

Vicente Cremanti\*

## La autonomía y el cogobierno en las leyes orgánicas de la Universidad de la República

### I. Introducción

El tema de la educación ha merecido en el correr de los meses recientes una atención particular por parte de los gobernantes y los partidos políticos, en la búsqueda de acuerdos tendientes al mejoramiento de una situación que muchos califican de crítica.

Las objeciones principales que se han formulado por quienes critican la situación actual de la enseñanza pública tienen que ver con problemas de gestión, señalados tanto por voceros del Gobierno, de los partidos de oposición y de las propias autoridades de los entes.

No obstante, en el marco de las intervenciones motivadas por esa situación, algunos actores políticos han formulado cuestionamientos relativos a dos principios que han caracterizado a nuestro sistema educativo público desde hace más de un siglo y medio: el de la autonomía, aplicado tanto a la educación pública superior como a la media, y el del cogobierno, plenamente vigente para la primera e introducido parcialmente para la segunda, en particular por la ley de educación 18437, en 2008.

El análisis de los problemas de gestión y sus posibles soluciones no es el objeto de este trabajo, pero entiendo que puede afirmarse que cualesquiera sean las medidas a tomarse en esa materia, su adopción no requerirá una modificación de las normas constitucionales de larga tradición, que han afirmado, a través de las sucesivas cartas fundamentales, los principios referidos, al menos en lo relativo a la enseñanza pública superior. Pero lo cierto es que una crítica de esos principios ha aparecido en el ambiente político, quizá por un insuficiente conocimiento del tema por parte, al menos, de algunos de quienes la plantean.

### II. El propósito de este trabajo

Este trabajo – que recoge parte de otro publicado en la Revista de la Asociación de Escribanos del Uruguay en diciembre de 2006 – está motivado por el propósito de contribuir al conocimiento de la evolución de la normativa que rige la educación pública superior, a través de las normas constitucionales y las seis leyes orgánicas que regularon sucesivamente a la Universidad de la República, y del proceso – de características inusuales en el derecho comparado – que se desarrolló a la salida de la dictadura y permitió la recuperación de la autonomía universitaria.

Este estudio incluye referencias a la enseñanza pública no superior – ya que la actual ense-

\* Facultad de Derecho, Universidad de la República. [vicente@estudiomezera.com.uy](mailto:vicente@estudiomezera.com.uy)

ñanza primaria estuvo incluida en la Universidad hasta 1877 y la media hasta 1935 – pero su contenido principal está limitado a la enseñanza universitaria, que es lo que más nos compete como integrantes de la Facultad de Derecho.

Asimismo, sólo se considera la enseñanza pública, o sea la que se dicta en la Universidad de la República; aunque el tema de la autonomía de las instituciones superiores privadas merecería también un estudio – porque la noción de autonomía es inseparable del concepto de universidad, cualquiera sea la característica de esta institución – no es ésta la oportunidad de hacerlo.

Otra observación preliminar: un análisis de lo sucedido en nuestro sistema de enseñanza durante casi dos siglos, como es éste, puede parecer un exceso de historicismo y resultar tedioso; no obstante, considero que el tema reviste – particularmente en materia universitaria – un interés actual, porque los límites de la aplicación de los principios de autonomía y de cogobierno son – y continuarán siendo – sometidos a discusión en ámbitos académicos y políticos, tanto en nuestro país como en el extranjero.

Asimismo el examen de estas cuestiones puede contribuir a futuras reformas institucionales de nuestro sistema educativo.

### III. Noción de autonomía universitaria

Se ha dicho con acierto que la autonomía universitaria es una afirmación de la independencia de la cultura frente al Poder. Según Drucker Colín “es el reflejo de un derecho humano más amplio: el derecho inalienable y esencial que tienen los integrantes de una sociedad de participar libremente en la creación y la participación de la cultura”.

Debe señalarse, sin embargo, que dentro de esas afirmaciones de carácter muy general, la noción de autonomía – palabra cuyo significado etimológico es “dictarse su propia norma – ha sido objeto de concepciones diversas: desde “capacidad para el autogobierno y la administración de su patrimonio”, según el mexicano González Oropeza, hasta la distinción entre “autonomía de *defensa* frente al Estado en época de dictadura y autonomía de *presencia* y de participación activa en un proceso revolucionario”, según el nicaragüense Tünermann.

El argentino Valle sostiene que si bien la autonomía “es algo esencial e inherente a la naturaleza de la Universidad [...] el concepto ha sido muy controvertido y, a veces, escasamente comprendido [...] El hecho de que formalmente la autonomía universitaria sea fácilmente definible como la potestad de las universidades de darse sus propias leyes, no debe llevar a soslayar la complejidad del concepto o a descuidar su análisis desde varios puntos de vista: jurídico, sociológico, histórico, cultural, político, filosófico”.

El mismo Valle señala otro elemento que debe tomarse en cuenta: “(la autonomía universitaria) es 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 las transformaciones sociales”.

Sin desconocer las complejidades mencionadas, pueden formularse algunas afirmaciones acerca

de la noción de autonomía universitaria, tal como se ha entendido generalmente entre nosotros.

La noción de autonomía tiene que ver con las relaciones entre la institución y su medio, y en particular con las relaciones Universidad – Gobierno.

Lo fundamental de la autonomía es la libertad de enseñar y de investigar, lo que incluye la determinación de los contenidos curriculares, la selección de los docentes y la asignación de los recursos; el ejercicio de esas libertades es indispensable para el cumplimiento de la principal misión de la Universidad: explorar las fronteras del conocimiento, en busca de su continua ampliación.

Esa noción está estrechamente vinculada con la libertad académica, con la que suele confundirse; sin embargo se trata, en rigor, de cuestiones diferentes: la autonomía se refiere a las relaciones externas; la libertad académica es un asunto de funcionamiento interno; por ello puede existir una universidad autónoma donde no se aplique la libertad académica, y viceversa.

La autonomía es indispensable para que la Universidad pueda ejercer sus funciones esenciales; a ese respecto Cassinelli dice que la nación necesita “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 falseadas por conveniencias de partido [...] ha de servir para la conservación de valores permanentes ante los entusiasmos cambiantes del gobierno o de la opinión pública, y ha de servir para la introducción de nuevas ideas y la creación de nuevos aportes a la comunidad, con respaldo científico, ante la inercia conservadora del gobierno o de la opinión pública”.

Otros elementos que deben considerarse, en la medida que pueden afectar o condicionar de alguna manera la autonomía, son la planificación nacional, la coordinación interinstitucional y los procesos de acreditación, tanto nacionales como regionales, como es el caso del actual mecanismo de acreditación de carreras denominado ARCU-SUR, en el que está participando nuestra Universidad.

#### **IV. Tipos de autonomía**

Suelen distinguirse tres tipos de autonomía de las universidades públicas: la administrativa, la técnica y la financiera; los dos primeros tipos están consagrados ampliamente por nuestra legislación actual; el tercero sólo parcialmente.

A) La autonomía administrativa consiste en un grado acentuado de disminución de los vínculos con el Gobierno; nuestro país es un ejemplo extremo, ya que la integración de los órganos de gobierno de la Universidad se realiza con total prescindencia de los poderes políticos, a los que sólo se les comunica la nómina de las autoridades elegidas, por lo que constituye, estrictamente, un sistema de autogobierno.

B) La autonomía técnica faculta a la Universidad a establecer títulos sin aprobación legislativa, elaborar planes de estudio, fijar políticas de investigación y de extensión, habilitar para el ejercicio profesional, designar y destituir funcionarios, crear, suprimir, fusionar o dividir servicios.

C) La autonomía financiera, que en algunos países implica la existencia de rentas propias, fue

reclamada repetidamente por la Universidad pero no ha sido conseguida, si bien en el pasado existieron tributos cuyo destino era el financiamiento de esa institución, que solventaron la construcción, entre otros, del actual edificio central, inaugurado en 1911 y sede, desde entonces, de nuestra Facultad; uno de esos tributos era el timbre “Edificios Universitarios” que puede verse en documentos notariales de la primera mitad del siglo pasado.

Ya en 1858 el rector Manuel Herrera y Obes sostenía que “... es indispensable que la Universidad tenga rentas propias, como las tiene en la mayor parte de los pueblos civilizados...” y advertía que, en caso de no contar con recursos suficientes, habría que “... resignarse a cerrar el establecimiento, dejando para mejores tiempos el dar a la educación pública la atención y el lugar que en el momento no puede acordarsele; [...] Universidad con profesores que no se pagan, que sirven con la persuasión del favor que hacen, no merece el nombre de tal; y el interés, el honor y el crédito del país exigen que antes de tenerla a ese precio sea suprimida”.

En algunos países, las universidades públicas son dotadas de bienes propios productores de rentas o son adjudicatarias de impuestos específicos o porcentajes de otros impuestos o reciben una cuota preestablecida del presupuesto nacional, como lo estableció la constitución de Nicaragua de 1966, o se les asegura un patrimonio propio, como es el caso de la Constitución de Costa Rica de 1949, donde, además, se suprimió el presupuesto militar y se convirtieron los cuarteles en edificios destinados a la enseñanza.

En nuestro régimen jurídico, los recursos provienen fundamentalmente de la adjudicación presupuestal fijada en cada ejercicio y, marginalmente, de proventos por convenios y prestación de servicios. Esta dependencia casi exclusiva de la asignación presupuestal tiene, como inconveniente consecuencia, la aparición de conflictos que suponen movilizaciones y paros cada vez que el Parlamento considera un presupuesto o una rendición de cuentas.

## V. El origen de la autonomía universitaria

En materia universitaria la autonomía responde a una larguísima tradición que se remonta a las casas de estudio medioevales, primeras universidades de Occidente fundadas hace más de nueve siglos, cuyos docentes, estudiantes y autoridades las habían defendido repetidamente de los desbordes de poder de príncipes seculares y eclesiásticos.

Las universidades se constituyeron en un lugar donde un grupo de personas se reunían para recobrar y preservar el pasado, investigar el presente e imaginar el futuro; “...son – dice Haskins – como las catedrales y los parlamentos, productos de la Edad Media”.

En el contexto histórico medioeval las universidades fueron instituciones novedosas, ya que en la antigüedad greco romana existían ciertamente sistemas educativos, pero no instituciones permanentes de formación superior.

Las universidades medioevales eran comunidades de maestros y alumnos, “universitas magistrorum et scholarium” que integraban varias disciplinas del conocimiento, “universitas scientiarum”.

Estas instituciones tenían, además, un carácter verdaderamente internacional; no pertenecían

estrictamente a las naciones sino a la Cristiandad; ya fueran originadas por una agrupación de profesores, como la de París, o por una agrupación de estudiantes, como la de Bolonia, gozaban del derecho de formar personas capacitadas para enseñar en cualquier lugar: el célebre “jus ubique docendi”.

Desde su comienzo, los universitarios fueron cuestionadores del poder: en el siglo XII los reclamos de algunos estudiantes ingleses de la Universidad de París llevaron a un éxodo que originó a la Universidad de Oxford, y en el siglo XIII, una situación similar en la de Bolonia dio origen a la de Padua.

“La Universidad – dice Navarro de Britto – cumple históricamente el papel de protagonista en un juego de espejos, con desempeño más o menos conservador o revolucionario, pero siempre imbuido de tensiones [...] No puede ser y jamás será neutral; la neutralidad axiológica es una categoría científicamente imposible [...] Como parte activa de su sociedad, la población académica participa en la preservación de los derechos fundamentales del hombre y el desarrollo nacional. La idea de la autonomía universitaria está legitimada en la conciencia de todos los pueblos; como la democracia, ningún sistema político se atreve a negarla, aunque existan mecanismos para rechazarla o limitarla; se ha convertido en un mito, al que se le debe reverencia”.

## **VI. La evolución de la autonomía en Europa y en América**

La autonomía de esas instituciones, que se forjó al amparo del cambio de los poderes políticos en la declinación del feudalismo, fue variando en la medida de la variación de las características de las propias universidades, según las estructuras sociales en que se insertaron; a las soluciones orgánicas con que en cada caso las universidades resolvían su adecuación al cambio social, la literatura técnica las ha denominado “modelos de universidad”, y así se habla de “modelo medioeval”, “modelo napoleónico”, o “modelo latinoamericano”.

Así la autonomía del modelo medioeval se fue desdibujando en Europa en los siglos siguientes bajo la influencia del centralismo absolutista; sin embargo, esa vieja tradición autonomista fue recibida por el espíritu libertario de las universidades españolas y transmitida, en cierta forma, a las universidades hispanoamericanas en el período colonial.

Las primeras universidades de América son del siglo XVI: la de Santo Domingo, de 1538; la de San Marcos de Lima y la de México, de 1551; esta última tenía los privilegios y exenciones de la Universidad de Salamanca, que a su vez había sido inspirada por la de Bolonia; la de Bogotá, de 1580 y la de Quito, de 1586. En nuestra región las más antiguas son del siglo XVII: la de Córdoba del Tucumán, de 1613, y la Real y Pontificia de San Francisco Javier de Chuquisaca, también llamada de Charcas, en el Alto Perú, de 1642.

Las universidades coloniales de la América hispana, regidas por órdenes religiosas, gozaron de amplia autonomía; en cambio, las fundadas en los primeros tiempos de la independencia adoptaron el modelo napoleónico, “L’Université imperial”, por lo que sus programas eran establecidos por los ministerios, quienes nombraban asimismo a los docentes.

El apartamiento de las tradiciones autonómicas de las universidades medioevales provocado por el modelo napoleónico de Universidad administrativa fue duradero, al punto de que una de las reivindicaciones del “mayo francés” de 1968 fue la autonomía y el cogobierno estudiantil.

En cambio, la autonomía universitaria fue consagrada en muchos países de América Latina en la primera mitad del siglo XX, en particular después de la Reforma de Córdoba de 1918, aunque sufrió muchos retrocesos como consecuencia de la inestabilidad política de la región y de las intervenciones decretadas por los regímenes dictatoriales.

La mayor Universidad hispanoamericana, la Universidad Nacional Autónoma de México, en 1929 incorporó el principio a su propia denominación.

Distinta es la tradición de las universidades de la América británica, la primera de las cuales fue el Harvard College, de 1636, que otorgaba grados *pro modo academiarum in Anglia*; esas primeras instituciones surgieron a iniciativa de organizaciones religiosas, para formar – como dice Brubacher – “un clero letrado y con educación superior”; tuvieron un tipo de autonomía, pero en un contexto diferente.

De hecho, a pesar de esa diferente tradición, las universidades norteamericanas han defendido la libertad académica; para Thomas Jefferson, fundador de la Universidad de Virginia a comienzos del siglo XIX, la Universidad debe basarse en la ilimitada libertad de la mente humana; debe actuar sin temores para buscar la verdad dondequiera que dicha búsqueda lleve, y debe tolerar el error toda vez que haya libertad para combatirlo. Asimismo Jefferson favoreció la participación de los estudiantes en la conducción de los asuntos universitarios, y el mismo criterio fue aplicado en la Antioch University, fundada en 1852, bajo la inspiración de Horace Mann.

Distinta es también la tradición del Brasil, donde no existieron universidades hasta comienzos del siglo XX, ya que la enseñanza superior se impartía en facultades profesionales aisladas. Si bien existieron intentos de establecer algún tipo de autonomía desde 1911, la primera directriz general sobre enseñanza superior, el Estatuto de las Universidades Brasileñas de 1931, establecía en su exposición de motivos que por estar el régimen universitario “...en su fase naciente, intentando los primeros pasos y haciendo sus primeros ensayos de adaptación, no sería prudente ni seguro dar autonomía a las universidades”.

A comienzos de la década de los 60, los estudiantes brasileños organizaron varios seminarios, en Bahía y en Paraná, con propuestas sobre la organización de las universidades. En esos documentos – según Cunha – “estaban mezcladas proposiciones del manifiesto de Córdoba y las doctrinas políticas de mayor aceptación [...] principalmente el marxismo, el nacionalismo y el populismo, predominando una visión sincrética; respecto a la autonomía universitaria, las ideas predominantes en algunos intelectuales y en los estudiantes la consideraban un obstáculo para su proyecto de poner a la Universidad al servicio del pueblo”.

No obstante, la aplicación del principio autonómico fue avanzando, pero, así como sucedió en los países hispanoamericanos, las universidades brasileñas vieron suprimidas sus autonomías como consecuencia de la dictadura, a partir del golpe de Estado de 1964.

En los países comunistas se sostuvo que la autonomía universitaria no es necesaria ni conve-

niente, ya que no existirían intereses contrapuestos entre los universitarios y el poder político; además, en esos regímenes, cabía cuestionarse el concepto mismo de Universidad, tal como se entiende en la tradición occidental, ya que en ellos las funciones de enseñanza y las de investigación estaban a cargo de instituciones diferentes: de la enseñanza y formación profesional se encargaban algunas llamadas, bastante impropiamente, universidades, y también institutos tecnológicos y escuelas superiores, mientras la investigación estaba encomendada principalmente a las academias de ciencias, y todo bajo definiciones políticas ministeriales.

## VII. Riesgos de una interpretación inadecuada de la autonomía

No debe confundirse autonomía con independencia; las universidades deben ser autónomas del poder político pero eso no significa que caigan en lo que se ha llamado el “torremarfilismo”, o sea el aislamiento del conjunto de la sociedad.

Ortega y Gasset afirma que la Universidad necesita “contacto con la existencia pública, con la realidad histórica, con el presente, que es siempre un *integrum* y sólo se puede tomar en totalidad [...] La Universidad tiene que estar también abierta a la plena actualidad; más aún, tiene que estar en medio de ella, sumergida en ella”.

Como dice Valle: “La autonomía de las universidades no debe llegar a la situación de que estas instituciones sean entidades desvinculadas del acontecer diario y fundamental de la sociedad que las alberga y las sostiene; y ese riesgo se corre cuando a la Universidad se le deja que se aisle y proteste y cuestione hacia adentro, en cuyo caso se hace del campus el hábitat de la protesta controlada, tolerada y morigerada, impidiendo con esto una relación viva, creativa y desafiante de la Universidad con su sociedad”.

Otro riesgo de una interpretación inadecuada de la autonomía es señalado por el argentino Mignone: “La institución universitaria, como toda corporación autónoma regida por un sistema de cooptación, tiende a encerrarse en sus privilegios y hacerse conservadora, aunque sus orígenes hayan sido renovadores. Cuando el poder político asume las corrientes ideológicas de su época, se produce una tensión con la Universidad que, con frecuencia, conduce a intervenciones de algún tipo”.

Mignone pone un ejemplo revelador: la Universidad de Córdoba, estructurada sobre el modelo de la de Salamanca, de conformidad con las tradiciones que provenían de las Partidas de Alfonso el Sabio del siglo XIII, podía proponer sus constituciones y designar a su Rector; pero en 1783, o sea más de un siglo y medio después de su fundación, el virrey Vértiz se arrogó esas facultades; en el trasfondo de esa decisión virreinal existía un enfrentamiento entre una concepción tradicionalista de los estudios, mantenida por el claustro, y una corriente filosófica renovadora, que coincidía con una posición regalista del virrey, orientada hacia la centralización del poder y la disminución de los privilegios corporativos. El episodio relatado inicia una constante en las relaciones entre la Universidad y el Estado, cuando a éste arriban corrientes políticas progresistas o populares.

Otro episodio similar es más reciente: “El triunfo electoral de Perón en 1946 significó el ascenso a la participación del poder político de los obreros organizados, de los inmigrantes nativos del interior que llegaban a los centros industriales, de los peones rurales y de sectores marginados [...] Cuando Perón llegó al poder había 600.000 obreros sindicalizados; cuando cayó había 6 millones [...] La Universidad, al igual que la mayoría de los partidos, no advirtieron la profundidad de este cambio y se opusieron tenazmente al Gobierno nacional. Era inevitable entonces que el poder político, cuya fuente de poder provenía del voto legítimo de las mayorías populares, entrara en conflicto con la Universidad”.

Mignone concluye: “El poder político choca de dos maneras con la autonomía universitaria; choca a veces cuando es un poder político reaccionario, como el de los gobiernos militares, que suprimen la autonomía universitaria, porque la Universidad supone el pensamiento crítico, pero choca, también, cuando la Universidad, valida de sus privilegios o de su autonomía, se enquistaba culturalmente y hay un movimiento político externo del conjunto global de la sociedad que avanza en mayor medida que la Universidad, y la Universidad se autoprotege y se autodefende; entonces hay un choque inevitable con el poder político”.

A veces el poder político recurre a otros medios: la fundación de la Universidad de Buenos Aires en 1821 por el Gobierno de la Provincia, y no por una institución religiosa, si bien se explica por razones geopolíticas, marcó, asimismo, una orientación diferenciada de la Universidad de Córdoba, ya que estuvo inspirada en los principios de la ilustración.

