

Aproximación crítica a la autonomía universitaria y a libertad de cátedra en Paraguay

Fecha de Recepción: 5 de mayo de 2020

Fecha de Aprobación: 2 de diciembre de 2020

Resumen: En el escenario internacional de la educación superior universitaria, la libertad de cátedra, no es considerada, como un tema relevante ni de interés. En los documentos de algunos organismos internacionales financieros, como el Banco Mundial que realiza estudios sobre las necesidades, desafíos y demandas y propone acciones para la gestión universitaria e, inclusive, en las declaraciones de la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), no está considerada, como un problema prioritario (Burgan,1999, citado en Altbach,2000).

El propósito de este artículo es analizar críticamente, con base en una investigación descriptivo-explicativa, la autonomía universitaria y la libertad de cátedra en el Paraguay, adoptando como criterio la disposición constitucional y la reglamentación legal que garantiza, como un derecho inherente de la actividad docente universitaria.

Francisco Javier Giménez Duarte

Doctor y Licenciado en Filosofía por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Magíster en Competencias y Tecnologías Emergentes y Trabajo en Red: e-Profesor por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria - España. Postgraduado en Reforma Universitaria por la Universidad de Buenos Aires – Argentina. Docente – investigador de la Universidad Nacional de Pilar. Miembro investigador del Grupo de Trabajo «Universidades y Políticas de Educación Superior» del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

* El artículo presenta resultados derivados del proyecto de investigación denominado «La Profesión Académica en el Paraguay» desarrollado en el periodo 2019, por un miembro investigador de la Facultad de Ciencias, Tecnologías y Artes de la Universidad Nacional de Pilar. Esta publicación es responsabilidad exclusiva del autor y, en ningún caso, refleja la opinión de la institución.

Analizamos la libertad de cátedra como una dimensión de la autonomía universitaria desde la perspectiva de la Constitución Nacional, la Ley N° 4995 «De Educación Superior» y su tratamiento y consideración en la política pública e identificamos, si se imponen, limitaciones a su ejercicio, en la Guía de Elaboración de Proyectos Académicos del Consejo Nacional de Educación Superior y en la Matriz de la Evaluación de la Calidad de la Educación Superior de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. La relevancia de analizar la figura de la libertad de cátedra, se sustenta en la responsabilidad social y política inherente de la universidad, como compromiso ineludible, en su colaboración de coadyuvar a través de la docencia y la investigación con libertad, en el desarrollo de la sociedad, desde la perspectiva de la inclusión, respetando y garantizando procesos democráticos.

Palabras claves: Educación superior universitaria - Libertad de cátedra - Disposición constitucional - Reglamentación legal - Política pública.

Summary On the international setting of university higher education, academic freedom is not considered a relevant or interesting topic. In the documents of some international financial organizations, like the World bank that conducts studies on the needs, challenges and demands, and proposes actions for University management, however; in the declarations of the Education, Science and Culture Organization (UNESCO), this is not considered a priority problem. (Burgan, 1999, as cited in Altbach, 2000).

This article aims to analyze critically, based on a descriptive-explanatory research, the academic freedom in Paraguay. It adopts as a criteria the constitutional provision and legal regulation which guarantees university teaching activities as an inherent right.

We analyze academic freedom from the perspective of the National Constitution, the law number 4995 «Of Higher Education» and its treatment and consideration in public policy. We identify, if they are imposed, limitations to their exercise, in the Guide for the Preparation of Academic Projects of National Council of Higher Education and in the Matrix of Evaluation of Higher Education Quality of the National Agency of Evaluation and Accreditation of Higher Education.

The importance of analyzing academic freedom is sustained in social responsibility and the university inherent policy. As an inescapable commitment, in its collaboration to cooperate through teaching and research freely in the society development; from the perspective of inclusion, by respecting and guaranteeing democratic processes.

Key words: University higher education- Academic freedom- Constitutional provision- Legal regulation- Public policy



Hay cosas que no se pueden decir en la universidad [...]. Hay ciertas maneras de decir ciertas cosas, que ni son legítimas ni están autorizadas. Hay, simplemente, «objetos» que no se pueden estudiar, analizar, trabajar, en ciertos departamentos universitarios [...]. Desde el momento en que un discurso, aunque no esté prohibido, no puede encontrar las condiciones para una exposición o una discusión pública ilimitada, se puede hablar, por excesivo que esto pueda parecer, de un efecto de censura. Su análisis es más necesario y más difícil que nunca».

Jacques Derrida

1. Introducción

En la década de los años 60 del siglo XX, el término de educación superior se convierte en el concepto, más usual de la literatura especializada para referirse, al nivel educativo postsecundario y a las instituciones que los gestionan. La gran demanda por la educación postsecundaria que se genera, produce una ruptura del modelo de universidad, que históricamente fue diseñado para una élite económica e intelectual, económica en cuanto a la condición para el acceso, intelectual en relación con su finalidad institucional (Krotsch, 2003).

Como consecuencia, del fenómeno conocido como la masificación de la educación superior se produjeron, fundamentalmente, cuatro cambios: a) la diversificación de instituciones que conllevó a la universidad, a la pérdida de su monopolio histórico sobre la educación superior, como sinónimo de universitaria y la aparición de nuevas instituciones universitarias denominadas colegios universitarios, institutos universitarios e institutos superiores, de acuerdo con las disposiciones legales de los distintos países, b) la creación de nuevas instituciones que conforman el nivel de la educación superior, c) las nuevas ofertas de carreras, y; d) la diferenciación de tareas, en cuanto a los nuevos tipos de instituciones. que se crearon bajo la denominación de educación superior (Mollis, 2003).

Considerando que, la evolución de la significación de la libertad de cátedra, se corresponde de manera directa con la vida institucional de la universidad, hemos estructurado nuestro análisis, desarrollando la idea de la universidad en su historia institucional, demostrando que no existe un solo concepto de universidad. Que la definición de la universidad depende de los contextos sociales, políticos, culturales y económicos que erigen un nuevo modelo de universidad, determinando su misión. En este sentido, la educación universitaria es subsumida por un nuevo concepto: la educación superior, que se configura con nuevas instituciones, cuyas finalidades es formar profesionales para el mercado laboral, basados en conocimientos operacionales e instrumentales, dejando poco margen para el análisis y la crítica. La universidad al formar parte - como institución - de la educación

superior, se olvida su especificidad institucional, que es la autonomía universitaria y como una de las dimensiones de ésta, la libertad de cátedra.

Describimos el escenario de la educación superior en el Paraguay, con las instituciones que integran, detallando sus atribuciones legales y responsabilidades misionales y a través de una exhaustiva documentación, analizamos el alcance y la limitación de la autonomía universitaria, destacando el aspecto de la libertad de enseñanza y la de cátedra y señalando la distinción, entre estas dos libertades.

La libertad de enseñanza que tiene rango constitucional, está asociada con el ejercicio de la docencia, según la reglamentación legal. Por ello, analizamos la disposición jurídica de la profesión académica en Paraguay, que distingue dos aspectos: a) la investigación, y; b) la docencia. En este apartado, examinamos las condiciones para el acceso al ejercicio de la docencia universitaria y criticamos los criterios que se establecen, para determinar las distintas figuras de la docencia.

En lo que respecta al análisis de la libertad de cátedra, dividimos en tres: a) la definición y el debate del concepto, en la configuración de las características de lo que hoy representa la universidad, b) el concepto en la disposición constitucional y su reglamentación legal, identificando la institución y el sujeto del derecho a la libertad de cátedra, y; c) el ejercicio de este derecho, en las normativas de la política pública de la educación universitaria de nuestro país.

2. El concepto de la universidad en su historia institucional

No se puede analizar la libertad de cátedra sin hacer referencia a la universidad porque es parte de su identidad histórica. Y focalizar nuestra mirada sobre la universidad - de corte europea medieval - como institución, es abarcar un periodo de cuasi mil años de gestión, que en su proceso de desarrollo a lo largo de los siglos, fue adquiriendo distintas identidades institucionales, de acuerdo con la situación geográfica en la que se encontraba, lo que determina su concepto polisémico. Ante la ausencia de un criterio único para conceptualizar la universidad, fueron adoptados los distintos tipos de universidades, que surgieron a lo largo de su evolución y desarrollo.

Las distintas concepciones y formas de universidad deben ser enmarcadas y comprendidas, considerando las coyunturas de orden social, político, religioso, económico y cultural, donde se originaron y conceptualizaron los modelos de universidad; lo que les permitió al mismo tiempo, su justificación y legitimación. El principio que se tuvo en cuenta fueron, «(...) las

distintas formas de concebir la Universidad y las ideas expuestas alrededor del tan debatido tema de la misión de la Universidad, se explican cuando se encuadran en las distintas situaciones sociales, políticas, culturales que le dieron origen» (Ferrer, 1973: 26).

La universidad, no solamente, debe ser definida sino también comprendida en su relación con el tiempo y el contexto social que le dio origen, es en este escenario, donde desarrolla su gestión. Sin embargo, las dinámicas temporales y societales en las que se circunscribe la misión de la universidad, arriesgan su desarrollo institucional, sino responden a los retos y roles que emergen, como nuevos desafíos respecto de su figura como institución social histórica, responsable de la formación de profesionales, articulada con la investigación científica y tecnológica y vinculada con la sociedad, bajo el concepto de la extensión universitaria, denominada también en la literatura de la universitología, como responsabilidad social de la universidad.

