

Análisis histórico legal de la autonomía universitaria

Historical and legal analysis of university autonomy

Roberto Glorio¹ y Sergio Carbia²

Palabras clave:

autonomía universitaria, educación universitaria, universidad pública.

Keywords:

university autonomy, university education, public university.

El concepto de autonomía es difícil de definir y tiene diferentes interpretaciones políticas y normativas. Se puede considerar que consiste en un principio constitucional (art. 75 inc. 19) otorgado como garantía a determinadas instituciones que las faculta para darse sus propias normas de organización y administración, elegir sus autoridades y poseer su régimen económico financiero conforme a un marco general y superior.¹ La autonomía universitaria implica necesariamente la constitución de algún tipo de relación entre la Universidad y el Estado.² Se ha propuesto definir la autonomía universitaria como “el derecho de la Universidad a elegir y destituir a sus autoridades en la forma que ella misma determine en sus estatutos”.³

Es importante establecer la diferencia entre autonomía y autarquía. La primera consiste en “la facultad de un ente para darse su propia ley”, y la segunda representa la facultad de “administrarse a sí mismo”. En definitiva, este último constituye un concepto meramente administrativo, que consiste en la capacidad de autoadministrarse, pero de autoadministrarse donde todo el marco jurídico ya ha sido dictado por un ente superior que controla al ente autárquico. En tal sentido la autarquía implica descentralización pero sujeta al control administrativo de legalidad por un ente superior. Sin embargo, se debe reconocer que la diferencia entre ambos conceptos es de grado, y admitir que para las universidades ha primado la definición de autónomas en tanto la misma se ha cargado de significación política, lo que adquiere el “sentido de una reivindicación”.⁴⁻⁶ La autonomía universitaria es el pilar jurídico y político sobre el que se establecen las relaciones entre el Estado nacional y las universidades públicas. Con el propósito de efectuar un análisis histórico legal del tema se va a considerar cómo se fue modificando su interpretación en relación con el marco social, político y cultural de cada época.⁷⁻⁹ La primera ley universitaria con que contó el país fue la 1597, donde las universidades gozaban de un grado de autonomía amplio, si bien menor que la que proponía

Fecha de recepción: 29/01/2013 | **Fecha de aprobación:** 27/02/2013

¹ Dermatólogo y médico legista, docente autorizado UBA, jefe de Trabajos Prácticos en I Cátedra de Medicina Legal, Facultad de Medicina (UBA)

² Dermatólogo, docente adscripto UBA

Correspondencia: Jorge Newbery 1733, 10º piso C, CABA. glohaa@yahoo.com

el proyecto original del diputado Nicolás Avellaneda. Dicha ley otorgó al Consejo Superior (CS) de cada Universidad la atribución de dictar el respectivo estatuto con arreglo a las bases que ella misma establecía (art. 1), y al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) la de aprobarlo en definitiva (art. 2). Básicamente dos fueron las restricciones que se impusieron; por un lado, los estatutos de cada casa de estudios para ser válidos debían ser aprobados por el PEN, y por otro lado el Ministerio de Educación (ME) se reservaba la designación de los titulares de cátedra, a partir de una terna enviada por el CS de cada universidad.¹⁰ Esta autonomía relativamente amplia que caracterizó el primer período de nuestra legislación universitaria pasó por sucesivos altibajos, que reflejan la tensión entre dos concepciones de Universidad sustentadas a partir de la década del 40 por los dos partidos con presencia mayoritaria en la escena nacional. Entre 1947 y 1955, con el peronismo en el poder, la autonomía fue sustancialmente limitada dado que la ley 13.031 si bien

caracterizó a las universidades con autonomía técnica, docente y científica, en los hechos dejó muy poco margen para su ejercicio efectivo dado que dicha ley reguló hasta en los menores detalles la organización y funcionamiento de las casas de estudio.¹¹ La convicción de que el Estado debe tener una presencia activa para poner a las universidades al servicio de la Nación, así como la pretensión de homogeneización cultural del país, explican que esta ley fuera una verdadera ley-estatuto, en el sentido de que no sólo establecía las reglas básicas del sistema sino también las normas particulares propias de cada institución. Entre 1955 y 1967 se retorna a una concepción muy amplia de autonomía, mayor incluso que la vigente en el primer período. El decreto-ley 10.775 de 1956 elimina de hecho toda referencia a normas comunes y sólo permanecen vigentes las normas particulares de los estatutos. No hay en esta legislación previsión alguna en materia de intervención y no se admite el recurso jerárquico. En síntesis, es éste un período en el que

DERMATÓLOGOS JÓVENES

* CASO CLÍNICO Ampollas en raíz de miembros

Lucía Nicola y María Marta Rossi

Paciente de sexo masculino de 72 años de edad, con antecedentes de HTA, esquizofrenia y enolismo. En el curso de una internación por ACV hemorrágico, presentó lesiones asintomáticas en muslos y axilas. Al examen físico se observaron ampollas tensas sobre base eritematosa, aproximadamente de 1 a 4 cm de diámetro, algunas cubiertas por costra serohemática localizadas en axilas y región proximal y cara interna de ambos muslos.



