

LA LEY ORGÁNICA UNIVERSITARIA DE 1958: AVANCES HACIA LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN EL URUGUAY

Mariana Gulla

Universidad de la República

mgulla@oce.edu.uy

Resumen

El presente artículo constituye un análisis, desde una perspectiva predominantemente jurídica, del proceso de democratización de la Enseñanza Superior que culminara con la aprobación de la última Ley Orgánica de la Universidad de la República en el año 1958. Esta norma expandió la autonomía constitucional, afirmando el autogobierno y otorgando un amplio poder normativo a la institución, al tiempo que fue la primera Ley Orgánica universitaria que incluyó la misión social entre los fines institucionales, recogiendo postulados del movimiento reformista de Córdoba, no obstante las peculiaridades que imponía la realidad uruguaya.

El texto recorre las principales ideas democratizadoras plasmadas en el texto legal, abordando también las posibilidades y limitaciones que impone la normativa constitucional y legal vigente para transformar aspectos sustantivos de la organización institucional y de su estructura académica.

Palabras clave: autonomía, cogobierno, misión social, Reforma de Córdoba

A Lei Orgânica Universitária de 1958: progresso em direção à democratização do ensino superior no Uruguai

Resumo

Este artigo é uma análise a partir de uma perspectiva predominantemente jurídico, o processo de democratização do ensino superior, que culminou com a aprovação da última Lei Orgânica da

Universidade da República em 1958. Este regulamento ampliou a autonomia constitucional, dizendo auto-governo e fornecendo um amplo poder regulamentar para a instituição, ao mesmo tempo que foi a primeira Lei orgânica da universidade, que incluiu missão social entre finalidades institucionais, a coleta de postulados do movimento de reforma em Córdoba, não obstante as peculiaridades impostas pela realidade uruguaya.

O texto abrange as principais idéias democratizantes no texto legal, abordando também as possibilidades e limitações dos regulamentos constitucionais e legais em vigor para transformar aspectos substantivos da organização institucional e sua estrutura acadêmica.

Palavras-chave: autonomia, co-governo, missão social, Reforma de Córdoba

The University Organic Law of 1958: progress towards the democratization of higher education in Uruguay

Abstract

This article constitutes an analysis, from a predominantly legal perspective, of the process of democratization of the higher education that culminated with the approval of the last organic law of the Universidad de la República in 1958. This norm expanded the constitutional autonomy, affirming self-government and granting a wide regulatory power to the institution, while it was the first university organic law that included the social mission among institutional purposes, collecting

postulates of the reformist movement of Córdoba, notwithstanding the peculiarities imposed by the Uruguayan reality.

The text covers the main democratizing ideas embodied in the legal text, while addressing the possibilities and limitations imposed by current constitutional and legal regulations to transform substantive aspects of the institutional organization and its academic structure.

Keywords: autonomy, co-government, social mission, Reform of Córdoba

I- EL MOVIMIENTO REFORMISTA DE CÓRDOBA, ORIGEN DEL LLAMADO “MODELO LATINOAMERICANO”

El Primer Congreso Americano de Estudiantes, reunido en Montevideo en el año 1908 con la presencia de la casi totalidad de asociaciones estudiantiles del continente, postuló la integración de representantes de los estudiantes en el gobierno de las instituciones universitarias. Reiterada esta reivindicación en sucesivos congresos de estudiantes celebrados en los años venideros, en 1918 se inicia en Córdoba el movimiento reformista. Brunner (1990), parafraseando a Mariátegui, señala que “con el movimiento desencadenado por los estudiantes nace la idea típicamente latinoamericana de la reforma universitaria” (p.10).

Los postulados básicos del Movimiento de Córdoba, reseñados por Darcy Ribeiro (1968, pp. 124-125), pueden resumirse sucintamente en los siguientes:

- El cogobierno estudiantil.
- La autonomía política, docente y administrativa.
- La elección de los mandatarios de la Universidad por asambleas con representación de profesores, estudiantes y egresados.
- El empleo de concursos públicos, abiertos para la selección de los docentes.
- Establecimiento de mandatos con plazos fijos, solo renovables de acuerdo a la eficiencia y competencia del docente.
- La gratuidad de la Enseñanza Superior.
- La asunción de la Universidad de responsabilidades políticas frente a la Nación y a la defensa de la democracia.
- La libertad docente.
- Las cátedras libres.
- La libre asistencia a clase.

Para Brunner (1990), los principales logros de la reforma fueron la participación estudiantil en el gobierno universitario y la docencia libre. En tanto Arocena y Sutz (2000, p.37) sostienen que el programa reformista “coadyuvó a la constitución de un movimiento estudiantil que, más allá de sus grandes diferencias nacionales en cuanto a su vigor y otras especificidades, tuvo carácter latinoamericano” destacando entre los legados reformistas la definición de una nueva misión de la

Universidad: su vinculación con la sociedad y sus problemas. Así “enseñanza, investigación y extensión son las tres funciones de la Universidad de la Reforma” (Arocena y Sutz, 2000, p. 72).

Reconociendo también el impacto de la Reforma de Córdoba al que califica “como un fenómeno de magnitud continental”, Landinelli (2008, p. 106) no deja de subrayar las particularidades de su inserción en las diferentes realidades nacionales:

La Universidad de la República, instalada en 1849 como un emprendimiento típicamente republicano, se ubicaba en ese marco de evolución del sistema educativo, con nítidos matices y rasgos diferenciales respecto de la vetusta Universidad de Córdoba (...) el laicismo y el antidogmatismo en la enseñanza superior, como opción al dominio clerical heredado de la colonia, era un reclamo que carecía de sentido en el país.

Sin embargo, y aun con esas características diferenciales, la temática reformista no puede considerarse ajena al Uruguay:

Al predicamento de la Reforma de Córdoba se le puede atribuir el valor primordial para explicar las características insurgentes del movimiento estudiantil uruguayo y la gravitación que ejerció en la evolución de la organización universitaria, atendiendo a la maduración de su responsabilidad institucional y a la evolución de su compromiso social y político (Landinelli, 2018, p. 107).

En este sentido y reforzando los conceptos antes manejados, ya normas legales de fines del siglo XIX y principios del siglo XX anticipaban los postulados de la reforma. Así la Ley 2078 de 25-XI-1889 establecía que las vacantes que se produjeran en las cátedras universitarias, salvo el caso de especialidad notoria, serían provistas por concurso (art. 12).

La ley 2716 de 19-VII-1901 reiteraba el concurso como principio general y por excepción el nombramiento directo por 2/3 de miembros presentes (art. 2°).

La ley 3425 de 31-XII-1908, referida en párrafos precedentes, establecía que 4 miembros de los consejos de facultades serían profesores de la Facultad. Se incorporaba también la representación, aunque indirecta, de los estudiantes.

La ley 5383 de 18-I-1916 y resoluciones del PE de noviembre y diciembre de 1916 consagraron la gratuidad, con las especificidades que veremos en los capítulos siguientes.

En tanto la autonomía fue reconocida con rango constitucional en la Constitución aprobada en el año 1917.

Finalmente la Ley 6972 de 14/X/1919 (originada en una iniciativa del Poder Ejecutivo del año 1914) estableció un sistema de designación docente muy similar al actual, que implicaba la designación directa por 2/3 de votos de los consejos científicos y el concurso cuando existieran varios solicitantes con iguales o semejantes méritos científicos y pedagógicos para el cargo (art. 1°). Por su parte, los artículos 2° y 3° preveían la confirmación de los docentes en su cargo luego “de haber dictado un año su cátedra y demostrado suficientemente su preparación en la materia y sus condiciones pedagógicas” y fijaban una duración de cinco años en sus funciones, pudiendo ser reelectos. Esta norma regulaba bastante minuciosamente la categoría de profesores libres.