Los cambios misionales más significativos de la universidad, se experimentaron en el siglo XX, por los desafíos que tuvo que enfrentar en este periodo, considerando su finalidad histórica (docencia, investigación y extensión). Sobre todo, en las décadas de los 80 y 90, épocas de grandes transformaciones respecto de la regulación de la producción y circulación del conocimiento y como consecuencia, las reformas que se diseñaron e implantaron en la universidad, bajo este paradigma, tanto a nivel mundial como regional, las atribuyeron nuevas funciones. Las nuevas responsabilidades asignadas a la universidad, condujeron de manera inevitable a experimentar, tres tipos de crisis, que están estrechamente vinculadas: «(...) la crisis de la hegemonía, la crisis de la legitimidad y la crisis institucional»(De Sousa, 2004: 4-8).

La crisis de hegemonía, en la perspectiva de De Sousa (2004) se desarrolló, como consecuencia de la confrontación entre la función histórico-tradicional de la universidad y las nuevas funciones que se las asignaban. Funciones que podrían ser calificadas como contradictorias porque la universidad como institución social, fue pensada y diseñada desde su creación en la edad media europea, como generadora del pensamiento crítico, a través del cual, se desarrollaba una cultura académica, calificada como la más encumbrante y, por ende, estaba conceptualizada como conocimiento paradigmático, que se enmarcaba dentro de los criterios científicos y humanísticos, que a su vez, se consideraban como necesarios para la formación de una élite intelectual. Sin embargo, las nuevas funciones asignadas a la universidad, en el siglo pasado, se limitaron a elaborar criterios culturales, distantes de los considerados propiamente académicos. La preocupación

fundamental, se centró en la formación de mano de obra calificada, apoyada con base en conocimientos instrumentales y útiles para el mercado laboral, respondiendo de esta manera, al desarrollo cultural capitalista. Esta situación generó como resultado, la incapacidad de la universidad de asumir las nuevas responsabilidades asignadas, incapacidad que se traduce en la imposibilidad de desempeñar de manera cabal las nuevas funciones. Ante esta incapacidad de la universidad, tanto el Estado regido por los criterios y la lógica de la economía mundial, como los principales actores económicos, diseñarán y buscarán por afuera de la universidad, intentar lograr su cometido. Ante este escenario, la universidad deja de ser, la única institución encargada de la formación profesional superior e, inclusive, de la investigación científica y tecnológica, generando inevitablemente, una crisis de hegemonía.

En referencia con la crisis de la legitimidad, según De Sousa (2004), se produjo cuando la universidad dejó de ser la única institución generadora de saberes especializados en la sociedad y el mérito académico como criterio de acceso a la educación universitaria comenzó a ser cuestionado. Además, solo acreditaban a los estudiantes que demostraban, suficientemente, la adquisición de las competencias profesionales, basadas en una cultura académica. Estas acreditaciones concedían, la legitimidad a la universidad, fue su razón de ser histórica. Sin embargo, se impusieron en nombre de la igualdad social y la democratización de la educación universitaria, el acceso irrestricto de todos los interesados al sistema universitario. El paso de una institución diseñada para una élite, sobre la cual se legitimaba, a la exigencia de democratizar el acceso, condujo a la universidad a su deslegitimación.

Respecto de la crisis institucional, en el análisis de De Sousa (2004) fue el resultado de la confrontación entre el sistema de gobierno autónomo, que es histórico y característico de la universidad y los nuevos criterios de gestión asignados, que están vinculados con el área económica y empresarial. Hoy la universidad, se encuentra en una encrucijada, porque la lucha por la reivindicación de su autonomía, entendida como los valores y objetivos que deben identificar y diferenciarlas de otras instituciones sociales y educativas, para cumplir con su misión como tal, atraviesa una grave crisis. Y, por otro lado, la nueva asignación de función que en nombre de la calidad educativa, le exige someterse a los criterios de excelencia, eficacia, eficiencia y responsabilidad social. Todos estos conceptos son desarrollados, con base en indicadores y dimensiones de una organización empresarial. En este contexto, la universidad como institución social y educativa experi-

menta una crisis, porque se exige que su organización y gestión adopten criterios de naturaleza empresarial.

La crisis experimentada por la universidad, como institución monopolíco-histórica responsable de la formación de los profesionales y de la producción y transmisión del conocimiento científico y tecnológico, terminaron por configurar un nuevo escenario, en el contexto del sistema educativo de carácter mundial. Una de las características de este nuevo escenario, es la noción de educación superior, que hace referencia - entre otras cuestiones - al surgimiento y diversidad de instituciones que lo conforman.

Desde la década del 60 (Krotsch, 2003) en los discursos educativos de organismos internacionales, comenzó a acuñarse el término de educación superior. La utilización de esta expresión, no es fortuita porque se produce un hito histórico que, genera una ruptura de un paradigma, en el desarrollo institucional de la universidad. Se inicia el debate, analizando la transición del modelo de universidad de élite a la de masas. Debemos reconocer que este debate, aún persiste en algunos círculos académicos.

La utilización del concepto de universidad de masas, obedeció, básicamente a dos factores: por un lado, al incremento masivo de matriculación de estudiantes y debido a este fenómeno, surge el segundo factor que es la resignificación de las tareas calificadas como propias del nivel de la educación superior, en el intento de dar respuestas a los nuevos desafíos y a las nuevas tendencias, además de las contribuciones que debían aportar a las necesidades de la sociedad. Este fenómeno mundial de la masificación, obligó a la diversificación de instituciones que conforman la educación superior.

Para dimensionar la masificación en la matriculación de estudiantes, en la educación superior, en el contexto internacional, los datos que administra la UNESCO, indican que, «(...) la tasa bruta de matrícula a nivel mundial pasó de 13 millones de estudiantes universitarios en 1960 a 144 millones en el 2006 y 150,6 millones en el 2009». (UNESCO, 2009:136, citado en López, 2010: 960). Además, considerando la dinámica y la demanda de este sector «(...) se duplicó a 207 millones entre el 2000 y el 2014»(UNESCO: 2017). Este crecimiento vertiginoso de la matrícula entre las décadas de los años 1960 a 2014, facilitó la creación masiva de instituciones de educación superior universitaria con distintas denominaciones, y obligó a la diferenciación entre las instituciones que conforman el nivel de la educación superior. La UNESCO, no dispone de la información con respecto a la cantidad de instituciones de educación superior a nivel mundial.

3. La educación superior como un término mutante

Uno de los criterios importantes que se considera para determinar como una característica principal de la educación superior, es su mutabilidad y su distintividad, en el contexto de un sistema educativo. Lo proteico y lo distintivo de la educación superior, como características propias, deben analizarse desde las experiencias de las transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales. Estas experiencias transformacionales, nos obligan a focalizar nuestra mirada, en un intento de comprensión, en la relación entre la educación superior y la sociedad.

En el análisis de la relación entre educación superior y la sociedad, es inevitable ocuparnos del objeto de la educación superior, esto es, el conocimiento. Las instituciones que conformaron, históricamente la educación superior, desarrollaron su gestión con respecto al conocimiento, teniendo en cuenta, tres dimensiones: a) la gestión del conocimiento, en su acepción de producción de saberes, b) la legitimación de estos saberes, le concedían valor epistemológico, y; c) la transmisión de estos saberes a través de la formación.(Barnett, 2015). En otras palabras, las instituciones de educación superior concentraban el monopolio del conocimiento, considerando las tres perspectivas señaladas. Por tanto, en el análisis de la relación entre educación superior y sociedad, necesariamente, debe incorporarse el conocimiento, por ser un elemento intrínseco, de la educación superior.

Conocimiento, educación superior y sociedad, tres términos que hacen referencia a una única realidad, que se traduce en una interrelación recíproca que terminan influyendo unas sobre otras. La sociedad al margen de las instituciones de educación superior produce conocimientos tecnológicos, técnicos, operacionales, computacionales y estratégicos (Barnett, 2001), y los transmite a través de diversos mecanismos. Las instituciones de educación superior se convierten en consumidores de estos conocimientos y sobre estos, generan otros nuevos. De esta forma, se impone al conocimiento, las nuevas dinámicas regidas por una lógica, demandada por el mercado de trabajo. Desde aquí, debe comprenderse la mutabilidad permanente de la educación superior y su carácter distintivo, como parte integrante de un sistema educativo.

Considerando, el contexto descripto, la educación superior se ha convertido en estas últimas tres décadas, en un nexo entre las dinámicas de la sociedad, impulsadas fundamentalmente, desde el ámbito económico y la tendencia de sobrevalorar el conocimiento instrumental – operacional, por encima de cualquier otro tipo de conocimientos.

Una visión bastante completa, de lo que está sucediendo con la educación superior en la actualidad, a lo que normalmente se denomina proceso de cambio, se resume en estas cuatro proposiciones:

«[...] 1) la educación superior se está convirtiendo en una institución de la sociedad y dejará de ser tan sólo una institución en la sociedad. 2) El conocimiento (aún el más poderoso y formalizado) se está tornando una fuerza distinta e independiente de la educación superior. 3) La sociedad está estableciendo sus propias definiciones de conocimiento. 4) La educación superior está recibiendo esas definiciones externas de conocimiento y está aceptando los requerimientos»(Barnett, 2001: 41-42).