Por otra parte, una concepción extremista de la autonomía puede poner en peligro la propia libertad académica: en el marco de las reformas socialistas de la década de los 30 en México se celebró un Congreso Nacional de Universitarios que resolvió que la Universidad debía adoptar la doctrina del socialismo científico en su labor docente y de investigación. Esta tesis no prosperó por considerarse “tanto la educación religiosa como la socialista igual de perniciosas por dogmáticas”.

En nuestro país se ha caricaturizado la interpretación exagerada de la autonomía diciendo que a veces la “Universidad de la República” tiende a convertirse en la “República de la Universidad”. También se ha dicho, con razón, que la autonomía no debe entenderse como “la capacidad de la Universidad de hacer lo que quiera, incluso nada”.

### **VIII. La excepcionalidad del régimen jurídico uruguayo de enseñanza pública**

La consagración jurídica de la autonomía de las universidades es común en el derecho comparado; hasta mediados del siglo XX no era común, en cambio, su regulación mediante normas constitucionales, lo que marca la relativa excepcionalidad de la norma del artículo 204 (actualmente 202) de la constitución del 52; más extraña aún resulta la disposición del artículo 203 de la Constitución vigente que instituye el cogobierno.

También es excepcional la autonomía de la enseñanza pública no superior, que en casi todos los países depende del Poder Ejecutivo.

Este sistema, que excluye la intervención del Gobierno nacional en la enseñanza pública,



tiene consecuencias curiosas: una de ellas es la imposibilidad de asumir responsabilidades políticas por nuestro Ministro de Educación ante el Parlamento, cuando es llamado por temas relativos a los entes de enseñanza. El control político sobre ellos está limitado, a diferencia de lo que ocurre con los demás entes, por el artículo 205 de la Constitución, que les hace inaplicable la norma del artículo 197 relativa a observaciones, suspensiones, rectificaciones y correctivos de sus actos y sólo permite la destitución de los miembros de sus Directorios.

Este marco autonómico hizo reflexionar en alguna ocasión a la doctora Adela Reta, cuando era titular del Ministerio de Educación y Cultura, acerca de si el papel tan poco relevante de su cartera en materia educativa justificaba la primera parte del nombre de ese Ministerio – ya que las decisiones en dicha materia se toman en ámbitos constitucionalmente ajenos al Poder Ejecutivo – o si debería llamarse Ministerio de Cultura, a secas.

Otra consecuencia curiosa es la relativa a la representación de nuestro país en algunas instancias internacionales relacionadas con la enseñanza superior: un ejemplo es el del mecanismo de acreditación de carreras en el Mercosur actualmente en proceso: mientras los demás Estados son representados por los respectivos Ministerios de Educación, la representación uruguaya está a cargo, simultáneamente, de autoridades de ese Ministerio y de la Universidad, mediante delegaciones “bicéfalas”, lo que resulta difícilmente comprensible para muchos extranjeros.

Una situación similar a la del Mercosur se ha dado en otras instancias internacionales, como reuniones de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, en las que la representación uruguaya incluyó delegados de los entes, porque el Ministerio entendió, con razón, que no podía actuar como único jerarca de nuestro sistema educativo, como sí lo hacían los Ministerios de los demás Estados.

En una ocasión, nuestro país recibió la visita del Subdirector General de la UNESCO, quien, interesado por el sistema educativo uruguayo, planteó su extrañeza por nuestro régimen autonómico generalizado y, al tiempo de reconocer sus buenos resultados – esto sucedió hace más de veinte años – lo señaló como “*une chose de la terre*”, algo propio del país, excepcional en el derecho comparado.

## **IX. La autonomía de los entes de enseñanza en la evolución constitucional**

Desde la Constitución de 1830, el Estado asumió tareas en el ámbito de la educación, claramente diferenciadas de los demás cometidos estatales y reguladas por leyes que, en un proceso de especialización orgánica, establecieron un sistema de desconcentración, con vinculación jerárquica con el Poder Ejecutivo.

En ese ordenamiento, el Ministro de Gobierno presidía nominalmente órganos colegiados, encargados de la gestión técnica y administrativa de los institutos docentes, cuya presidencia ejecutiva era ejercida por los correspondientes vices. El Poder Ejecutivo recibía iniciativas y resolvía los recursos jerárquicos (arts. 1 y 4 del decreto orgánico del Instituto de Instrucción Pública, del 13 de setiembre de 1847; arts. 30, 34 y 36 de la segunda ley orgánica

de la Universidad, de 14 de julio de 1885).

En forma paralela al desarrollo de las desconcentraciones, descentralizaciones y autonomías de las empresas públicas, los organismos públicos docentes fueron consolidándose, hasta que la segunda Constitución consagró su autonomía.

La Constitución de 1918, en su célebre artículo 100, dispuso: “La instrucción superior, secundaria y primaria [...] será administrada por Consejos autónomos”.

El principio autonómico, gestado a partir de 1830, llegó así a la norma suprema y desde ese momento no desapareció más de ésta, aun cuando la historia constitucional de la República continuó rica en reformas y transformaciones orgánicas.

Las sucesivas Cartas de 1934 y 1942 repitieron, con pequeñas variantes, el texto de 1918 (arts. 181 y 178, respectivamente). A su vez, las Constituciones de 1952 y 1967, con mejor técnica, detallaron, precisaron y ampliaron el principio, reuniendo las reglas básicas en un capítulo dentro de la sección dedicada a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (arts. 204 a 207, y arts. 202 a 205, respectivamente).

Este carácter constitucional de las normas relativas a la autonomía de los entes de enseñanza y, en el caso de la Universidad de la República, de las relativas al cogobierno, debe ser subrayado porque muchas veces, en el ambiente político e incluso parlamentario, se afirma, equivocadamente, que para eliminar la autonomía y el cogobierno basta con modificaciones legislativas, cuando el camino necesario sería una reforma constitucional.

## **X. El régimen autonómico y la coordinación de la enseñanza**

El régimen autonómico con pluralidad de entes, tal como está establecido en nuestro país, implica otro riesgo: el de que los distintos entes funcionen como compartimentos estancos, a falta de una dirección centralizada; eso ha merecido que pueda afirmarse que en nuestro país no existe un verdadero “sistema” educativo, en el sentido literal de la palabra, o sea “conjunto de cosas ordenadamente relacionadas entre sí”; la reciente ley de educación 18437, justamente criticada en muchos aspectos, busca, sin embargo, precaver ese riesgo y contiene un Título II denominado “Sistema Nacional de Educación”.

Por otra parte, para resolver esos problemas derivados de la multiplicidad de entes – ahora dos, Universidad y ANEP, y antes cuatro, con los tres Consejos autónomos que ahora integran la ANEP – nuestra Constitución, en el último inciso del art. 202 establece: “La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza”; el proyecto original de este inciso, considerado cuando se elaboró la reforma de 1952, creaba un Consejo Nacional de Educación Pública que tendría “...funciones consultivas en la determinación de los objetivos de la enseñanza...”; aunque ese proyecto no fue aprobado, y el texto quedó reducido a lo que establece el último inciso referido, la propia redacción del proyecto reconocía el limitado alcance – meramente consultivo – de la posible coordinación.

Desde 1985, a partir de la sanción de la ley 15739, los sucesivos Ministros de Educación intentaron hacer funcionar comisiones coordinadoras de la enseñanza, con inclusión de los jefes

de los Entes, del propio Ministerio y de las instituciones privadas; hasta hubo un intento que se llamó “constituyente de la educación”, en el que se incluyeron representantes de los sindicatos de docentes; durante varios años integré esas comisiones, en representación de la Universidad, y fui testigo de su muy escaso éxito.

Los avances que se han logrado en la materia derivan de acuerdos bilaterales entre la Universidad y los desconcentrados de la ANEP, celebrados al margen del Ministerio de Educación, con mejores resultados que los intentos de las coordinadoras.

En la doctrina, Héctor Barbé Pérez, que fue catedrático de derecho administrativo en nuestra Facultad, se ocupó especialmente de ese tema y concluyó que la única vía a seguir para lograr cierta coordinación era la celebración de acuerdos interadministrativos entre los entes.

La ley 18437, en su capítulo XIX, artículos 106 y siguientes, crea la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de la Educación Pública con el cometido, entre otros, de “...impartir recomendaciones a los entes...”. Queda claro, entonces, que, debido a que deben respetarse las autonomías, todo acuerdo que pudiera lograrse dependerá de la voluntad de los entes.

## **XI. La regulación del cogobierno**

Las normas constitucionales vigentes consagran asimismo, desde 1952, junto con el principio autonómico, el del cogobierno universitario, que también tiene antecedentes en nuestro derecho desde los tiempos fundacionales, con las Salas de Doctores y de Bachilleres de la Universidad vieja, con los reclamos de participación de los estudiantes y graduados difundidos por “El Eco de la Juventud Oriental” en 1854, y con el proyecto elaborado en 1877 por Alejandro Magariños Cervantes, antes de ser elegido Rector.

Por su parte, la ley orgánica de 1908 y las sucesivas leyes de creación de servicios (Facultades y Escuelas), sancionadas en la primera mitad del siglo pasado, supusieron aplicaciones, con variantes, de ese principio, como fue el caso de las leyes de 1921, de 1925, de 1929 y de 1932 que establecieron una representación estudiantil directa en los Consejos de las nuevas Facultades de Odontología, de Agronomía, de Química, y de Ciencias Económicas.

De la misma manera que la autonomía, el cogobierno tiene origen en las universidades medioevales, corporaciones de estudiantes que contrataban a los profesores; de hecho, en Bolonia y en París hubo rectores que eran estudiantes; puede decirse que en algunas de las primeras universidades más que *cogobierno* había *gobierno* estudiantil.

## **XII. El proceso fundacional de la Universidad de la República**

Una vez analizadas las características generales de la enseñanza pública, corresponde referirse en particular al régimen jurídico de la Universidad de la República.

Para introducir el estudio de la legislación relativa a la autonomía universitaria conviene hacer una referencia previa a la historia de nuestra institución.

Hasta mediados del siglo XIX, los habitantes de la Banda Oriental que querían cursar estudios superiores debían concurrir a Córdoba, Charcas (la actual Sucre, en Bolivia, sede de la Universidad Pontificia de San Francisco Javier de Chuquisaca), o Europa.

En Montevideo hubo intentos aislados de creación de institutos de enseñanza superior durante el período colonial y al comienzo de la época independiente, pero tuvieron escaso éxito.

En 1787, bajo el gobierno de Joaquín del Pino, hubo una cátedra de filosofía en el Colegio de San Bernardino, y en 1790 una de teología, pero al año siguiente ambas fueron trasladadas a Salta.

En 1803 se restableció el aula de filosofía, pero en 1811 su titular José Benito Lamas fue expulsado de la plaza por Elío junto con los demás frailes artiguistas.

En 1820, el Cabildo consideró un plan de “educación público-literaria dirigido a la ilustración de los jóvenes de la Provincia en el seno mismo de su Patria”, que no fue aprobado.

En Buenos Aires funcionó el Real Carolino y, desde 1821, la primera universidad del Río de la Plata.

Bajo el gobierno de la Cisplatina hubo un proyecto de creación de una “Academia útil para todas las profesiones”, que no llegó a aprobarse, y lo mismo sucedió con una iniciativa presentada por Tomás Diago en la Constituyente de 1829 para el establecimiento de un “Colegio de Estudios Mayores”.

El 17 de julio de 1830, la Asamblea General Constituyente y Legislativa sancionó una de las últimas leyes preconstitucionales, por la que se creó un Aula de Gramática Latina.

El proceso fundacional de nuestra Universidad se inició con la ley 55 de 11 de junio de 1833 (llamada ley Larrañaga por su autor intelectual), que creó nueve cátedras (latín, filosofía, matemáticas, jurisprudencia, economía política, dos de medicina y dos de ciencias sagradas) y estableció: “La Universidad será erigida por el Presidente de la República luego que el mayor número de cátedras referidas se hallen en ejercicio”.

Al comienzo del gobierno de Oribe, en 1835, se incorporaron al presupuesto las cátedras de derecho civil, matemáticas y teología, y el año siguiente la entonces denominada Casa de Estudios Generales contaba con cinco cátedras: latín, filosofía, matemáticas, teología y jurisprudencia.

A comienzos de 1836 Pedro Somellera, Cristóbal Echevarriarza y Florentino Castellanos proponen un reglamento de estudios que es aprobado el 10 de junio de 1837; menos ambicioso que el plan de Larrañaga, se limita a los estudios de cuatro disciplinas: Teología y Jurisprudencia, que tendrían carácter de Facultades Mayores, y Filosofía y Matemáticas, con carácter de preparatorios. Este reglamento establece la duración de los estudios, los horarios de clase y las obras de texto, prescribe el contralor de inspectores y distribuye sus competencias de la forma siguiente: para Teología, el Vicario Apostólico; para Jurisprudencia, el Presidente del Superior Tribunal de Justicia; para Filosofía, el Juez Letrado de lo Civil; y para Matemáticas, el Jefe de la Comisión Topográfica.

Comentando este reglamento, dice Eduardo Acevedo: “Eran pocas las cátedras que por el momento quedaban funcionando, dentro del vasto plan de la ley de 1833, pero en cambio los horarios eran largos y el estudio debía hacerse intensamente”.

Los estudios de teología fueron dictados por José Benito Lamas – sacerdote que había sido

profesor de lógica y de latín, y expulsado por el virrey Elío de la Montevideo sitiada, “váyanse con sus amigos los maternos...” –; los de jurisprudencia por Pedro Somellera – abogado argentino –; los de filosofía, por Alejo Villegas – también abogado argentino –; y los de matemáticas, por el catalán Joaquín Pedralbes.

Cumplido el requisito de la ley 55 y dado el éxito de los estudios referidos, el 27 de mayo de 1838 el gobierno de Manuel Oribe dictó el decreto que erigió a la Universidad “con el goce de fuero y jurisdicción académica” y el día siguiente elevó a las Cámaras un proyecto de ley orgánica, inspirado en las normas de las universidades de Buenos Aires, Viena, Pavia, Francia e Inglaterra.

Ese proyecto ordenaba los estudios en cuatro departamentos, cuyas denominaciones y agrupamiento de disciplinas resultan, con criterios actuales, algo extraños: ciencias filosóficas (latín y dos lenguas vivas, francés e inglés, filosofía, matemáticas, mecánica, física, historia natural y economía política); ciencias médicas (anatomía, higiene, patología, historia natural médica, farmacia, obstetricia y medicina legal); ciencias jurídico-legales (derecho natural, derecho de gentes y civil); y ciencias sagradas (teología dogmática, moral y derecho canónico).

La guerra civil que se había iniciado en octubre del año anterior con la insurrección de Rivera, y que se agravó dos semanas después del decreto de fundación con la batalla del Palmar, impidió la consideración del proyecto de reglamento orgánico y la instalación de la Universidad por el Gobierno legal de Oribe, y provocó su “resignación” de la presidencia en octubre del mismo año 38.

En mayo de 1839 se instala la Academia Teórico-Práctica de Jurisprudencia, establecida por el Superior Tribunal de Justicia como “...instituto de instrucción para los jóvenes que aspiren a profesarla en el foro...”; esta academia tuvo breve duración, por la misma razón referida.

Otro intento frustrado por la guerra civil fue el de la creación de una Academia de Matemáticas, Mecánica y Construcción propuesta en 1838 por el ingeniero-arquitecto Ramón Miniondo.

En julio de 1847, y propiciado por los unitarios argentinos refugiados en Montevideo, que combatían la intervención de los jesuitas en la enseñanza, se fundó el Gimnasio Nacional como institución privada, que luego fue oficializada y se transformó en Colegio Nacional, instancia previa a la organización de la enseñanza primaria y secundaria que estaría, según el modelo napoleónico, a cargo de la Universidad.

En setiembre del mismo año, se creó por decreto el Instituto de Instrucción Pública, considerando que “... la educación del hombre [...] es atribución exclusiva de los Gobiernos, mandatarios únicos de los pueblos que representan...”; la finalidad establecida fue “promover, difundir, uniformar (sic), sistemar (sic) y metodizar la educación pública” así como “autorizar o negar la apertura o continuación de todo establecimiento de educación”; el Instituto sería presidido por el Ministro de Gobierno.

El año siguiente se dictó otro decreto que, al especificar las atribuciones del Instituto, lo califica de “cuerpo supletorio de la Universidad” hasta que ésta sea erigida, por lo que le compete la inspección de la enseñanza secundaria y científica establecida por la ley de 11 de junio de 1833.

Todos éstos eran pasos hacia la instalación de la Universidad, como resulta, en particular, del texto del decreto de 1848 referido.

La lucha antijesuítica de los unitarios argentinos y el apoyo brindado a ella por miembros del gobierno de la Defensa tuvieron mucho que ver en la aceleración del proceso de instalación de la Universidad; el Gimnasio le proporcionó el plantel docente y el Instituto de Instrucción Pública le suministró el plantel directivo.

El 14 de julio de 1849, en plena guerra civil, el gobierno de Joaquín Suárez, en cumplimiento de las disposiciones de la ley 55 y del decreto de Oribe de 1838, dictó el decreto de instalación de la Universidad, la que fue inaugurada en ceremonia solemne el 18 de julio en la capilla de San Ignacio, en la actual esquina de Sarandí y Maciel, de la que habían sido desalojados los jesuitas unos meses antes, en medio – según testigos – de “... escenas de todo género, insultos, provocaciones, desafíos ante Dios, puñales en manos, palos y pasquines...”

Para demostrar la importancia de la influencia de los unitarios argentinos en la Universidad naciente basta señalar que tres de ellos – Luis José de la Peña, Esteban Echeverría y Alejo Villegas – fueron integrantes del primer Consejo Universitario, junto con Fermín Ferreira y Florentino Castellanos.

La autoridad de la nueva institución derivaba del Instituto creado en 1848, cuyo Presidente era el Ministro de Gobierno Manuel Herrera y Obes, su Vicepresidente Luis José de la Peña y su Secretario José Gabriel Palomeque. Según Ardao “... estos tres hombres, en colaboración íntima, fueron entonces los gestores de la Universidad”.

Los liberales del Gobierno de la Defensa proclamaban el poder de la educación para la transformación de la sociedad, “... después – como decía Manuel Herrera y Obes – de más de trescientos años de vasallaje colonial y cuarenta de la más espantosa y desenfrenada anarquía”.

Pero detrás de esas proclamas principistas había factores políticos; así el decreto del Gobierno de la Defensa fue criticado por el Gobierno del Cerrito que lo consideró una farsa porque “... esa institución de la Universidad fue concebida y llevada a cabo por el Ministerio de Negocios Extranjeros del gobierno salvaje unitario [...] para que se creyese que son ardientes protectores de las luces [...] y que nosotros, por el contrario, somos unos bárbaros, partidarios feroces del oscurantismo”.

Así nació la “Universidad Vieja”, hija – se ha dicho con razón – de dos madres: la Iglesia, dada la intervención de Larrañaga y el hecho de que su primer rector fue el Vicario Apostólico Lorenzo Fernández, y la Masonería, a la que pertenecía su fundador, Manuel Oribe y muchos de sus primeros docentes y directivos, como Florentino Castellanos y el Gran Maestre Carlos de Castro.

En una nota titulada precisamente “Universidad e Iglesia”, dice Ardao: “Tal como surgió la Universidad en la Edad Media, íntimamente ligada a la Iglesia, surgió en 1849 en nuestro país. Para nosotros se trató de la persistencia hasta entonces de las formas escolásticas que caracterizaron a la cultura intelectual bajo el coloniaje hispano. Acentuadamente teológica fue nuestra docencia, así como nuestra ilustración en general, durante todo el período preuniversitario. El espíritu teológico revoloteó aún, con insistencia, en el nacimiento de la institución. La designación de primer Rector en la persona del Vicario Apostólico no tuvo otro fundamento que el de solidarizar espiritualmente a la Universidad con la Iglesia, unificando en un mismo individuo la jefatura de ambas”.

Del proceso expuesto resulta que nuestra Universidad fue creada como un todo; no existe-

ron colegios independientes que después se federaron, lo que ocurrió en otros países, como fue el caso de Brasil; fue planeada racionalmente y, pese a algunos altibajos, se mantuvo como una institución unida hasta el presente.

### **XIII. Las leyes orgánicas de la Universidad y el progreso de su autonomía**

A partir de su instalación, la Universidad fue regulada por un conjunto de normas, varias de las cuales pueden considerarse orgánicas, en virtud de que atañen a la constitución de la corporación y a sus funciones.

En la colección oficial publicada en 1942 con el título “Leyes y Reglamentos de la Universidad de la República” se incluyen trece normas bajo el acápite de “leyes orgánicas”; sin embargo, algunas de ellas se refieren a reglamentaciones de cursos y exámenes y a derechos de matrícula, por lo que el número de leyes propiamente orgánicas puede fijarse, con un criterio restrictivo, en no más de seis.

