalidad por el poder ejecutivo, que a la fecha tiene el carácter de interino, luego de haberse terminado el régimen castrense que detentaba el poder. Esta Ley de Educación Superior que tiene la aceptación de todas las universidades del país, introduce algunas reformas fundamentales como la del cogobierno en un 50% en relación con los docentes.

En cuanto a empleados solamente encontramos una disposición que es atinente a las atribuciones del Consejo Universitario: "Dictar todas las normas

y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad (Art. 12 No. 1).

Como acabamos de señalar, en la Ley de Educación Superior no encontramos sino la disposición del Art. 12.

Para la aplicación de esta Ley el Consejo Universitario elabora su estatuto que es aprobado por el Consejo Nacional de Educación Superior el 13 de diciembre de 1968.

Entre las atribuciones del Rector constan las de nombrar o remover funcionarios y empleados cuya designación no esté atribuida expresamente al Consejo Universitario, así como la de dar posesión en sus cargos.

También constan entre las atribuciones del Rector la de conceder licencia al personal administrativo de acuerdo con la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. También debe vigilar el régimen y la disciplina del personal Administrativo, de acuerdo al propio estatuto y otros reglamentos (Art. 20 numerales 5-14-15). También encontramos normas relacionadas con las faltas de funcionarios y empleados y las sanciones aplicables a las mismas. Las sanciones pueden ser impuestas por el Jefe de Sección, de Departamento, Secretario General, Rector, Consejo Universitario y la Asamblea Universitaria, en consideración a la gravedad de la falta y la jerarquía del empleado.

Al iniciarse el año de 1970 cabe anotar un hecho fundamental relacionado con el Empleado Universitario.

La Asociación de Empleados de cuya organización y reglamentos hablaremos más adelante, había, desde tiempo atrás, aspirado a tener un representante en el seno del Consejo Universitario. El Presidente del Consejo Universitario de entonces, muy sensible a las aspiraciones de los empleados, acepta que el Presidente de su Asociación concorra al seno del Consejo con voz pero sin voto.

El mes de abril de 1970 se dicta un nuevo estatuto de la Universidad, dejando insubsistente el de 1968 que también tenía como base la Ley de Educación Superior de 1966.

En este estatuto gracias a la intervención del Presidente de la Asociación que ya integra Consejo Universitario, ya se establecen disposiciones que significan garantías en cuanto a estabilidad, remuneración y otros beneficios sociales.

El Rector es el Director Académico y Administrativo del plantel. Entre sus atribuciones está, igual que en el estatuto anterior, la de nombrar a los funcionarios, empleados y trabajadores, salvo aquellos casos cuya designación esté atribuida a otra dignidad (Art. 37 numeral 11).

También el Rector puede juzgar y sancionar a los empleados y trabajadores, conceder licencias al Personal Administrativo de acuerdo con la Ley de Servicio Civil en Carrera Administrativa, y al de trabajadores de conformidad con el Código del Trabajo (Art. 37 numerales 13-14-21). En este estatuto al hablar de las atribuciones del Secretario de Administración y Personal se dice que deberá dirigir la oficina de personal de la Universidad, cuyas

funciones se determinan en el estatuto y reglamento respectivo. La creación de esta oficina es sumamente valiosa para el empleado y trabajador; pues se considera que una buena oficina de personal debe controlar en debida forma la vida del empleado en cuanto a cumplimiento de obligaciones, antigüedad, cursos de especialización, y más datos personales que servirán para la promoción a una nueva designación o ascenso (Art. 269).

En este estatuto ya tenemos un capítulo especial sobre los deberes y derechos del personal administrativo y de servicio de la Universidad, constando en el párrafo primero de los deberes de funcionarios, empleados y trabajadores del plantel. En el párrafo segundo constan las normas sobre los derechos de funcionarios, de trabajadores y empleados, destacándose:

1. Estabilidad en el cargo y la opción al ascenso de acuerdo al estatuto y reglamento.
2. Percibir una remuneración equitativa de conformidad con su jerarquía, funciones, responsabilidades, títulos, tiempo de servicio y Leyes de defensa profesional.
3. Vacaciones anuales durante 30 días, pagadas, después de 11 meses de desempeño de cargo. Las vacaciones podrán ser acumuladas hasta por 2 años.