En la nueva configuración de la educación superior y los nuevos fines que se le asigna, la educación universitaria, como parte de ella, se ve obligada a definir la especificidad de su misión. Esta, debe fundamentarse en el concepto histórico misional de la universidad, a lo largo de su desarrollo institucional y que haya representado su mayor legitimación, que es la formación de profesionales con base en la investigación científica y la extensión. Para definir la identidad de la universidad y su misión es importante, *«(...) distinguir más claramente entre universidad y educación superior (...) en el siglo XXI sólo habrá universidad cuando haya formación de grado y de postgrado, investigación y extensión. Sin cualquiera de estas habrá enseñanza superior pero no habrá universidad» (De Sousa, 2007: 59).*

Lo que legitimó históricamente a la universidad y le concedió identidad institucional, para cumplir con su misión, a través de su devenir histórico, requirió de una condición: la autonomía. Entendida, básicamente en dos sentidos, por un lado, institucional en cuanto a la independencia de cualquier poder externo sobre su organización y decisión y por otro, como el principio de libertad académica de sus miembros (profesores, investigadores y alumnos). Esta acepción de autonomía es conocida, como la libertad de enseñanza y la libertad de cátedra.

De las distintas instituciones que conforman el escenario de la educación superior y aunque la universidad esté subsumida en el concepto de este nivel educativo, sin embargo, solamente a ella, se le otorga autonomía, en muchos países - incluso - con rango constitucional.

4. La educación superior y la autonomía universitaria en el Paraguay

Para referirnos a la educación superior en el Paraguay, necesariamente, debemos remitirnos a la Constitución Nacional y la Ley N° 4995 «De

Educación Superior». La Carta Magna en su epígrafe del artículo 79¹ hace referencia, solamente, a dos instituciones de la educación superior: a las universidades y a los institutos superiores y las asigna, las mismas finalidades. La Ley Suprema de la Nación, no define qué son las universidades y qué son los institutos superiores y tampoco la educación superior. La Ley N° 4995 es la que conceptualiza la educación superior, como bien público y medio estratégico de desarrollo del país, que deberá desarrollarse en el marco de un sistema democrático y de garantía de oportunidades para todos y que debe gestionar la formación integral de las personas, el desarrollo del conocimiento, así como el pensamiento en las diferentes áreas del saber, vinculada con la cultura y la dinámica de la sociedad.² Además, amplía la cantidad de instituciones, distinguiendo a las que brindan educación universitaria, que son las universidades y los institutos superiores, de la terciaria a las que denomina instituciones de formación profesional del tercer nivel y que tienen la figura de institutos técnicos profesionales e institutos de formación docente.

La ley marco de educación superior reconoce a las universidades e institutos superiores, como las únicas instituciones que pueden otorgar títulos de grado y postgrado y esta potestad legal, ratifica para ambas, lo que la Constitución Nacional les reconoce, el rango universitario, aunque las distingue a través de dos criterios: a) le otorga autonomía, expresamente, a las universidades, y; b) la definición de las universidades como instituciones que pueden gestionar una multiplicidad de áreas del saber, en tanto que, restringe a los institutos superiores a desarrollar su actividad en un campo específico del saber. Estas instituciones son creadas por Ley de la Nación, bajo las mismas exigencias, sean de gestión pública o privada, para el proceso de acreditación institucional o de carreras, como para la intervención institucional y su clausura.

1 Constitución de la República del Paraguay / 1992. Artículo 79. De las universidades e institutos superiores. La finalidad principal de las universidades e institutos superiores será la formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica, así como la extensión universitaria.

Las universidades son autónomas. Establecerán sus estatutos y formas de gobierno y elaborarán sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Se garantizan la libertad de enseñanza y la de cátedra. Las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley, la cual determinará las profesiones que necesiten títulos universitarios para su ejercicio.

2 Ley N° 4995 «De Educación Superior». Artículo 2. La educación superior es la que se desarrolla en el tercer nivel del sistema educativo nacional, con posterioridad a la educación media. Tiene por objeto la formación personal, académica y profesional de los estudiantes, así como la producción de conocimientos, el desarrollo del saber y del pensamiento en las diversas disciplinas y la extensión de la cultura y los servicios a la sociedad. La educación superior es un bien público y, por ende, es un factor fundamental para el desarrollo del país, en democracia y con equidad.

En relación con las instituciones de formación profesional del tercer nivel (institutos técnicos profesionales e institutos de formación docente), son creadas por Resolución del Ministerio de Educación y Ciencias y la supervisión de su gestión, así como su intervención y cierre, dependen de este organismo estatal.³ Estas instituciones, forman técnicos en las distintas áreas del saber teórico y práctico y docentes para los niveles de educación inicial, escolar básica, media y superior terciaria no universitaria y las titulaciones que expiden corresponden al nivel de pregrado, según la normativa jurídica.⁴

En el diseño legal de la educación superior, se distinguen a las instituciones universitarias de las terciarias, se determina el nivel de formación que deben brindar cada una de ellas, se definen los órganos que los crean y con los cuales, deben vincularse, se especifican las titulaciones que pueden otorgar, sin embargo, los principios y objetivos establecidos para la educación superior, rigen para todas las instituciones que configuran este nivel educativo, obviando la especificidad misional de las mismas que, en el caso de las instituciones de formación profesional del tercer nivel, deben circunscribirse a las habilidades, destrezas técnico-operacionales y competencias, diseñados por los organismos, de los cuales, dependen, sin ningún tipo de criterio autónomo, mientras que las universidades tienen por prescripción constitucional y legal, como una de sus finalidades, la investigación científica y la tecnológica, en cuanto a su producción (desarrollo teórico y aplicación técnica), como a su difusión (docencia para la formación profesional) y para el cumplimiento de su misión, se les garantiza autonomía de opinión y pluralismo ideológico, bajo la denominación de autonomía universitaria.

Analizar la figura de la autonomía universitaria, a partir de las significaciones que la atribuyeron, conlleva necesariamente, a una discusión polémica. Esta situación, obedece porque la dinámica de la sociedad obliga a resignificar, casi de manera permanente, el concepto de la autonomía que se le atribuye a la universidad.

3 Ley N° 4995 «De Educación Superior». Artículo 59. El Ministerio de Educación y Cultura reglamentará su creación, estructura organizacional, funcionamiento, supervisión y clausura, respetando los principios constitucionales.

4 Ley N° 4995 2De Educación Superior». Artículo 58. Son Institutos de Formación Profesional del Tercer Nivel los institutos de formación docente y los institutos técnicos que brindan formación profesional y reconversión permanente en las diferentes áreas del saber técnico y práctico, habilitando para el ejercicio de una profesión. Los Institutos de Formación Profesional del Tercer Nivel se registrarán por las disposiciones del Ministerio de Educación y Cultura. En caso de lagunas u oscuridad de la Ley, se aplicará a los mismos lo establecido para los Institutos Superiores de Educación.

Históricamente, el concepto de autonomía universitaria, ha sido comprendido desde dos dimensiones: a) la autonomía institucional que es la atribución, que la universidad posee para decidir su gestión como institución; y, b) la autonomía de cátedra, que refiere a la libertad académica que poseen los profesores, para ejercer libremente, sus opiniones a través de la docencia y la investigación (Ferrer, 1973)

Para comprender los alcances y las limitaciones del concepto de la autonomía universitaria, debemos remitirnos a sus fundamentos. Y, en este sentido, convendría formularnos, unas interrogantes, «¿Cuál es el fundamento de la autonomía universitaria?, ¿Se trata de un derecho exigido por la misma esencia de la universidad?, ¿Se trata de una inveterada tradición, o de un privilegio secular, residuo del Medioevo europeo, de la época de los feudos y privilegios, cuando aparecieron las primeras universidades?»(Ferrer, 1973: 167).

Una respuesta a las interrogantes planteadas encontramos en la conclusión de una de las conferencias más importantes del nivel universitario, donde se trató minuciosamente, el concepto de la autonomía universitaria. En este encuentro de académicos, se afirmó que, «*La autonomía es algo relativo y debe ser entendida en un contexto sociocultural determinado, sin excluir nunca las responsabilidades de la Universidad hacia la sociedad, como si aquella estuviese aislada en una torre de marfil*»(V Conferencia General de la Asociación Internacional de Universidades. 04 de Noviembre de 1970, citado en Ferrer, 1973: 166).

La relatividad en la definición de autonomía, aclara suficientemente, que el concepto no se deriva de la esencia de la universidad, pues ésta, está obligada a definir sus planes, programas y cursos, considerando las necesidades de formación profesional de sus estudiantes que, precisamente, no están establecidas por la universidad. La misma situación se presenta, en el caso de las investigaciones, particularmente, cuando estas se realizan en los países pobres, donde las exigencias investigativas son determinadas por las situaciones socioeconómicas, políticas y culturales.

Los fundamentos de la autonomía, no proceden del concepto de la universidad, sino de la misión que se le atribuye. En este contexto, la autonomía, ha representado durante su desarrollo institucional, una garantía para que ella, cumpla con su misión (Ferrer, 1973).

Uno de los mayores peligros que amenaza la gestión autónoma de las universidades, es la injerencia del gobierno del Estado, en la universidad. Este riesgo, ha sido permanente, en la historia de las universidades. El caso más conocido en la historia de la humanidad, ha sido el modelo de uni-

versidad Napoleónica, quien concebía, como una entidad al servicio del Estado, y cuyos docentes debían asumir el rol de defensores intelectuales del imperio.

La amenaza que proviene del gobierno de un Estado, está vinculada con tres criterios, *«Las ingentes cantidades que se destinan a educación con cargo a los presupuestos del Estado; el crecimiento coste de la enseñanza superior, que hace que cada vez sea mayor la proporción que costean los fondos públicos, y las necesidades de una planificación del desarrollo»* (Ferrer, 1973: 171).