Foto 1.



Foto 2.



Foto 3.

La solución, en la pág. 69

1. ¿Cuál es su diagnóstico más favorable?

- a. Pénfigo vulgar
- b. Penfigoide cicatrizal
- c. Pénfigo foliáceo
- d. Penfigoide ampollar
- e. Lupus ampollar

2. ¿Qué espera encontrar en el estudio histopatológico?

- a. Lesión ampollar intraepidérmica suprabasal
- b. Lesión ampollar subepidérmica con infiltrado mononuclear
- c. Lesión ampollar subepidérmica con eosinófilos
- d. Lesión ampollar intraepidérmica subcórnea
- e. Lesión ampollar subepidérmica con vasculitis y neutrófilos

3. ¿Qué espera encontrar en IFD?

- a. Depósito granular de IgG y C3 en MB
- b. Depósito lineal de IgG o C3 en MB
- c. Depósito lineal de IgA en MB
- d. Depósito de IgG y C3 en epidermis (patrón pericelular o en panal de abejas)
- e. Depósito granular de IgA en papilas dérmicas

4. ¿Qué considera relevante destacar de esta patología?

- a. Su incidencia aumenta en pacientes mayores de 70 años
- b. Se caracteriza por la presencia de signo de Nikolsky
- c. Se produce por la presencia de autoanticuerpos contra proteínas de los hemidesmosomas
- d. El tratamiento de elección es metilprednisona 0,5 a 1 mg/kg/día
- e. a, c y d son correctas

CUADRO. Leyes referentes de la educación superior		
Denominación	Año	Nº de ley
Ley Avellaneda	1885	1597
Ley Guardo (ley-estatuto)	1947	13.031
Ley de Organización de Consejos de Universidades (decreto-ley)	1956	10.775
Ley de Gobierno Provisional de las Univ. Nacionales (decreto-ley)	1967	16.912
Ley Orgánica de las Universidades Nacionales (decreto-ley) Onganía	1967	17.245
Ley Allende	1974	20.654
Ley Orgánica de las Universidades Nacionales (decreto-ley) Videla	1976	22.207
Ley de Normalización	1984	23.068
Ley de Educación Superior	1995	24.521

la autonomía alcanza su máxima expresión.

En 1966 ocurre el golpe de Estado de Onganía y la Universidad aparece como una preocupación central en tanto debía acompañar y ser parte del proyecto desarrollista-autoritario, tanto es así que la ley 16.912 suprime la autonomía universitaria y convierte a rectores y decanos en meros administradores;¹² posteriormente se dicta la ley 17.245, que crea el Consejo de Rectores de Universidades Nacionales.

Entre 1967 y 1983 se sucedieron gobiernos militares y civiles, cada uno de los cuales aprobó una legislación universitaria con sus propias particularidades. Algunas de las leyes de este período volvieron al régimen de la ley 1597, pero se asignaba el dictado de los estatutos no al CS sino a la asamblea universitaria (leyes 17.245, 20.654 y 22.207).¹³⁻¹⁵

En 1983 asume como presidente Alfonsín, y a través de un decreto del PEN se intervienen las universidades nacionales con el fin de lograr su normalización. El régimen provisorio de normalización de las universidades nacionales, instituido por la ley 23.068, restableció los estatutos vigentes al 29/7/66, los que asignaban al CS provisorio de cada universidad la atribución de establecer las modificaciones que se consideren necesarias a los estatutos universitarios, los que serán elevados a los fines de su aprobación al Ministerio de Educación y Justicia. Durante 1984 y 1985 el ministro ejerció plenamente sus atribuciones, aprobando y en algunos casos rechazando reformas estatutarias, hasta que por un decreto presidencial a fines de 1985, el Ministerio entendió que sus atribuciones en materia de aprobación de estatutos se habían agotado y que, en adelante, las reformas estatutarias aprobadas por las respectivas asambleas universitarias no requerían la conformidad ministerial.