Aun con estas precisiones, los postulados democratizadores del movimiento reformista son reiteradamente citados durante el proceso de aprobación de la Ley Orgánica de 1958 como

fundamento y antecedente de varias de las soluciones legales consagradas, como veremos al ingresar en el análisis de las principales dimensiones que componen este trabajo.

II- LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN LA LEY 12.549 Y SUS ANTECEDENTES INMEDIATOS

Dedicaremos los siguientes capítulos al análisis de las dimensiones que formaron parte del proceso democratizador que culminó en la aprobación de la última ley orgánica universitaria en el año 1958.

Las dimensiones, que consideraremos de manera individual a los efectos de su análisis, se encuentran en muchos aspectos estrechamente vinculadas. A tal fin comenzaremos por una breve mención al régimen autonómico y descentralizado que caracteriza a la institución universitaria, para luego ingresar en la evolución de la misión de la Universidad; la estructura orgánica, aspecto este último que comprende entre otros, la consagración legal de órganos de composición democrática que carecían de previsión normativa; la integración cogobernada; el principio de representación proporcional en su conformación y algunos aspectos de funcionamiento tales como las sesiones públicas; la publicidad de la normativa; la gratuidad y la libertad de opinión y a la libertad de cátedra, algunas de ellas incorporadas en el proyecto de la Universidad, otras ampliadas en el ámbito parlamentario.

II.1- La autonomía en la Constitución nacional

Decía Jiménez de Aréchaga (1992) que la descentralización es uno de los medios eficaces para lograr la quiebra de la unidad de comando o decisión dentro de la Administración pública, sin perjuicio de que se mantenga la unidad sustancial de la función administrativa. También constituye en definitiva un medio de protección de la libertad del hombre frente al Estado.

Reconocida constitucionalmente la autonomía desde la Constitución de 1917, el régimen constitucional vigente (Constitución de 1967) prescribe para algunos servicios de enseñanza –los que expresamente se enuncian en el artículo 202– una autonomía preceptiva. Es el caso de la Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal y Artística. En tanto, para los demás servicios de enseñanza, el régimen autonómico es facultativo y su establecimiento queda librado a la ley, aprobada por una mayoría especial.

Ahora bien, desde la Constitución de 1952 la necesidad constitucional de administración autonómica no se restringe a los servicios de enseñanza enunciados en el inciso 1° del actual artículo 202 sino que comprende también a todos los servicios inherentes al concepto de Universidad, en virtud de la referencia expresa realizada por el artículo 203 de la Constitución vigente (art. 205 de la Constitución de 1952).

En otras palabras, antes de la Constitución de 1952, la Universidad de la República gozaba de autonomía constitucional en tanto Ente encargado de la “enseñanza pública superior”, pero desde la norma constitucional de 1952, se ha introducido una mención expresa a la Universidad de la República, recogiendo su nombre en el artículo 205, actual artículo 203. A partir de esta reforma es posible concluir, pues, que la autonomía preceptiva no solo refiere a la Enseñanza Superior –uno de los cometidos de la Universidad de la República– sino a todos aquellos que “sean inherentes semánticamente al concepto histórico de “Universidad”: esto es la enseñanza superior, la colación de grados universitarios, la habilitación para las profesiones científicas” (Cassinelli, 1965, p. 210).

La garantía constitucional de que los servicios enumerados en el artículo 202 de la Constitución estén a cargo de Entes Autónomos se completa, en el caso de los servicios de naturaleza universitaria, con otra garantía, que es que el Consejo que los ha de regir será designado por los órganos que integran la Universidad de la República, y éstos a su vez serán electos en forma democrática por los respectivos órdenes.

La norma constitucional se violaría si se colocara fuera de la Universidad de la República algún servicio de naturaleza universitaria, aun cuando dichos servicios fueran puestos a cargo de Consejos Directivos Autónomos, puesto que se violaría el principio de autogobierno. Para esos servicios se requiere que sean administrados por Consejos Directivos no solo autónomos, sino con democracia interna en su elección o designación.

II.2- EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO UNIVERSITARIO COMO ORDENAMIENTO DEMOCRÁTICO

La doctrina jurídica ha definido la autonomía como la potestad de un Ente de establecer su propio ordenamiento jurídico (Cassinelli 2002, p. 263; Pérez Pérez (1991, p. 367)¹. En el caso de los servicios de enseñanza del Estado mencionados en el artículo 202, estos no se limitan a ejercer sus cometidos en forma descentralizada, sino que además regulan su materia mediante la emisión de actos normativos autónomos (estatutos, ordenanzas y reglamentaciones).

El tema de la autonomía de los entes de enseñanza desde un punto de vista jurídico consiste pues en el estudio de la regulación constitucional de la competencia de dichos Entes y de la competencia del Estado Central en materia concerniente a los Entes de Enseñanza. Estudiar el contenido de los cometidos que pueden y deben ser asignados a los Entes de Enseñanza implica, mirado desde otro ángulo, el examen del ámbito de autonomía de dichos Entes.

II.2.1- LOS DISTINTOS ASPECTOS DE LA AUTONOMÍA

En el derecho público uruguayo, el concepto de autonomía comprende básicamente los siguientes aspectos:

La autonomía normativa: ordenamiento jurídico democrático. El poder normativo es la facultad de darse el propio ordenamiento jurídico, de emitir normas jurídicas. En nuestro derecho positivo, el poder normativo de los Entes Autónomos de Enseñanza en general y de la Universidad de la República en particular, es más amplio que el que compete a los restantes Entes Autónomos.

Este poder normativo implica, como dijimos, no solo la ejecución descentralizada de sus cometidos, sino que su materia es además regulada por actos normativos autónomos. Se trata de una autolegislación en sentido material, que se deriva directamente de la Constitución, sin mediación de ninguna ley.

¹Esta definición con alcance jurídico constituye un aspecto del concepto mucho más amplio y complejo de autonomía que incluye aspectos sociológicos, históricos, culturales, políticos y filosóficos. En ese sentido Valle (1985, p.10) la ha definido como “el derecho y la obligación institucional de ejercer sin tutelajes ideológicos exclusivos, la crítica social y debatir los problemas nacionales e internacionales con la consecuencia, algunas veces, de participar en apoyo a movimientos y organizaciones que buscan transformaciones sociales”.

La calificación de democrático de un ordenamiento jurídico se relaciona con la correlación entre el valor y fuerza del acto jurídico y la participación más o menos intensa de los interesados en el proceso de su producción (Cassinelli, 2002, p. 36). En el caso de los actos administrativos, en general, la garantía democrática deviene de su adecuación a los actos constitucionales y legislativos (los que conllevan diferentes mecanismos de democracia directa o representativa en su producción). Pero en el caso de la Universidad de la República, también determinados actos administrativos implican un proceso de elaboración democrática con la participación del propio cuerpo de interesados (consejos y claustros). De modo que el orden jurídico uruguayo es un orden democrático y además descentralizado, una “democracia descentralizada”, tal como la califica Cassinelli (2002, p. 41).

La autonomía de administración. El Consejo Directivo del Ente Autónomo de Enseñanza, tiene la potestad de regir (dirigir, gobernar y mandar) el servicio respectivo, para lo cual dispone de todos los poderes de administración a su respecto.

La autonomía política. Los Entes Autónomos de Enseñanza no están sujetos al control por parte del Estado Central sobre la conveniencia o legitimidad de su gestión y de sus actos, previsto en el artículo 197 de la Constitución, control en que participan el Poder Ejecutivo y la Cámara de Senadores.