Debemos reconocer que, la amenaza a la autonomía universitaria, no solamente proviene de los gobiernos de los Estados, sino también de la propia sociedad. Esta situación se da en aquellas sociedades donde la universidad recibe parte de su financiamiento de las empresas, a través de la figura de subvenciones, ayudas económicas o contratos. El peligro que representa este tipo de relacionamiento, es que la política universitaria, entendida como actividad docente, investigativa y de extensión, se decida respondiendo, únicamente, a intereses de grupos financieros.

En un proceso de construcción de criterios que pueden considerarse como válidos y legítimos para determinar los alcances y las limitaciones de la autonomía universitaria, que nos permita, lograr un consenso respecto de cómo debe entenderse hoy, se afirma que:

«Las universidades tienen el deber de contribuir tanto al desarrollo óptimo de la colectividad nacional, a la cual pertenecen, como a la causa de la comunidad internacional del saber. La experiencia demuestra, con todo, que estas misiones las cumplen más eficazmente cuando gozan de una amplia autonomía, y están en medida de mantener los niveles universitarios teniendo voz preponderante en los dominios siguientes:

1. Cualesquiera que sean las formalidades de nombramiento, importa que la Universidad tenga el derecho de elegir su propio personal.
2. La selección de los estudiantes debe incumbir a la Universidad.
3. Debe incumbir a las universidades el definir los programas y el apreciar los niveles requeridos para cada grado y diploma. En los países en donde los grados y diplomas, o el ejercicio de las profesiones correspondientes, están regidos por la ley, conviene que las universidades participen efectivamente en la definición de los programas y en la fijación de los niveles.
4. Cada universidad debe poder decidir en última instancia sobre el programa de investigación emprendido dentro de ella.

5. La Universidad debe poder repartir entre sus diferentes actividades y tal como ella lo entienda, dentro de amplios límites, los recursos de que dispone: locales y equipo, capitales y créditos de funcionamiento.

Ya se entiende que esta libertad y esta autonomía, si son necesarias para el pleno cumplimiento de la Universidad, exigen un alto sentido de responsabilidad de parte de todos los que la componen, sean éstos administradores, estudiantes o docentes». (V Conferencia General de la Asociación Internacional de Universidades. 04 de Noviembre de 1970, citado en Ferrer, 1973: 181).

Independientemente, a los criterios que se pueden determinar, la autonomía universitaria, en tanto y en cuanto concepto histórico, está vinculada a una identidad institucional y, por ende, es un constructo social. En este sentido, debemos distinguir a la universidad como una institución generadora de cultura y a los docentes como grupo social. Podemos inferir que, el concepto de autonomía implica un sentido de pertenencia pero a su vez, define limitaciones y concede de alguna manera, el monopolio sobre la responsabilidad que realiza.

Cuando hacemos referencia a la autonomía universitaria, no la debemos reducir a una categoría objetiva, desde el punto de vista del derecho positivo, sino también a la generación de símbolos y significaciones, desde un campo determinado, y que es producida por las instituciones de la sociedad. Siguiendo esta lógica, *«(...) la autonomía universitaria tiene también una carga de sentido valorativo que refuerza, entonces, la identidad de los integrantes de la institución universitaria»*(Vaccarezza, 2006: 33).

El concepto de autonomía puede ser analizado, desde varias perspectivas. Una de ellas, es la jurídica. En la doctrina jurídica, la autonomía en su acepción etimológica significa la *«capacidad que tiene un ente para darse su propia ley y regirse por ella»* (Finocchiaro, citado en Vaccarezza, 2006: 36). Esta definición debe comprenderse, como parte de un sistema normativo superior.

Se pueden identificar, básicamente, tres atributos del significado jurídico de autonomía: *«(...) a) capacidad para dictar sus propias normas y autoadministrar; b) sujeción a un marco normativo superior; c) control de un ente superior, si bien con respecto a esto último la doctrina no es taxativa»* (Vaccarezza, 2006: 35).

Las atribuciones que concede la doctrina jurídica, al concepto de autonomía son muy genéricas, por cuanto, debemos especificar, el significado jurídico de autonomía aplicada a la universidad. La autonomía universitaria está delimitada por los siguientes atributos: *«(...) a) facultad de autogobierno, b) decisión de políticas internas, c) distribución de sus propios recursos, d) determi-*

nación de los objetivos de su propia actividad. No existiendo una ley superior que lo determine, la autonomía la faculta para elegir qué carreras dictará, qué áreas de investigación privilegiará, cómo retribuirá a su personal, etc.»(Vaccarezza, 2006: 35).

La autonomía de la universidad en el Paraguay, es un tema que ha sido objeto de innumerables debates, sobre todo, desde el ámbito jurídico. Las discusiones giran en torno de lo que prescribe la Constitución Nacional. Nuestra Ley Fundamental en su artículo 79, hace referencia a la autonomía de la universidad pero sin determinar, claramente su significación, esto es, sus alcances y limitaciones.

La redacción del artículo constitucional referente a la autonomía de las universidades, ha generado una diversidad de interpretaciones. Algunas de ellas sostienen, con base en la expresión gramatical, que el artículo constitucional concede autonomía a las universidades, pero no define. Los que sostienen esta línea interpretativa, afirman que el concepto de autonomía de las universidades, en tanto y en cuanto tienen rango constitucional y la redacción es muy genérica, al señalar que *las universidades son autónomas* dificulta una reglamentación clara de los alcances y limitaciones (Galeano, 2006).

Con respecto a la ausencia de la definición de la autonomía universitaria en la Constitución, la pregunta lógica que nos formulamos es, ¿cómo entenderla para determinar su alcance y limitación? No existe otro criterio, que recurrir al proceso de construcción de la redacción del artículo constitucional, donde se hace referencia a la autonomía de las universidades.

Para la aprobación del texto final, en la Convención Nacional Constituyente, del artículo 79 de la Constitución del año 1992, se tuvo que realizar cinco procesos. Se inicia el proyecto de redacción en la subcomisión, se remite a la comisión redactora, posteriormente, se envía para su revisión a la comisión de estilo, después a la plenaria donde los convencionales ciudadanos pueden presentar propuestas de modificación de la redacción que reciben. En esta instancia, se somete a votación todas las redacciones para que finalmente quede aprobado como texto definitivo.

Las redacciones que se trabajaron en cada una de las etapas de la Convención Nacional Constituyente fueron:

«Artículo 74°. La investigación científica y tecnológica, la formación profesional superior, el desarrollo de la cultura y la extensión universitaria en el seno del pueblo quedan confiados a las universidades, que son autónomas y por tanto pueden libremente establecer sus estatutos y forma de gobernarse, elaborar sus planes de estudios, determinar el

régimen de admisión y egreso de alumnos, el otorgamiento de títulos y la administración de su patrimonio. Es inherente a la actividad universitaria la libertad académica y la observancia de los valores democráticos.

Las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley. El Estado asignará a las universidades públicas los fondos requeridos para su funcionamiento en partidas globales y sin perjuicio de que las mismas puedan obtener recursos propios por servicio que presten». (Proyecto de la Subcomisión citado en Barboza, 1993: 421).

«Artículo 73°. Las universidades y los institutos superiores tendrán por función principal la formación profesional superior, la investigación científica y tecnológica.

Las universidades son autónomas y en consecuencia establecerán sus estatutos y formas de gobierno; elaborarán sus planes de estudios de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Se garantiza la libertad de enseñanza y de cátedra. Las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley. Las que determinarán las profesiones que necesitan títulos universitarios para su ejercicio». (Proyecto de la Subcomisión citado en Barboza, 1993: 422).

«Artículo 79°. De las universidades e institutos superiores. Las universidades y los institutos superiores tendrán por función principal la formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica. Las universidades son autónomas y, en consecuencia, establecerán sus estatutos y formas de gobierno, elaborarán sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Se garantiza la libertad de enseñanza y de cátedra. Las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley, la cual determinará las profesiones que necesitan títulos universitarios para su ejercicio». (Proyecto de la Subcomisión citado en Barboza, 1993: 421).

«Artículo 79°. De las universidades e institutos superiores. Las universidades y los institutos superiores tendrán por función principal la formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica, así como la extensión universitaria.

Las universidades son autónomas y, en consecuencia, establecerán sus estatutos y formas de gobierno, elaborarán sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Se garantiza la libertad de enseñanza y de cátedra. Las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley, la cual determinará las profesiones que necesitan títulos universitarios para su ejercicio». (Plenaria. Propuesta: N° 2 Suscripta por los Convencionales Ciuda-

danos Víctor Paniagua, Luis Alfonso Resck, Rubén Bareiro Saguier, Antonia Irigoitia, Dolores Ferreira de Ayala, Lamia de Yunis, Ada de Setrini. Citado en Barboza, 1993: 422).

«Artículo 79°. De las universidades e institutos superiores. La finalidad principal de las universidades y de los institutos superiores será la formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica, así como la extensión universitaria.

Las universidades son autónomas. Establecerán sus estatutos y formas de gobierno y elaborarán sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Se garantiza la libertad de enseñanza y la de cátedra. Las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley, la cual determinará las profesiones que necesiten títulos universitarios para su ejercicio». (Aprobado por Plenaria. Citado en Barboza, 1993: 423).