La primera de esas normas es un decreto llamado “reglamento orgánico”; la segunda, tercera, cuarta y sexta son leyes dictadas por gobiernos constitucionales, y la quinta es un decreto-ley aprobado por la Asamblea Deliberante durante el régimen de facto del presidente Terra.

Corresponde considerar esas normas, dictadas a lo largo de más de un siglo, para deducir de sus textos el desarrollo de los principios que han sustentado las sucesivas generaciones de universitarios, y hacer algunas referencias, asimismo, a ejemplos de su aplicación y a los casos, afortunadamente poco numerosos, en que fueron desconocidas o desaplicadas por los poderes políticos.

### **XIV. El reglamento del 49**

El “reglamento orgánico” del 2 de octubre de 1849 adopta el modelo de la Universidad napoleónica – “*un corps chargé exclusivement de reinsegnement et de l'éducation publique dans tout l'empire*”, según el artículo 1º de la ley francesa de 10 de mayo de 1806 – y le atribuye competencia sobre el conjunto de la enseñanza pública, primaria, secundaria, científica y profesional. La inclusión de la enseñanza primaria resultó en gran medida nominal, ya que de su dirección estaba encargado el Instituto de Instrucción Pública desde 1847.

El reglamento determina la existencia de cuatro Facultades: la de Ciencias Naturales (matemáticas, dibujo, agricultura, botánica, química, navegación, arquitectura); la de Medicina (anatomía, fisiología, patología, higiene, obstetricia, cirugía, medicina legal, farmacia, toxicología); la de Teología (dogmática, moral, derecho canónico, historia eclesiástica) y la de Jurisprudencia (derecho civil, mercantil, público y de gentes, economía política).

Regula la integración de sus órganos de administración, incluida una Sala de Doctores con docentes y bachilleres – germen del sistema de cogobierno – y reglamenta hasta el color de la seda y el terciopelo de las insignias de grado y el juramento requerido a los graduandos.

Ese modelo y el criterio de defensa del monopolio oficial de la enseñanza explican que en 1850 se negara validez a los estudios preparatorios cursados fuera de la Universidad, en otro episodio del enfrentamiento entre los masones y los jesuitas.

La terminación de la Guerra Grande en 1851 afectó negativamente a la Universidad por dos motivos: los emigrados argentinos, parte sustancial del cuerpo docente, volvieron a su país, y el alumnado decreció porque muchas familias refugiadas en Montevideo regresaron al interior.

El estado cultural de la sociedad de entonces no era precisamente propicio para el desarrollo de la enseñanza superior; cuando en 1853 se intentó instalar un laboratorio de ciencias naturales, traído de Francia por Amadeo Jacques, el proyecto fracasó; como decía Ángel Floro Costa, "... no se conocía entre nosotros otra física que los cañones ni más química que la pólvora".

Los años siguientes fueron tiempos de otro enfrentamiento: el de la Universidad Mayor con el Colegio Nacional de la Unión, que en 1856 fue investido con el rango de Universidad Menor, lo que motivó discusiones parlamentarias y protestas de profesores, como Tristán Narvaja, catedrático de derecho civil.

La Universidad volvió a defender su criterio de la educación como servicio del Estado cuando, en 1858, el gobierno del presidente Pereira reconoció carácter universitario a los estudios de teología que se dictaban en el colegio jesuítico de Santa Lucía.

## **XV. La autonomía y el monopolio de la enseñanza en la época de la "Universidad Vieja"**

Desde su fundación, la Universidad defendió los "fueros y jurisdicción académica" que le reconoció la primera norma, o sea el decreto de Oribe de 1838, y la idea del monopolio de la enseñanza; esa defensa fue motivo de varios conflictos, además de los ya referidos.

Esos conflictos estuvieron siempre fundados en razones ideológicas, independientemente de cuestiones de política partidaria; pero en la elección rectoral de 1869, tras los problemas que sucedieron a la muerte de Flores y de Berro y el comienzo de la presidencia de Lorenzo Batlle, se reflejó el enfrentamiento de los partidos políticos: las candidaturas de Pedro Bustamante y de José María Montero fueron sostenidas, respectivamente, por colorados y blancos; el triunfo de Montero desató las críticas de la prensa del gobierno, en términos desacostumbrados por su virulencia: "La sorpresa estaba urdida y preparada hábilmente y en el momento mismo de empezar la votación se presentaron los conjurados (sic) y en perfecta uniformidad votaron por Montero [...] hombre retrógrado y atrasado [...] antipático por todas razones..." elegido en una "... conspiración secreta y dolorosa...". Las presiones obligaron a Montero a renunciar, lo que fue lamentado irónicamente por uno de sus votantes, el futuro rector Alfredo Vásquez Acevedo: "Nosotros, los que no pertenecemos a la feliz situación por que atraviesa la República, nosotros los parias, nosotros los réprobos, no podíamos permitirnos el desmedido atrevimiento de elegir un Rector que cortase los abusos que desacreditan a nuestra Universidad ...".

Aunque no está relacionado directamente con la autonomía, corresponde señalar que el Código de Procedimiento Civil, sancionado por Latorre en 1878, reconoce implícitamente, en su ar-



título 304, la personería jurídica de la Universidad.

## **XVI. La creación de la Facultad de Medicina**

Los fueros y la competencia de la Universidad no fueron defendidos sólo frente a los gobernantes y a los parlamentarios; la creación de la Facultad de Medicina en 1875 fue resistida por el cuerpo médico agrupado en la Junta de Higiene Pública.

Cuando se graduó el primer egresado, José Muñoz y Romarate, en 1881, la Junta sostuvo que debía examinar la reválida de su título, desconociendo la competencia de la Universidad en la materia; Muñoz resistió las pretensiones de la Junta, se negó a pagar una multa que se le impuso y fue remitido a la cárcel; recobró su libertad "... a condición de que no ejerciera su profesión, ínterin el conflicto de atribuciones no fuera resuelto por el Poder Ejecutivo". Un salomónico decreto del 19 de abril de 1882 reconoció que "... los títulos concedidos por la Facultad de Medicina a los individuos que en ella hayan hecho sus estudios habilitan por sí solos al ejercicio de la profesión..." pero agregó el requisito de que debían inscribirse en la Junta de Higiene "... que conserva íntegramente todas las funciones de superintendencia [...] pudiendo hasta suspender y sujetar a nuevo examen a los médicos, aun a los que sean autorizados por la Facultad Nacional...".

También el Parlamento, en el mismo año, le impuso a la Facultad de Medicina una cátedra de homeopatía, que algunos docentes calificaban de "brujería"; el asunto provocó desórdenes, al extremo de que el catedrático, cuando explicaba los efectos del agua en las preparaciones homeopáticas, fue rociado con una manguera por los estudiantes.

## **XVII. Los enfrentamientos con el gobierno de Máximo Santos**

La elección rectoral de 1882 enfrentó a Vásquez Acevedo con Pablo de María; ambos eran defensores de la autonomía, pero política y filosóficamente rivales, blanco y positivista el primero, del Partido Constitucional y espiritualista el segundo. El día de la votación, la sala debió ser desalojada "con el objeto de calmar los ánimos" y el escrutinio fue suspendido "por las proporciones que asumió el tumulto", según el diario "La Razón", adicto al gobierno de Santos; las elecciones fueron anuladas y recomenzó el proceso electoral del que no resultó elegido ninguno de los dos candidatos originales, sino José Pedro Ramírez, apoyado por racionalistas y católicos, aliados contra el militarismo santista.

Bajo ese rectorado de José Pedro Ramírez, la Universidad entra en conflicto con el Poder Ejecutivo, a raíz de la decisión del presidente Santos de impulsar un proyecto de reforma. El rector se dirige al Poder Ejecutivo: "...debo decirlo franca y respetuosamente a Vuestra Excelencia [...] que la reforma proyectada adopta una base absolutamente inconveniente, cual es la de suprimir la autonomía y la independencia de la Universidad y colocarla bajo la dependencia directa e inmediata del Poder Ejecutivo [...]; aunque subordinada al patronato de uno de los ministros del Estado, debe ser presidida por un Consejo nacido de su seno, depositario de sus tradiciones, pro-

lector de sus derechos [...]; una sociedad de hombres de ciencia [...] extraños al influjo y reflujo de las pasiones políticas y a los intereses transitorios de las dominaciones personales [...]; es incomprensible que después de treinta años [...] demos la espalda a todos los progresos realizados en la organización de la Universidad para volver a un régimen de que se aleja la misma Rusia”. El rector menciona ejemplos de universidades extranjeras: “... en Alemania, Inglaterra, Escocia, Suecia, Suiza y Estados Unidos las universidades, en condiciones de vida propia y de autonomía más o menos absoluta, prosperan como ninguna otra sometida a la dependencia enervante del Estado”; subraya la independencia de la universidad alemana y de las inglesas de Oxford y Cambridge que son “estados dentro del Estado, sometidos a la soberanía nacional”.

Tras esa resistencia a la reforma, que fue exitosa, porque el proyecto no tuvo aprobación parlamentaria, en 1884 un hecho circunstancial agravó el enfrentamiento entre la Universidad y el Gobierno; conviene señalarlo en detalle porque constituye uno de los más significativos ejemplos de defensa de la autonomía y provocó la intervención de la institución.

En sus primeros años la Universidad, que incluía entonces a los estudios secundarios, no había tenido cátedra de historia; creada ésta en 1866, en el cuarto rectorado de Fermín Ferreira, fue designado para ocuparla el italiano Luigi Destéffanis, un liberal massiniano exiliado por razones políticas que había vivido en la Argentina desde 1856.

Tras dieciocho años de desempeño satisfactorio de su cátedra, Destéffanis publicó en el periódico montevidiano “L’Italia” un artículo en el que expuso su opinión contraria a la figura de Artigas, opinión que era, por otra parte, común entre muchos intelectuales de la época y que había sido alimentada, entre otros, por las prédicas de Sarmiento, de Mitre y de Vicente Fidel López: Artigas “gaucho malo, rebelde, anarquista, enchalecador, fugado de la casa paterna, cómplice de las barbaridades de Otorgués,” y otros calificativos.

El presidente Santos era artiguista; había propuesto el traslado de los restos del prócer al panteón nacional, colocado un busto suyo en un ángulo de la Plaza Independencia y proyectado la ley que declaró duelo nacional el aniversario de su muerte y que fue sancionada el 17 de setiembre de 1884; asimismo había propiciado otro proyecto legislativo, que no llegó a ser aprobado, por el que se declaraba principal héroe de la patria a Artigas, seguido por Rivera, Lavalleja y Garibaldi (!!!); en el cuadro de Blanes que tiene como tema la revista militar de 1885 aparece, detrás del cortejo encabezado por Santos, una imaginaria estatua ecuestre de Artigas, treinta y ocho años antes de que se instalara la de Zanelli.

Santos se indignó con el artículo de Destéffanis y envió una nota al Consejo Universitario notificando la destitución del profesor italiano; el Consejo discutió largamente y resolvió resistir la resolución de Santos, no porque sus integrantes fueran antiartiguistas – que lo eran – sino porque defendían debidamente la autonomía universitaria y la libertad de cátedra.

La defensa de la autonomía y las polémicas sobre el artiguismo por parte de aquellos consejeros es transmitida por una tradición oral, según la cual el único miembro del Consejo Universitario que defendió a Artigas fue Pablo De María, quien, preguntado por qué lo hacía, confesó: “... porque somos parientes...”

Por otra parte, el historiador Pivel Devoto se refirió reiteradamente a la tradición antiartiguista de la Universidad hasta fines del siglo XIX.

En el enfrentamiento con Santos se trataba, pues, de la autonomía, y es interesante señalar los argumentos dados por una y otra parte en esa polémica entre la Universidad y el Ejecutivo, que resultan de las actas del Consejo.

“El gobierno – dice la nota del ministro Cuestas al rector – no permitirá que ningún funcionario ni corporación que dependan del Estado, se permita expresar en forma, ya oral, ya escrita, expresiones que ofendan la memoria del ilustre Gral. Artigas [...] El gobierno además entiende que ideas extraviadas en ese orden solo corresponden a enemigos de la República, o bien, si son orientales, a los que alimentan en su desgraciado espíritu el germen de traiciones futuras”.

En el Consejo, Teófilo Gil contesta: “la intervención del Estado en la dirección científica de las universidades ha sido siempre funesta a aquellas en que se ha aplicado. El Estado por naturaleza es incompetente para constituirse en juez de la verdad y del error, y se convierte en tiranía cuando se pretende imponer doctrinas que juzga verdaderas e impide la enseñanza de las que considera falsas. La ciencia necesita libertad; solo con ella se depuran los errores y se avanza a la conquista de las nuevas verdades [...] Para triunfar rechaza pues la protección oficial, pues la verdad no se decreta [...] La misión del Estado debe limitarse a tener en cuenta las necesidades de la existencia material de la Universidad, dejándola autónoma en el desarrollo de su vida intelectual [...] Al amparo de esa libertad, es que las escuelas filosóficas más opuestas, desde el espiritualismo cartesiano hasta el moderno positivismo, tienen sus representantes conspicuos en el cuerpo de catedráticos y los abusos que tales hechos pueden producir son menos funestos que las restricciones inmoderadas de los poderes públicos. La Universidad, representada por el Consejo, tiene el derecho y el deber de exigir que se conserve como hasta el presente esa independencia de su dirección científica tan amenazada”.

El Rector, por su parte, sostiene: “es indudable que los poderes públicos deben procurar que en los establecimientos de enseñanza se enseñe la historia patria con un criterio que se armonice con el sentimiento nacional; pero también es indiscutido que en el dominio de las altas investigaciones históricas y filosóficas no hay personalidad humana que pueda y deba sustraerse a la libre discusión”.

El Rector Ramírez, elegido en 1882, se llevó mal con Santos desde el comienzo de su rectorado; no era un hombre ajeno a la actividad política, en cuyo ejercicio había tenido actitudes que le merecieron duras críticas, ya que, integrando las “Cámaras bizantinas” del 73 había intervenido en la compra del voto de otro parlamentario para la elección de Presidente de la República, lo que lo obligó a renunciar a su banca; ese episodio no fue obstáculo para su elección rectoral, porque entre el asunto de la compra del voto y la postulación al rectorado, se había prestigiado en el 75 con su deportación en la barca Puig bajo Latorre, junto con otros políticos principistas.

El rector tenía en el Consejo firmes aliados, miembros del mismo grupo principista, perseguidos por Latorre y, en consecuencia, adversarios de su sucesor Santos.

La tirantez con el Gobierno se agravó porque Santos sostuvo que otro profesor, Justino Jiménez

de Aréchaga, hacía propaganda antigubernamental en su cátedra de Derecho Constitucional y pidió, tras una campaña dirigida por el periódico oficialista “El Partido Colorado”, su destitución.

El Rector y el Consejo resistieron, pero el ministro Carlos de Castro devolvió la nota de la Universidad exigiendo que se suprimiera “todo lo que estaba marcado con lápiz azul”; es sorprendente la actitud intolerante de de Castro, que había sido Vicerrector en la época de Fermín Ferreira y era Gran Maestro de la Masonería, una de cuyas logias uruguayas más antiguas, fundada en 1830, se llamaba “Logia Tolerancia”.

Ante una nueva negativa, Santos dispuso el cierre del local de la Universidad, y el Consejo, que estaba citado, no pudo sesionar; Santos pidió venia a la Comisión Permanente del Parlamento para la intervención; obtuvo la venia – era difícil decirle no al Capitán General – y decretó la intervención de la Universidad y la destitución del Rector y la mayoría de los consejeros, entre ellos Luis Melián Lafinur, Ángel Solla, Teófilo Gil (uno de los mayores opositores), Martín Berinduague y Pedro Bustamante.

El rector y el profesor Destéffanis quedaron, pues, cesantes, y la Universidad acéfala.

José Pedro Ramírez mantuvo, años después, su posición principista: dirigió el nuevo Partido Constitucional, participó en la Revolución del Quebracho y, en el ocaso del santismo integró el Gabinete de Conciliación que permitió la transición hacia el civilismo; terminó su vida política como negociador en las guerras civiles del 97 y del 4.

Destéffanis, por su parte, que no era un hombre de fortuna, debió ser ayudado por sus amigos que crearon un instituto docente, llamado “Sociedad de Lecturas Públicas” donde pudo seguir enseñando; en 1887 fue restituido por Tajés a su cátedra universitaria, la que desempeñó hasta el fin de su vida; según Fernández Saldaña reunió una biblioteca de 25.000 volúmenes, la mayor colección privada del país, que a su muerte en 1899 fue rematada porque el Gobierno se desentendió de adquirirla; el Presidente de entonces, Cuestas, hombre rencoroso que había sido ministro de Santos cuando la intervención de la Universidad, quizá recordando viejos odios, perdió la oportunidad de conservar para el Estado esa biblioteca valiosísima

La intervención de Santos fue, curiosamente, la última intervención de la Universidad hasta la de 1973; y debe decirse “curiosamente” porque en nuestra región, y en general en Latinoamérica, la costumbre indica que cada golpe de Estado es acompañado de la intervención de las universidades públicas; el Uruguay ha sido, en este aspecto, una excepción; ni Flores, ni Pedro Varela, ni Latorre, ni Cuestas, ni Terra, ni Baldomir, todos golpistas, se animaron con la autonomía de la Universidad.

El mejor balance sobre el período de la Universidad Vieja, que se cierra con la ley orgánica de 1885, lo hicieron Juan Oddone y Blanca Paris – cuyas obras han sido fuente de muchos de los datos que se consignan en este artículo – en su “Historia de la Universidad de Montevideo”, donde concluyen que esta institución fue una “escuela y baluarte de civismo y de libertad”.

## XVIII. La ley del 85

La ley 1825 del 14 de julio de 1885 (llamada ley Vásquez Acevedo) es la segunda orgánica; regula la enseñanza secundaria y superior, determina la existencia de tres Facultades: Derecho, Medicina y Matemáticas, y limita la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en materia de designación de rector y decanos. Inspirada en el positivismo, sigue el modelo utilitario y profesionalista.

Esta norma, aprobada poco después del cese de la intervención decretada por el presidente Santos, fue resultado de las condiciones puestas por Vásquez Acevedo para aceptar el cargo de rector, superando las críticas de muchos principistas que rechazaban toda colaboración con el gobierno dictatorial.

Vásquez Acevedo – que ya había ejercido el rectorado desde 1880 a 1882 – obtuvo de Santos seguridades del respeto a la autonomía, que fue mantenida durante casi un siglo, a pesar de los intentos de Cuestas, ministro de Instrucción Pública, que fueron frenados por el propio jefe del Ejecutivo, lo que motivó el resentimiento de Cuestas contra Vásquez Acevedo hasta el final de su vida.

Del apoyo de Santos a la gestión del nuevo rector da cuenta el propio Vásquez Acevedo en sus Memorias: “El General Santos, con expresiones calurosas, admitió todas mis condiciones, llegando a decirme que se haría todo lo que yo quisiese y nada más de lo que quisiese; [...] cumplió fielmente sus promesas, todas sus promesas. Me proporcionó inmediatamente los fondos ofrecidos, mandó a las Cámaras y apoyó con su influencia el proyecto de ley orgánica de la Universidad formulado por mí, [...] consiguió su rápida sanción y por último respetó e hizo respetar en más de una ocasión mi completa independencia en el desempeño del Rectorado”.

De hecho, el presupuesto universitario fue multiplicado por 3.3 – el mayor aumento porcentual de la historia – y la independencia de Vásquez Acevedo quedó demostrada cuando, con motivo del atentado sufrido por el presidente en 1886, se circuló una nota de protesta por el crimen, firmada en muchas oficinas públicas pero no en la Universidad, por la negativa del rector, quien también se opuso a la colocación en ella de un retrato del Capitán General, como relata José Claudio Williman en su biografía de Santos.

La preocupación de Vásquez Acevedo por defender la autonomía fue acompañada por su manejo ejemplar de los problemas de la institución, incluido el del desorden que imperaba en algunos servicios; Alfredo Navarro recordaba las intervenciones del rector en la Facultad de Medicina, donde “... el desorden era aun mayor que en Preparatorios [...] las clases se daban a veces en las tabernas de la vecindad, donde profesores y alumnos encontraban mayor solaz en hacer partidas de naipes que en cultivar la ciencia; los exámenes que a veces no se pasaban eran anotados por funcionarios complacientes, con la complicidad de profesores que no lo eran menos”.

El rector logró asimismo la reintegración de profesores que habían renunciado por resistir a Santos, como Carlos María de Pena, que daba clases particulares gratuitas en su casa, y Justino Jiménez de Aréchaga; ambos se destacarán, después, en la defensa de la autonomía.