En cuanto al fundamento de la autonomía política, Cassinelli ha señalado: “la Nación también necesita de una Universidad Autónoma que diagnostique e investigue los problemas nacionales con autoridad moral y científica e independencia de criterio, para que sus contribuciones al esclarecimiento de los problemas de interés general no sean falseados por conveniencias de partido” (Cassinelli, 1987).

Autonomía de gobierno. Prestigiosa doctrina nacional ha sostenido que la autonomía de la Universidad no es solo administrativa, sino que de acuerdo a lo establecido en el artículo 203, inciso segundo de la Constitución actual, puede hablarse de un verdadero autogobierno (self government)², conforme al cual el Consejo Directivo de la Universidad de la República se integra a partir de procedimientos de democracia interna sin dependencia de los órganos políticos de la Administración Central.

Autonomía financiera. Los organismos del artículo 220, entre los que se encuentran los Entes Autónomos de Enseñanza, tienen iniciativa en materia presupuestal (que comparten con el PE). Por otra parte el artículo 36 de la Ley 12.376 ya previó el régimen presupuestal de partidas globales para los Entes de enseñanza, régimen que pasó a ser permanente para la Universidad a partir de su acogimiento en la Ley Orgánica (art. 23), en un sentido coincidente a la regulación de la Constitución de 1967, en sus artículos 214 y 215.

Cierta autonomía electoral. En materia electoral, la Universidad de la República regula los aspectos sustanciales de los procedimientos destinados a elegir o designar sus autoridades, quedando lo relacionado con los actos y procedimientos electorales previstos en los arts. 17, 33, 36 de la Ley Orgánica a cargo de la Corte Electoral.

²El autogobierno indica la cualidad de entes que pueden gobernarse por medios de sus propios órganos y cuyos componentes son electos por la colectividad involucrada (posición sostenida por Cassinelli, Pérez Pérez y Biasco). En dictamen de fecha 11-X-1963, el entonces Fiscal de Corte, Dr. Guido Berro, ante promoción de inconstitucionalidad por vía de acción de una ley que colocaba investigación científica básica en órganos del Estado Central, se pronunció en contra de la existencia del autogobierno, señalando solo la existencia de autonomía administrativa (RDJA, T. 63, pág. 124).

Finalmente ha de concluirse que la descentralización y autonomía en que se mueven los Entes Autónomos de Enseñanza, no excluye la existencia de diversos controles, tales como el control parlamentario, el control jurisdiccional, el control financiero, el contralor electoral y el contralor administrativo con las consideraciones efectuadas en los párrafos previos.

II.2.2- LA AUTONOMÍA EN LA LEY ORGÁNICA DE 1958

La última Ley Orgánica contiene, en su artículo 1º, una expresa calificación legal de la Universidad de la República como autónoma, declarando que el Ente se “desenvolverá en todos los aspectos de su actividad con la más amplia autonomía” (art. 5º), lo que nada agrega a las disposiciones constitucionales vigentes.

Sin embargo otras disposiciones, que someramente mencionaré por la importancia para este trabajo, sí pueden ser calificadas como una afirmación o expansión de la autonomía constitucional. A ellas nos abocaremos en capítulos siguientes.

a) La elección de las autoridades por los directamente interesados. Esto si bien se encuentra impuesto por la Constitución, resulta regulado en la ley de forma mucho más minuciosa, con un criterio que Real (1968) califica como “amplio y radical, que asegura la cooperación de todos los sectores interesados en la gestión del organismo (...) el self government institucional se afirma como nunca”.

b) El amplio poder normativo al que referimos al calificar el ordenamiento jurídico uruguayo en general y el universitario en particular como democrático.

c) El otorgamiento de poderes de administración propia.

d) El régimen patrimonial y financiero, en el marco de las previsiones constitucionales: el sistema de partidas globales (ya previsto en una ley del año 1957), la posibilidad de trasposiciones de rubros, el acrecimiento para ejercicios futuros del sobrante de rubros al final de cada ejercicio y la amplia capacidad de disposición de todos sus bienes.

e) El único contralor externo legalmente previsto –también impuesto por la Constitución– es la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

f) La posibilidad de creación de estructuras diversas de producción del conocimiento. Si bien las estructuras que resultaron reguladas fueron las Facultades, diversos artículos, entre los que destacamos el 21, literal (a) y el 67, permiten concluir que la Ley deja abierta la posibilidad de creación de estructuras diferentes al modelo de las Facultades.

Las distintas dimensiones de autonomía llevan a Alberto Ramón Real a concluir que “la última ley orgánica ha reafirmado la autonomía universitaria, ha ampliado el ámbito de auto-legislación, en sentido material, y el de auto-administración, en detrimento de las injerencias de los poderes políticos, del Gobierno nacional(...)La aplicación de esa amplísima autonomía, a los ensanchados fines de bien público, que el artículo 2º asigna a la Universidad, le permitirá servir eficientemente de causa del mejoramiento científico y cultural del país, del estudio...de los problemas de interés general, al margen de banderías y tendencias circunstanciales” (Ramón Real, 239). A esto último ingresaremos en el capítulo que sigue.

II.3- LA MISIÓN SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA: UN POSTULADO DE LA REFORMA DE CÓRDOBA INCORPORADO POR PRIMERA VEZ EN UNA LEY ORGÁNICA UNIVERSITARIA

Tal como señalamos en los párrafos iniciales, uno de los legados centrales del movimiento reformista de Córdoba de 1918 fue la definición de una nueva misión de la Universidad: su vinculación con la sociedad y sus problemas.

Un repaso de las leyes orgánicas universitarias de finales del siglo XIX en adelante da cuenta de la ausencia de previsiones expresas que refieran a la misión social de la Universidad de la República. La primera norma legal que la incluyó entre sus fines fue la Ley Orgánica, N° 12.549 de 16-X-1958, a la que denominamos última ley orgánica, en tanto no derogó expresamente ninguna de las leyes orgánicas precedentes.

En ese sentido, la Ley 1825 de 1885 estableció a texto expreso en su artículo 10 que la Enseñanza Superior tendría por objeto “habilitar para el ejercicio de las profesiones científicas”. No puede soslayarse que la investigación como función intrínseca de la Universidad aparecía en el mensaje del Poder Ejecutivo del 5 de enero de 1885 a la Asamblea General que acompañaba el proyecto de esa nueva ley universitaria y donde se postulaba como arquetipo el modelo de Universidad alemana: “Las Universidades alemanas son en la actualidad las que llaman la atención de los hombres de estudio y de ciencia por la regularidad y perfección de su sistema y por el número de profesores y estudiantes inscriptos”. El mensaje también incluía el requerimiento de creación de las cátedras “indispensables para el ensanche de la instrucción y de los conocimientos científicos”³. Sucesivas leyes que instituyeron distintas facultades consagraron la misión de alguna de ellas. Así la Ley 5656, de 22-III-1918 que creó la Facultad de Arquitectura, establecía como finalidad “dar la enseñanza artística, técnica y científica requerida a los que aspiran al título de arquitecto”. Fueron sin embargo bastante más amplios los fines de la entonces Facultad de Humanidades y Ciencias de acuerdo a lo establecido varios años más adelante en la Ley 10.658 de 9-X-1945, cuando ya el debate sobre la misión social se había instalado en el ámbito universitario y consagrado en textos como el Estatuto Universitario de 1935. Entre ellos se le encomendaba a la nueva Facultad “fomentar la especialización y la investigación superiores”; “extender la cultura”; “organizar investigaciones de seminario sobre asuntos que atañen a la cultura superior, especialmente los referidos al estudio de las cuestiones nacionales o americanas” y “proyectar o programar todo cuanto considere indispensable o conveniente para propender al acrecentamiento de la cultura superior de la República”.