Analizaremos las conceptualizaciones respecto de la autonomía, atribuida a las Universidades, en cada una de las propuestas de redacción que se elaboraron en las distintas etapas de la Convención Nacional Constituyente, hasta su tratamiento en la plenaria, en la cual, quedó aprobada.

El proyecto de redacción de la subcomisión, atribuyó la autonomía a las universidades delimitando, claramente, los alcances de la misma. Define la autonomía universitaria como: a) libertad para establecer sus estatutos, b) libertad para elegir su forma de gobernarse, c) libertad para elaborar sus planes de estudios, d) libertad para determinar el régimen de admisión de los alumnos, e) libertad para determinar el régimen de egreso de los alumnos, f) libertad para determinar el otorgamiento de títulos, y; g) libertad para administrar su patrimonio.

En el proyecto de redacción de la comisión redactora, se propone la autonomía universitaria señalando, taxativamente, tres atribuciones y una de ellas, está condicionada. El texto señala que, la autonomía de las universidades implica: a) establecer sus estatutos, b) establecer su forma de gobierno, y; c) elaborar sus planes de estudios en acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Está última atribución de la autonomía de las universidades está sujeta a los criterios de la política educativa, del nivel de la educación superior y a los delineamientos de los planes de desarrollo nacional.

Con relación a la propuesta de la comisión de estilo, en lo que refiere a la autonomía universitaria, debemos acotar que, no difiere conceptualmente con respecto a la redacción de la comisión redactora, solo introduce dos signos de puntuación y el cambio de una preposición por otra. Concre-

tamente, incorpora dos comas en el segundo párrafo del artículo constitucional en cuestión porque habrá considerado, como frase explicativa la expresión «*en consecuencia*». Este agregado pudo haber obedecido a que la regla ortográfica de la Real Academia Española, sugiere que las frases explicativas deben ir entre comas. Posteriormente, reemplaza la preposición «*en*» por la «*de*», modificando la expresión «*en acuerdo con*» por la de «*de acuerdo con*».

En la propuesta de redacción número dos, que fue presentada en la plenaria por los convencionales ciudadanos Víctor Paniagua, Luis Alfonso Resck, Rubén Bareiro Saguier, Antonia Irigoitia, Dolores de Ayala, Lamia de Yunis y Ada Setrini, no se modificó absolutamente nada respecto de la redacción del segundo párrafo, que fuera propuesta por la comisión de estilo.

En la plenaria, se introdujeron unas cuantas modificaciones en la última redacción del segundo párrafo del artículo, que estamos analizando. Suprimieron la primera «*y*» seguido de la coma y la frase explicativa «*en consecuencia*», seguida de una coma y agregaron un punto seguido. Quedando la redacción de la siguiente manera: «*Las universidades son autónomas*». Y, seguidamente, reemplazaron una coma por una «*y*». Además, introdujeron el término «*la*». Finalmente, cambiaron la expresión «*necesitan*» por la de «*necesiten*». La redacción del segundo párrafo del artículo 79 de la Constitución, quedó aprobada por la plenaria, de la siguiente manera:

«Las universidades son autónomas. Establecerán sus estatutos y formas de gobierno y elaborarán sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Se garantiza la libertad de enseñanza y la de cátedra. Las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley, la cual determinará las profesiones que necesiten títulos universitarios para su ejercicio.»

Lo que se deduce, claramente, del análisis gramatical respecto de la autonomía universitaria en la Constitución Nacional, son cuatro características. Las universidades en virtud de su autonomía, tienen facultades para: a) establecer su estatuto, b) constituir su forma de gobierno, c) elaborar sus planes de estudio. Esta última atribución está condicionada, por cuanto que, los planes de estudios de las universidades deberán enmarcarse dentro de lo que el Estado, establece como política educativa y los planes de desarrollo nacional, y; 4) ejercer la docencia y la investigación bajo el amparo de la libertad de enseñanza y la de cátedra.

La Ley N° 4995 «De Educación Superior», en su artículo 33 reglamenta el alcance y la limitación de la autonomía universitaria, prescripta en la

Constitución Nacional, a través de diecisiete incisos.⁵ Se infiere de estos incisos que, la reglamentación legal de la autonomía de las universidades, abarca cuatro dimensiones: a) la autonomía institucional respecto de otros poderes del Estado, que le faculta a elegir su forma de gobierno y de organización y de dictar sus propias normas (estatuto), elegir y designar sus autoridades académicas, nombrar personales administrativos, establecer régimen de acceso, permanencia y promoción de los funcionarios de servicios administrativos y hacer respetar la inviolabilidad de su recinto académico, salvo orden judicial competente, b) la autonomía académica le concede potestad para que la investigación, la docencia y la extensión, a través de la figura de la libertad de enseñanza y la de cátedra, pueda desarrollar respetando la libre expresión del pensamiento entre investigadores, docentes y estudiantes, establecer régimen de acceso, permanencia y promoción de directivos académicos, investigadores y docentes, habilitar carreras, elaborar planes de estudio, de investigación y de extensión, otorgar títulos, establecer régimen de equivalencia de planes y programas de estudios provenientes de otras instituciones, reglamentar la admisión,

5 Ley N° 4995 «De Educación Superior». Artículo 33. La autonomía de las universidades implica fundamentalmente lo siguiente:

- a. Ejercer la libertad de enseñanza y la de cátedra.
- b. Habilitar carreras de pregrado, grado y programas de postgrado, cumpliendo con los requisitos establecidos en la presente Ley y previa aprobación del Consejo Nacional de Educación Superior.
- c. Formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión a la comunidad.
- d. Otorgar títulos de pregrado, grado y postgrado conforme a las condiciones que se establecen en las disposiciones vigentes.
- e. Establecer el régimen de equivalencia de planes y programas de estudios de otras instituciones.
- f. Establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes.
- g. Elaborar y reformar sus propios estatutos, los cuales deben ser comunicados al Consejo Nacional de Educación Superior.
- h. Elegir y/o designar sus autoridades conforme a sus estatutos.
- i. Establecer o modificar su estructura organizacional y administrativa.
- j. Crear facultades, unidades académicas, sedes y filiales cumpliendo con los requisitos establecidos en la presente ley y previa aprobación del Consejo Nacional de Educación Superior.
- k. Establecer, de acuerdo con los estatutos, el régimen de acceso, permanencia y promoción de educadores e investigadores del nivel superior, valorando preferentemente la calificación académica, los méritos y competencias de los postulantes.
- l. Seleccionar y nombrar el personal de servicios administrativos, establecer su régimen de trabajo y promoción acorde con las normas vigentes.
- m. Administrar sus bienes y recursos conforme a sus estatutos y las leyes que regulan la materia.
- n. Mantener relaciones y firmar acuerdos de carácter educativo, científico, investigativo y cultural con instituciones del país y del extranjero.
- o. Hacer respetar la inviolabilidad de sus recintos, salvo orden judicial.
- p. Elaborar sus presupuestos y administrar sus bienes y recursos propios en concordancia con las leyes que rigen la materia.
- q. Realizar otros actos conforme a sus fines.

permanencia y promoción de los estudiantes, creación de facultades, unidades académicas, sedes y filiales, c) autonomía financiera es la capacidad conferida para elaborar su presupuesto y administrar sus bienes y recursos, y; d) autonomía administrativa es la atribución otorgada para establecer o modificar su estructura organizacional y mantener relaciones y firmar acuerdos con otras instituciones nacionales o extranjeras.

De las cuatro autonomías identificadas en la ley reglamentaria, la institucional y la académica están condicionadas, por cuanto que varias de las decisiones, están sujetas a la aprobación del órgano rector, que es el Consejo Nacional de Educación Superior. Este condicionamiento debe ser interpretado y comprendido en el marco de lo que establece la Constitución Nacional, referente a que la autonomía de las universidades debe ser ejercida de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional.

Un análisis necesario, es el orden y la relación que se puede establecer de la autonomía universitaria desde su marco constitucional, pasando por su regulación legal y respetando sus características en los delineamientos de la política pública de la educación superior y en el planeamiento, la planificación y la planeación de la educación universitaria. En este contexto, analizaremos una dimensión de la autonomía universitaria: la libertad de cátedra que es ejercida en el entorno de la profesión académica.

5. La regulación legal de la profesión académica en Paraguay

La profesión académica en el Paraguay, por disposición legal, constituye dos funciones: la docencia y la investigación y puede desarrollarse de manera articulada o separada. Los que ejercen solo la docencia se dedican a dictar clases bajo el criterio de las horas cátedras, representando el 79% del total de la población docente, en tanto que, los que cumplen funciones de investigación con docencia, cubren solo el 3%. (Rodríguez y Vázquez, 2013 citado en Robledo, 2016).

La función de la docencia superior universitaria está conceptualizada, en la literatura internacional, como una de las tareas complejas en el ámbito de la academia, porque imbrican la investigación con la cátedra. Sin investigación no solo no hay generación de conocimientos sino la docencia quedaría sin fundamentos y desactualizada. La investigación y la docencia conlleva a un cierto nivel de complejidad porque « (...) estas funciones presentan diferenciaciones claves de lógicas, culturas, tiempos, espacios, condiciones, sujetos que intervienen, modos de materializarlas y de dar cuentas de ellas, además

de las diferencias que aportan las disciplinas de referencia» (Leal & Robin & Maidana, 2012: 361).