La ley del 85 y la gestión administrativa de las autoridades que ella determinó, transformaron – según Arturo Ardao – “... de arriba a abajo el cuerpo y el espíritu de la casa de estudios”;

bajo el rectorado de Vázquez Acevedo “... planes de estudio, reglamentos, programas, métodos, textos, laboratorios, bibliotecas, régimen disciplinario, locales, todo, en definitiva, fue tocado, removido y modernizado por él”.

Durante la vigencia de esta ley, los universitarios expresaron en muchas ocasiones su defensa de la autonomía; ejemplo de ello fue la ceremonia de colocación de grados de 1887 – acababa de producirse el destierro de Santos y se preparaba la restauración de la vida institucional del país tras los once años del militarismo – durante la cual se señaló que la Universidad había permanecido “...fuerte y erguida, realizando notablemente su misión, a despecho de pasiones e intereses conjurados en su ruina”.

El 25 de enero de 1888, y tras el levantamiento de un veto opuesto por el Ejecutivo, se promulga una ley que, si bien autoriza la existencia de estudios libres de enseñanza superior, mantiene los lineamientos de la ley del 85, que seguirán vigentes durante más de dos décadas.

### **XIX. La ley del 89**

La ley 2078 del 25 de noviembre de 1889 reglamenta planes de estudios e incorpora profesiones a las facultades ya existentes; asimismo ratifica la separación de la enseñanza primaria que había sido establecida por el decreto-ley 1350 del 24 de agosto de 1877; si bien formalmente puede calificársela de orgánica, porque regula la provisión de cátedras y el procedimiento de elección rectoral, introduce pocas modificaciones a la ley del 85 que mantiene en lo esencial su vigencia.

La nueva norma tiene en cuenta el aumento de la matrícula, que se había duplicado entre 1885 y 1889, pasando de 210 a 460 alumnos.

A partir de 1890, la política del nuevo presidente, el espiritualista Julio Herrera y Obes, robusteció a quienes se oponían al grupo positivista, mayoritario en el Consejo de la Universidad, especialmente tras la incorporación como consejero de Justino Jiménez de Aréchaga, quien sostenía que “... siendo nuestra sociedad esencialmente espiritualista y cristiana [...] participando de esas mismas doctrinas la persona que desempeña el Poder Ejecutivo a quien corresponde la dirección de la enseñanza oficial [...] me parece absurdo que en la Universidad oficial se diera enseñanza esencialmente materialista”.

El debate repercutió en las Cámaras, donde, con motivo de una iniciativa de modificar reglamentos de examen por vía parlamentaria, Melián Lafinur sostiene que “... el prestigio de la Universidad se resiente cuando el Parlamento vulnera sus decisiones”.

El enfrentamiento con el Ejecutivo se manifestó en la elección rectoral de 1893; si bien Vázquez Acevedo encabezaba la terna propuesta por el Consejo, el Ejecutivo nombró a Pablo De María, que había sido el segundo candidato en número de votos, lo que, si bien se ajustaba a lo dispuesto por la ley, fue considerado como una ingerencia en la vida universitaria.

Dos años después se produjo la renuncia de De María, que integraba el Partido Constitucionalista enfrentado al presidente Idiarte Borda, motivada por una exigencia del Ejecutivo en materia de una reválida de título que el rector consideró violatoria de las normas vigentes.

Acéfalo el cargo, Vásquez Acevedo volvió al rectorado por tercera vez; desde ese puesto tuvo que superar las consecuencias de la revolución saravista de 1897, que dividió al país, y mantener la neutralidad de la Universidad, lo que cumplió de manera que se ganó el apoyo de universitarios de todas las corrientes, al punto de que, en las elecciones rectorales de 1899 fue propuesta su reelección, encabezando la terna votada por la Sala de Doctores.

Pero entonces gobernaba su antiguo enemigo, “el viejo Cuestas” – así lo llamaba el rector – que había sucedido a Idiarte Borda tras su asesinato, y desconoció el pronunciamiento universitario, lo que provocó la renuncia de varios ministros y manifestaciones y homenajes al rector cesante, aunque no se logró cambiar la decisión del presidente que, además de rencoroso, era empecinado.

Así terminó la carrera universitaria de Vásquez Acevedo – quizá el más importante de los rectores de nuestra Universidad – quien proclamó, con justicia, “... el celo con que he procedido siempre en la defensa de los intereses universitarios, echándome encima odiosidades sin cuento”. Poco después de su muerte, se le rindió un homenaje que incluyó la instalación de su busto al frente de la sala de sesiones del Consejo Universitario; en esa ocasión, uno de los oradores, Juan B. Morelli, sostuvo que Vásquez Acevedo habría podido decir, con justicia, parodiando a Luis XIV, “la Universidad soy yo”.

El busto del gran rector permanece en su lugar y, varios escalones abajo, en el rellano de la escalera que lleva a la puerta del Paraninfo, está el de De María, su antiguo rival.

## **XX. La ley del 8**

Con el ascenso de Batlle y Ordóñez a la Presidencia en 1903, las relaciones entre el Gobierno y la Universidad entran en un período de franca colaboración; el rector Eduardo Acevedo, en su informe del 31 de diciembre de 1905 dice que “...ni una sola de las iniciativas del Consejo Universitario ha encontrado resistencia en el seno del Poder Ejecutivo, y si en algún caso la ha encontrado, ha sido para recibir más desarrollo...”; y el año siguiente, en la ceremonia de colocación de la piedra fundamental del edificio central, Carlos María de Pena reconoce “...la munificencia de los poderes públicos...” ya que “... el Presidente y sus Ministros de Fomento – Juan Capurro – y de Hacienda – José Serrato – no han economizado esfuerzos ni han escatimado recursos para la Universidad y sus Facultades...”

Debe señalarse, sin embargo, que la situación política del país tuvo algunas repercusiones negativas en el funcionamiento de los servicios universitarios; ejemplo de ello fue la destitución resuelta por el Senado de dos destacados profesores de la Facultad de Medicina, Lamas y Morelli, que se habían plegado a la revolución de Saravia en 1904.

Aprovechando el clima de buenas relaciones con el Gobierno y con el propósito de aumentar la autonomía, el rector Acevedo elevó un proyecto que proponía suprimir la intervención legislativa en materia de planes de estudio, duración de carreras y regímenes de examen; el proyecto encontró eco favorable en el Ejecutivo y en el Senado pero se trancó en Diputados por razones

políticas que provocaron incluso una interpelación al ministro Serrato.

Al finalizar el período de Batlle y Ordóñez, con el ascenso a la presidencia de Claudio Williman, quien había sido rector antes que Acevedo, el clima de las relaciones cambió considerablemente.

Williman y su ministro Gabriel Terra tenían concepciones universitarias diferentes a las de Acevedo y el ex ministro Serrato; ya en 1905, siendo Williman ministro de Gobierno, Carlos Vaz Ferreira, que integraba el Consejo Universitario, señalaba en las críticas de Williman a la actuación del rector Acevedo “un propósito deliberado de hostilidad”.

Tras algunos rozamientos – Terra había acusado a Acevedo de actuar “con un absolutismo inexplicable” – en abril de 1907, o sea poco más de un mes después del cambio de gobierno, la crisis desembocó en la renuncia del rector y los decanos de Derecho y Medicina; al expresar la sorpresa del Poder Ejecutivo por esas renunciaciones, Terra criticó duramente al rector renunciante y cuestionó sus criterios relativos a la autonomía y a la centralización de la Universidad: “Agrega V.S. – dice la nota dirigida a Acevedo – que en el mundo entero se manifiesta una tendencia decidida a favor de la reconcentración de las Facultades en una Universidad central, precisamente del modelo de la que funciona en Montevideo, y esta afirmación necesita ejemplos concretos para ser admitida, porque si es cierto que la ley de 1896 unió en Francia varios institutos, verdaderas oficinas dependientes del P.E. en una sola Universidad, también lo es que en aquel país la Universidad no es símbolo de autonomía o independencia porque la dinastía napoleónica creó la Universidad imperial como instrumento evidente del despotismo.” Termina Terra su comunicación en forma bastante agresiva: “No contesto la última expresión de su nota en la que habla de ‘legiones de infecundos que no saben lo que es realizar una obra’, porque no comprendo lo que esa frase significa dentro de la serenidad de espíritu que es dable exigir a un alto funcionario.”

Apartado Acevedo del rectorado, el gobierno se prepara a legislar sobre la organización de la enseñanza superior.

En mayo de 1907, Williman y Terra elevan al Parlamento un proyecto que, tras una discusión de más de un año, se convertirá en la cuarta ley orgánica de la Universidad.

La ley 3425 del 31 de diciembre de 1908 (llamada ley Williman) introduce cambios sustanciales en la organización de la institución. Fue impuesta por el gobierno batllista contra la opinión de la mayoría de los universitarios y supuso limitaciones a la autonomía y debilitamiento de la estructura de la institución. Ese regalo de fin de año del gobierno de Williman, cuyo espíritu tanto mal le hizo – y le sigue haciendo – a la Universidad, fue redactado, defendido y sancionado por hijos ilustres de la casa: su redactor, Gabriel Terra, ministro de Instrucción Pública, había sido profesor en la Facultad de Derecho; su principal defensor en el Parlamento, Francisco Soca, había sido Rector hasta ese mismo año; y Claudio Williman, Presidente de la República, ocupó el rectorado hasta 1904 y volvió a ejercerlo entre el 12 y el 16.

El objetivo principal de la ley fue, según sus autores, la “descentralización”, en la búsqueda de la eficacia en la formación profesional; pero, como lo auguraron algunos de sus críticos, fue un paso, y de no poca importancia, hacia la disgregación de la institución - en las “chacritas” cuya “autonomía” todavía hoy sigue siendo enconadamente defendida - y el debilitamiento del espíritu



universitario.

Ese propósito resulta tanto de la exposición de motivos del Poder Ejecutivo como de la discusión parlamentaria; en la primera, se define a la institución como el “consorcio” de las cuatro Facultades: Derecho, Medicina, Ingeniería y Secundaria, y se propone el desgajamiento de la Universidad de otras dos: Agronomía y Veterinaria (era una sola), y Comercio.

El texto del proyecto original llega a suprimir la figura del Rector (una de las banderas de los reformistas era “terminar con el unicato”); llama con ese nombre a cada uno de los entonces Decanos, que se reunirían en un Consejo, con un presidente denominado “Inspector General de Facultades”. El proyecto tuvo, por supuesto, opositores en el propio Parlamento; entre ellos se destacaron algunos que, como Joaquín de Salterain, si bien eran egresados, no estaban tan vinculados a la Universidad como los principales defensores; señalaron el carácter desarticulador del proyecto, y los vicios del modelo napoleónico: “... la mano férrea de Napoleón suprimió la Universidad, lo mismo que se intenta hacer ahora...”; defendieron la tradición universitaria, la figura de los rectores, y la libertad de los Consejos Universitarios: “... desde que se fundó la Universidad, no ha habido un solo Rector que no haya hecho honor al país; [...] y tan se ha excluido [...] a la política de las cuestiones de la Universidad, que en tiempo de blancos han salido colorados, y en tiempo de colorados, blancos, contra la opinión de la prensa y la opinión de los poderes públicos...”; marcaron la necesidad de mantener la unidad de dirección, porque “.. la Universidad debe ser un lugar donde se enseña la universalidad del saber...”, y el riesgo de que los Consejos de Facultades proyectados, por ser independientes y totalmente separados, terminaran siendo “...poleas locas, manejando partes del tesoro dividido”.

El diputado Carlos Roxlo se sumó a la crítica: “Las universidades dependientes de los poderes políticos, es decir del Poder Ejecutivo, lo que hacen es militarizar el pensamiento”.

Carlos María de Pena, que había sido profesor de Economía Política desde 1876 y se autocalificaba de “escuelero viejo”, criticó las invocaciones a la filosofía spenceriana de división de funciones que hacían los defensores del proyecto, mientras olvidaban que el propio Spencer condenaba la intervención del Estado en las instituciones de enseñanza; recordó que la enseñanza superior “... tiene, además de sus funciones intelectuales, funciones sociales que no piensa abandonar y cuya importancia aumenta todos los días”

También se opusieron ex-rectores: Eduardo Acevedo, Berinduague y, sobre todo, el autor de la ley del 85, Vásquez Acevedo: “... desaparecerá la unidad de la marcha de la Universidad; y desaparecerá más: desaparecerá completamente la personalidad de la Universidad misma”; el proyecto lesiona la autonomía “... obedeciendo a una tendencia funestísima...”

El Rector en ejercicio, De María, transmitió la opinión dominante de la institución: “(el proyecto) dejaba casi suprimida la Universidad de Montevideo...”; opinión dominante, salvo en la Facultad de Medicina, cuyos profesores defendían a rajatabla, contra la mayoría de la opinión universitaria, la autonomía total de su servicio, al extremo de cuestionar las tradiciones universitarias por boca del médico Francisco Soca: “La tradición es el pasado, y el pasado debe morir”.

Pero, contra viento y marea, la ley salió; la máquina del Poder Ejecutivo y del partido gobernante

era una aplanadora; cesaron las autoridades que se habían opuesto, pero muchos universitarios se dispusieron a trabajar en una reforma, que tardaría no menos de medio siglo en concretarse.

Desde el punto de vista de la autonomía, esta ley, además, aumentó la ingerencia del Ejecutivo, sobre todo por la vía de los requisitos de aprobación de actos, más rigurosos que los determinados por la ley del 85; sin embargo estableció, por primera vez, la participación indirecta de los estudiantes en los Consejos, mediante un graduado elegido por ellos.

Con todo, a pesar de los inconvenientes de su nuevo régimen jurídico, la Universidad continuó expandiéndose: se reincorporaron a ella las Facultades de Agronomía, en 1925, y de Veterinaria, en 1933; se crearon las de Odontología y Química en 1929 y la Escuela de Comercio se transformó en Facultad de Ciencias Económicas en 1932.

Asimismo se creó, dentro de la Universidad, la Sección de Enseñanza Secundaria y Preparatoria para estudiantes femeninas, por la ley de 17 de mayo de 1912, cuyo artículo 3º ratifica el nombramiento de profesores por el Poder Ejecutivo “provisoriamente y en forma directa”, pero con una curiosa limitación: “... no se procederá sino sobre la certidumbre de que el agraciado reúna aptitudes pedagógicas probadas.”

## **XXI. La cuestión social y la Universidad**

Vinculada con la afirmación del proceso autonómico, en las primeras décadas del siglo se insinuó en el medio universitario una tendencia que se irá fortaleciendo: la atención a las cuestiones sociales, económicas y políticas del país, fenómeno que fue llamado, en forma algo pintoresca, “la imantación de los problemas de la enseñanza por los problemas sociales”.

Vaz Ferreira se refiere a esa tendencia y sus antecedentes, diciendo: “Nuestras universidades latinoamericanas no fueron focos puramente ideológicos; se calentaron intensamente con los problemas políticos, los hicieron sentir y contribuyeron a la acción; por ejemplo, contra la opresión política, contra los gobiernos despóticos. Y ahora han de calentarse con los problemas sociales...”

La Facultad de Derecho fue el ámbito natural para la consideración de esas cuestiones, particularmente en las cátedras de Constitucional, Administrativo y Economía Política; en 1907, Carlos María de Pena, que en el último cuarto del siglo anterior había propuesto en su cátedra el estudio de los cambios demográficos, del latifundio y del desarrollo comercial e industrial del país, señalaba la misión social de la Facultad y propugnaba la extensión universitaria.

En 1909 Pablo De María, entonces rector, se pronunciaba oficialmente a favor de la democracia y el liberalismo, incluyendo referencias a la situación política española; era coherente con su posición principista expuesta años antes, bajo el gobierno de Idiarte Borda, al que había criticado duramente por la conculcación de la libertad electoral.

Justino Jiménez de Aréchaga, que dictó su cátedra desde 1911 hasta 1918, no se limitaba a exponer la teoría del derecho constitucional; ponía ejemplos prácticos de la aplicación o violación de las normas y solía hacer comentarios sobre la realidad cotidiana, con referencias, por ejemplo, a “... las atrocidades que sostuvieron ayer tales o cuales diputados...” o a los debates de la Cons-

tituyente del 1917.

La creación por ley de la cátedra de Sociología en 1913 y la de la cátedra de Legislación del Trabajo en 1927 reforzaron el estudio de las cuestiones sociales.

De esa manera, la Universidad, además de defender su autonomía, reclamaba su derecho a opinar sobre asuntos que, si bien con un criterio estricto podían considerarse extra académicos, estaban ciertamente vinculados con temas que se enseñaban en sus aulas.

Esa pretensión de la Universidad, que dio motivo en su época a polémicas dentro de la institución y también en el ambiente político, sería reconocida más tarde en el artículo segundo de la actual ley orgánica, que le reconoce competencia para “contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública”.

El ejercicio de esa competencia de opinar sobre cuestiones de interés general ha dado lugar, según Cassinelli Muñoz, “a la cólera de los hombres de partido, síntoma cierto de la utilidad real del trabajo de esclarecimiento de la conciencia colectiva”.

León Cortiñas Peláez, entonces docente de Derecho Administrativo en nuestra Facultad, en su artículo titulado “Entes Autónomos de Enseñanza”, hace una interesante referencia al papel social de las instituciones de enseñanza en los países subdesarrollados: “La enseñanza es un factor primordial en la lucha del Tercer Mundo contra el subdesarrollo, que no es sólo socio-económico sino de las enseñanzas básica y científica. Al respecto, las perspectivas del Derecho Administrativo y la Ciencia de la Administración significan un elemento esclarecedor, habilitando para una visión clara del deber ser del derecho por contraste con las insuficiencias del derecho vigente.”

En otro trabajo, Cortiñas dice que la Universidad “será llevada a la toma de posiciones de vanguardia en materia políticosocial, será el núcleo de las tendencias liberales en el siglo XIX, la gran encrucijada de unión de los movimientos progresistas – especialmente cristianos o marxistas o, a veces, ambos conjuntamente – en el siglo XX... De esta manera, las nuevas ideas filosóficas... comprometerán a la Universidad en una nueva misión que, desbordando el cuadro de sus cometidos clásicos, le permitirá actuar como motor renovador de las instituciones. Así... la Universidad luchará constantemente por ser cada día más autónoma, por cortar todas las ataduras que podrían subordinar su pensamiento y su acción a las fuerzas políticas”. Afirma asimismo la influencia de las doctrinas jurídicas publicistas “...especialmente francesa e italiana, que destacaban que los elementos de autogobierno y de autolegislación son complementarios de la descentralización formal o administrativa estricta” y señala que “...en el caso del Uruguay las transformaciones del orden jurídico permiten seguir con exactitud y comodidad el desarrollo de las instituciones universitarias, ya que las reformas fueron la obra, en gran parte, de juristas o estudiantes de derecho que daban forma jurídica a las aspiraciones de su generación”.

Por otra parte, Alain Touraine reflexiona sobre el papel social de las Universidades, subrayando la importancia del análisis crítico del conocimiento, que integra sus funciones principales y concierne a toda la sociedad, por lo que la preocupación por las cuestiones sociales es, en la sociedad actual, inseparable del concepto mismo de educación superior.

## **XXII. El Congreso estudiantil de Montevideo de 1908**

Los estudiantes uruguayos, inspirados en la organización europea Corda Fratres-Fédération Internationale des Étudiants, celebraron en Montevideo en 1908 el primer Congreso Americano de Estudiantes, al que concurrieron representantes de siete países.

En ese Congreso, en el que tuvieron participación relevante futuros políticos como Baltasar Brum, Eduardo Blanco Acevedo, Santín Carlos Rossi, Rodolfo Mezzera y Héctor Miranda, se plantearon algunas de las ideas relativas a la autonomía y el cogobierno que figuraron diez años después en el manifiesto de la Reforma de Córdoba, algunos de cuyos redactores habían concurrido al Congreso; en particular, se formuló la aspiración de que "...sea llevada pronto a la práctica la representación de los estudiantes en los Consejos Directivos de enseñanza universitaria, por medio de delegados nombrados directamente por ellos y renovados con la mayor frecuencia posible".

Puede afirmarse, pues, que el Congreso de Montevideo fue una instancia precursora en las reformas universitarias que, a partir del manifiesto de Córdoba, se plantearon en varios países de Hispanoamérica.

## **XXIII. La influencia de la Reforma de Córdoba**

La reforma impulsada en 1918 por los estudiantes de la Universidad argentina de Córdoba en 1918 fue una reacción contra el anquilosamiento de las instituciones de enseñanza superior de esa época.