Constan también entre los derechos licencias especiales por motivos de salud, calamidad doméstica y para realizar estudios de especialización que sean de interés para la administración universitaria hasta por 2 años (Art. 282).

En el párrafo tercero se reglamenta el asunto relacionado a las faltas y sanciones y las autoridades que impondrán las mismas.

Cabe destacar especialmente, por ser de importancia para el empleado, que en el Art. 295 se establece que para la destitución de un funcionario o empleado de la Universidad, se hará previa la instauración de un juicio administrativo".

Esta disposición implica una gran garantía para el empleado que muchas veces podía ser destituido por una falsa denuncia o por la arbitrariedad de cualquier autoridad. Con el juicio administrativo se garantiza la defensa del empleado que pudiera ser acusado de algún hecho que merezca una sanción, pudiendo poner en claro su actuación que le permitirá continuar en su trabajo con los derechos inherentes al cargo. En caso contrario es procedente la sanción.

En esta breve revisión del contenido de las diferentes leyes de Educación Superior y de los estatutos que han regido desde el año de 1938, llegamos a la Ley de Educación Superior de 1970, Ley que fuera rechazada en forma total por todas las Universidades del país, declarando la sujeción a las normas de la Ley de 1966, circunstancia que, en muchas ocasiones, ha traído conflictos de tipo legal.

En esta Ley se establece como atribución privativa del Consejo Universi-

tario el nombrar profesores y las designaciones de personal administrativo, así como la de juzgar y sancionar a profesores y trabajadores, de conformidad a reglamentación que se dicte (Art. 18, literales c y g).

El personal de trabajadores y empleados de la Institución representados por su Asociación de Empleados, durante muchos años había hecho punto fundamental de sus actividades el procurar que se dicte un Reglamento de Carrera Administrativa, en el que consten todas las obligaciones y derechos del empleado universitario.

En el año 1973 se formula el primer proyecto de Reglamento de Personal y Carrera Administrativa, proyecto que tiene la asesoría del Instituto de Estudios Administrativos de la Institución.

El trámite de este proyecto, hasta la aprobación por parte del Consejo Universitario, demora 2 años; y, es en el mes de diciembre de 1975, que se aprueba el mismo.

Como indicaba anteriormente, en este Reglamento se agrupan todas las disposiciones que constan en leyes, reglamentos y estatutos, para formar un solo cuerpo de disposiciones relacionadas con el empleado universitario.

En su artículo 1, establece claramente cuál es el ámbito de su vigencia al preceptuar que "el presente Reglamento regula las relaciones entre la Universidad Central y sus empleados", excluyéndose al personal docente, a tiempo fijo o que labore con contrato de trabajo, ni a los jornaleros que están amparados por el Código del Trabajo (Art. 2).

Este Reglamento consta de 64 artículos y seis capítulos refiriéndose en cada uno de ellos los diferentes aspectos de la administración.

Como dejamos indicado, ya en el Capítulo I se delimita el campo de relaciones que regulará el Reglamento y la Oficina que estará encargada de la aplicación del Reglamento.

En el Capítulo II se establecen los deberes y derechos de los empleados; en un afán de dar simplemente una visión breve al asunto, indicaremos que entre los deberes fundamentales están el cumplimiento de leyes, reglamentos y disposiciones universitarias, con responsabilidad y ética en todos los actos administrativos (Art. 5).

En cuanto a los derechos destacaremos los fundamentales: remuneración justa, estabilidad, jubilación complementaria, aumento de sueldos por cursos de especialización, libertad de asociación, aumento especial del sueldo al empleado que hubiere cumplido 25 años de servicio ininterrumpido en la Universidad Central, indemnización por despido intempestivo.

Quizá merece una ampliación en lo que refiere a jubilación complementaria.

La pensión de jubilación está a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El empleado universitario que se acoge al derecho de la jubilación recibe la pensión jubilar de acuerdo a las liquidaciones respectivas.

En el caso de que esta pensión fuere menor a la mejor remuneración mensual que hubiere tenido mientras estuvo en servicio activo en la Universidad,

se le pagará, con cargo al presupuesto del Plantel, esta diferencia. Derecho que tiende a conseguir que un empleado universitario que llega a la jubilación pueda vivir con alguna seguridad y tranquilidad en sus últimos años de vida.