La Ley de Educación Superior prescribe algunos deberes y derechos de los docentes, así como las condiciones establecidas para el acceso a un puesto de docencia universitaria: a) título universitario, b) capacitación pedagógica, y; c) concurso de oposición. Asimismo, se detalla un mínimo porcentaje de *docentes* de tiempo completo que deben formar parte del plantel *docente* de cada institución, con el fin de promover la estabilidad laboral y la investigación.

La normativa jurídica reglamenta, básicamente, a través de cuatro criterios, los derechos y obligaciones de los educadores e investigadores de las universidades: a) las condiciones para el acceso, b) la dedicación, c) los requisitos para adquirir la estabilidad laboral, y; d) los alcances y las limitaciones de los derechos.

La Ley exige tres condiciones para el acceso y deja una de ellas, a cargo de las instituciones. Las condiciones legales son: a) el registro del título académico en la secretaría de Estado de Educación, b) haber aprobado el curso de capacitación pedagógica, y; c) demostrar capacidad científica, técnica e intelectual. La primera condición, es una violación expresa, de la autonomía universitaria, al exigir por ley un procedimiento administrativo (registro de título), dejando con muy poco margen a la institución, para que evalúe los méritos académicos, como criterio de juzgamiento más importante, para acceder al cargo. La segunda, es razonable, siempre y cuando, el curso facilite y permita la adquisición de las competencias pedagógicas, consideradas propias de la educación superior. En tanto que, el requisito de la capacidad científica implica una cierta consolidación en el ámbito de la investigación y esto representa una restricción para aquellos que quieran iniciarse en la profesión académica, teniendo en cuenta que esta actividad es la que les permitirá incursionar en la investigación.⁶

Uno de los aspectos más importantes que incorpora la Ley de Educación Superior, es la figura de la carrera del docente y del investigador, pero, condiciona considerablemente, el desarrollo de la carrera, al remitir a los estatutos de cada una de las universidades, la *definición de criterios*. En este sentido, hay que tener en cuenta que, los estatutos de las universidades, una vez creadas, no son evaluados por ninguna instancia y se corre el riesgo de que no se consideren los criterios objetivos e inherentes de la profesión académica.

6 Véase el artículo 38 de la Ley N° 4995 «De Educación Superior».

En todos los casos, la disposición legal exige, para el acceso a la docencia y a la investigación, el concurso público de oposición de títulos, méritos y aptitudes, admitiendo dos tipos de dedicación a la docencia: a) el docente de tiempo completo, y; b) el profesor contratado. Respecto de esta última figura, la normativa se contradice al señalar que, no será necesario someterse a concurso público de oposición y que su vinculación laboral, dependerá de la duración de los cursos. Este tipo de contrato justifica y argumenta la precarización laboral de la docencia universitaria.⁷

La ley marco de la educación superior define la docencia a través de dos actividades: a) la enseñanza, y; b) la investigación. Se infiere de la redacción de la normativa que la docencia, solo puede implicar la enseñanza, esto significa que un profesor universitario no está obligado a investigar.⁸

El profesor en la educación universitaria, según la disposición legal, puede dedicarse a la docencia a tiempo parcial, bajo la figura de contratado o a tiempo completo. La primera figura no conlleva a la estabilidad laboral y, por ende, no forma parte de la carrera docente, en tanto que, la segunda forma parte del escalafón docente y las instituciones están obligadas por ley, que formen parte de su plantel en un 30% como mínimo.⁹

Respecto de las condiciones para que los docentes e investigadores adquieran estabilidad laboral, las exigencias son las mismas. En ese contexto, se establece como requisito para que los docentes accedan a la estabilidad, la producción científica y su publicación. Esta condición es contradictoria, teniendo en cuenta que, en la misma disposición normativa, el ejercicio de la docencia no exige investigación.¹⁰

Aunque se establezca por ley las condiciones para acceder a la estabilidad laboral de los docentes y de los investigadores, la normativa no garantiza *per se*, que los que ejercen la profesión académica (docencia y/o investigación), tengan la garantía del derecho a la estabilidad. Las instituciones universitarias no tienen ninguna limitación de orden legal o reglamentario para que el total de su plantel docente adopte la figura jurídica de profesores contratados, como único medio de vínculo laboral.

Entre las reglamentaciones del ejercicio de la profesión académica está garantizada la libertad de enseñanza y la de cátedra, con rango constitucional y disposiciones legales reglamentarias, estatutarias de las universidades y normativas establecidas en la política pública de la educación superior.

7 Véanse artículos 39,41,42 de la Ley N° 4995 «De Educación Superior».

8 Véase artículo 42 de la Ley N° 4995 «De Educación Superior».

9 Véanse artículos 40,41,42,43,44 de la Ley N° 4995 «De Educación Superior».

10 Véanse artículos 40,44 de la Ley N° 4995 «De Educación Superior».

6. La libertad de cátedra y la universidad hoy

En los debates en torno de la educación universitaria, en el escenario internacional, la libertad de cátedra no formó parte de la agenda. La discusión y el análisis es bastante restringido y se remite a determinados círculos académicos, sin trascender en los documentos de trabajo o declaraciones de organismos multilaterales, como la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) o en los informes del Banco Mundial, en relación con las necesidades, desafíos y demandas de la educación superior (Burgan, 1999 citado en Altbach, 2000)

La preocupación de los decisores de la educación superior, en estas tres últimas décadas se concentró, en la mayoría de los casos, en la dimensión tanto financiera como administrativa de la universidad (Altbach, 2000), dejando de lado, la responsabilidad misional que es la gestión del conocimiento a través de la docencia, la formación, la investigación y la extensión. El desarrollo de esta gestión requiere de una condición que es la libertad académica, entendida como la libre actuación, a través del pluralismo ideológico, el análisis, la opinión, las ideas críticas en el ejercicio de la docencia y la investigación.

Los cambios misionales de la que fue objeto - y sigue siendo - la universidad y que le condujo a experimentar las crisis institucional, de hegemonía y de legitimación, convierte a la libertad de cátedra en un problema serio, por cuanto que, los cambios originados, priorizaron los conocimientos instrumentales, operativos y computacionales, que son presentados en el proceso universitario de enseñanza y aprendizaje, en forma de enlatados.

El futuro de la universidad está en riesgo, sino se garantiza la libertad de cátedra porque el modelo de enseñanza-aprendizaje que se plantea, es el ejercicio de la docencia sin crítica, se propugna una investigación sujeta a criterios y estándares, sin margen de libertad para elegir el tema y desarrollar, y se plantea una extensión universitaria, con criterios de responsabilidad social empresarial, incluso, el propio modelo de universidad del siglo XXI, se sustenta sobre la base de la lógica empresarial y de esta, se desprenden criterios de eficiencia para la gestión académica (De Sousa, 2000).

La educación superior, particularmente, centrada en la figura de la universidad, ha sido y sigue siendo, definida y entendida, como el nivel educativo estratégico, para lograr a nivel local, el desarrollo de los países, a nivel científico coadyuvar con los avances del desarrollo científico y tecnológico, y a nivel filantrópico, defender los derechos humanos. De aquí,

se infiere su importancia y complejidad, como institución social, educativa, situada en un contexto concreto e impelido por los acontecimientos mundiales. Estos logros no serían factibles sin una plena garantía de la libertad académica.

La libertad de cátedra, como figura jurídica, surgió en la doctrina alemana con el objetivo de que las autoridades no intervinieran en las labores de la docencia y la investigación. Es una facultad protegida como derecho, para que los que ejercen la profesión académica en las universidades no tengan límites impuestos por ninguna autoridad, en relación con los temas que enseñan, investigan y publican.

La libertad de cátedra, como concepto y figura constitucional y legal, como hoy está definida y conocemos a través de la literatura, tuvo un proceso de cien años - 1849 a 1949 - en el mundo jurídico y académico de Alemania. El desarrollo conceptual y jurídico, se inicia como señala Díaz (2010) de esta manera: «El primer texto constitucional en que se garantizaba la libertad de la ciencia fue la Constitución Imperial de la Iglesia de San Pablo de Frankfurt en 1849. Su artículo 152 establecía: *La ciencia y su doctrina son libres*. Esta misma expresión se halla en el artículo 20 de la Constitución Prusiana de 1850. En igual sentido fue proclamada por el artículo 17.1 de la Ley Constitucional Austriaca de 1867: *La ciencia y sus enseñanzas son libres*. El artículo 142 de la Constitución de Weimar le otorgó un contenido más preciso : *El arte, la ciencia y su docencia son libres. El Estado les concede su protección y les concede su fomento*. Este precepto de la Lex Legum pasó al artículo 5.3 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949: *El arte y la ciencia, la investigación y la enseñanza son libres. La libertad de enseñanza no exige de la fidelidad a la Constitución*»(Díaz, 2010: 21-22).

Lo que podemos identificar en el proceso de la evolución del concepto de la libertad de cátedra, como derecho jurídico, es que su núcleo central es la ciencia, como principio, idea y contenido debe ser enseñada, investigada y aprehendida libremente y cuya garantía de libertad, procede del propio Estado, en cuanto a su protección de cualquier injerencia del poder o de las autoridades, de la índole que fuere, elevándola al rango constitucional y cuyo límite son la Constitución y las leyes.