Detengámonos ahora en el texto del Estatuto Universitario de 1935⁴. En el informe de la Comisión de Estatuto se debate la competencia de la Universidad para abordar temas que no fueran “de estricto carácter docente”:

³Exposición preliminar presentada por Orestes Araujo con fecha 29-XII-1962 a la Comisión designada por el Consejo Directivo Central de la Universidad de la República para impugnar de inconstitucionalidad los artículos 240 y 241 de la Ley 13.032 de 7 de diciembre de 1961. Distribuido 1/1963. Las citas reproducen el texto del Diario de Sesiones del Senado, t. 36 (pp. 375 y 377).

⁴Universidad de la República. Asamblea General del Claustro Universitario. Informe de la Comisión de Estatuto. Montevideo, 1935.

La Universidad puede y debe encarar los problemas de interés general, cualquiera sea su índole, deliberar sobre ellos libérrimamente, iluminarlos con sus facultades de investigación y crítica, y cooperar a su acertada resolución con la incuestionable autoridad intelectual y moral de sus dictámenes.

Y más adelante:

Las universidades han sido y son, o deberían ser, el órgano pensante por excelencia de las sociedades, talleres de cultura, emporios de la actividad intelectual. Su finalidad es de orden social (...) Es preciso que la labor crítica e investigadora no se encierre entre los muros de los claustros, aplicadas tan solo al incesante acrecentamiento del saber de unos pocos o a la capacitación profesional de algunos más. Ello sería la más palmaria y egoísta consumación de un irritante orden de privilegios (pp. 3-6).

Es interesante destacar que la misión social es considerada en el informe como inherente a cualquier organismo de cultura, pero se reafirma que el carácter estatal de la Universidad multiplica esta función: “Hora es que la Universidad no espere a que el pueblo vaya a ella. Hora es que la Universidad vaya al pueblo” (p. 6).

Seguía a estas palabras un relevamiento histórico de la actitud que había asumido la Universidad, desde su periodo fundacional, frente a los problemas de interés nacional para fundar que no era “cosa nueva ni revolucionaria la intervención de la Universidad o de los universitarios, como potestad de opinión y orientación en los asuntos de trascendencia para la vida colectiva que le planea la realidad político-social” (p. 10). Entre los hechos históricos destacados, el informe adjudicaba especial relevancia al Congreso Universitario Americano celebrado en Montevideo en 1930, al que calificaba como la “expresión más categórica y amplia de nuestro pensamiento universitario global, en materia político social” (p. 22). La declaración emanada del Congreso contenía, entre otras, referencias concretas a la práctica de la democracia integral; al deber de propender, por intermedio de sus fuerzas vivas, al mantenimiento de los principios de justicia y de solidaridad social; al repudio a todas las acciones individuales o colectivas que atropellaren los fueros de la voluntad popular; a la condena a todos los gobiernos anticonstitucionales de América y a las intromisiones de fuerzas armadas extranjeras en los territorios de los países libres y a todo acto que menoscabase la libre acción de la función universitaria (p. 23).

Con motivo de la organización del mencionado congreso, la Ley 8522 del 27-XI-1929, autorizó al Consejo Superior Universitario la inversión de fondos provenientes de rentas generales para su celebración. El artículo 3° asignó a dicho órgano –con la consulta preceptiva cuerpos y asociaciones de profesores, así como centros de estudiantes– la preparación del programa que incluiría “el estudio de los temas relacionados con la organización y orientación de las Universidades y de Enseñanza Preparatoria y Secundaria de Montevideo, sus fines sociales, su contribución a la investigación original, a la producción científica, a la cultura popular y al desenvolvimiento económico e intercambio universitario, intelectual y profesional con los países de América” (destacado nuestro). Adviértase que el fin social, consagrado a texto expreso por la normal legal, se vinculaba también con la contribución a la cultura popular y al desenvolvimiento económico, distintos aspectos de la contribución al desarrollo en su sentido amplio. Aspecto que no aparece expresamente establecido en el artículo 2° de la Ley Orgánica de 1958.

El texto del Estatuto Universitario finalmente proyectado por la Asamblea del Claustro Universitario en 1935 contenía un Título Primero al que denominaba “Naturaleza de la Universidad” y que partía de una de amplísima definición de la institución como “el conjunto de organismos de cultura de un Estado”, en tanto sus fines eran expresamente establecidos en el artículo 2º, con un alcance bastante similar al actual: “a) Impartir la enseñanza; b) Contribuir a la formación de la cultura, extenderla y divulgarla; c) Fomentar las actividades artísticas y científicas d) Contribuir al estudio y comprensión de los problemas de interés general y e) Defender los valores morales, los principios de justicia y los intereses de la cultura”.

Por su parte, el artículo 123 señala que dentro de los Organismos Auxiliares de Cultura se preveía la existencia del Instituto de Extensión Universitaria, cuyo fin era el de “extender y divulgar la cultura” de acuerdo a los fines citados. El inciso tercero establecía: “Todos los estudiantes y profesores universitarios son considerados dependientes de ella. Al menos quince días estarán a disposición del Director que les encomendará la tarea de dictar clases, cursillos o conferencias o realizar trabajos docentes de cualquier índole, sobre los temas de su carrera o especialización y en los lugares y fechas que se establecieren”.

Fuera de la mención de la Ley de 1929 con respecto al fin social de las universidades, la primera referencia legal expresa y desarrollada a esta misión en una ley orgánica universitaria que tiene su consagración en la Ley 12.549 del 16-X-1958⁵. En ella nos centraremos en los próximos párrafos.

La exposición de motivos que precedía al texto propuesto no se detiene especialmente en el artículo 2º, el cual refería a los fines de la Universidad, pero sí señala la obligación de la Institución de “defender y acrecentar la cultura, para la cual es necesario que impulse y proteja la investigación científica y la actividad artística. Debe extender los conocimientos a la población, en forma que puedan ser asimilados por ésta para su enriquecimiento espiritual y su comprensión pública; afirmar los valores morales y los principios de justicia y bienestar social. Al cumplir con este amplio cometido, logrará además una más completa formación de sus alumnos, que egresarán no sólo instruidos, aptos para defenderse y en condiciones de procurar su bienestar, sino también educados como hombres capaces de actuar dignamente y de responder a las exigencias solidarias de la comunidad”⁶.

Tampoco se registró un debate importante –más allá de la fijación de posturas especialmente por parte del orden estudiantil– sobre estos temas en la Asamblea General del Claustro Universitario. Sí aparecen posiciones críticas de ese orden universitario al rol de la Universidad reducido a la formación de profesionales. A modo de ejemplo, en la sesión de 23 de diciembre de 1952 se señalaba el divorcio de los profesionales “de las cuestiones de interés general y de interés nacional” (1952, fs. 23). Mientras el orden estudiantil reclamaba “nuestra Universidad, Universidad clasista no está de

⁵Artículo 2º: “FINES DE LA UNIVERSIDAD -La Universidad tendrá a su cargo la enseñanza pública superior en todos los planos de la cultura, la enseñanza artística, la habilitación para el ejercicio de las profesiones científicas y el ejercicio de las demás funciones que la ley le encomiende.

Le incumbe asimismo, a través de todos sus órganos, en sus respectivas competencias, acrecentar, difundir y defender la cultura; impulsar y proteger la investigación científica y las actividades artísticas y contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública; defender los valores morales y los principios de justicia, libertad, bienestar social, los derechos de la persona humana y la forma democrático-republicana de gobierno.”