El Capítulo III regula la clasificación y valoración de puestos, que está a cargo de la Oficina de Personal y que tiende a ubicar debidamente al empleado universitario tomando en consideración los factores de responsabilidad, clase de trabajo, requisitos de educación y experiencia necesarios para el buen desempeño del puesto.

De este capítulo cabe destacar que a puestos iguales debe existir igual remuneración para lo cual la oficina respectiva debe elaborar la escala de sueldos. Esta escala de sueldos deberá ser reformada cuando se determine un incremento de más del 10% en el costo de la vida.

En el Capítulo IV tenemos las condiciones para el ingreso al servicio en la Universidad, el mismo que debe ser hecho a base de concurso de merecimientos.

Los concursos pueden ser internos o públicos. Son internos cuando el cargo que se somete a concurso puede ser ocupado por uno de los empleados que ya trabajan en la Institución. Son públicos cuando la Oficina de Personal o el Director de Dependencia consideran que en la Universidad no existe el candidato idóneo para el puesto vacante.

En el Capítulo V se trata de los ascensos, traslados y licencias. Los ascensos se efectúan entre los empleados que reúnen las condiciones exigidas para el puesto, aparte de la antigüedad y eficiencia, debidamente calificada por su jefe inmediato.

La Comisión Calificadora de los concursos la integra también un representante de la Asociación de Empleados.

En cuanto a las licencias debemos comentar una disposición nueva que se establece en este Reglamento y es la de que un empleado puede obtener licencia hasta por dos años, para realizar estudios o adiestramiento en el exterior, siempre que dichos estudios se hallen relacionados con las funciones que desempeña y con el requisito de un mínimo de tres años de servicio en la Universidad.

En el Capítulo VI del Reglamento que venimos comentando en forma somera tenemos el Régimen disciplinario, en donde se establecen las diferentes sanciones que van desde amonestación hasta destitución, según la gravedad de la falta, faltas que se hallan tipificadas en el propio Reglamento.

Para conocer reclamos de empleados que alegaren violación de sus derechos existe un Tribunal de Reclamos del que forma parte un representante de la Asociación de Empleados, como es lógico suponer para velar por la correcta aplicación de las disposiciones reglamentarias y consecuentemente defendiendo al personal de empleados.

La pena de destitución es impuesta previo el trámite de un juicio administrativo y el conocimiento del H. Consejo Universitario.

Para terminar este trabajo quiero hacer referencia a la organización que en la Universidad Central del Ecuador tienen empleados y trabajadores.

Los empleados universitarios preocupados por la defensa de sus propios intereses sobre todo la estabilidad en el cargo, el mejoramiento económico, la solución de ciertos problemas como crédito, adquisición de vestidos, artículos alimenticios, etc., se organizan en una Asociación.

Una Directiva provisional nombrada por los empleados redacta un proyecto de Estatuto en el año de 1961, proyecto que es aprobado por el Poder Ejecutivo el mes de febrero de 1962, dando así personería jurídica a esta Asociación.

El Estatuto en su artículo 2o. establece los fines de la Asociación, entre los cuales encontramos los siguientes:

1. Fomentar el espíritu de solidaridad y compañerismo entre los socios, para procurar el progreso de la Universidad;
2. Propender el mejoramiento económico, social y cultural de los socios;
3. Procurar la creación de cursos de capacitación profesional;
4. Organizar cooperativas y servicios de asistencia social;
5. Establecer y fomentar relaciones con entidades similares.

Para la realización de estos fines la Asociación cuenta con un Directorio que es elegido por voto secreto y universal de todos los socios.

Los dignatarios de la Asociación duran un año en sus funciones, pudiendo ser reelegidos hasta por un período más.

La autoridad máxima de la Asociación es su asamblea que la constituyen todos los socios, pudiendo juzgar a los dignatarios de la Asociación y aún removerlos. Se reúne cuando la convoca el Directorio para tratar asuntos que requieren de conocimiento y resolución general.