Se ha señalado que las universidades coloniales en la América española tenían un alto grado de autonomía mientras estuvieron gobernadas por Órdenes religiosos; pero su función se limitaba a formar intérpretes de las Sagradas Escrituras y funcionarios para administrar los asuntos públicos. "Así – dice Valle – las universidades se desarrollaron calladas, acumulando saber, reflexionado pasivamente para no hacer olas en la sociedad colonial, de tal manera que al llegar los movimientos precursores de la independencia, las universidades como instituciones fueron las grandes ausentes de los procesos independentistas. Los dirigentes más destacados de la independencia de la América Latina se formaron en academias militares y centros de estudios superiores de Europa".

Lograda la independencia, los nuevos Gobiernos, para apartarse del modelo de las universidades coloniales, fundaron instituciones con el modelo de la universidad napoleónica que, según Tünnermann "...fue, en realidad, la negación de la idea misma de Universidad: sin investigación, sin autonomía, y con la libertad académica bastante menguada, pues las Facultades se regían por programas oficiales impuestos desde el Ministerio de Educación y los profesores eran nombrados directamente por el Ministerio".

La Universidad de Córdoba del Tucumán, nacionalizada a mediados del siglo XIX, conservaba las características de una institución cerrada a los cambios y gobernada por grupos elitistas con el agravante de una gran influencia clerical.

La reforma cordobesa postuló, en cambio, la misión social de la Universidad, la libertad académica, la extensión, la vinculación con la sociedad, la periodicidad de las cátedras, los concursos de oposición y el cogobierno de estudiantes y graduados.

Los principios expuestos en el Manifiesto Liminar del 21 de junio de 1918 influyeron en las reformas universitarias de varios países de la región, comprendido el nuestro.

#### **XXIV. La Constitución de 1918**

Con relación a la consagración de la autonomía de la Universidad debe señalarse que, durante la vigencia de la ley del ocho se sancionó la reforma constitucional de 1918, que dispuso en su artículo 100: "...la instrucción superior, secundaria y primaria [...] serán administradas por Consejos autónomos."

Se trata de una norma de considerable importancia ya que, si bien hasta entonces la Universidad tenía un estatuto de autonomía fundado en una larga tradición, ese estatuto era menos amplio que los que regían en otras instituciones estatales, como el Banco de la República y el Banco de Seguros del Estado.

Dijo con razón León Cortiñas Peláez que durante la vigencia de la Constitución de 1830 la Universidad desarrolló su autonomía "al margen de la Constitución, hasta por encima y en los hechos, contra la Constitución." Y Alberto Ramón Real señaló, con relación al período de la primera Constitución, que "... la descentralización por servicios no estaba prevista [...] y sólo se desarrolló parcialmente, de hecho, en forma precaria e inconstitucional, mediante leyes orgánicas".

Otra etapa empieza en 1918 con ese artículo 100 - redactado por el constituyente Martín Martínez, antiguo dirigente estudiantil - que constitucionaliza a los entes autónomos, incluyendo los de enseñanza.

#### **XXV. La interpretación del artículo 100 y la opinión de la Facultad de Derecho**

La interpretación del alcance de dicha norma (un artículo sin antecedentes y sin historia, según Demicheli) fue objeto de debates en el Parlamento, donde Salterain – asesorado por Vásquez Acevedo, Berinduague, de Pena y Eduardo Acevedo – sostuvo el criterio de autonomía "casi absoluta", dado que "... los políticos no tienen preparación técnica y buscan sólo sus intereses proselitistas..."

Hubo varios intentos legislativos de reglamentación del artículo 100 que buscaron, sin mayor éxito, determinar el alcance de la autonomía; en las comisiones parlamentarias se sostuvo que "... la autonomía en nuestra organización institucional no tiene una significación fija y uniforme, sino que admite variantes que van desde la atribución de facultades amplísimas (la autarquía de los tratadistas italianos) hasta un mínimo que solo impide reformar los actos de la entidad autónoma."

Asimismo hubo criterios encontrados entre las autoridades universitarias y el Poder Ejecutivo; estaba claro que la Universidad debía pasar de su condición de "ente con descentralización ad-

ministrativa moderada”, como califica Sayagués Laso al sistema de las leyes de 1885 y de 1908, a la condición de ente autónomo, pero se discutía el alcance concreto de esa autonomía.

En particular el Consejo de la Facultad de Derecho hizo suyo un informe de Justino Jiménez de Aréchaga y José Pedro Varela que sostenía que “... la Universidad tiene capacidad constitucional para llenar los fines de sus servicios, sin que sea legítima la intervención del Consejo Nacional (nota: se refiere al Consejo Nacional de Administración, en el régimen del Ejecutivo bicéfalo, del que dependía el Ministerio de Instrucción Pública) más que en la medida que determina el artículo 100”; asimismo impugnó el estatuto de recursos administrativos en los que el Consejo Nacional pretendía intervenir, porque, decía la Facultad, ponía “... el gobierno último de la casa, fuera de la casa...” entregándolo a una jerarquía política, no técnica.

Recibida por el Poder Ejecutivo la comunicación de la Facultad de Derecho, se dictó un extenso decreto el 18 de octubre de 1922 por el que el Presidente del Consejo, Juan Campisteguy, y el Ministro de Instrucción Pública, Rodolfo Mezzera, controvirtieron la tesis universitaria.

Es interesante el contenido de este decreto, porque se trata de uno de los pocos documentos en que el Poder Ejecutivo expresa su opinión acerca de la autonomía de la Universidad. A diferencia del criterio de la Facultad de Derecho, el Ejecutivo sostuvo que mientras la ley ordinaria no determinara el alcance y la extensión de la autonomía debían considerarse vigentes las leyes orgánicas de las instituciones declaradas autónomas, entre ellas la Universidad; según los considerandos del decreto, “... es evidente que el largo alegato de la Facultad de Derecho no ha podido demostrar – a pesar de su esfuerzo – que esa y no otra ha sido la mente del constituyente, según se desprende con claridad de la discusión, tantas veces recordada en mensajes y resoluciones”.

El Ejecutivo invocaba, en defensa de su tesis, la interpretación del legislador, ya que dos leyes sancionadas en 1920 habían establecido que el Director de la Escuela de Odontología y los Directores de Liceos, todos integrantes de la Universidad, serían designados por el Poder Ejecutivo, y subrayaba la necesidad de dictar una ley reglamentaria del artículo 100 que “... debería establecer no sólo el límite de las atribuciones privativas de los entes autónomos, sino también limitar la acción del Poder Central en los recursos que se interpongan ante él para cerrarle el camino al poder de reforma del acto reclamado, que sería la muerte de la autonomía”, ya que la actitud asumida por la Facultad de Derecho “... plantea un conflicto que debe ser resuelto por el Honorable Cuerpo Legislativo”.

No obstante, mientras la ley no fuera dictada, y para “... prevenir los inconvenientes y graves perjuicios de un conflicto cerrado...” y dado que “... el Consejo Nacional de Administración es partidario del establecimiento de una franca autonomía universitaria...” se aceptó “... reconocer a la Universidad, en los hechos, una autonomía pedagógica que le permita resolver los problemas relacionados con los planes de estudios, programas, cursos, regímenes de exámenes y reglamentos [...] en el bien entendido que ello no importa desprenderse del control de la legalidad de los actos...”.

Pero el decreto sostuvo una limitación sustancial de la autonomía: “... dentro de la interpretación constitucional adoptada por el Consejo Nacional de Administración no es posible reconocer a la Universidad la autonomía financiera, porque ella podría hacerle incurrir en responsabilidades...”.

Al finalizar los considerandos, el decreto justifica la aceptación parcial de la posición de la Universidad: "... esta solución administrativa está inspirada en el alto propósito de favorecer la vida y el florecimiento de la Universidad, tan estrechamente vinculada al progreso y prestigio del país, florecimiento que se vería detenido si esta corporación adoptara, frente a la resistencia activa que aconsejó la Comisión Asesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, otra resistencia también activa para imponer el acatamiento de su voluntad..."; asimismo acepta que las autoridades universitarias designen el personal docente y técnico, y resuelve elevar mensaje al Legislativo "... adjuntándole todos los antecedentes del conflicto, que se considera grave y urgente..."

A pesar de esa "gravedad y urgencia" el artículo 100 nunca fue reglamentado con carácter general, por lo que el avance de la autonomía se produjo a través de disposiciones dispersas hasta su determinación en la Constitución del 52 y en la ley orgánica del 58.

El concepto de "enseñanza superior" en los textos constitucionales.

La introducción en un texto constitucional de la palabra "superior" para caracterizar un grado de enseñanza, que aparece por primera vez en la Constitución del 18 ("instrucción superior") y se repite en las siguientes ("enseñanza superior"), ha planteado algunas dudas sobre el alcance de ese concepto.

Cassinelli se ha expedido a ese respecto en la siguiente forma: "De enseñanza superior hay que buscar el concepto en los tratadistas de la teoría de la educación, pues la Constitución no trae una definición normativa que imponga un apartamiento del significado técnico de la expresión. Según las doctrinas más recibidas, los caracteres esenciales de la enseñanza superior tocan tres aspectos: en primer lugar, la necesidad de una preparación cultural media para su buen aprovechamiento; en segundo lugar, la preponderancia de los aspectos intelectuales en los estudios; en tercer lugar, la orientación hacia una capacitación del estudiante para la creación independiente".

## **XXVI. Las propuestas de la década de 1920**

En la década del 20 surgieron varias iniciativas tendientes a reforzar la autonomía, como la de la de Luis Alberto de Herrera desde el Consejo Nacional de Administración, que propuso en 1925 que la Universidad volviera a designar su rector como antes de la ley de 1908.

Dardo Regules formuló un planteo a la Facultad de Derecho en 1924, en el que sostuvo que el estatuto de la Universidad "es de incumbencia de una asamblea especial integrada por todos los poderes académicos. Así se organizaban las universidades desde su fundación en la Edad Media [...] La Universidad de tipo napoleónico es la Universidad administrativa. Sólo cuando la Universidad es una oficina pública de la misma jerarquía que una administración de rentas o un instituto de pesca, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo dictan el estatuto y organizan todos los poderes académicos. La verdadera Universidad no puede existir así. Sus bases son: unidad, autonomía, libertad, democracia".

Algunas iniciativas de alcance limitado se convirtieron en leyes, como la 7694 del 14 de febrero de 1924, cuyo artículo 2º estableció: “Los Consejos que integran la Universidad nombrarán en las condiciones establecidas por las leyes, sin intervención del Poder Ejecutivo, todo el personal docente de su dependencia.”

En 1927 el Consejo Universitario rechazó un pedido estudiantil de establecer un nuevo período de exámenes, lo que dio origen a un conflicto en el que intervino el Parlamento: la Cámara de Representantes aprobó un proyecto que recogía la solicitud de los estudiantes; la Universidad protestó defendiendo su autonomía y finalmente el Senado lo rechazó por inconstitucional; la posición de la Universidad fue defendida por el senador y constitucionalista Juan Andrés Ramírez en julio de 1928, quien sostuvo, por primera vez, la tesis de las materias legislativas constitucionalmente delegadas a los establecimientos autónomos, afirmando la incompetencia del Poder Legislativo para legislar sobre asuntos que habían pasado a la esfera administrativa de la Universidad, además de decir que “... el Parlamento no puede ser omnisciente [...] no puede ser educador, gendarme, escuela de música”; según él, la Constitución del 18 había consagrado una autonomía que la Universidad tenía de hecho.

El Poder Ejecutivo, sin embargo, resistía esas ideas, y su vocero, el diario “El Día”, alertaba, en 1927, acerca de los riesgos de una “autonomía excesiva” por lo que “... deben fijarse normas que impidan que la Universidad se convierta en una academia de bolcheviquismo”. Aquí aparece, quizá por primera vez, un cuco que se agitará más tarde, especialmente durante la lucha por ley orgánica del 58.

Dos años después, en 1929, el gobierno varió su posición y el ministro Santín Carlos Rossi – antiguo militante estudiantil – elevó un proyecto de ley orgánica que recogía varias de las aspiraciones de los universitarios; vale la pena señalar que ese proyecto fue discutido por el propio ministro con la recién creada Federación de Estudiantes, a cuya sede concurrió, en una demostración de buen relacionamiento, raras veces repetida por los gobiernos posteriores.

Pero ni ese proyecto de Rossi ni otro presentado por Carlos Quijano, de tenor similar, tuvieron andamio.

Las críticas a la ley del 8 continuaron; en el periódico “El Estudiante Libre” se publicó un artículo titulado “Los males de nuestra Universidad”: “El fracaso de la ley actual fue previsto. La ley vigente por la cual se rige la Universidad fue objeto de grandes esperanzas por parte de quienes la redactaron [...] la Universidad debe ser un todo orgánico orientado según un fin nacional y en 1908 se desvirtuó.”

También Eduardo Acevedo reiteraba sus críticas: “La Universidad debe ser una. Por encima de las necesarias y cada vez más acentuadas especializaciones de las Facultades, hay un núcleo común de principios y métodos que pertenecen a todas las ciencias”; y reclamaba para la institución la unidad y autoridad que la ley del 8 le había arrebatado.

Dardo Regules, que era representante de los estudiantes en la Facultad de Derecho, criticaba duramente la dispersión de los centros universitarios: “La Universidad, como centro de cultura y órgano dirigente de los problemas nacionales, no existe. No se trata de que sea buena o mala. Ple-



nariamente, no existe. Entregada a la obsesión de preparar curadores de enfermos, constructores de casas y defensores de pleitos, deserta de sus fines esenciales y orgánicos, ignorando la vida nacional y social que se desenvuelve imperiosa y ruidosamente frente a sus puertas [...] Podría cerrarse por veinte años, sin que el país sintiera el más leve vacío”.

### **XXVII. La fundación de la Federación de Estudiantes Universitarios**

A fines de la década de los 20, y como consecuencia de una huelga de los estudiantes de derecho y notariado, se celebró un acuerdo entre varios centros estudiantiles que consistió en la fundación de la FEUU – Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay, el 26 de abril de 1929.

Si bien existen antecedentes de intentos de constitución de una entidad representativa del conjunto de los estudiantes desde principios del siglo XX, la FEUU es la primera institución duradera que asumió ese papel, y su importancia radica en que, de esa manera, el orden estudiantil pudo expresarse con una sola voz sobre las reformas que se estaban reclamando, especialmente teniendo en cuenta la fragmentación de los servicios universitarios provocada por la ley del 8.

### **XXVIII. La ley del 34**

La ley (o decreto-ley) 9292 del 2 de marzo de 1934 (llamada ley Abadie por el ministro que la redactó, Horacio Abadie Santos, egresado de nuestra Facultad) respondió en cierto modo a las aspiraciones de muchos universitarios de superar la extrema descentralización establecida por la ley del 8, pero en materia de autonomía incluyó normas claramente opuestas a la opinión de las autoridades de la Universidad, ya que amplió las potestades del Poder Ejecutivo en materia de designación de rectores y decanos.

Esa norma, aprobada por la Asamblea Deliberante – que ejercía la función de Poder Legislativo, en el régimen de facto, desde el golpe de Estado del 31 de marzo de 1933 – fue resistida por la Universidad, y el Consejo de nuestra Facultad rechazó “...la atentatoria resolución de la Asamblea Deliberante que vulnera la autonomía universitaria contra las prescripciones de la legislación y prácticas vigentes...”.

La resistencia tuvo bastante éxito, al punto de que el 9 de marzo, o sea una semana después de su sanción, el gobierno de Terra dictó una nueva norma por la que suspendió la aplicación de las disposiciones relativas a la designación de rector y a la aprobación de planes de estudio.

### **XXIX. El Claustro de 1935**

Como reacción contra el decreto-ley 9292, y en el marco de la resistencia de muchos universitarios – en especial de nuestra Facultad – al gobierno de facto, en abril de 1934 se empezó a preparar una convocatoria del Claustro General de la Universidad, un órgano sin respaldo legal expreso, que se reunió durante ese año y el siguiente y redactó un proyecto de ley orgánica que

concebía a la Universidad como “el conjunto de los institutos de cultura del Estado”, por lo que quedaría integrada por todos los grados de la enseñanza, desde la primaria hasta la superior, incluyendo bibliotecas y museos.

Esa amplísima competencia propuesta por el proyecto mereció muchas críticas, porque transformaría a la Universidad en algo mucho más complejo que una institución docente; llegó a decirse que entre los servicios que absorbería – en una interpretación excesivamente amplia del concepto de “institutos de cultura” – estaría hasta el zoológico de Villa Dolores.

Pero aparte de esas exageraciones, este proyecto del Claustro fue elogiado porque restauraría la autonomía, amenazada por el decreto-ley del 34.

Este proyecto tuvo, además, la particularidad de haber sido el primero elaborado en el seno de la propia Universidad; todos los anteriores se habían originado en el Poder Ejecutivo o en el Parlamento.

Las normas que contiene en materia de autonomía y de cogobierno y el alcance de las competencias de la institución revelan ese origen y el espíritu de sus redactores, que habían sido jóvenes defensores de los principios de la reforma de Córdoba.

En el informe elaborado por la comisión nombrada por el Claustro para la redacción de lo que se llamó “Estatuto Universitario”, integrada por Lincoln Machado Ribas y Eugenio Petit Muñoz, se defienden principios como el de la competencia de la Universidad para intervenir en la determinación de su propio régimen jurídico y el de pronunciarse sobre cuestiones sociales más allá de lo estrictamente académico; con relación a este último aspecto, los redactores señalan “...los gestos de rebeldía cívica de estudiantes y profesores que han transformado a universidades enteras en baluartes armados contra las dictaduras que pretendieron sofocarlas, como la Universidad de Madrid en los tiempos finales de la monarquía española, o las de Santiago de Chile y La Habana que fueron, respectivamente, factores decisivos en la caída de Ibáñez y Machado.” También se recuerda la resistencia de la Universidad de Montevideo contra los desbordes de Santos, de Idiarte Borda y de Terra.

Las labores de ese Claustro tuvieron en cuenta las transformaciones del modelo de Universidad que se desarrollaron en la América Latina en el período de entreguerras y que Darcy Ribeiro denominó “Universidad necesaria”, destinada a incidir sobre la sociedad con su autoridad técnica y científica.

El proyecto de estatuto del Claustro del 35 no recibió aprobación legislativa, pero muchos de los criterios de esa asamblea relativos a la autonomía y el cogobierno serían recogidos por la ley orgánica que tardó en sancionarse más de dos décadas.

### **XXX. La constitución de 1942 y el reconocimiento de la autonomía**

Después del llamado “golpe bueno” del gobierno de Baldomir y la reforma constitucional de 1942, no volvieron a plantearse nuevos problemas con relación al reconocimiento de la autonomía de la Universidad.

Las administraciones siguientes admitieron en la práctica la aplicación del sistema de proposición de candidatos por las autoridades universitarias establecido por la ley del 8; ejemplo de ello es el mensaje del presidente Amézaga – quien había integrado el Consejo de la Facultad de Derecho – enviado a la Asamblea General en 1945: “El P.E. actual [...] se ha resistido a dictar los actos administrativos preceptuados por las leyes orgánicas de la Universidad, que cercenan arbitrariamente la autonomía del servicio público de la enseñanza superior en forma contraria a la Constitución.”

### **XXXI. La Constitución de 1952**

El proceso de constitucionalización de la autonomía y el cogobierno de la Universidad, iniciado en 1918, culminó en la reforma de 1952, en la que, con mejor técnica jurídica, se reguló la organización de los entes autónomos.

Desde el comienzo del funcionamiento de estos organismos, particularmente en el ámbito comercial, industrial y financiero del Estado, había crecido su grado de politización, por lo que la regulación constitucional de los entes, influida por esa politización, suponía el riesgo de que los establecimientos de enseñanza pública fueran afectados por el reparto político, ya que el proyecto original de reforma constitucional no excluía a los entes de enseñanza de ese criterio general.

Por ello, para evitar ese riesgo, la Universidad, bajo el rectorado de Leopoldo Agorio, reclamó la inclusión de una norma especial en la Constitución proyectada; esa reclamación fue apoyada por una huelga general de los estudiantes en 1951, que resultó exitosa, y así se llegó al texto finalmente aprobado.

En efecto, los constituyentes dividieron la sección XI, “De los entes autónomos y de los servicios descentralizados”, en dos capítulos: uno para los industriales y comerciales y otro para los de enseñanza.

El segundo capítulo comienza con el artículo 204 (actualmente 202, tras la reforma de 1967) cuyo primer inciso establece: “La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos”.

En doctrina se ha criticado la inclusión de la palabra “regidas” por no ser de recibo doctrinario, aunque reconociendo que no altera el sentido tradicional que viene del artículo 100 de la Constitución del 18, que emplea la palabra “administrada”; sin embargo, esa expresión “regidas” fue propuesta por el Claustro de la Universidad, por considerarla más fuerte que la expresión “administrada”.