⁶Repertorio N° 251/57 y 177/58 del Consejo Directivo Central, página 12. La exposición de motivos fue aprobada en sesiones del 11 de noviembre de 1957 y del 19 de marzo y 7 de abril de 1958.

ninguna manera, no ya en contacto con el pueblo, sino ni siquiera se aproxima con el pueblo (...) La democratización de la Universidad debemos lograrla (...) través de su acción en el medio popular, una integración al medio social, que posibilite el ingreso de una mayor parte de representantes de la sociedad...” (fs. 24).

Ocho meses más tarde, en la sesión del 19-VIII-1953, el mismo Claustro reingresaba al tratamiento de los fines, oportunidad en que los estudiantes señalaban divergencias sobre esta temática: “Entendemos que la Universidad actual ha prescindido en absoluto en su gestión de los verdaderos intereses del pueblo; entendemos que fundamentalmente ha forjado profesionales y ha olvidado aspectos fundamentales en una acción universitaria”. En ese sentido la fórmula propuesta establecía como fin el pronunciarse sobre los problemas de carácter general y propender a su comprensión pública para lo cual “se pondrá en estrecho contacto con el pueblo”⁷. Expresión que fue cuestionada ya que “una cosa es un estudio sobre los problemas de interés general y difundirlos para propender a su comprensión, y otra es ya la consulta al pueblo o el estrecho contacto con el pueblo” (fs. 9). Debe tenerse presente que los estudiantes llegaron a presentar una propuesta que incorporaba al claustro general, sin voto, a delegados obreros. En estos aspectos el reclamo se entrelazaba con la presencia estudiantil en los órganos y el reclamo de representación paritaria, y la discusión se centraba nuevamente en esos puntos. De alguna manera la presencia de los órdenes en el Consejo Directivo Central se veía también como una reacción a la estructura federativa de la Ley de 1908.

Retomado el tema del 26-VIII-1953, los estudiantes reivindicaban que la atribución de pronunciarse sobre temas generales no se circunscribiera a los órganos centrales, lo que finalmente quedaría plasmado en el artículo 7° (fs. 6 y ss.), así como la facultad de ingresar en la consideración de problemas políticos lo que levantaba la resistencia del Dr. Sayagués Laso (fs. 15). Dos años después, en la sesión del 5-VIII-1955, se volvía a plantear la lejanía de la Universidad de la realidad social, a través de numerosos ejemplos de problemas nacionales ignorados por la institución (fs. 26 y ss.).

El debate en el ámbito parlamentario no arroja nuevos elementos significativos, lo más destacado fue la agregación en el artículo 2° del término “libertad” y de las expresiones “los derechos de la persona humana” y la “forma democrática-republicana de Gobierno”, por entender “que eran fundamentales y no [debían] omitirse cuando se [hablaba] de los fines de la Universidad”⁸. Interesa destacar que, aun después de muchos años del debate de 1935 sobre los fines de la Universidad y su consagración en el Estatuto respectivo, hubo intervenciones de algunos parlamentarios –coincidentes con expresiones vertidas en el claustro universitario– particularmente duras al rol que la Universidad de la República había asumido respecto al medio: “la Universidad ha sido hasta el momento–salvo algunas circunstancias excepcionales en que se movió generosamente por sus organizaciones estudiantiles– ajena a las palpitaciones y a las aspiraciones populares e indiferente en algunas etapas del país a los grandes planteos sociales y económicos” y más adelante “Es el reencuentro del gran principio universitario como una reciprocidad con el mismo pueblo que, a través de un régimen impositivo, contribuye a la enseñanza gratuita en todo su ciclo”⁹.

⁷Actas Asamblea General del Claustro Universitario. Fs. 6, sesión del 26-VIII-53.

⁸“Universidad de la República- Discusión parlamentaria de la Ley Orgánica de la Universidad”. 1958, p. 313. El debate, muy rico en estos aspectos, no será abordado detenidamente dada la limitación de extensión de este trabajo.

⁹Intervención del Diputado Erro. “Universidad de la República- Discusión parlamentaria”, p. 309.

El artículo 2° fue finalmente votado, con estos agregados, por 59 votos en 61 en la sesión de la Cámara de Representantes de 13 de octubre de 1958.

II.4- ESTRUCTURA ORGÁNICA LA CONSAGRACIÓN LEGAL DE ÓRGANOS CREADOS POR LA UNIVERSIDAD

La Ley Orgánica del año 1958 incorpora, con fuerza y valor de ley, órganos que ya funcionaban desde hacía muchos años en la Universidad pero cuya existencia respondía a decisiones internas de la Universidad. Se trata de las Asambleas del Claustro de las Facultades y la Asamblea General del Claustro, cuerpos de composición democrática, representativos de la diversidad de opiniones e intereses dentro de la Institución.

PROCEDIMIENTOS DEMOCRÁTICOS PARA LA DESIGNACIÓN O ELECCIÓN DE INTEGRANTES DE LOS ÓRGANOS

Se incluye, por primera vez en una Ley Orgánica, la elección del rector y decanos por la Asamblea General del Claustro (AGC) y las Asambleas del Claustro de Facultad respectivamente. Recordemos que las primeras leyes orgánicas asignaban al Poder Ejecutivo la facultad de designación del Rector.

En tanto la Ley 9292 del 2-III-1934, dictada durante la dictadura de Terra, restringía la autonomía universitaria particularmente en lo que hacía a la elección de órganos unipersonales, al punto que a pocos días de su dictado, el gobierno se vio obligado a aprobar una norma que suspendía la aplicación de estas disposiciones.

En la ampliación de la exposición de motivos de la Ley de 1958, elevada por la Universidad, se señalaba sobre el carácter elector de la AGC del Rector de la Universidad: “Actualmente por reglamento del 30 de junio de 1941, son sus electores los integrantes de los Consejos Directivos de las Facultades. El procedimiento que se propone no difiere pues fundamentalmente del actual y es ampliamente democrático” (destacado de nuestra autoría).

Por su parte, deja de operar directamente la sustitución automática del Rector por el Decano de mayor antigüedad y el Consejo Directivo Central (CDC) designa por mayoría absoluta de votos al Vicerrector. La fundamentación de este artículo en la Ampliación de la Exposición de Motivos es acorde a los procesos de mayor democratización que consagró la ley: “Aunque es una actuación temporaria, la fórmula que se propone permitirá aún entonces, reflejar en el sustituto la opinión universitaria. Será electo por el voto de representantes de todas las dependencias y no electo automáticamente de acuerdo a la edad en el cargo” (énfasis agregado).

En tanto en las limitaciones de mandato y de reelección, la ley recogió una larga tradición universitaria que ya provenía de la Ley 3425 del año 1908.

Finalmente, en la integración del CDC se incorporaba, en condiciones de paridad, a los delegados de los órdenes designados por la AGC, lo que trataba de combatir la estructura federativa que provenía de la Ley de 1908. Mientras, los decanos ya no serían miembros natos de este cuerpo. Este punto suscitó opiniones divergentes en el parlamento. Alguno de los miembros de la comisión parlamentaria que elaboraron el informe en mayoría llegó a sostener que por esta vía la Universidad podía quedar en manos de los estudiantes.

Tal como afirma Real, “la ley realiza, pues, cabalmente el principio constitucional de representación de intereses (art. 205) sin excluir ningún cargo, ni el de Rector, del método electivo

de provisión. La ley también ejecuta fielmente a la Constitución de 1952, en cuanto ésta ya derogó la anterior intervención del Ejecutivo (con el Senado) en el nombramiento del Rector” (1968, p. 232).

INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS: EL COGOBIERNO

El régimen de cogobierno encuentra sus antecedentes desde los tiempos fundacionales de la Universidad a través de las Salas de Doctores y Bachilleres de la Universidad vieja (Cremanti, 2012, pp. 173-229).