Esta situación se modificó con la ley 24.521 (Ley de Educación Superior), que fue sancionada durante la década de los 90, caracterizada por el marcado auge del espíritu neoliberal de ese entonces y que rige en la actualidad.¹⁷ Dicha ley postuló un concepto restringido de autonomía con alta injerencia del PEN

en la regulación de las funciones y actividades de las universidades. A pesar de que la ley determina que las universidades gozan de autonomía académica e institucional, el conjunto de regulaciones contenidas en el texto de la ley restringe su alcance. La ley avanza sobre la autonomía e instaura un control en dos frentes diferentes: el político y el académico.

El componente político de la autonomía está violentado, entre otros, por:

a) El art. 52 establece funciones específicas para cada uno de los órganos de gobierno de las universidades. Así, los órganos colegiados tendrán funciones como la de dictar normas generales, definir políticas y ejercer el control de los otros órganos, en tanto que las instancias unipersonales tendrán a su cargo las funciones ejecutivas. De este modo, al separar las funciones legislativa y ejecutiva quiebra el principio de cogobierno en el que los claustros sólo tienen funciones legislativas y de contralor y ya no son más los encargados de tomar decisiones y de refrendar o rechazar las decisiones tomadas por las autoridades unipersonales.

b) El art. 34 permite una directa injerencia del PEN respecto de los estatutos de las universidades nacionales: la facultad de aprobar o desaprobado estatutos queda supeditada al Ministerio de Cultura y Educación, además de otorgar al Ejecutivo la facultad de imponer los ítems y estructura temática que deben incluir los estatutos.

El componente académico de la autonomía está cercenado en los siguientes puntos: a) La posibilidad de organizar libremente actividades de docencia de grado y posgrado. Esta atribución enunciada en el art.29 se ve limitada en el art. 42 por la delegación en el PEN del control académico. De acuerdo con este artículo, el Ministerio de Cultura y Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades, fijará para todos los títulos con reconocimiento oficial, la carga horaria mínima de los respectivos planes de estudio. Asimismo, en el art. 43 se agrega que para las profesiones que comprometen el interés público, el PEN determinará siempre con el acuerdo del Consejo de Universidades los contenidos curriculares mínimos y los criterios de formación práctica.

b) Se crean nuevos organismos de control sobre las universidades nacionales que centralizan las funciones académicas, como la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). El nuevo sistema de evaluación y acreditación se hace cargo de funciones (docencia, investigación, extensión y gestión institucional) que para las universidades nacionales eran atribuciones de sus consejos directivos y superiores y algunas veces de las asambleas. La CONEAU funciona bajo la jurisdicción del Ministerio de Educación y es la encargada de coordinar y realizar las evaluaciones externas, acreditar las carreras de las profesiones reguladas por el Estado y las carreras de posgrado, y pronunciarse sobre el proyecto institucional de nuevas instituciones universitarias (art. 46).

c) En el art. 29 se establece la capacidad de las universidades nacionales de determinar el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes, y por otra parte en el art. 50 se determinan rendimientos académicos que los estudiantes

universitarios deberán tener para conservar tal categoría. Esta prescripción detallista de las condiciones que deben reunir los estudiantes para permanecer como alumnos de una institución universitaria no sólo atenta contra la autonomía sino que además es poco razonable, ya que no permite contemplar la variedad de carreras con características disímiles existentes.

d) En el art. 30 se hace referencia a que “las instituciones universitarias nacionales sólo pueden ser intervenidas por el Congreso de la Nación, o durante su receso y ad referendum del mismo por el PEN, por ejemplo cuando hay manifiesto incumplimiento de la ley”; es decir que no se garantiza la autonomía debido a que se deja librado a criterio de los poderes políticos, con capacidad de intervención, la determinación de cuando el incumplimiento reviste la gravedad suficiente para interrumpir el funcionamiento de la vida universitaria.¹⁸ En definitiva, el análisis de las diferentes leyes en su contexto histórico nos permite apreciar las diferentes tendencias que caracterizaron cada época, lo que posibilita poner de relieve ciertas cuestiones centrales que nos posibilitan una verdadera discusión del tema con la intención de comprometer a la comunidad educativa para generar una profunda reflexión del proyecto que como sociedad se pretende.