Debe señalarse que la norma referida, al establecer “...por uno o más Consejos...” deja abierta la posibilidad de que toda la enseñanza pública esté a cargo de un solo ente, que, en virtud de su carácter de “ente necesario” por ser el único de creación constitucional, no podría ser otro que la Universidad; por esa razón, la ley podría consagrar algo parecido al “poder cultural” que concibieron los claustristas de 1935.

El segundo artículo de este capítulo, el 205 (actualmente 203) establece: “Los Consejos Directivos de los servicios docentes serán designados o electos en la forma que establezca la ley san-

cionada por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara. El Consejo Directivo de la Universidad de la República será designado por los órganos que la integran, y los Consejos de sus órganos serán electos por docentes, estudiantes y egresados, conforme a lo que establezca la ley sancionada por la mayoría determinada en el inciso anterior.”

La norma del inciso segundo, además de establecer la autonomía en lo relativo a la designación de autoridades y el régimen de cogobierno, confiere a la Universidad el carácter de lo que se ha llamado “ente necesario”; todos los demás entes autónomos fueron creados – y podrían ser disueltos – por ley ordinaria; de ahí su carácter contingente; la Universidad, en cambio, tiene rango constitucional – Alberto Ramón Real subraya que “es el único ente autónomo que tiene garantía constitucional de la elección de sus autoridades” – y su autonomía y cogobierno no pueden afectarse, en lo sustancial, sino mediante una reforma de la carta magna.

Además se consagró en la Constitución una norma que confiere a los entes de enseñanza lo que la doctrina ha llamado “especie de función co legislativa” al establecerse en el inciso 3 del artículo 204: “Los entes de enseñanza pública serán oídos, con fines de asesoramiento, en la elaboración de las leyes relativas a sus servicios, por las Comisiones Parlamentarias. Cada Cámara podrá fijar plazos para que aquéllos se expidan.” Esta norma constitucional fue aprovechada para la elevación del proyecto de Ley Orgánica que sería aprobado en 1958.

La última innovación destacable de la Constitución del 52 con respecto a los entes de enseñanza consiste en una delegación legislativa por mandato constitucional, que recoge la tesis de la autolegislación defendida por Ramírez en 1927, y está establecida en el inciso 2 del artículo 206: “Dichos Consejos establecerán el estatuto de sus funcionarios de conformidad con las bases contenidas en los artículos 58 y 61 y las reglas fundamentales que establezca la ley, respetando la especialización del ente”.

De la enumeración de estos cambios resulta un gran avance en la autonomía de la Universidad, sobre todo si se tiene en cuenta los pocos años transcurridos desde los últimos enfrentamientos con el Poder Ejecutivo y el Parlamento.

Cortiñas Pelaez señala que “El capítulo II de la sección XI de la Constitución de 1952 constituye no sólo uno de sus aportes más originales, sino un ejemplo de cómo el marco jurídico, ajustado a tiempo, puede convertirse en importante factor del desarrollo cultural, factor a su vez del desarrollo económico”, y subraya la doble relevancia, socio-económica y jurídica, de la enseñanza en el Uruguay. Asimismo dice que “...de este modo, la Constitución de 1952, tan aguda y brillantemente combatida – en sus aspectos políticos – por dos ex-profesores de nuestra Universidad, Regules y Ramírez, consagra, por primera vez en el mundo, a nivel constitucional, el cogobierno estudiantil y la autonomía universitaria, dos ideales de nuestra enseñanza superior que precisamente ellos, en forma inigualada, habían contribuido a arraigar en la conciencia pública. El movimiento latinoamericano de la Reforma Universitaria alcanza así una consagración positiva, que tendrá necesariamente amplias y fecundas repercusiones en la segunda mitad de nuestro siglo XX. Este autogobierno de la Universidad...se completa...culminando una evolución sostenida durante más de un siglo”.

Sin embargo, el proceso no estaba realmente completo; faltaba la ley prevista por el artículo 205, que se convertiría en la sexta ley orgánica de la Universidad.

### **XXXII. El proceso de elaboración de la ley del 58**

Con anterioridad a la aprobación de la Constitución de 1952, en agosto de 1945 la Universidad elaboró un anteproyecto de Ley Orgánica que el Parlamento empezó a considerar, hasta que en 1949 la Universidad solicitó la suspensión de su estudio por haber surgido discrepancias sobre el mismo en los cuerpos universitarios.

A partir de la vigencia de la nueva Constitución, se constituyó en la Cámara de Representantes una Comisión Especial encargada de estructurar un proyecto de Ley Orgánica para la Universidad de la República. El 1º de julio de 1952 dicha Comisión solicitó, por intermedio del Ministerio de Instrucción Pública, la opinión de la Universidad, formulada en un proyecto.

Las autoridades de la Universidad se abocaron entonces a la redacción de ese proyecto, para lo que convocaron a los tres órdenes que iniciaron su consideración en los Consejos de Facultades y en los Claustros, bajo los rectorados de Leopoldo Agorio, hasta 1956, y de Mario Cassinoni en adelante.

Además de la adaptación a las nuevas normas constitucionales, la formulación del proyecto de Ley Orgánica tendió a una reestructuración de la Universidad, la redefinición de sus funciones, con énfasis en la investigación científica – en una demorada aplicación de la formulación de Guillermo de Humboldt para la Universidad de Berlín en 1810 sobre el binomio docencia-investigación – y la modificación de sus órganos de gobierno; Cassinoni definió esa reestructura como “un reencuentro de la Universidad tras cinco décadas de desintegración causada por la autonomía que de hecho habían alcanzado las Facultades, tal como habían previsto quienes se opusieron a la sanción de la ley de 1908”.

En el mismo año 58, el rector Cassinoni impulsó la integración con otras instituciones universitarias mediante el dictado de Cursos de Verano, coordinados con las universidades de Buenos Aires y de Santiago de Chile, que se desarrollaron en los años sucesivos. En la misma época, el chileno Benjamín Viel proponía medidas integradoras similares para varios países de la América del Sur, diciendo que el idioma español sería el equivalente al latín en las universidades medioevales, para facilitar la integración de los conocimientos.

“En el Montevideo de 1958 – según Blanca París – se preanunciaba el espíritu que animó a las generaciones universitarias europeas, norteamericanas y latinoamericanas de 1968”.

El 14 de mayo de 1958, el Ministro de Instrucción Pública, Clemente Ruggia, elevó a la Cámara de Representantes el proyecto aprobado por el Consejo Directivo de la Universidad, presidido por el Rector Mario Cassinoni, en las sesiones celebradas el 11 de noviembre de 1957, y el 19 de marzo y 7 de abril de 1958, o sea después de casi seis años de discusión.

En la exposición de motivos la Universidad expresó que el proyecto era resultado de muchas consultas y que el proceso había sido dilatado pero fecundo “...en cuanto ha finalizado en el

acuerdo de una señalada mayoría de profesores, estudiantes y egresados”. “La Universidad aspira a una ley que precise sus actuales funciones y haga de ella un instituto armónico. Actualmente sólo la sirven disposiciones incompletas, truncas, desconexas, como consecuencia de segregaciones, incorporaciones y de la ampliación progresiva de su autonomía que culminó en la redacción de un capítulo especial en la Constitución vigente... El proyecto atribuye al organismo encargado de la docencia superior algo más que la simple, aunque trascendente, formación de profesionales. La Universidad debe defender y acrecentar la cultura, para lo 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 defensa. Debe estudiar los problemas de índole general y propender a su comprensión pública; afirmar los valores morales y los principios de justicia y bienestar social”. Debe formar a sus alumnos para que egresen “...como hombres capaces de actuar dignamente y de propender a las exigencias solidarias de la comunidad”.

En la exposición de motivos se hizo referencia a la ley de 1908 “...que se proyectó en nombre de una exagerada autonomía técnica [...] Llegó en ese entonces a pensarse en la supresión del órgano central, lo que felizmente no ocurrió [...] En nombre de la especialización, la Universidad perdió, como en ninguna otra parte del mundo, su unidad”.

Por esa razón, el proyecto estableció la competencia exclusiva del Consejo Directivo Central para la elaboración de los presupuestos que debían proponer los Consejos de las Facultades, y suprimió el adjetivo “Directivos” que calificaba a estos Consejos, para subrayar que la dirección general de la Universidad correspondía a las autoridades centrales.

Justino Jiménez de Aréchaga señaló, como mayor mérito del proyecto, “una firme reacción contra el feudalismo universitario, que ha hecho hasta ahora de nuestra Universidad una unión laxa de Facultades que se ignoran recíprocamente”.

Debe señalarse que en 1908 la Universidad constaba de tres Facultades, y en 1958 había diez, con unos 14.000 estudiantes.

En agosto se expidió el Ministerio en términos generalmente favorables, en un informe en que señalaba “...la autonomía [...] que traducen las nuevas normas constitucionales que llevan a su más alto grado la tradicional autonomía reconocida y aplicada [...] La gravitación que en el ámbito de la cultura y de la formación ciudadana ejerce la Universidad, fundamentalmente en los países de América, hace que su misión trascienda de los límites de la preparación meramente profesional para incidir en la vida entera de la colectividad, conformando una conciencia social inspirada en los más altos ideales de la vida cívica, política y ética de la República”.

El 16 de setiembre empezó la consideración del proyecto en la Comisión de Legislación de Diputados.

El 58 era año electoral; faltaba poco más de dos meses para los comicios nacionales – en los que el Partido Colorado sería derrotado después de 93 años de gobierno – y la discusión parlamentaria se tiñó inevitablemente con elementos de política partidaria, lo que se reflejó asimismo en las campañas de prensa, a favor y en contra del proyecto.

Por otra parte, a medida que la discusión avanzaba, aumentaba la movilización estudiantil que se convirtió en la más nutrida de la historia del estudiantado uruguayo.

También es cierto que, desde el punto de vista técnico, se trataba de un asunto complejo; baste señalar que la aprobación del proyecto suponía la derogación total de 54 leyes y parcial de otras 8.

Como aportes a la discusión parlamentaria, la Comisión de Diputados recibió a una delegación de los estudiantes y a varios profesores, en su mayoría de la Facultad de Derecho: Adolfo Gelsi Bidart, Eduardo Jiménez de Aréchaga, Juan José Carbajal Victorica, Héctor Barbé Pérez, Lincoln Machado Ribas y Juan Llambías de Azevedo.

En la discusión parlamentaria se admitieron las normas relativas a la autonomía, porque coincidían enteramente con las constitucionales; a ese respecto, Gelsi Bidart destacó lo significativo de la autonomía universitaria "...lo mejor sería, como ocurre en tantos países europeos y americanos, Universidades totalmente al margen de la organización general del Estado, Universidades totalmente libres, como fueron por otra parte las Universidades en su creación, como las de la Edad Media, que tenían una absoluta autonomía frente al Estado, que paralizaba su acción ante sus puertas". El profesor Spencer Díaz recordó que durante la huelga de 1951 se había afirmado que "...la Universidad no tiene más derecho a su autonomía que cualquier ente autónomo..." y rechazó esa afirmación: "La Universidad tiene un título a su autonomía completamente distinto a los demás entes autónomos. Tanto es así que considero que una Universidad libre y autónoma es condición indispensable en la sociedad..."

En cambio se cuestionaron algunas normas relativas al cogobierno, porque en esta materia la Constitución sólo establecía el principio de la participación de docentes, estudiantes y egresados y dejaba librada a la ley la reglamentación de la proporción de esa participación.

La proporción de la participación de los órdenes en los cuerpos de gobierno había dado motivo a diferencias, incluso a enfrentamientos, en la propia interna universitaria. Los estudiantes habían defendido la participación tripartita igualitaria, lo que no fue admitido por los docentes; al final, por la vía de una transacción, se acordó una participación mayoritaria de los docentes, pero en términos tales que se aseguraba un cierto equilibrio, que evitaba la posibilidad del veto por resolución de uno solo de los órdenes.

Sin embargo, a pesar del acuerdo interno, la cuestión volvió a discutirse en el Parlamento, a donde concurrieron docentes que no estaban de acuerdo con la solución transaccional y reclamaban un claro predominio de su orden, posición que fue apoyada por algunos legisladores. Llegó a decirse por Machado Ribas que "el profesor es el productor y los estudiantes son los consumidores" y que los estudiantes actuales son como "...los marquesitos del siglo XVIII que hacían despedir al maestro impertinente que los hacía trabajar todo el día..." y que estos estudiantes "...recurren a la opinión pública y hasta el sabotaje y al escándalo para colocar al profesor en situación de inferioridad".

Por otra parte, en favor de la participación estudiantil en el cogobierno se recordaron expresiones de Vaz Ferreira: "Los estudiantes son los que padecen 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”.

Con el mismo propósito, el diputado Arturo Dubra citó a Ortega y Gasset: “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 [...] Es absurdo que se considere el edificio universitario como la casa del profesor, que recibe en ella a sus discípulos, cuando debe ser lo contrario: los inmediatos dueños de la casa son los estudiantes, completados en cuerpo institucional con el claustro de profesores”.

También se discutió el concepto de “estudiante”: desde la afirmación un tanto caricaturesca de que es estudiante “...aquel que ha dado un examen o un curso y lo mantiene hasta que se reciba o se muera”, hasta la cita de Goethe: “Estudiante es aquel que realiza un esfuerzo constante”.

Se habló asimismo de requerir mínimos de escolaridad para los representantes estudiantiles; a este respecto, el diputado Frías Pérez señaló su discrepancia “...con la regulación que se pretende hacer por ley de las condiciones exigidas para ser elector y elegible en el orden estudiantil [...] por entender que toda esta materia debe quedar reservada a la ordenanza y debe ser regulada por la propia Universidad”.

Se señalaron también ciertas carencias de las que padecía, a juicio de algunos legisladores, el proyecto universitario, con relación a dos cuestiones: el posible aporte económico de los egresados – asunto vinculado con la autonomía financiera – y la descentralización.

Acerca de la primera cuestión se dijo que la ley debería establecer que la Universidad “...tratará de forjar en sus egresados la conciencia de que es el pueblo quien le ha costado los estudios y de que si ha obtenido un título profesional se debe a la contribución de todo el pueblo, para que el profesional sienta eso mañana [...] y sepa que el almacenero, el obrero, el hombre sin trabajo, han contribuido a la realización de su carrera mediante su contribución pecuniaria”.

Con relación a la descentralización se expresó el deseo de que “...alguna disposición amparara ese movimiento que ha comenzado con acierto en el interior del país, que se ha dado en llamar descentralización universitaria, esos cursos experimentales que se han realizado en el interior de la República...”

Ninguna de esas dos aspiraciones fue, en definitiva, recogida por la ley, pero con el correr del tiempo se creó el actual Fondo de Solidaridad, que establece la contribución económica de los egresados para la financiación de becas, y se estableció una red de centros universitarios en el interior del país, cuyo embrión habían sido los cursos de Derecho que se habían iniciado en Salto poco tiempo antes de la sanción de la Ley Orgánica.

Otro motivo de rispidez consistía en que algunos parlamentarios criticaban duramente las movilizaciones estudiantiles que reclamaban una aprobación del proyecto “a tapas cerradas”; sin embargo esa posición de los estudiantes fue acompañada por Jiménez de Aréchaga con sólidos argumentos: “Venimos a esta Comisión a respaldar un pedido de toda la Universidad en el sentido de la consideración inmediata, de la aprobación a libro cerrado del proyecto [...] Cuando se pide a una Comisión Parlamentaria una fórmula de esta naturaleza, hay necesidad de justificarla... Hay



dos motivos por los cuales este proyecto merece ese tratamiento excepcional; primer motivo: es una codificación; segundo motivo: es una transacción entre los distintos órdenes [...] se corre el riesgo de perder su unidad, su armonía, el equilibrio de las fuerzas, en caso de ser sometida al trámite normal de la elaboración de leyes [...] fue elaborado como un código [...] por universitarios distinguidos, Sayagués Laso, Couture, Mezzera Álvarez [...] y no se han oído voces discrepantes desde la Universidad contra este proyecto, Universidad que tiene reflejados en su seno todos los matices de la opinión del país, filosófica, política, religiosa [...] de modo que es una garantía para el Parlamento en cuanto a que esta Ley Orgánica consulta el interés general”.

El Decano de Derecho, Rodolfo Mezzera Álvarez dio una opinión coincidente: “No es excesivo decir que el proyecto responde a un consenso general de todos los universitarios”.

A pesar de los argumentos referidos, la mayoría de la Comisión parlamentaria, integrada principalmente por legisladores del Batllismo, propuso modificaciones significativas al proyecto universitario.

Hubo un informe en minoría, suscripto principalmente por diputados del Partido Nacional, que apoyó el proyecto de la Universidad; el redactor de este informe, diputado Rafael Frías Pérez, expuso además en el plenario de la Cámara sus argumentos para acompañar el proyecto original.

Las modificaciones propuestas por el informe en mayoría fueron de tal entidad que el 6 de octubre la Comisión de Diputados, también en mayoría, redactó y envió a la Universidad un proyecto sustitutivo; el mismo día, el Consejo Directivo contestó a la Comisión parlamentaria, expresando su rechazo al proyecto sustitutivo, que juzgó inaceptable, porque “constituye una fórmula legislativa completamente distinta de la elaborada por la Universidad [...] de los 75 artículos del primero solamente 25 han permanecido sin recibir enmiendas [...] destruye la unidad orgánica del proyecto [...] altera el equilibrio de las fórmulas de gobierno [...] y lesiona gravemente la autonomía”.

Ante el riesgo de que el proyecto de la Universidad fuera sustituido, y habida cuenta de que pocos días después empezaba el receso parlamentario, los estudiantes declararon la huelga por tiempo indeterminado, se incrementó la movilización con la ocupación del edificio central de la Universidad – fue la tercera ocupación después de las de 1930 y 1933 – y los de varias Facultades, y se recibió el apoyo de los gremios de estudiantes de la enseñanza media, que ocuparon varios liceos, y de muchos sindicatos obreros, que estaban en campaña por la ley de seguro de paro.

La movilización estudiantil, criticada por los políticos y varios órganos de prensa, fue apoyada, en cambio por los dirigentes de buena parte de los sectores de la oposición.

El 13 de octubre, la Cámara de Representantes, por amplia mayoría, aprobó el proyecto propuesto por la Universidad, con modificaciones poco importantes. Dos días después, el Senado, tras una deliberación mucho más breve que la habida en Diputados, y con el Palacio Legislativo rodeado por una multitud – las crónicas hablan de 80.000 personas – le dio sanción definitiva, sin ninguna modificación. El Poder Ejecutivo la promulgó el día siguiente.

Con relación a nuestra Facultad, en la ceremonia de apertura de cursos del siguiente año 1959, el Decano Mezzera Álvarez se referiría a las críticas formuladas con relación al proceso de aprobación de la ley, diciendo “...entiendo que erraban lamentablemente quienes se complacían en se-

ñalar una desproporción entre la conquista de la ley y la agitación que para lograrla bullía apasionadamente en todos los centros universitarios”, y expresaba que, aunque “...estoy muy lejos de pensar que la nueva Ley Orgánica pueda constituir la panacea [...] estoy firmemente convencido del beneficio que derivará de la participación diaria, directa y personal de los mismos jóvenes en el funcionamiento de los organismos universitarios y, de modo especial, en sus Consejos Directivos...” y agregaría que en la tarea de renovación de la vida de la Universidad, que hay que encarar “...descartando buena parte del materialismo y del formalismo que envenenan a la sociedad contemporánea [...] debe corresponder un papel decisivo a los estudiantes y profesores de Derecho”.

### XXXIII. La sexta Ley Orgánica

La ley 12549 del 16 de octubre de 1958 es la sexta y vigente; fue dictada en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 203 de la Constitución del 52 y recoge los criterios de autonomía y cogobierno resultantes de la evolución constitucional; su larga elaboración respondió a una reacción contra los criterios descentralizadores de la ley del 8, que se inició apenas aprobada ésta. La ley del 58 recogió muchas de las propuestas del Claustro del 35, entre ellas la relativa a la incorporación de los egresados al cogobierno; desechó, en cambio, otras, como la reincorporación de la enseñanza secundaria, que había sido segregada de la Universidad por la ley 9523 del 11 de diciembre de 1935.

Su texto consagra una interpretación extensiva de la norma constitucional, siguiendo, según Cortiñas, un criterio jurisdiccional de la Corte Suprema de los Estados Unidos de que, cuando existe más de una interpretación plausible del texto constitucional, la ley reglamentaria no puede ser tachada de inconstitucional por adherir a una de esas interpretaciones.

Su primer capítulo, de disposiciones generales, establece dos principios paralelos: la más amplia autonomía y la libertad de cátedra, así como la más amplia libertad de opinión y crítica de todos sus integrantes, en todos los temas, incluso aquéllos que hayan sido objeto de pronunciamientos expresos por las autoridades universitarias.