La Ley Orgánica N° 3425 del año 1908, que derogó la organización centralizada y consagró una amplia desconcentración hacia los consejos directivos de facultad fundándose en su autonomía técnica, constituyó también un avance en lo que hace a la participación estudiantil, la que se ejercía indirectamente a través de la elección por este orden de un egresado (arts. 2° y 4°).

En tanto el régimen constitucional vigente, en textos que provienen de la Constitución de 1952, consagra la garantía del gobierno propio¹⁰. Esta garantía fue regulada con mayor desarrollo por la Ley Orgánica de 1958. En los párrafos siguientes veremos los aspectos más relevantes de la regulación legal, particularmente en lo que constituyó el tema más debatido en el claustro universitario, la proporción de la representación de los órdenes en el gobierno universitario y más precisamente en los Consejos de Facultad. Tema que también desborda el recinto universitario, trascendiendo a la discusión parlamentaria y que implica un debate más de fondo, sobre el rol de los estudiantes y los profesores en la institución.

En cuanto al Consejo Directivo Central, en la Exposición de Motivos enviada junto al proyecto de la Ley Orgánica de 1958 se señalaba respecto a su integración: “se proyecta con una más razonable integración de acuerdo al pensamiento dominante en el ámbito universitario. Hasta hoy ha tenido predominancia franca de los profesores; escasa representación de los egresados; no se ha integrado aún con estudiantes. Solo en contadas ocasiones ha habido representación de ese orden, pero quienes la ejercieron fueron siempre egresados”.

Mientras que, en referencia a los Consejos de Facultad, en cuanto a los criterios para determinar la proporción de representación de los órdenes, se esgrimía que, en primer término obedecía “al deseo de que ninguno de ellos [prevaleciera] como para adoptar por sí solo resoluciones fundamentales”. Aunque el más numeroso sería como era “de lógica” el sector profesoral al que se agregaría el Decano por su carácter de profesor, “la suma de los otros órdenes... [igualaría] en número a aquél”.

Por su parte, en la Ampliación de Motivos del 1° de julio de 1958, se expresaba que esos nueve miembros serían designados por la AGC, tres por cada sector, “sin distinción de especializaciones (...) y traerán al seno de la más alta autoridad, las preocupaciones e intereses comunes de todo universitario, sin distingo de escuela o profesión. Pueden contribuir a la unidad universitaria, cada día más necesaria para cumplir sus más elevados fines”.

En tanto sobre los Consejos de Facultad se sostenía: “El sector docente es el más numeroso y sumado al Decano (Profesor Titular) equilibra la suma de los otros dos”. Resulta muy interesante,

¹⁰La doctrina ha entendido que, a pesar de que la referencia literal es a la participación de los órdenes en la elección, no es posible la interpretación en este sentido restrictivo alcanzando también el cogobierno universitario. A modo de ejemplo (Cortiñas Pelaez, 1962, p. 87).

en ese sentido, dar cuenta del variado panorama que conformaban los diversos Consejos de Facultad, creados por distintas leyes. Solo a modo de ejemplo, en Derecho e Ingeniería los egresados superaban a los docentes. En la primera de ellas había un cargo votado por los estudiantes y en la segunda dos. En Veterinaria existía el mismo número de docentes que egresados a lo que se agregaba el delegado electo por el orden estudiantil. En Química, en Arquitectura y en Humanidades el número de docentes era el mismo que la suma de estudiantes y egresados. En otros servicios predominaba el orden docente, el cual superaba a los egresados y al representante estudiantil, sumados.

Repasaremos muy brevemente ahora alguno de los fundamentos que surgieron en el claustro universitario, en un largo y muchas veces ríspido debate:

A favor de la representación paritaria (sostenida por estudiantes y egresados): “La posición (...) se basa en dos argumentos (...) El primero es un argumento de igualdad, es decir, que como la Universidad está basada en tres órdenes, estos órdenes deben intervenir por igual en el gobierno de la Universidad. El segundo argumento es que ningún orden de la Universidad debe primar sobre los otros dos” (fs. 7, sesión de 19-VIII-1953).

“Dicen los profesores que con la representación proporcional en órganos de gobierno será natural que una buena parte de los egresados represente en realidad a los estudiantes por ser personas recién egresadas de la Facultad (...) Y los egresados qué función tienen (...) Su función no es (...) una especie de fuerza de equilibrio (...) representan aquel criterio, aquel ambiente social, en el cual el universitario habrá de desempeñarse en la vida” (fs. 8).

“Se ha afirmado aquí que los sectores profesionales, fundamentalmente están apartados de la vida universitaria, que no entienden los problemas (...) No creemos (...) que el hecho de que se conozca más y se pueda enseñar mejor, signifique que se pueda gobernar mejor la Universidad” (fs. 13).

Los estudiantes también vinculaban la exigencia de presencia estudiantil a la necesidad de revertir la “desconexión absoluta con los sectores populares” (fs. 18).

Mientras tanto, en favor de la fórmula propuesta por los profesores (5, 3 y 2), argumentaba Sayagués: “La fórmula 5, 3 y 2 es de aparente desigualdad (...) ¿cuál es la verdadera igualdad? Es tratar a los iguales igual; pero no tratar igual a los que no son iguales, a los que no tienen una actuación igual” (fs. 11). Más adelante agregaría: “en nuestra fórmula está adecuadamente prevista la representación del personal docente secundario (...) la fórmula que propone el sector de la mayoría en la comisión (...) deja arrinconada a la plana titular del profesorado de la Universidad, a la cual le incumben gran parte el honor de haber llevado a la Universidad a través de los años a lo que es actualmente” (fs. 17).

Fueron también manejados, entre otros, argumentos relativos a que el orden docente era el único permanente y que no practicaba el mandato imperativo. Se cuestionó asimismo el argumento de que la paridad fuera más democrática (fs. 23).

La solución a la que en definitiva se arribó y que es la que se plasmó en el texto definitivo de la Ley, resultó ser una fórmula transaccional, producto de numerosas negociaciones y reconsideraciones de lo aprobado¹¹. Las posiciones discordes de algunos integrantes del orden

¹¹ El informe en mayoría de la comisión universitaria del año 1952 ya reconocía la resistencia del orden profesoral pero sustentaba su pertenencia por su adecuación al movimiento reformista de Córdoba y su trayectoria por todo el continente americano: “el predominio de uno de los órdenes lleva, con el tiempo, a la formación de grupos oligárquicos, no deseables en ninguna institución y menos en la Universidad”. Universidad de la República. Discusión parlamentaria de la Ley Orgánica, p. 232.

docente se hicieron sentir ante la comisión parlamentaria encargada del estudio del proyecto. Actitud esta que fue calificada como “inmoral” en intervenciones del orden estudiantil (fs. 48, sesión del claustro del 31-X-56).

Interesa destacar alguna de las expresiones de los profesores en el ámbito parlamentario. Así se expresaba Machado Ribas: “es indiscutible que el productor en la Universidad es el profesor. Los estudiantes son los consumidores. De modo que el progreso y la modernidad tienen que ir en la dirección de reforzar la condición del profesor y asegurar su preminencia dentro de las casas de estudios (...) el más laborioso, el más capaz y el más estudioso en el orden universitario, es el profesor”¹².

Por su parte, Justino Jiménez de Aréchaga, que cuestionaba también la fórmula aprobada en mayoría, reconocía “la conveniencia, la utilidad de la representación estudiantil en los Consejos de Facultad” e invocaba a Vaz Ferreira: “Los estudiantes son los que padecen a la Universidad, padecen sus planes, padecen sus métodos, padecen sus profesores menos agudos. Es necesario que puedan decir me duele aquí y para que puedan decir me duele aquí, y eso sea corregido, es necesario que tengan representación en el gobierno de la Universidad”¹³.