La Asociación de empleados y trabajadores de la Universidad Central, por resolución de una asamblea general, desde el año de 1970, es afiliada a la Federación de Trabajadores de Pichincha (F.T.P.), con la cual mantiene relación permanente con la presencia de dos delegados que participan como miembros de su comité ejecutivo. Estos representantes son designados también por elecciones de tipo universal.

Esta afiliación a la central sindical de trabajadores señalada es motivo de divergencia entre los socios; pues, se considera que, en muchos casos la Asociación, en su condición de filial, debe apoyar movimientos de trabajadores de fuera de la Universidad (conflictos colectivos y otros) sin que se pueda hacer una calificación de los mismos, tanto en la justicia del reclamo como la orientación política que pudiera dársele, determinado por la dirigencia sindical o por el momento de la historia del país.

Los empleados y trabajadores de la Universidad han aspirado, desde hace algunos años, a tener representación en el seno del Consejo Universitario con delegados que con voz y con voto participen de las grandes responsabilidades

de este alto organismo. Esta aspiración era, en algunos casos, mirada con simpatía por parte de autoridades universitarias; pero, por otros sectores no se veía justa tal aspiración.

En los últimos meses del año de 1975 y primeros de 1976 el Consejo Universitario tuvo que considerar, ante la demanda del sector estudiantil, el asunto del cogobierno paritario, aspiración que fuera aceptada. Así el estudiantado logra tener igual representación al número de profesores en los organismos de cogobierno, incrementándose en un 50% ya que según la Ley de Educación Superior de 1966, se consagró la del 50%, como habíamos señalado ya anteriormente. Al resolverse esta demanda estudiantil también se consideró la vieja aspiración del sector de empleados y trabajadores concediéndoseles la participación en los organismos de cogobierno en un 25%.

Con esta decisión tomada por el Consejo Universitario los empleados y trabajadores tienen cuatro representantes con voz y voto, agregándose la presencia del Presidente de la Asociación, únicamente con voz.

Los representantes de los empleados y trabajadores ante el Consejo Universitario son elegidos por voto universal directo y secreto, de todos los empleados y trabajadores que laboran en el plantel, el mes de enero de cada año. Estas elecciones están sujetas a un Reglamento expedido por los propios interesados en el cual entre otras disposiciones consta la de no reelección, buscándose con esto que nuevas personas puedan ejercer esta representación, en forma alternativa y no se llega al caso de tener en forma permanente los mismos representantes por parte de este importante grupo humano de la Universidad.

En el afán de dar cumplimiento a los fines de la Asociación se ha organizado una cooperativa de ahorro y crédito y otra de vivienda, que en cumplimiento de sus disposiciones estatutarias, procuran satisfacer las necesidades de un gran sector de empleados y trabajadores que no tienen acceso al crédito de los bancos comerciales y no tienen posibilidades de solucionar su problema de vivienda, que es muy grave en el Ecuador.

Con el mismo antecedente y con el propósito de fomentar las relaciones con entidades similares se organizan congresos nacionales de las Asociaciones de las Universidades estatales y escuelas politécnicas, con el objetivo fundamental de formar un frente único de defensa clasista y de la autonomía y cogobierno universitario.

La celebración de estos congresos trae como inquietud la de formar una federación. Esta aspiración se hace realidad cuando en el II Congreso de las asociaciones de empleados de las universidades y escuelas politécnicas, efectuado en la ciudad de Quito, el año de 1974, aprueban el Estatuto de la Federación Nacional de las Asociaciones de Empleados y Trabajadores de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador.

Entre las finalidades de la Federación se encuentran la defensa de los derechos de las Asociaciones y de sus miembros, exigencia de garantías clasistas

por parte de autoridades universitarias, defensa de las conquistas alcanzadas por la universidad ecuatoriana.

La Federación tiene un organismo permanente de dirección denominado Comité Ejecutivo, conformado por cinco miembros, elegidos en cada congreso ordinario.

El Congreso nacional se reúne anualmente y en él participan cuatro delegados por cada asociación miembro.

Para asuntos de resolución urgente puede reunirse el Consejo Nacional que lo integran los presidentes de cada asociación filial o su delegado, presidiendo estas reuniones el Presidente de la Federación. Las asociaciones miembros de la Federación están obligadas a la aportación para la Caja de la Federación, en proporción directa al número de socios de cada una de ellas.