La libertad de cátedra como derecho no debe ser interpretada y comprendida como un atributo individual, del que ejerce la profesión académica porque está vinculada con la propia cultura científica y su desarrollo, en el marco de una comunidad académica y en el contexto de una institución: la universidad. (Díaz, 2010) La libertad de cátedra más que un derecho individual del que ejerce la docencia universitaria, es una garantía para la enseñanza y el desarrollo de la ciencia, desde una perspectiva plural para evitar

el adoctrinamiento. La institucionalización se desarrolló cuando «*Los juristas alemanes propusieron que se concibiera la libertad de cátedra 'como una institución y no como una libertad individual (...) se protege la ciencia en su sentido idealista y total (...) A quien se trata de defender no es al científico concreto, sino a la apropiada ciencia' fortaleciendo la autonomía institucional universitaria*»(Salguero, 1997 :54-55 citado en Miñana ,2011: 83).

El significado de la libertad de cátedra, fue ampliándose sobre la base de lo desarrollado en el mundo académico y jurídico alemán. La propuesta de ampliación, fue de la Asociación Americana de Profesores Universitarios y consistió en garantizar la libertad, no solamente en relación con los contenidos de la especialización de los docentes en el ejercicio de su profesión académica en aula y en el desarrollo de la investigación, sino «*(...) con la defensa de la libre expresión fuera del ámbito exclusivamente universitario. Los profesores se consideraron críticos importantes de la sociedad y se les concedió una protección particular para la producción oral y escrita en todos sus tópicos*» (Altbach, 2000: 8).

Ni en el mundo académico y menos en el jurídico, en la actualidad, existe una sola definición de la libertad de cátedra, por tanto «... *no hay un concepto universalmente aceptado de libertad académica*» (Altbach, 2000: 9). En algunos sistemas universitarios, tiene mayor influencia los criterios académico-jurídicos alemanes, en tanto que en otros, la preponderancia la tiene el mundo académico americano y en algunos, se identifican una combinación entre las caracterizaciones alemanas y americanas.

La libertad de cátedra, al adquirir la figura de un derecho, con rango constitucional, reglamentación legal y consideraciones normativas, en cuanto a su ejercicio en las políticas públicas de la educación universitaria, su conceptualización se circunscribe a un sistema jurídico de un Estado, lo que impide un significado único y una sola interpretación, sin embargo, instituciones internacionales, como la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), sugiere determinadas caracterizaciones que debe contemplar, como orientativas para la conceptualización, señalando que, «*el personal docente de la enseñanza superior tiene derecho al mantenimiento de la libertad académica, es decir, la libertad de enseñar y debatir sin verse limitado por doctrinas instituidas (libertad de cátedra), la libertad de llevar a cabo investigaciones y difundir y publicar los resultados de las mismas, la libertad de expresar libremente su opinión sobre la institución o el sistema en que trabaja, la libertad ante la censura institucional y la libertad de participar en órganos profesionales u organizaciones académicas representativas. Todo el personal docente de la enseñanza superior debe poder ejercer sus funciones*

sin sufrir discriminación alguna y sin temor a represión por parte del Estado o de cualquier otra instancia»¹¹.

7. La libertad de cátedra desde la perspectiva constitucional y legal en la educación superior del Paraguay

La educación superior en el Paraguay es binaria, como habíamos explicado en uno de los apartados, donde se identifican instituciones que brindan educación superior universitaria que son las universidades y los institutos superiores y las que gestionan la educación superior terciaria no universitaria, administrada por los institutos técnicos profesionales y los institutos de formación docente. De estas cuatro instituciones que configuran la educación superior en el Paraguay, como afirmáramos, la disposición constitucional y legal otorga autonomía a las universidades.

De las cuatro dimensiones que hemos identificado, como atributos de la autonomía, que la Constitución Nacional otorga a las universidades, una de ellas, está vinculada con la libertad de cátedra. En el artículo constitucional donde se hace referencia a la autonomía universitaria, la redacción que indica la libertad de cátedra, es muy concisa y dice: «Se garantiza la libertad de enseñanza y la de cátedra».¹²

La Constitución cuando alude a la garantía de la libertad de cátedra, en la misma redacción gramatical, también hace referencia a la libertad de enseñanza. Aunque, la figura de la libertad de cátedra es mencionada, solamente, en el artículo constitucional referido a las universidades e institutos superiores, mientras que la libertad de enseñanza forma parte de un título preliminar de la carta magna, que lleva por denominación «Del derecho de aprender y de la libertad de enseñanza».¹³

Lo que cabe precisar es si la Constitución diferencia entre la libertad de enseñanza y la libertad de cátedra. Debemos admitir que sí, establece una diferencia al otorgar la libertad de cátedra a la institución a la que atribuye autonomía; las universidades. Por tanto, la libertad de cátedra es privativa de la institución autónoma por prescripción constitucional, mientras que

11 UNESCO, Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, de 11 de noviembre de 1997, disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13144&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

12 Véase el artículo 79 de la Constitución de la República del Paraguay.

13 Constitución de la República del Paraguay / 1992. Artículo 74. Del derecho de aprender y de la libertad de enseñar. Se garantiza el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades de acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y la tecnología, sin discriminación alguna.

Se garantiza igualmente la libertad de enseñar sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, así como el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico.

la libertad de enseñanza, contempla a todas las instituciones de todos los niveles, que conforman el sistema educativo nacional.

En la teoría educativa la enseñanza está asociada al aprendizaje, por eso, en el discurso pedagógico se utiliza el término enseñanza-aprendizaje, como referencia del proceso y experiencia educativa. En este contexto, habría que interpretar el artículo constitucional que preceptúa: «Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad» (Artículo 73 - Constitución de la República del Paraguay). Se infiere de esta disposición constitucional que, la educación como derecho que se otorga a las personas, deberá hacerse efectivo dentro de un sistema educativo, a través de un proceso de enseñanza-aprendizaje, sustentado en una cultura institucional educativa: la escuela.

Si la Constitución asocia la enseñanza con el aprendizaje dentro de un sistema educativo, que es gestionada por una institución educativa y forma parte de un proceso, donde el rol de enseñar recae en la figura de un docente, y el de aprender en un estudiante, sería muy lógico que, la garantía de la libertad de enseñanza a la que alude, se interprete como un derecho a ejercer la docencia.

La garantía de la libertad de enseñanza como derecho a ejercer la docencia, en todos los niveles educativos, está condicionada por la propia Constitución, al exigir como requisito la idoneidad y la integridad ética. Estos requisitos fueron reglamentados para los docentes de la educación inicial, escolar básica y media, en la Ley N° 1264 «General de Educación» y en la Ley N° 1725 «Que establece el estatuto del educador» y para los profesores de la educación superior universitaria, en la Ley N° 4995 «De Educación Superior», traduciendo los requisitos en condiciones que deben reunir y demostrar para ejercer la docencia.

El ejercicio del derecho constitucional respecto de la garantía de la libertad de enseñar en la educación inicial, escolar básica y media, se reglamentó delimitando su alcance «Los educadores tienen derecho a: d) ejercer su profesión sobre la base de la libertad de enseñanza, en el marco de las normas pedagógicas y curriculares establecidas por la autoridad competente»(Artículo 135, inciso «d» de la Ley N° 1264 «General de Educación»).

La libertad de enseñar, en cuanto derecho garantizado en la Constitución Nacional y reglamentado por la Ley N° 1264 «General de Educación» y la Ley N° 1725 «Que establece el estatuto del educador», que se atribuye a los docentes de la educación inicial, escolar básica y media, está restringida

por las directivas curriculares y pedagógicas, emanadas del Ministerio de Educación y Ciencias.

Las disposiciones legales que reglamentan el artículo constitucional de la garantía de la libertad de enseñar, como un derecho al ejercicio de la docencia, no contemplan a los docentes de los institutos superiores, los institutos de formación docente y los institutos técnicos profesionales.

En el ámbito de las universidades, la libertad de enseñanza, como un derecho a ejercer la docencia, está reglamentada en la Ley N° 4995 «De Educación Superior». En uno de los apartados de este trabajo que lleva por título, la regulación legal de la profesión académica en Paraguay, hemos analizado las condiciones para el acceso a la docencia y la investigación.

En la ley que regula la gestión de las universidades, se distingue la libertad de enseñanza de la de cátedra. Mientras que, para el ejercicio del derecho de la primera, se asocia con las condiciones que deberán reunir los que pretendan dedicarse a la profesión académica en las universidades, sin embargo, la libertad de cátedra es el derecho que protege la función docente e investigativa, de cualquier índole de injerencia.

En la Ley marco de la educación superior, la primera reglamentación de la autonomía universitaria, se define como: «Ejercer la libertad de enseñanza y la de cátedra» (Artículo 33, inciso a) - Ley N° 4995 «De Educación Superior»). Podríamos interpretar este alcance reglamentario de la autonomía concedida a las universidades, como una de las dimensiones más importantes, que el legislador quiso destacar, por eso, es la primera delimitación. En esta reglamentación legal, solo se hace referencia al ejercicio de la libertad de cátedra, pero no se detalla la atribución que se otorga y tampoco se delimita su ejercicio.

¿Cuáles serían los límites de la libertad de cátedra?, ¿Qué dice la reglamentación legal de la Constitución, en relación con este derecho? En la Ley N° 4995 «De Educación Superior», en lo que respecta a los derechos de los docentes y los investigadores, se protege la libertad de cátedra en su dimensión de docencia y de investigación de las injerencias de toda índole, con la más amplia libertad, preceptuando: «Ejercer la cátedra y la investigación bajo la más amplia libertad sin ningún tipo de imposición o restricción religiosa, política o de otra índole»(Artículo 45, inciso b) - Ley N° 4995 «DE Educación Superior»).