La idea de Universidad centrada en el estudiante, aparecía en palabras del diputado Dubra, respondiendo a las expresiones de Machado Ribas. En cita a Ortega y Gasset señalaba: “el tiempo, la situación actual de la enseñanza en todo el mundo, obligan a que de nuevo se centre la Universidad en el estudiante; que la Universidad vuelva a ser ante todo el estudiante y no el profesor como lo fue en su hora más auténtica...”¹⁴.

El texto finalmente aprobado mantiene la proporción de representación de los órdenes que emanara del proyecto acordado en el ámbito universitario.

APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Otra afirmación del avance del principio democrático en la Ley Orgánica de 1958 lo constituye la introducción del principio de representación proporcional en la integración de los órganos. Hasta ese momento la mayoría llevaba toda la representación.

FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS: SESIONES PÚBLICAS

Aunque algunas de leyes de creación de Facultades habían dispuesto el carácter público de las sesiones de sus consejos, la Ley Orgánica de 1958, en su artículo 70, estableció como principio, en un régimen singular de la Universidad de la República respecto de los demás órganos estatales, el carácter público de las sesiones de los órganos colegiados, con las excepciones que establecieran las reglamentaciones universitarias. Se trata de una aplicación del principio de publicidad de la gestión administrativa derivado directamente del artículo 72 de la Constitución en tanto hace a la forma republicana de gobierno.

¹² Ídem: 206. Debe tenerse presente que el Informe en minoría de la comisión que informara a la Asamblea del Claustro en el año 1952, calificaba también la colaboración estudiantil como fermentaria: “Ellos vienen a la Universidad a aprender, tienen el entusiasmo propio de la edad, pero a la vez tienen la inexperiencia y el radicalismo característico de la gente joven. Su colaboración es (...) sumamente útil como medio para incitar a la acción, de impulsar el trabajo, de aportar nuevas ideas” (p. 232).

¹³ Ídem: 233.

¹⁴ Ídem: 265.

II.5- LIBERTAD DE OPINIÓN Y LIBERTAD DE CÁTEDRA

El tema de la libertad de opinión y de la libertad de cátedra se regula expresamente en el artículo 3° de la Ley Orgánica de 1958. La segunda de ellas es reconocida con el rango de derecho de todos los miembros del personal docente, sin definir su alcance. Mientras la libertad de opinión alcanza tanto a los órdenes como tales como a cada uno de sus integrantes y comprende también la crítica en todos los temas, incluso aquellos que hayan sido objeto de pronunciamientos expuestos por las autoridades universitarias. El artículo mencionado no estaba en el proyecto elevado por la Universidad y se agregaba a partir de requerimientos de algunos profesores y de hechos recientes como las “desusadas reacciones” contra opiniones vertidas por diferentes universitarios en reportajes periodísticos (Ley Orgánica, 1958, p. 237).

Como fundamento se acudía a Llambías de Azevedo, quien expresaba: “la opinión que asume la Universidad como órgano colectivo tiene que dejar absolutamente a salvo la persistencia de la opinión individual de sus miembros antes y después de haber expresado esa opinión” (Ley Orgánica, 1958, p. 237).

Aun señalando la voluntad de votar el artículo expresaba el diputado Arismendi:

de la lectura de los antecedentes del mismo parece surgir de la opinión de profesores que se sentirían molestos con el natural control vigilante de los estudiantes de su gestión y de su solidaridad o no con la causa universitaria. Pero él se vuelve un boomerang porque prácticamente recoge un principio por el cual han batallado generaciones enteras universitarias, fue inclusive el principio de la reforma, el principio de la libertad de cátedra, es decir el principio de la posibilidad de debatir con amplitud en el plano de la enseñanza aquellas ideas que en círculo de una Universidad cerrada o de casta o expresiva y militante de clase, no podría tener su entrada o su participación (Ley Orgánica, 1958, p. 320).

En contra del artículo manifestaba Erro: “Esto no tiene ningún sentido. Es estar aceptando la posibilidad de que la Universidad no permita a sus profesores hacer el libre examen de los distintos temas que pueden plantearse en ella” (Ley Orgánica, 1958, p. 321).

En tanto, el diputado Flores Mora señalaba como fundamento de voto:

queremos decir que el estado de ánimo con que lo hemos votado es el que consagra la libertad de cátedra en sus formas más amplias (...) cuando se vincula con la más absoluta libertad de pensamiento, de la especulación filosófica o científica, tiene que ser mantenida poco menos que sin ninguna restricción (Ley Orgánica, 1958, p. 321).

Por su parte, en los fines de la Universidad, fue ampliamente debatida la posibilidad de que todos los órganos pudiesen expresarse sobre temas de interés general, lo que ya hemos comentado en los capítulos iniciales. En realidad, el asunto queda resuelto en el artículo 7° que establece la distribución general de competencias, reconociendo a texto expreso “la facultad de opinión que, en los asuntos generales, tienen todos los órganos de la Universidad” (Ley Orgánica, 1958).

II.6- GRATUIDAD

Aun cuando existen posiciones doctrinarias diversas sobre el carácter o no de norma programática del artículo 71 de la Constitución, la gratuidad consagrada en la norma legal hace efectiva dicha disposición. La ley dio, tal como se señalaba en su exposición de motivos “efectiva vigencia en el ámbito universitario a ese beneficio cuya utilidad social declarada por el constituyente en 1934, no ha sido hasta la fecha reconocida (...) La exoneración del pago de derechos por la expedición de títulos o certificados, aparte de ser el lógico corolario de la gratuidad de enseñanza, concreta una aspiración universitaria que, sin razón, no se había hecho efectiva”. En ese sentido, señalamos al inicio de este trabajo que la exención ya era posible a partir de la ley 5383 del 18 de enero de 1916.¹⁵

II.7- PUBLICIDAD DE LA NORMATIVA

Los estatutos de los funcionarios, normas producto del ejercicio directo de una facultad otorgada directamente por el constituyente, tienen a partir de la Ley Orgánica, garantías adicionales en su proceso de elaboración y aplicación. Se incorpora una garantía eficaz contra “las modificaciones prácticamente clandestinas de normas tan importantes como son las estatutarias” (Repartido 434/58). En ese sentido se establece que no cabe la derogación tácita, además de la garantía de la publicidad para su entrada en vigencia, consagrando el principio de irretroactividad de las normas estatutarias.

III- CONCLUSIONES

103

Tal como hemos reseñado en los capítulos precedentes, la Ley Orgánica de la Universidad de la República del año 1958 significó un avance en el proceso democratizador de la enseñanza superior.

En ese marco, puede hablarse de una expansión de la autonomía constitucional, a partir de la elección de las autoridades por los directamente interesados; una afirmación del autogobierno; el amplio poder normativo; el carácter democrático del ordenamiento universitario; el otorgamiento de poderes de administración propia; el régimen patrimonial y financiero, así como la posibilidad de creación de estructuras diversas de producción del conocimiento. Ello implicó pues la afirmación de un “ámbito de auto-legislación, en sentido material, y (...) de auto-administración, en detrimento de las injerencias de los poderes políticos, del Gobierno nacional”, según lo afirmara Real.

Estas dimensiones han de considerarse de la mano de la misión social de la Universidad que consagrara por primera vez una Ley Orgánica universitaria, sin perjuicio de la nada menor referencia realizada por la Ley de 1929 a tal misión y a la contribución al desenvolvimiento económico y cultural.