La Universidad requiere, para atender necesidades en su espacio físico, trabajadores de construcción, jardinería y otra clase de servicios. Estos trabajadores también han creado su propia organización: el sindicato.

Al sindicato pueden pertenecer todos los obreros y trabajadores que presten sus servicios en forma permanente a la Institución. Sus organismos de dirección son la Asamblea General, el Comité Ejecutivo que lo preside el Secretario General.

Entre las finalidades fundamentales señaladas en su Estatuto encontramos la "lucha por las reivindicaciones de los trabajadores que agrupa y los de la clase obrera en general".

También tiene entre sus aspiraciones la formación de una federación nacional de trabajadores universitarios.

El sindicato ha logrado la suscripción de un primer contrato colectivo de trabajo, constando entre sus cláusulas fundamentales la estabilidad de los trabajadores por un tiempo fijo, mejoras de tipo salarial, dotación de un local para el Sindicato, provisión de ropa de trabajo, aumento de salario por tiempo de sindicalización, por cursos de especialización en su rama de trabajo, etc.

El Sindicato ha planteado al Consejo Universitario el que su Secretario General sea miembro de este organismo con voz y voto.

De todo lo visto creo que podemos concluir que hay algo fundamental que hacer en la Universidad Central del Ecuador y quizás en todas las universidades del país, el establecimiento de una legislación única que comprenda las diferentes situaciones y aspiraciones de todos sus servidores, reglamentándose desde su ingreso hasta su retiro por años de servicio.

Debería también establecerse una reglamentación especial para empleados caucionados que responden por los bienes y rentas de la Institución, comprendiendo en ésta una remuneración especial de acuerdo a la cuantía de bienes o rentas que estén bajo su personal responsabilidad, el tipo de caución a rendir, sistema de control por parte de la propia Universidad pues, actualmente el control preponderante es el que hace la Contraloría General de la Nación con la intervención de sus Fiscalizadores. Este sistema de control trae consigo la falta de agilidad en la atención y servicio a la Institución, en tanto en

cuando el empleado caucionado siempre está preocupado en los detalles de forma para la disposición de bienes y fondos, pues debe ajustarse estrictamente a un sistema legal extrauniversitario, bajo la amenaza de que de no hacerlo así es personal y pecuniariamente responsable.

TEXTOS CONSULTADOS:

Ley de Educación Superior de 1938, publicada en los Registros Oficiales Nos. 84 y 85 de 4 y 5 de febrero de 1938.

Ley de Educación Superior de 1964, publicada en el Registro Oficial No. 216 de 31 de marzo de 1964.

Ley de Educación Superior de 1966, publicada en el Registro Oficial No. 48 de 6 de junio de 1966.

Ley de Educación Superior de 1970, publicada en el Registro Oficial No. 136 de 7 de enero de 1971.

Estatuto Universitario aprobado el 23 de julio de 1938, resolución Ministerial No. 265.

Reglamento de concesión de licencias, dictado por el H. Consejo Universitario, 27 de noviembre de 1957.

Estatuto Universitario aprobado el 13 de diciembre de 1968 por el Consejo Nacional de Educación Superior.

Estatuto de la Universidad Central del Ecuador aprobado el 8 de abril de 1970.

Reglamento de Personal y Carrera Administrativa para la Universidad Central, aprobado el 2 de diciembre de 1975.

Estatuto de la Asociación de Empleados y Trabajadores de la Universidad Central del Ecuador, aprobado por Acuerdo Ministerial 2473 de 7 de octubre de 1961.

Estatuto de la Federación Nacional de las Asociaciones de Empleados y Trabajadores de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador, aprobado el 19 de enero de 1974.

Estatutos del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Central del Ecuador "14 de noviembre", registrado en el Ministerio de Previsión Social y Trabajo el 26 de marzo de 1973.

EL RÉGIMEN LABORAL EN LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA

Por los Dres. León PACÍFICO y Hugo
CALERO BASTIDAS
(de la Federación de Profesores de
la Universidad Central del Ecuador)

Constante inquietud ha constituido para el docente universitario, el alcanzar una integración definitiva de la clase, a través de Asociaciones, que representen el sentir y las aspiraciones del Profesor Académico, para su superación y la ubicación real y definitiva en el convivir de la Universidad Ecuatoriana y la problemática social de nuestro pueblo.