En lo relativo a las competencias de la institución se reconoce que el servicio social de la enseñanza pública superior desborda los límites clásicos pues incluye una misión sociopolítica: “... 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”.

Se consagra la descentralización administrativa en su grado máximo y la descentralización legislativa, o sea el poder de autolegislación mediante reglamentos denominados “ordenanzas”, que, según Cassinelli “pueden regular su materia *praeter legem* y no sólo *secundum legem*”, lo que constituye, como dice Real, “... un descenso de materias del ámbito regulador de la ley al poder normativo propio de la institución [...] respecto de los estatutos de funcionarios, creación y supresión o fusión de Facultades y aprobación de planes de estudio” y convierte a la Universidad en

el establecimiento público más autónomo del derecho administrativo nacional.

Con relación a la integración de sus órganos se establece el cogobierno de los tres órdenes, docentes, egresados y estudiantes, no en proporciones iguales como lo había propuesto el Claustro del 35, sino con un predominio del orden docente; los estudiantes, que habían defendido la representación igualitaria, aceptaron, a vía de transacción, el texto sancionado, que tiene la virtud de asegurar la imposibilidad del veto de cualquiera de los órdenes, así como el necesario acuerdo de por lo menos dos de ellos para adoptar resoluciones.

La inclusión del orden estudiantil no sólo como elector sino como elegible fue defendida por los redactores de la ley, todos ellos docentes de la Facultad de Derecho, como culminación de un proceso que arrancaba de la Sala de Bachilleres de la Universidad Vieja. El decano Eduardo Couture lo explicaba a un visitante europeo de esta forma: “Se tiene la costumbre de no concebir el papel activo de los estudiantes en la Universidad, más que como el de gente ruidosa y de una agresividad destructora. Pienso que se presta demasiada atención a las declaraciones resonantes que conciernen a temas político-sociales, mientras que se olvida que esta legítima expresión de ideas y sentimientos juveniles se acompaña con un trabajo constante, pleno de madurez y de responsabilidad, en el seno de los diferentes órganos del gobierno universitario. Somos conscientes de la originalidad de nuestra fórmula en el derecho público comparado; sin embargo, ella no es el resultado de una improvisación, sino el fruto seguro de una evolución lenta y progresiva, que ha sabido ganar el respeto y hasta la admiración de profesores y egresados que comprueban, en torno a la mesa de sesiones, el espíritu consciente y abnegado de los estudiantes”.

Cortiñas Peláez, en la conclusión de su obra “La nouvelle structure administrative de l’Université en Uruguay” concuerda con Couture y señala: “La nueva estructura universitaria del Uruguay no es una improvisación: es una etapa destacada de una evolución constante y segura, en la cual las transformaciones se presentan como la realización progresiva de una construcción racional y armónica; [...] el orden jurídico uruguayo continúa firmemente un proceso democrático caracterizado por la adopción de fórmulas e instituciones originales en el marco del derecho público comparado”.

Real, en una conferencia de diciembre de 1958, resume el significado de la sexta ley orgánica, desde el punto de vista de la autonomía: “... prácticas autonómicas que define y consolida, problemas discutibles que resuelve a favor de la autonomía, y nuevas competencias universitarias que implican otras tantas ampliaciones del ámbito de la auto-administración institucional, en detrimento de la intervención de los poderes gubernativos del Estado”.

Al consagrar el autogobierno, la ley completa el proceso de descentralización; como dice Cortiñas Peláez en su citado trabajo sobre los entes de enseñanza: “De nada valen las especulaciones jurídicas puras, desencarnadas de la realidad; de nada sirve caracterizar la descentralización mediante el juego combinado de poderes jurídicos y de contralor, si hay una tercera variable, verdadera piedra de toque de la descentralización, que no es tenida en cuenta. El elemento decisivo para la existencia de la descentralización es el autogobierno; sólo puede hablarse jurídicamente de órganos no centrales cuando éstos no dependen políticamente de los órganos centrales, cuando la designación o elección de sus autoridades surge sólo del órgano no central, que sólo así

merece ser calificado de descentralizado”.

La ley vigente ha permitido incluso lo que se ha calificado de descentralización de la función gubernativa en sentido estricto, ya que en la práctica la Universidad tiene el control de sus relaciones exteriores, según una ordenanza que veda la relación con países sometidos a regímenes dictatoriales.

Los únicos controles sobre la actividad de la Universidad son los del Poder Ejecutivo, relativos a su poder de destitución con venia del Senado, la acción de nulidad ante el Contencioso Administrativo, la competencia del Tribunal de Cuentas, y las demandas reparatorias ante el Poder Judicial.

Quedó y sigue quedando sin lograrse la autonomía financiera total, aunque en el año anterior a la sanción de la actual ley orgánica, la ley de presupuesto 12376, de 31 de enero de 1957, estableció para la Universidad el régimen de partidas globales, que significó un avance en esa materia, al permitir una mayor discrecionalidad en el uso de los recursos.

De todos modos, la Universidad llegó, como dice Cortiñas Peláez, “a un grado notable de descentralización y autogobierno, por un esfuerzo constante que es un triunfo de la perseverancia y de la fe puestas al servicio de una construcción de la razón”.

La aplicación de la ley desde los años transcurridos a partir de su vigencia, muestra, sin embargo, aspectos negativos; uno de los más relevantes consiste en que los propósitos centralizadores de sus redactores no pudieron, en gran medida, concretarse; el espíritu de 1908 sigue pesando, al extremo de que el historiador norteamericano Mark Van Aken, que escribió sobre el movimiento estudiantil uruguayo en 1964, o sea tras varios años de vigencia de la ley actual, al comparar a nuestra Universidad con las de su país, sostiene que “... Poliuniversidad más que Universidad podría ser el término apropiado para denominar esta alianza laxa de facultades autogobernadas”.

#### **XXXIV. La defensa de la autonomía a partir de 1958**

Consagradas las autonomías administrativa y técnica en las normas legales, los conflictos de la década de los 60 tuvieron que ver principalmente con la retaceada autonomía financiera, ya que el grueso de los recursos provenía del presupuesto nacional, por lo que periódicamente los universitarios, y en especial los estudiantes, debían movilizarse en reclamo de mejores ingresos.

También se dieron episodios de resistencia a resoluciones del Gobierno, como la aplicación de Medidas Prontas de Seguridad impuestas con la intención de conjurar la agitación social o la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba en 1964, que dieron lugar a enfrentamientos con la policía y cercamiento de locales universitarios.

En 1965 la situación económica del país se agravó y la Universidad vio retaceadas las entregas de recursos, ya aprobados por el Parlamento, lo que llevó a declarar al Decano de Derecho Saúl Cestau en el CDC que no podía mantenerse al funcionariado sin pagar los sueldos y que “...el país está al filo de la navaja y las instituciones que nos rigen, buenas o malas, están en un grave peligro...”.

En 1967, la Comisión de Cultura de la Universidad organizó un seminario sobre estructura

universitaria en el que tuvo un papel protagónico el antropólogo Darcy Ribeiro, fundador de la Universidad de Brasilia, exiliado entonces en nuestro país, quien planteó los problemas que la escasez de recursos causaba, derivando en "...la inadecuación de la estructura de nuestras universidades para el ejercicio de sus funciones [...] en consonancia con las nuevas exigencias científicas, técnicas y sociales", y la necesidad de defender la autonomía, destacando la experiencia del Uruguay, donde se había formado "...un núcleo nacional de pensamiento y proselitismo progresista..." que conciliaba "...el carácter oficial de las universidades públicas con la capacidad de no reducir las a meras agencias gubernamentales".

En ese seminario el docente de nuestra Facultad Rufino Larraud señaló la necesidad de una mayor autonomía financiera, dada la mala remuneración y la baja dedicación docente, la carencia de locales y la ausencia de labor de investigación.

La escasez de recursos obligaba a los servicios a buscar financiación externa, lo que se tradujo algunas veces en la celebración de convenios con instituciones extranjeras que imponían proyectos de investigación alejados de los intereses nacionales, como el célebre caso de los camalotes en la Facultad de Agronomía, financiado por los Estados Unidos, a quienes le interesaba el tema por su estrategia en la guerra de Vietnam. Además, esos convenios solían ser celebrados por los servicios, sin conocimiento de las autoridades centrales, lo que frustraba los intentos de centralización que habían sido el propósito de los impulsores de la ley del 58.

En febrero de 1967, el General Gestido, presidente electo, fue recibido por el CDC, presidido por el rector Maggiolo, lo que dio esperanzas de una mejoría en el relacionamiento con el poder político, pero pocos meses después, con el ascenso de Pacheco a la muerte de Gestido, la situación empeoró.

En marzo de 1968, la Universidad repudió las arbitrariedades de la Policía que, según Cestau "...atentaban contra la libertad, el decoro y la integridad de los ciudadanos", y en agosto protestó por el registro efectuado en varias Facultades; el Ministro del Interior, Eduardo Jiménez de Aréchaga – que había tenido tan destacada participación en el proceso de la Ley Orgánica – respondió a los reclamos pidiendo la destitución del CDC en pleno, lo que no llegó a concretarse.

El retaceo de las entregas de partidas presupuestales se agravó, a tal punto que el Rector declaró que había "varias formas de intervenir a la Universidad y ésta es una de ellas", y el Decano de Derecho llegó a decir que "...la dictadura extra y anticonstitucional no va a venir...ya está".

La situación política, con la adopción reiterada de medidas prontas de seguridad, planteó también problemas de convivencia interna, con refriegas entre grupos de estudiantes y un progresivo deterioro del funcionamiento del cogobierno.

### **XXXV. Las reformas electorales de la ley de educación de 1973**

La ley 14101 del 4 de enero de 1973, que reguló la enseñanza pública no universitaria, dispuso asimismo en su capítulo XIV normas relativas a las elecciones de la Universidad, introduciendo el carácter obligatorio y secreto del voto, pero mantuvo la vigencia de las disposiciones

orgánicas de la ley del 58; estas normas electorales fueron incorporadas a la llamada ley de emergencia de la enseñanza, 15739, de marzo de 1985, que derogó el resto de la 14101.

Los autores de la “ley de emergencia” que le pusieron ese nombre, expresaron el propósito de aprobar rápidamente disposiciones que sustituyeran las tan criticadas del 73, mientras se elaboraba una ley definitiva, pero la “emergencia” duró más de dos décadas, hasta la aprobación de la reciente ley de educación 18437, de 2008.

De todas maneras, las disposiciones electorales de la ley 14101 relativas a la Universidad permanecieron vigentes.

Esas disposiciones electorales se aplicaron por primera vez en las elecciones de setiembre de 1973 y el propósito de los legisladores de entonces, que pensaban que el secreto del voto incidiría en un cambio considerable de las orientaciones políticas de los futuros elegidos, no tuvo cumplimiento: los sectores que apoyaron la autonomía y el cogobierno obtuvieron 80, 86 y 98 por ciento de los votos en egresados, docentes y estudiantes, respectivamente. Esas normas siguen aplicándose pacíficamente en la actualidad y no ha habido intentos serios de derogarlas.

### **XXXVI. La intervención de 1973**

Producido el golpe de Estado del 27 de junio del 73, la Universidad reclamó el restablecimiento del orden institucional, ya que, como lo expresó Ardao, decano de Humanidades, en la sesión del 20 de julio del CDC, pasar por alto la situación sería “...no recordar que la Ley Orgánica vigente, al establecer los fines de la Universidad, impone a ésta la obligación de defender [...] los derechos de la persona humana y la forma democrático-republicana de gobierno [...] A través de su existencia secular, la Universidad ha afirmado y defendido su autonomía [...] pero, mirando más allá de sí misma, ha afirmado y defendido con no menos constancia la intangibilidad de las instituciones democráticas y el imperio de las libertades públicas”.

Cuando se cumplían 15 años de la sanción de la ley del 58, un decreto dictado por el gobierno de facto, en octubre de 1973, destituyó a las autoridades legítimas y estableció la intervención de la Universidad, además de disponer la prisión de los miembros del Consejo Directivo Central.

Así como en nuestro país, comparativamente con los demás de la región, los golpes de Estado han sido raros, más raras aún han sido las intervenciones, a las que tan acostumbradas están las universidades de los países vecinos.

En el siglo XIX sólo se recuerdan la de 1864, durante la rebelión de Flores, y la de Santos, en 1884; en el siglo XX, ni siquiera las interrupciones institucionales de Terra en 1933 y de Baldomir en 1942 afectaron la autonomía universitaria; a pesar del carácter claramente opositor de los dirigentes de la institución, sobre todo respecto del terrismo, ni la legislación siguiente a la llamada “revolución de marzo” del 33, ni la siguiente al “golpe bueno” de febrero del 42 incidieron en la vida universitaria, sólo afectada, en el primer caso, por la prisión de Frugoni, decano de Derecho, y el breve exilio de algunos docentes.

Cuando en junio de 1973 fueron disueltos el Parlamento y varias organizaciones políticas y

gremiales, causó extrañeza a muchos que esas medidas no fueran acompañadas por la intervención inmediata de la Universidad; la explicación quizá haya que encontrarla en el carácter tan arraigado de esa autonomía, que había resistido tantos temporales.

Sin embargo, cuatro meses después del golpe de estado, en octubre, el gobierno dictatorial se animó a hacer lo que muchos de sus integrantes querían desde hacía años: meterle la mano a una Universidad en la que, debe reconocerse, la aplicación del sistema de cogobierno estaba muy deteriorada, tal como lo estaba, desde 1968 por lo menos, el propio ordenamiento institucional del país.

En la última página del Libro de Actas del Consejo Directivo Central correspondiente a 1973 luce la siguiente constancia: “Las resoluciones de fecha 24 de octubre de 1973 suplen el acta n° 56 de la misma fecha, por carecer de la versión taquigráfica del acta aludida”; una de esas resoluciones se refería a la autorización concedida a la Facultad de Derecho para realizar en el Paraninfo un acto sobre la libertad de expresión; fue la última vez que la defensa de esa libertad pudo ser mencionada en la Universidad hasta el fin de la dictadura.

Así empezó un eclipse que duraría doce años; la Universidad cerró sus puertas durante meses y luego vegetó durante una década, privada de muchos de sus mejores docentes.

Afuera, la vida seguía. Los egresados que nos quedamos en el país, excluidos como los estudiantes del gobierno de la institución, debimos capear el temporal y esforzarnos por mantener, mediante la actividad menguada y más o menos clandestina de nuestras gremiales, la resistencia a la dictadura, así como asegurar la continuidad de la docencia fuera de las aulas por profesores destituidos, como el caso ejemplar del gran universitario que fue Eugenio Cafaro.

### **XXXVII. Los comienzos de la salida de la intervención**

A partir de 1980, cuando fue derrotado en las urnas el proyecto constitucional de la dictadura, y de las elecciones internas de los partidos de 1982 que confirmaron esa tendencia, y comenzaron a aparecer los signos del fin del régimen de facto, los universitarios de los distintos órdenes empezaron a plantearse los caminos a seguir para lograr un tránsito de una Universidad intervenida a una legítimamente gobernada, que resultara lo menos traumático posible.

Si el país no tenía mucha experiencia en salidas de regímenes de facto, menos la tenía la Universidad en salidas de intervenciones.

Empezaron a sucederse reuniones, más o menos clandestinas, y manifestaciones públicas, sobre todo a partir de la celebración de la semana de la primavera de 1983 por los estudiantes, que coincidía con el 25° aniversario de la ley orgánica del 58.

Una de las actividades más importantes fue el seminario que durante varios días reunió en el CLAEH a docentes, estudiantes y profesionales, en agosto de 1984, dedicado a considerar el procedimiento a adoptar para el tránsito hacia la normalización.

Al principio, buscando aprender de la experiencia extranjera, se miró a la Argentina, cuyas universidades habían estado intervenidas hasta hacía muy poco tiempo, y algunos consideraron la aplicabilidad de la solución adoptada en ese país por el gobierno de Alfonsín, en 1983, con

cierto consenso de los universitarios, que había consistido en la designación por el Poder Ejecutivo de rectores y decanos que se llamaron “normalizadores”, quienes prepararon luego el retorno al régimen autonómico; a esos efectos vino a Montevideo y participó en el seminario el doctor Francisco Delich, rector normalizador de la Universidad de Buenos Aires.

### **XXXVIII. Los acuerdos de la CONAPRO**

A mediados de 1984, los partidos políticos propiciaron la conformación de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO), cuyo grupo de trabajo para el sector universitario – quizá el más exitoso de toda la labor de la Comisión – empezó a manejar fórmulas de salida de la intervención; este grupo, integrado por representantes de los partidos políticos y de los órdenes universitarios, celebró reuniones desde setiembre de 1984 hasta febrero de 1985, al comienzo en el local de la Asociación de Bancarios y, a partir de las elecciones nacionales de noviembre, en las que triunfó el Partido Colorado, en la sede de este partido.

Cuando el grupo comenzó su tarea, el Poder Ejecutivo de facto acababa de dictar el decreto del 22 de agosto de 1984, por el que se pretendía cesar la intervención de la Universidad; ese decreto, que en realidad mantenía la intervención modificando sólo su forma, buscaba perpetuar el gobierno del Ente en manos de quienes habían apoyado al régimen de facto, y por esa razón fue rechazado por todos los integrantes del grupo de la Concertación.

Se planteó, entonces, el camino a seguir; el Partido Colorado propuso el nombramiento de autoridades normalizadoras por decretos del Poder Ejecutivo que surgiera de las elecciones nacionales programadas, tal como se había hecho en la Argentina, pero los demás partidos y los representantes de los órdenes entendieron que la situación universitaria argentina era bastante diferente de la uruguaya, como eran diferentes las respectivas tradiciones en materia de autonomía.

En efecto, desde 1930 hasta 1983, en la Argentina hubo seis golpes de estado, y aun después de 1983 las universidades siguieron intervenidas durante varios años; en diciembre de 1983, el Presidente Alfonsín dictó un decreto de intervención de las universidades nacionales, que establecía el nombramiento de los denominados “rectores normalizadores”. Aun hoy, la legislación argentina permite, en algunos casos, intervenir las universidades. En cambio, en nuestro país las intervenciones fueron excepcionales.

Por ello, tras varias sesiones del grupo de trabajo se convino unánimemente en que la responsabilidad de la transición debía confiarse a los órdenes, con la menor intervención posible de los partidos políticos y del Gobierno, y que todo el mecanismo debía reposar sobre los principios constitucionales de autonomía y cogobierno y tender a la reimplantación de la ley del 58.

Los partidos políticos exigieron que se cumplieran exclusivamente los siguientes requisitos: I) elecciones de autoridades interinas, mediante voto secreto, antes del fin de 1984; II) elecciones de autoridades definitivas en un plazo a convenir, en todo caso en el correr de 1985; III) padrones electorales para las elecciones interinas que incluyeran los electores actuales y los que hubieran perdido ilegítimamente su calidad de tales por causa de la intervención; y IV) razonable



participación de votantes en las interinas.

Sobre estas bases, una convención de los órdenes universitarios que se reunió varias veces en la Facultad de Arquitectura formuló un programa relativo a la elección de autoridades interinas, Consejos de Facultad, Decanos, Consejo Directivo Central y Rector, ajustado en lo posible a las normas de la Ley Orgánica del 58; se entendió conveniente no elegir, para este período de transición, Asambleas del Claustro y cometer sus facultades electorales a los Consejos.

Ese programa, con algunos ajustes acordados en el grupo de trabajo, fue aprobado por los partidos políticos, quienes se comprometieron a que el futuro gobierno constitucional, independientemente de quien triunfara en las elecciones nacionales previstas para el año siguiente, invertiría a las autoridades que resultaren de esos procedimientos de elección y designación.

### **XXXIX. El control de las elecciones universitarias de autoridades interinas de 1984**

Había acuerdo en la celebración de las elecciones universitarias, pero debió superarse el inconveniente de determinar cuál sería el órgano de control; todavía regía el gobierno de facto, y de ninguna manera se podía plantear a la Corte Electoral de entonces el control de las elecciones proyectadas; de ahí surgió el planteo ante la Asociación de Escribanos.

Se consideró que ninguna institución estaba mejor capacitada para esa tarea: una asociación civil, la gremial de profesionales más antigua del país – fundada en 1875 – que no formaba parte del aparato del Estado, integrada exclusivamente por universitarios cuya función misma los capacitaba para verificar la regularidad de las elecciones proyectadas, y cuya trayectoria, más que centenaria, la ponía al margen de toda sospecha de parcialidad.

Las autoridades de la AEU aceptaron la propuesta, y su Comisión Directiva resolvió, en sesión del 17 de setiembre de 1984, “colaborar en el control de legalidad de las elecciones de todos los órdenes universitarios a los efectos de designación de autoridades interinas”, a cuyo efecto se encomendó a un conjunto de escribanos la participación en las múltiples etapas del proceso: primero, elección de Consejos de Facultades y Comisiones de Escuelas; después, designación de Decanos y Directores; la Asociación se constituiría, además, en depositaria de los documentos que recogerían el resultado de las diversas etapas.