Por otra parte, los diferentes aspectos de la autonomía tuvieron traducción expresa en procedimientos democráticos para la designación o elección de los diferentes órganos universitarios,

¹⁵ Debe señalarse que el texto inicialmente proyectado por la Universidad preveía la facultad de la Universidad de no hacer efectiva la exención respecto de los graduados de la Universidad quienes “son con frecuencia universitarios a los que el ejercicio profesional les ha deparado un bienestar económico que no justifica se les dispense de toda retribución”. Repartido 434/58.

el cogobierno con la ampliación de la representación estudiantil, la gratuidad, la aplicación del principio de representación proporcional en la constitución de los órganos, el régimen de publicidad de las sesiones de los cuerpos colegiados y la libertad de opinión y de cátedra, entre otras.

Sin embargo, a pocos años de aprobada esta Ley Orgánica, ya se comenzó a debatir en el ámbito universitario su modificación. Pueden verse algunas intervenciones en ese sentido durante la consideración del Plan Maggiolo en el año 1967. También en 1990, en ocasión de discutirse el concepto de Universidad en el seno del CDC, hubo algún consejero que refirió expresamente al carácter transitorio de la Ley Orgánica de 1958: “la del 58 fue una ley que buscó establecer una transición hacia la recuperación académica de la Universidad (...) En esa búsqueda (...) la legislación logró cristalizar un mecanismo realmente muy sabio. Pero, a la luz de nuestra visión actual, parece que tuvo defectos como el de crear un marco institucional en función de unidades de cierta rigidez” (Ares Pons, fs. 17, acta correspondiente a la sesión del CDC de 24/IV/1990).

En esa línea, en 1997, bajo el rectorado de Jorge Brovetto, se señalaba por el propio Rector la necesidad de realizar “una revisión prolija y desprejuiciada” de la Ley Orgánica, sin dejar de puntualizar al mismo tiempo que ella habilitaba la realización de muchos cambios (1997, p. 33). Se insistía fundamentalmente en el principio de flexibilidad del marco legal y la inclusión en el texto de la ley de las Áreas Académicas y nuevas estructuras susceptibles de lograr la reintegración del conocimiento y la recuperación de la concepción integral de la Universidad.

Por su parte, en la propuesta de reforma presentada en octubre del año 2008 por el Rector Rodrigo Arocena, se partía de una reafirmación de los principios de autonomía y cogobierno, aunque con una expresa referencia a su “profundización”, al tiempo que se aparecían algunos adjetivos nuevos para calificar la autonomía: “autonomía conectada”, así como una expresa alusión a la Universidad como institución colaboradora en el “desarrollo integral del Uruguay”. La propuesta incluía también modificaciones de la estructura académica y la previsión de su posible impacto en el gobierno universitario a través de una fórmula flexible que permitía adaptar la integración del CDC manteniendo el equilibrio entre servicios y órdenes.

Aunque la Ley Orgánica no fue finalmente modificada, en el marco de ella fueron creadas nuevas estructuras de producción del conocimiento, particularmente reflejadas en el proceso descentralización en el interior, así como criterios generales orientadores de los planes de estudio, a través de la aprobación de la Ordenanza de Estudios de Grado y otros Programas de Formación Terciaria.

A nuestro juicio, estos cambios tuvieron que ver con las flexibilidades y amplitudes de la Ley Orgánica de 1958 en cuanto a la posibilidad de crear diversidad de servicios académicos (art. 67) y a la eventual existencia de planes de estudio proyectados precisamente por estructuras diversas a las Facultades, conforme se establece en el literal (a) del artículo 21. Precisamente esas previsiones, junto a la indefinición del vínculo entre facultad y disciplina, permitieron ejecutar políticas universitarias centrales en el marco de Ley Orgánica.

Por su parte, la amplitud en la definición de los fines permite también abarcar diferentes modelos en cuanto a las formas de producción del conocimiento y particularmente en relación al alcance de las funciones universitarias.

Las restricciones normativas a eventuales propuestas de cambio, hacen más que nada a la integración y atribuciones de los órganos. En primer término tenemos aquellas que se derivan directamente de disposiciones constitucionales que determinan qué materias debe regular la ley: la forma de designación del Consejo Directivo Central, en el marco de lo dispuesto por la Constitución,

la forma de elección de los Consejos de Facultad y la determinación de los cometidos y atribuciones del órgano jerarca. Cualquier propuesta de un estatuto autónomamente definido por la Universidad para regular estas temáticas requeriría modificación de la norma constitucional.

Por su parte, requeriría una modificación legal cualquier cambio en la integración del CDC. Aunque se admitiera el voto de las Facultades respecto de las cuales la ley no determinó su representación en este órgano, tema sobre el cual existen posiciones jurídicas diversas, no sería posible, sin modificación legal, aumentar o disminuir el número de representantes de los órdenes. Tampoco podrán introducirse cambios a las atribuciones legales de los órganos universitarios, sin ley que lo habilite.

En otro orden, mientras del CDC tiene habilitación legal para delegar atribuciones, esta facultad no alcanza a los Consejos de Facultad, lo que determina importantes restricciones a cualquier propuesta que significara ampliar las atribuciones de los agrupamientos de servicios (áreas académicas) o inclusive crear un nivel intermedio en el gobierno universitario.

En definitiva, la Ley Orgánica de 1958 que significó un avance significativo en la democratización de la enseñanza superior, contiene flexibilidades que permitieron –y podrían permitir– avanzar en políticas sustantivas sin que esta sea modificada. Pero también contiene rigideces –algunas provenientes de la propia Constitución– que configuran verdaderos límites, particularmente para cualquier intento de cambio que afecte la estructura orgánica, con el alcance señalado en los párrafos precedentes.

BIBLIOGRAFÍA

Arocena, R. y Sutz, J. (2000) *La Universidad Latinoamericana del Futuro*. México: Unión de Universidades de América Latina.

Brovetto, J. (1997). *Aportes para el debate universitario: modificaciones a la Ley Orgánica* en Universidad en Tiempos de Cambios. Montevideo.

Brunner, J. (1990). *Educación Superior en América Latina. Cambios y Desafíos*. Santiago de Chile: Editorial Fondo de Cultura Económica.

Cassinelli, H. (1965). *Ciudadanía y enseñanza superior*. Montevideo: RDJA.

Cassinelli, H. (1985). Alcance de la autonomía constitucional de la Universidad. *Gaceta de la Universidad*, 3(I). Montevideo.

Cassinelli, H. (2002): *Derecho Público*. Montevideo: FCU.

Cremanti. (2012). La autonomía y el cogobierno en las leyes orgánicas. *Revista de la Facultad de Derecho*, 33, 173-229.

Cortiñas Pelaez. L. (1962). *Los Entes Autónomos de Enseñanza*. Montevideo: LJU.

Jiménez de Aréchaga, J. (1992). *La Constitución Nacional*. Montevideo: Edición de la Cámara de Senadores.

Landinelli, J. (2008). *Trazos del movimiento reformista en Uruguay*. Uruguay: CLACSO. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101109080420/11land.pdf>.

Pérez Pérez, A. (1991). *Los Entes Autónomos de Enseñanza en la Constitución Nacional*. Montevideo: Departamento de Publicaciones de la Universidad de la República.

Real, A. (1968). *Estudios sobre Derecho Administrativo*. Montevideo: FCU.

Ribeiro, D. (1968). *La Universidad Latinoamericana*. Montevideo: Departamento de Publicaciones de la Universidad de la República.

Tünnermann, C., De Souza, M. (2003). *Desafíos de la Universidad en la sociedad del conocimiento. 5 años después de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior*. Forum Ocasional Paper. Series N° 4/5. París: Unesco.

Valle, V. (1985). *Proposiciones sobre autonomía universitaria*. Disponible en <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED265996.pdf> Consultado 16-III-2018.

Recibido: 10 de Enero de 2018

Aceptado: 10 de Abril de 2018