Mas, con el decurrir del tiempo, el Profesor Universitario ha sentido una profunda decepción al mirar cómo organizaciones docentes universitarias no han cumplido con sus finalidades básicas de alcanzar la comprensión y el común anhelo de mejores condiciones en el desempeño de la Cátedra Universitaria.

Ha constituido un anhelo ávidamente perseguido por el Profesor Universitario la necesidad de una vinculación efectiva, espiritual y material, de los profesores de educación superior, con miras a establecer su auténtica y genuina posición en el desarrollo social de los pueblos y para determinar sus funciones y acción en el caso particular del Ecuador.

El rol que juega el Profesorado Universitario, en la problemática de cambios y reformas en que se ha empeñado el estudiante, ha traslucido una actitud negativa al asumir el papel de un espectador indiferente, reduciéndose su deber al dictado de clases y recibir exámenes, convirtiéndose en actor y testigo agravante de la crisis educacional, dejando a un lado su misión orientadora de la juventud y siendo ajeno a los intereses de la Universidad.

Creemos firmemente que el Profesorado Universitario tiene que asumir la responsabilidad de conjugar los intereses y aspiraciones comunes de profesores y estudiantes y, por lo tanto, tiene que orientar su pensamiento hacia la consecución de una meta común en base a la unificación de anhelos y propósitos, razón más que suficiente para lograr la integración del docente universitario.

Si el Profesorado Universitario es el constituyente fundamental e imprescindible de la Universidad, tiene necesariamente que participar con toda la amplitud de su categoría, en toda la problemática universitaria a través de los Organismos que lo deben integrar y que consecuentemente obliga al profesor universitario a renunciar a su aislamiento voluntario.

Lo anteriormente enunciado nos obliga a meditar profundamente sobre la situación en la que se desenvuelve la docencia universitaria en el Ecuador y

la necesidad de vitalizar los organismos clasistas y aspiramos a la subsistencia como entes pensantes, capaces de conducir y de alcanzar el objetivo de la Universidad Ecuatoriana.

La experiencia vivida en la Universidad Central de Quito, por ejemplo, nos demuestra que "las Asociaciones de Profesores" deben en realidad ser organismos que existan y luchen, y de ninguna manera solamente organismos "politiqueros y eleccionarios", constituidos por grupos de enemigos y coidearios, que nunca antes representaron el pensamiento de las mayorías y que más bien facilitaron la "tacha", muchas veces tachas masivas de los profesores o se opusieron a la consecución de nuevas conquistas para los docentes. De este hecho nació el criterio firme de cambiar el rumbo de nuestra organización con la constitución de la Federación de Asociaciones de Profesores de todas y cada una de las Facultades y de los Institutos de la Universidad Central, para llegar a la verdadera dignificación de la docencia universitaria.

Y para evitar la formación de una "Asociación", a nivel de todo el Profesorado Universitario, cuyo directorio estuviera constituido exclusivamente por profesores pertenecientes a un grupo con tal o cual tinte político, y con compromisos preestablecidos, la Asamblea de Profesores Universitarios está integrada hoy por los Directores de 14 Asociaciones de Profesores en las que está organizada la docencia de la Universidad Central, y de ella se eligen los principales dignatarios, siendo cada uno de los Presidentes de las Asociaciones Vocal del Comité Ejecutivo de la Federación.

Por lo anteriormente expuesto y fundamentados en la filosofía de que la docencia universitaria es una sola familia y que sus aspiraciones comunes conlleven la superación en la Cátedra, el Profesorado de la Universidad Central se constituyó en la Federación de Asociaciones de Profesores, cuyos estatutos han sido legalmente aprobados por el Ministerio de Educación Pública y cuyos principios fundamentales consagrados son:

Defender la autonomía universitaria y luchar porque sea integral;

Fomentar y fortalecer la solidaridad entre sus Asociaciones federadas por el mejor cumplimiento de sus fines;

Velar por todos los medios a su alcance por el mejoramiento cultural, académico y científico del profesorado y su permanente superación profesional;