El 26 de octubre la Mesa Ejecutiva de la Concertación Nacional Programática aprobó las normas que regirían las elecciones de autoridades interinas y determinó que “en el acto del escrutinio deberá estar presente un escribano público designado por la Asociación de Escribanos del Uruguay”.

Las elecciones de los distintos servicios y órdenes se celebraron durante los meses de octubre y noviembre; en el caso de los egresados de nuestra Facultad los electores fueron convocados en forma conjunta por la AEU y el Colegio de Abogados para el 20 de noviembre.

El 12 de febrero de 1985 se decidió recopilar todo el material relativo a las elecciones a efectos de que quedara depositado en la AEU, por lo que se solicitó la remisión de las actas de escrutinio a todos los escribanos intervinientes.

Constituidas esas autoridades universitarias – legítimas a pesar de la ilegitimidad aun imperante de las autoridades nacionales – se siguió trabajando en la elaboración del proyecto de ley que, una vez reinstaurado el régimen democrático, les diera reconocimiento pleno.

### **XL. La ley 15736**

El proyecto de ley, a partir de borradores elaborados por los órdenes, y tras consultas con juristas e historiadores, como el Prof. Pivel Devoto, fue redactado por el Dr. Horacio Cassinelli y el autor de esta crónica.

Se manejó la posibilidad de que la ley a redactarse incluyera los nombres de los elegidos que resultaban del proceso controlado por la Asociación de Escribanos.

Esa idea fue desechada por consejo de Pivel Devoto, quien recordó el antecedente de la ley de creación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de 1945, cuyo artículo 5º, que determinó la integración de sus autoridades, estableció: “El Director tendrá la Presidencia del Consejo y ejecutará sus decisiones. Desempeñará ese cargo, al fundarse la Facultad, el Maestro de Conferencias, doctor Carlos Vaz Ferreira”. La designación de Vaz Ferreira por el Parlamento fue considerada, con razón, violatoria de la autonomía universitaria, y los propios parlamentarios, quizá concientes de la pertinencia de esa crítica, establecieron en el segundo inciso de ese artículo: “Si éste no pudiera ejercerlo, temporal o definitivamente, el Consejo Universitario, por mayoría absoluta de votos de sus componentes, nombrará el reemplazante.”

Pivel, que compartía la crítica a la ley del 45, consideró que sería un mal precedente la inclusión de nombres en la nueva ley proyectada.

Mucho se discutió en la CONAPRO sobre el contenido del primer artículo del proyecto; los representantes del Partido Colorado – que a esa altura ya era el partido del próximo gobierno, dado el resultado de las elecciones nacionales de noviembre – insistían en el concepto de “designación”, aunque no se incluyeran nombres; otros, en particular los redactores del proyecto, entendíamos que debía tratarse de una norma declarativa, que reconociera una investidura ya sustancialmente adquirida; también se manejó la idea de una investidura difusa, sin norma expresa, pero la tesis de la norma declarativa fue la que predominó, y el primer artículo de la ley quedó redactado así: “Decláranse investidas en calidad de autoridades legales de la Universidad de la República, las emanadas de los procedimientos de elección y designación cuya documentación está depositada en la Asociación de Escribanos del Uruguay.”

No conozco, en la legislación nacional ni en el derecho comparado, otro ejemplo de reconocimiento parlamentario de autoridades de un organismo del Estado – en este caso el Directorio de un Ente Autónomo – resultantes de elecciones organizadas por ciudadanos particulares que no ejercían ningún cargo oficial, y controladas por profesionales designados por una persona jurídica privada, en este caso una asociación profesional de libre afiliación.

El proyecto fue aprobado por el Senado el 15 de febrero, el mismo día de su instalación, sancionado el 28, y promulgado por el Poder Ejecutivo apenas asumida su función, el 2 de marzo,

con el número 15736; fue la primera ley dictada por el Gobierno democrático, tras casi doce años de decretos-leyes.

El resto del articulado regulaba las funciones electivas extraordinarias de los Consejos, que sustituían en ese aspecto a los claustros todavía inexistentes, y determinaba la fecha de las elecciones definitivas, a realizarse en el correr de 1985.

Por último, el artículo 5º establecía: “Esta ley rige desde el 15 de febrero de 1985”; esta extraña disposición de retroactividad respondía al deseo de ajustarse a la norma constitucional que establece la necesidad de consultar a las autoridades universitarias antes de aprobar normas que afecten la institución, ya que, si las nuevas autoridades no estaban investidas no era posible consultarlas, y en ese caso la promulgación de la ley podría ser considerada inconstitucional; la cláusula de retroactividad permitió que se emitiera la opinión universitaria, naturalmente favorable al proyecto aprobado por el Parlamento, y se superara el círculo vicioso; fue un procedimiento sui generis, pero el más cercano posible al texto constitucional.

La coincidencia lograda en la CONAPRO debe atribuirse, en gran parte, al carácter universitario de los representantes políticos que integraban la subcomisión: los Dres. Adela Reta, Miguel Semino y Washington Abdala por el Partido Colorado; el Dr. Américo Pla Rodríguez, el Ing. José Luis Massera y el Dr. Jorge Ares Pons por el Frente Amplio; el Arq. Aldo Lamorte por la Unión Cívica, y el Lic. Daniel García Trovero, el Br. Enrique Martínez Larrechea y el autor de esta crónica por el Partido Nacional. Actuó también, con carácter consultivo, el Arq. Antonio Cravotto en representación de los institutos privados de investigaciones sociales (CIEDUR, CIEP, CIESU, CINVE y CLAEH).

### **XLI. El fin del interinato**

El 5 de setiembre de 1985, y bajo el control de la ya legítima Corte Electoral, se celebraron las elecciones de autoridades definitivas y los órganos resultantes de ellas, Consejos y Asambleas de Claustros, se instalaron en octubre, en un todo de acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica.

### **XLII. El resultado de la actuación de las autoridades interinas**

Las autoridades interinas empezaron a actuar en diciembre de 1984, todavía vigente el régimen de facto, a pesar de la falta de colaboración y, en algunos casos, de la hostilidad de los interventores, situación que fue considerada por la Comisión Directiva de la Asociación de Escribanos en sesión del 4 de febrero de 1985, que decidió ofrecer su local y su apoyo administrativo para el funcionamiento del Consejo Directivo Central.

Durante los once meses de actividad – semiclandestina desde diciembre hasta marzo y legalizada hasta octubre – las autoridades interinas realizaron una imprescindible tarea de reinstitucionalización de los servicios universitarios.

Los problemas que debieron enfrentar presentaban, además de su complejidad, la caracterís-

tica de ser inéditos, porque nunca, en la historia de la Universidad, se habían planteado situaciones como las que se encontraron al fin de la intervención; entre ellas pueden señalarse la reincorporación de los docentes destituidos o exiliados, la reconstrucción de las carreras administrativas y la reparación de los perjuicios causados por medidas ilegítimas de la administración saliente.

Puede afirmarse, con la perspectiva del tiempo transcurrido, que las resoluciones adoptadas por las autoridades universitarias interinas durante esos once meses se caracterizaron por su moderación y su acierto; prueba de ello es que los relativamente pocos recursos que contra ellas se tramitaron en la vía contencioso administrativa finalizaron, en casi la totalidad de los casos, en forma favorable para la Universidad.

También lo es el hecho de que, en los meses y años siguientes, las medidas universitarias inspiraron, en organismos gubernamentales, la aplicación de criterios que se tradujeron en leyes y en decretos de alcance nacional, porque en el resto de la administración pública y hasta en ciertos sectores de la actividad privada se encontraron situaciones similares que requirieron tareas de reconstrucción y de reparación, para cuya realización la actividad de los universitarios tuvo un carácter pionero y ejemplarizante.

### **XLIII. La situación actual y los proyectos de reformas legislativas**

A partir de 2007, cuando había transcurrido casi medio siglo de la aprobación de la ley 12549, las autoridades de la Universidad plantearon la posibilidad de considerar una reforma de dicha norma, habida cuenta de los cambios producidos en la vida de la institución durante ese lapso.

El Consejo Directivo Central resolvió el 17 de junio de 2008 llamar “a la comunidad universitaria a un amplio intercambio de ideas, orientado a proponer a la brevedad, en el ejercicio activo de la autonomía y el cogobierno, un proyecto de reforma de la Ley Orgánica”.

La cuestión de la reforma se consideró en los Consejos y los Claustros, se realizaron asambleas de los órdenes, se celebró un encuentro en el balneario Solís y se constituyeron comisiones en los distintos servicios. En esas instancias, se plantearon dos posiciones: la de quienes entienden necesario un *aggiornamento* de la ley y, por lo tanto, el envío al Parlamento de un proyecto de reforma, y la de quienes entienden posible encarar reformas que no impliquen la sustitución total de la actual Ley Orgánica.

En la primera posición está el Rector Arocena, que ha sido el principal impulsor de la iniciativa.

En la segunda posición estuvo el docente de nuestra Facultad Helios Sarthou, quien en una reunión de la Asamblea General del Claustro, en agosto de 2009, expresó: “En la Universidad cuando se habla de reforma en general trato de correr para el otro lado, porque tengo miedo de que perdamos cosas esenciales positivas y ganemos algunas malas”.

Jorge Ares Pons, hombre con muy vasta experiencia universitaria, ha sostenido una opinión similar: “En el período postdictadura [...] surgieron cambios sustanciales en el funcionamiento universitario, en las estructuras y en el propio gobierno universitario, sin haber sido necesario modificar la Ley Orgánica” y ha señalado la flexibilidad de esta norma, ya que “...las 220 Ordenan-

zas y los tres Estatutos que rigen actualmente la gestión universitaria, han mostrado la posibilidad de introducir cambios fundamentales sin modificar la Ley Orgánica”.

No obstante, Ares admitió que la vigente “fue una ley de *transición-transacción* con respecto al modelo de 1908, y no pudo avanzar más allá de una paridad congelada en el máximo órgano de gobierno [...] por lo que toda modificación de esa integración inicial debía ser aprobada por ley independiente, lo que significaba una importante traba para introducir modificaciones”.

En el Claustro de nuestra Facultad funcionó una comisión especial para tratar este tema, que no llegó a conclusión alguna, debido a las diversas opiniones expuestas por sus integrantes.

Existe en la Universidad un amplio consenso acerca de las bondades de las normas principales de la ley vigente y, en muchos sectores, una cierta desconfianza relativa al posible desenlace de la propuesta de una nueva normativa, que estaría sometida a los vaivenes de la discusión parlamentaria.

También es cierto que se han puesto en discusión muchas cuestiones referentes a la calidad de la enseñanza, la masificación, los cambios tecnológicos y otros aspectos de la educación superior.

En julio y agosto de 2009 se desarrollaron dos paneles de discusión en la Asamblea General del Claustro sobre estructura y funcionamiento del gobierno universitario y los desafíos de los próximos años. En ellos se consideraron – además de otras cuestiones académicas – problemas relativos a los temas que hemos examinado en este trabajo.

El sociólogo César Aguiar sostuvo que en la Universidad se combinan cuatro estructuras de gobierno: la feudal, que es el sistema de las cátedras “...en el que hay un señor feudal y un conjunto de siervos que de alguna manera cooperan y transfieren sus excedentes al sistema feudal [...] lo que sucede en todas las universidades del mundo...”; la corporativa, que es el sistema de los órdenes; la federal “...porque el formato de la Universidad napoleónica no logra superar la federación de las Facultades...”, y la burocrática, muy desarrollada en los últimos cincuenta años. Y señaló, como medio de implementar reformas que corrijan los defectos de esos cuatro formatos, la teoría del incrementalismo, según la cual “...nada se corrige radicalmente y las cosas se van llevando por pequeñísimas mejoras y ajustes, y aunque sus autores se propongan cambios fuertes, sólo se producen cambios menores e incrementales...”; afirmó, asimismo, que “...el gran objetivo no es la democracia: es la calidad, y la autonomía y el cogobierno son instrumentos que nosotros consideramos esenciales para lograr la calidad...”.

En el mismo panel, Ares Pons consideró que la Universidad es “ante todo, un ámbito destinado al cultivo del conocimiento y a la reflexión crítica a propósito del mismo y de su uso social [...] y que los conceptos de libertad académica, autonomía y cogobierno no son sino una consecuencia lógica...”.

Pablo Mieres hizo un planteo crítico sobre el cogobierno, diciendo que “...está claro que forma parte de la tradición de la Universidad [...] pero una cosa es el cogobierno y otra cosa es la co-administración...”, y que haber confundido ambas cosas afecta ciertamente la capacidad de gestión. También entendió errónea la iniciativa de ampliar el cogobierno a otros actores, como resulta de la propuesta rectoral.

Ha habido, pues, cuestionamientos sobre muchos aspectos de la vida universitaria, pero siem-

pre debió admitirse que, en todo caso, cualquier modificación legislativa debería ajustarse, con relación a los principios de autonomía y cogobierno, a las normas constitucionales.

#### **XLIV. Conclusiones**

Las normas constitucionales y legales uruguayas, desde la fundación de la Universidad hace 174 años hasta hoy, han consagrado, en forma progresiva, un régimen autonómico, arraigado en la conciencia colectiva nacional, que ha llegado, con la sexta y vigente Ley Orgánica, al máximo grado de descentralización.

No parece posible – ni deseable – establecer, por la vía de una reforma legislativa, una autonomía administrativa y técnica de mayor alcance, a menos que se tome en serio una humorada que se atribuye a Eugenio Petit Muñoz, quien habría dicho que una ley orgánica ideal debería constar solamente de las siguientes ocho palabras: “Facúltase a la Universidad a dictarse su estatuto”.

Con respecto a la autonomía financiera, que sí podría – y a mi juicio, debería – ampliarse, vuelvo a citar a Cortiñas Peláez, quien cierra su trabajo de 1962 con estas palabras: “La insuficiente autonomía financiera de los Entes exige una fórmula radical que les asegure la satisfacción de sus necesidades: debe conferírseles la iniciativa presupuestal, y su proyecto convertirse en ley si el Legislativo no reúne una elevada mayoría contraria. Además, la eliminación del presupuesto de las Fuerzas Armadas – despilfarro inadmisibile – permitiría dedicar a la enseñanza casi el 40% del presupuesto nacional; sólo una inversión intelectual, sistemática y masiva, permitirá ganar las batallas de nuestro tiempo, la batalla contra el analfabetismo y las batallas subsidiarias contra los subdesarrollos científico y económico”.

Si bien la autonomía universitaria consagrada constitucionalmente no debe aumentarse, sería un verdadero retroceso disminuirla; como se ha dicho con acierto de la libertad, debe ser vigilada constantemente para evitar que algunos – dentro y fuera de la institución – atenten contra ella.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ardao, Arturo – La Universidad de Montevideo – Su evolución histórica, Montevideo, CED, 1949
- Ares Pons, Jorge – Universidad: ¿Anarquía organizada?, Montevideo, Librería de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 1995
- Barbé Pérez, Héctor – Los servicios de enseñanza y la Ley Orgánica de la Universidad, LJU, Tomo 38, 1958
- Biasco, Emilio – Aspectos constitucionales de la autonomía universitaria, Informe para UDELAR, s/f
- Brubacher, John – Higher Education in Transition, New York, Harper & Row, 1976
- Cano, Daniel – La Educación Superior en la Argentina, Buenos Aires, FLACSO, 1985
- Cassinelli Muñoz, Horacio – Alcance de la autonomía constitucional de la Universidad, Gaceta de la Universidad, n°3.
- Cassinoni, Mario – Memoria del Rectorado 1957-1960, Montevideo, Publicaciones de la Universidad, 1962
- Cortiñas Pelaez, León – Entes Autónomos de Enseñanza, LJU, tomo 46, 1962, y Revista de Administración Pública, Madrid, 1962
- ” La nouvelle structure administrative de l’Université en Uruguay: le cogouvernement des étudiants, Librairie générale de droit, Paris, 1963
- Cunha, Luiz Antônio – O ensino superior da Colônia à Era de Vargas, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980
- de Albuquerque Favero, María de Lourdes – Universidades e Poder, Río de Janeiro, Achiamé, 1980
- del Mazo, Gabriel – Reforma universitaria y cultura nacional, Buenos Aires, Editorial Raigal, 1950
- Drucker Colín, René Raúl – La libertad de investigación científica, México, UNAM, 2007
- Errandonea, Alfredo – Hacia un nuevo modelo de Universidad, Montevideo, Semana de reflexión universitaria, 1997
- ” La Universidad en la Encrucijada, Montevideo, Nordan-Comunidad, 1998
- Facultad de Derecho – Iniciación al Estudio de su Historia Institucional, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2000
- Fronzizi, Risieri – La Universidad en un Mundo de Tensiones, Buenos Aires, Paidós, 1971
- Gabaldón, Arnoldo – La Enfermedad Latinoamericana de la Educación Superior, Caracas, FEDES, 1982
- Gil, Felipe – Fuentes para la historia de la Universidad, Montevideo, 1949
- González Oropesa, Manuel – Génesis de la Ley Orgánica de la UNAM, México, 1980
- Haskins, Charles Homer – The Rise of Universities, Ithaca, Cornell University Press, 1979
- Honeywell, Roy – Educational Works of Thomas Jefferson, Harvard University Press, 1931

- Jiménez, Alberto – Historia de la Universidad española, Madrid, Alianza Editorial, 1971
- Korn, Alejandro – La Reforma Universitaria, Buenos Aires, Editorial Maimara s/f
- Lindström, Caj-Gunnar – La planification de l'enseignement supérieur, Paris, UNESCO, 1984
- Lowenthal, Richard – The University's Autonomy versus Social Priorities, New York, The Free Press, 1975
- McGrath, Earl – Should Students Share the Power?, Temple University Press, 1970
- Mascheroni, Jorge – Educación Superior en Uruguay, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2002
- Mignone, Emilio – Concepto y Evolución de la autonomía universitaria, Washington, OEA, 1986
- ” Universidad y poder político en la Argentina, Buenos Aires, FLACSO, 1978
- Navarro de Britto, Luiz – Políticas de Ensino Superior-Autonomía-Universitaria, Washington, OEA, 1986
- Oddone, Juan y París, Blanca – Historia de la Universidad de Montevideo – La Universidad Vieja 1849-1885 Montevideo, 1963
- ” La Universidad uruguaya desde el militarismo a la crisis 1885-1958, 4 tomos, Montevideo, 1963 a 1971
- Ortega y Gasset, José – La misión de la Universidad, Madrid, 1930
- París, Blanca – La Universidad de la República - Desde la crisis a la intervención 1958-1973. Montevideo, Ediciones Universitarias, 2010
- Pérez Pérez, Alberto – Los entes autónomos de enseñanza en la Constitución Nacional, Universidad de la República, 1991.
- Petit Muñoz, Eugenio – El derecho de nuestra Universidad a darse su propio estatuto, Montevideo, 1961
- Pimenta, Aluísio – Universidade: a destruição de uma experiência democrática, Petrópolis, Vozes, 1984
- Ramírez, Juan Andrés – Discursos parlamentarios, 1945
- Real, Alberto Ramón – Autonomía universitaria, LJU, 1958
- Regules, Dardo – Idealidades Universitarias, CED, Montevideo, 1924
- Ribeiro, Darcy – La Universidad latinoamericana, Montevideo, 1968
- Sayagués Laso, Enrique – Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo, 1953
- Sánchez, Luis Alberto – La Universidad Latinoamericana, Guatemala, Editorial Universitaria, 1949
- Silva Herzog, Jesús – Una historia de la Universidad y sus problemas, México, Editorial Siglo XXI, 1971
- Touraine, Alain – ¿Decadencia o Transformación de las Universidades?, Perspectivas, Revista Trimestral de Educación Comparada, UNESCO, 1980
- Tünemann, Carlos – La autonomía universitaria: el caso de Nicaragua, Washington, OEA, 1986



- ” La Reforma Universitaria de Córdoba, Caracas, FEDES, 1983
- ” Ensayos sobre la Universidad Latinoamericana, Costa Rica, 1981
- Universidad de la República – Leyes y Reglamentos, 1942.
- ” Gaceta de la Universidad
- ” Asamblea General del Claustro, Panel de Discusión, 2009
- ” Actas del Consejo Directivo Central
- Valle, Víctor – Propositiones sobre autonomía universitaria, Washington, OEA, 1986
- Van Aken, Mark – Los militantes-Una historia del movimiento estudiantil universitario uruguayo, FCU, Montevideo, 1990
- Williman, José Claudio – Santos: La consolidación del Estado, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1979