Bibliografía

- Nosiglia M.C. Transformaciones en el Gobierno de la Educación Superior en Argentina: Los organismos de coordinación interinstitucional y su impacto en la autonomía institucional, en *Fundamentos en Humanidades*, 2004, 5: 63-69.
- Carlino F, Mollis M. Políticas internacionales, gubernamentales e interinstitucionales de evaluación universitaria. Del Banco Mundial al CIN, en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, 1997, 10: 22-36.
- Fronzizi R. La Universidad en un mundo de tensiones, en *Misión de las universidades en América Latina*, Edit. Paidós, Bs. As., 1971, 278-292.
- Gil Domínguez A. *Autonomía universitaria: la evanescencia consumada*, La Ley, 1997, C-143/149.
- Groissman E. *La universidad como problema jurídico*, Edit. Macchi, Bs. As., 1968, 45-65.
- Gil Domínguez A. *Autonomía y autarquía de las universidades nacionales: un adelanto constitucional, un retroceso legislativo*, La Ley, 2000, D-1319/1322.
- Krotsch P. *Educación superior y reformas comparadas*, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, Bs. As., 2001, 176-196.
- Orihuela A., Perna A.M., González Bailon E.M. Cuadros comparativos, en *Universidades Nacionales*, Imprenta Congreso de la Nación, Bs. As., 1985, 215-225.
- Sánchez Martínez E. La Legislación sobre educación superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones, en Osvaldo Barsky, Víctor Sigal y Mabel Dávila: *Los desafíos de la universidad argentina*, Siglo XXI Editores Argentina, Bs. As., 2004, 243-258.
- Ley Avellaneda Nº 1597, en www.infoleg.gov.ar. Última consulta 1/09/2012.
- Ley Guardo Nº 13.031, en www.infoleg.gov.ar. Última consulta 1/09/2012.
- Ley Nº 16.912, en www.infoleg.gov.ar. Última consulta 1/09/2012.
- Ley Orgánica de las Universidades Nacionales Nº 17.245, en www.infoleg.gov.ar. Última consulta 1/09/2012.
- Ley del Régimen de las Universidades Nacionales Nº 20.654, en www.infoleg.gov.ar. Última consulta 1/09/2012.
- Ley Orgánica de las Universidades Nacionales Nº 22.207, en www.infoleg.gov.ar. Última consulta 1/09/2012.
- Ley Normalización Nº 23.068, en www.infoleg.gov.ar. Última consulta 28/09/2012.
- Ley de Educación Superior Nº 24.521, en www.infoleg.gov.ar. Última consulta 28/09/2012.
- Fernández M.A., Ruiz G. Ley de Educación Superior: Un análisis a partir de su contenido, en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la UBA*, 2002, 10: 3-12.

DERMATÓLOGOS JÓVENES

CASO CLÍNICO | RESPUESTAS

Respuestas correctas al caso clínico:

1, d; 2, c; 3, b; 4, e.

Discusión. El penfigoide ampollar es una enfermedad adquirida caracterizada por la presencia de autoanticuerpos contra los componentes de los hemidesmosomas (BPAG1 y/o BPAG2). Predomina en mayores de 70 años. Evoluciona por brotes. Se describen factores desencadenantes como la radioterapia, radiación ultravioleta (UVB-UVA) y fármacos.

Clinicamente presenta prurito, grandes ampollas tensas de contenido seroso o hemorrágico sobre piel sana o eritematoedematosa. El signo de Nikolsky es negativo. Las ampollas curan con rapidez. Se pueden observar discromías y/o quistes de millium residuales. Las lesiones predominan en zonas flexurales, raíz de miembros, ingles y abdomen inferior. Es poco frecuente el compromiso de mucosas. El diagnóstico se basa en el estudio anatomopatológico,

que evidencia una ampolla subepidérmica, infiltrado dérmico inflamatorio de neutrófilos y eosinófilos; la inmunofluorescencia directa de la piel perilesional que demuestra depósitos lineales y continuos de IgG, C3 o ambas, y por la presencia de autoanticuerpos circulantes medidos por IFI.

El tratamiento de elección son los corticoides sistémicos a dosis de 0,5 a 1 mg/kg/día.

Bibliografía

- Di Zenzo G., Della Torre R., Zambruno G., Borradori L. Bullous pemphigoid: From the clinic to the bench, *Clin. Dermatol.*, 2012, 30: 3-16.
- Bruckner-Tuderman L., Stanley J.: Trastornos de la cohesión epidérmica y trastornos vesiculares y ampollares, en Fitzpatrick T., Wolff K., Goldsmith L.A., Katz S.I., Gilchrist B.A. et ál., *Dermatología en Medicina General*, Ed. Panamericana, Buenos Aires, 2009, 447-480.
- Wojnarowska F., Kirtschig G., Highest A.S., Venning V.A. et ál. Guidelines for the management of bullous pemphigoid, *Br. J. Dermatol.*, 2002, 147: 214-221.
- Murrel D.F., Daniel B.S., Joly P., Borradori L., et ál. Definitions and outcome measures for bullous pemphigoid: recommendations by an international panel of experts, *J. Am. Acad. Dermatol.*, 2012, 66: 479-485.