Defender la estabilidad y libertad de los docentes en el ejercicio de sus cátedras;

Procurar la realización de la Reforma Universitaria y mantener un permanente análisis crítico en el proceso de su desarrollo;

Establecer e intercambiar relaciones culturales, científicas, académicas y sociales con entidades dentro de la Universidad y fuera de ella, en el país y en el mundo;

Colaborar con otras instituciones universitarias en busca de su fortalecimiento;

Propender a la creación y desarrollo de la Federación Nacional de Profesores Universitarios del Ecuador;

Velar por la correcta y eficiente administración de su patrimonio, orientada hacia la ejecución de obras en beneficio de sus asociados;

Ofrecer información periódica a sus asociados respecto de las actividades de la Federación y de la Universidad;

Propender a la creación de Cooperativas de Ahorro y Crédito, de Vivienda, de Consumo, de Asistencia, etc.;

Estimular la investigación científica y tecnológica y la extensión universitaria, así como las publicaciones de los docentes, de manera especial sobre la realidad socioeconómica del país.

Al aprobarse los Estatutos de la Federación de Profesores, se estableció como norma y aspiración del Profesorado Universitario la formación de la Cooperativa de Ahorro y Crédito, así como el Reglamento de Cesantía y Mortuoria, que en la actualidad son una realidad para el personal docente universitario.

Si nos hemos referido a la organización actual del Profesor Académico de la Universidad Central, merece especial mención que las Universidades Ecuatorianas en general han participado de nuestra inquietud y han constituido una sólida base para los objetivos alcanzados. Así lo demuestran los diferentes trabajos presentados por las distintas Universidades tales como la Técnica de Babahoyo, Esmeraldas, Portoviejo y la Estatal de Guayaquil, sobre la problemática de la docencia universitaria, presentados en el Segundo Congreso Nacional de Profesores Universitarios del Ecuador.

El profesor universitario, principal actor y responsable de una formación calificada de la juventud, que decidirá el presente y el futuro de la patria, debe integrarse moral y materialmente al vivir académico y político de la Institución, en todos sus niveles.

Si la Universidad, y la formación en ella impartida, guarda relación directa con el desarrollo y actividad de la sociedad, de hecho es ineludible que se propugne la unidad del profesorado de educación superior, su integración docente, para que mantenga así una finalidad común y se oriente hacia una meta definida. La integración del Profesorado de Educación Superior es necesaria para que cada profesor tome conciencia de su misión y pueda actuar junto con los estudiantes hacia la consecución de una vida mejor para todos los hombres, solucionando sus problemas. El profesor debe renunciar a su aislamiento voluntario. Su fuerza está en la organización, en su conciencia de clase. El profesor universitario debe nuclearse en organizaciones que fortalezcan su sentido solidario con la Institución.

Ante la existencia de un poder estudiantil, corresponde al Profesorado Universitario sustentar también su propio poder para trabajar conjuntamente en la transformación socioeconómica de la Universidad y del país.

Es necesario promover nuevos congresos, seminarios o sesiones para conocer los problemas generales de la docencia dentro de este aspecto, de la integración de los profesores de educación superior. Igualmente la integración

obliga a fomentar todo tipo de reuniones para conocerse mejor entre los profesores tomando contacto personal entre todos.

Fortalecida que ha sido la Federación de Asociaciones de Profesores de la Universidad Central y estándose cumpliendo las aspiraciones clasistas, tales como la Cooperativa de Ahorro y Crédito, la protección de Cesantía y Mortuoria para el docente universitario, señalamos como una cara aspiración que el profesor universitario sea considerado como trabajador intelectual y, por lo tanto, esté amparado por el Código del Trabajo. Lo antes mencionado fue tratado por el II Congreso de Profesores Universitarios del Ecuador, el que recomendó realizar un estudio profundo sobre la realidad del profesor universitario frente a sus labores docentes y considerar la posibilidad de que sus actividades estén reguladas en el campo laboral.

Este libro se terminó de imprimir el
14 de septiembre de 1977, en los ta-
lleres de la EDITORIAL YUG, sita en
Matías Romero 223, Col. del Valle,
México 12, D. F., se imprimieron
1,000 ejemplares.