8. La libertad de cátedra en la política pública de la educación superior universitaria en el Paraguay

La relación entre el Estado y la universidad, implica por un lado, la planificación estatal en términos de política pública de la educación superior universitaria formulada, implementada y evaluada por el Estado y, por otro lado, la potestad de la autonomía de la universidad, en términos de libertad de cátedra, como condición necesaria de su organización y gestión. La característica de la relación, es esencialmente, antagónica.

Si bien, el propio Estado a través de la Constitución Nacional y las leyes, otorga autonomía a las universidades, sin embargo, no renuncia a su responsabilidad de la organización del sistema educativo, por eso, tiene atribuciones para la creación de las instituciones, aprobación de las carreras, evaluaciones de las instituciones y las carreras para la acreditación, además habilita para el ejercicio profesional, con el registro del título en el órgano rector de la educación. Sin embargo, se debe reconocer que *«La universidad no es un ministerio, no es una suma de oficinas administrativo-gestionales: es un tipo muy singular de organización. Por eso resulta absurdo aplicar principios generales sobre ellas sin ninguna atención a su singularidad organizacional y funcional»* (Follari, 2014: 21-22).

La autonomía que se otorga a la universidad, en gran medida, determina su tipo organizacional y su funcionamiento. La organización no es jerárquica, en cuanto que, las autoridades de la institución, no deciden sobre lo académico. Gestionan lo académico pero quienes deciden lo académico, como sinónimo de conocimiento científico y configuración de símbolos de una comunidad, son los docentes, investigadores y estudiantes. La autoridad de los responsables de gestionar la institución, proviene de la organización política, mientras que, la autoridad de los docentes e investigadores, procede del reconocimiento académico. Por eso, se afirma que *«(...) los académicos gozan de legitimidad al interior de sus comunidades científicas respectivas, más que dentro de su institución. Por ello, su espacio de adscripción en parte está fuera de la universidad específica, en relación con otras universidades y centros de investigación, que incluso pueden ser internacionales»* (Follari, 2014: 35).

La política pública de la educación superior en términos de planeamiento de la educación universitaria, no debe colisionar con la organización autónoma de la universidad, que adquiere argumento y estatus de derecho, sustentado en la Constitución Nacional, para garantizar la libertad académica y la pluralidad e independencia de opinión.

Para que la política pública de la educación superior universitaria y las dimensiones de su planificación, no contravengan la libertad académica, es probable que *«El deber constitucional de respetar la autonomía individual de las universidades, en cambio, podría ser una habilitación provechosa para planificar y gobernar de manera concertada e inteligente»* (Stubrin, 2014: 55).

La relación entre el Estado y la universidad en el Paraguay, ha sido muy peculiar. Una de las razones que explica la peculiaridad es *«(...) el alcance que debiera tener el mismo concepto de Estado se complica en cuanto se toma en consideración el hecho de que en pleno siglo XX, el país ha soportado alrededor de medio siglo de régimen dictatorial, hostil a las instituciones democráticas y a la universidad»* (Rivarola, 2010: 755, citado en López & Rivarola, 2010).

Los 100 años de la primera universidad creada¹⁴ se gestionó, en el contexto de un sistema político de inestabilidad y autoritarismo, mediado por el conflicto bélico contra Bolivia (1932 – 1935), la guerra civil de 1947 y los 35 años de dictadura militar (1954 – 1989). La mitad de los 60 años de desarrollo institucional de la segunda universidad del Paraguay,¹⁵ transcurrió durante el gobierno de la dictadura del general Alfredo Stroessner. De los 131 años de historia de la educación universitaria en el país, solo tres décadas, se caracterizó por desenvolverse en un sistema democrático. El contexto descripto, no contribuyó a establecer una articulación entre el Estado y la Universidad.

En el debate que se instaló durante dos décadas (1990 – 2010) en torno de la reforma universitaria en nuestro país, uno de los ejes principales, fue sobre el rol del Estado en este nivel educativo, en términos de financiamiento, acceso con equidad y educación de pertinencia y calidad. No fue un dato menor en la agenda, el principio de la autonomía universitaria que debía garantizar el propio Estado. En este contexto, se señaló *«La tensión que sigue subsistiendo en la relación universidad-Estado se manifiesta primordialmente entre la función del Estado de contar con la universidad para alcanzar las metas de desarrollo a que aspira el país y su responsabilidad de garantizar la libertad que la universidad requiere para cumplir con su tarea de producción de conocimiento y generación de un pensamiento crítico con relación al desempeño del Estado y la misma sociedad»* (Comisión Nacional de Reforma de la Educación Superior, 2005: 104).

Una de las interpretaciones extendidas de la autonomía universitaria, sobre todo, entre los miembros de la comunidad académica del Paraguay,

14 La primera institución universitaria creada en el Paraguay, fue la Universidad Nacional de Asunción en 1889.

15 La aparición de la segunda universidad en el país, fue en el año 1960 y es la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, gestionada por la Conferencia Episcopal Paraguaya.

fue la del autonomismo, que es «(...) *la idea de que ninguna instancia - incluso el Estado - debe tener injerencia alguna en los asuntos universitarios, sea de índole académica o administrativa*» (Comisión Nacional de Reforma de la Educación Superior, 2006: 222). A pesar de este tipo de interpretaciones, se debe reconocer, como hemos señalado que, si bien el Estado otorga autonomía a las universidades, este derecho autonómico está condicionado por la propia Constitución Nacional, en cuanto que, debe ejercerse de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional.

En algunos círculos académicos muy restringidos se debatió respecto de cuánto incide en la autonomía universitaria, en su acepción de libertad de cátedra, la planificación de la política pública elaborada por los organismos del Estado, responsables de la educación superior universitaria, como el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) y la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES).

Entre las distintas acepciones de la autonomía universitaria, la más significativa es la libertad de cátedra, porque ella, es la que protege la «(...) *libertad para enseñar y aprender, libertad para elegir los temas de enseñanza e investigación, libertad en la utilización de los métodos, libertad de ensayar, errar y cambiar y el respeto a la autonomía individual del profesor o docente*» (Cubillas, 2005: 27). Además, porque la autonomía de la universidad es en relación con otros poderes, en tanto que, el ejercicio de la libertad de cátedra, depende del concepto de poder que articula la organización de cada institución. Por eso, se afirma que «*Puede haber, por lo tanto, autonomía sin que haya libertad de cátedra -como ocurrió en Oxford a principios del siglo XIX- y libertad de cátedra sin autonomía, como sucedió en las universidades prusianas en el siglo XIX*» (Frondizi, 1971: 276 citado en Miñana, 2011: 83).

La política educativa de la educación superior universitaria, se establece a través de cinco dispositivos: a) la Ley N° 4995 «De Educación Superior», b) la Ley N° 2072 «De creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior», c) el Libro Blanco de la Educación Superior, d) la Resolución 515/2020 del Consejo Nacional de Educación Superior «Que aprueba la guía para los procesos de creación de instituciones de educación superior y aprobación de carreras de pregrado, grado y programas de postgrado (capacitación-especialización, maestría y doctorado), y; e) la Matriz de Calidad de la Educación Superior de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.

Los dispositivos implementados en nombre de la política pública de la educación superior representó, en gran medida, la reforma de la educación universitaria, con el propósito de «(...) *velar por la calidad de las instituciones educativas que sostiene o habilita, y de los profesionales que allí son habilitados y*

que cumplirán funciones que no pueden ser realizadas si no están ajustadas a una formación previa lo suficiente rigurosa y sistemática» (Follari, 2014: 34). Esta reforma, con los cambios que introdujo en la organización universitaria, uno de los más significativos fue en la metodología docente, definiendo el desempeño de su labor. En este contexto, es legítimo preguntarse si, en nombre de la metodología docente, no se está condicionando y limitando, el derecho a la libertad de cátedra.

La libertad de cátedra como cualquier derecho, no tiene carácter absoluto, por ende, se pueden establecer condiciones y límites. Ahora bien, ¿cuáles serían las condiciones y los límites y qué institución es la que debe establecer? En este contexto y considerando nuestra interrogante, cabe señalar que, como señala Fernández (2017) *«El derecho fundamental a la libertad de cátedra es un derecho de configuración legal, es decir, se reconoce en los términos que la ley establezca en cada momento, respetando, eso sí, el contenido esencial del mismo (...) y se ejercerá sin más límites que los establecidos en la Constitución y en las leyes y los derivados de la organización de las enseñanzas en las universidades. Y de este modo como lo han venido interpretando los Tribunales»* (Fernández, 2017: 4-6).

¿Cómo prescribe la Constitución Nacional y reglamenta la Ley de Educación Superior, la libertad de cátedra? En nuestra Carta Magna, se utiliza la lacónica expresión «se garantiza la libertad de enseñanza y la de cátedra»(Artículo 79 de la Constitución de la República del Paraguay), y en su reglamentación legal, se preceptúa: «Ejercer la cátedra y la investigación bajo la más amplia libertad sin ningún tipo de imposición o restricción religiosa, política o de otra índole» (Artículo 45, inciso b – Ley N° 4995 «De Educación Superior»).

En la disposición legal respecto de la libertad de cátedra, se otorga solo facultades, no se establecen límites, ni se restringe su ejercicio. En relación con las facultades, se pueden señalar que la libertad de cátedra, incluye la docencia y la investigación y que su ejercicio, goza de una libertad sin límites. Ni la Constitución Nacional y tampoco la ley, establecen límites a la libertad de cátedra. ¿Se podrá, en nombre de los organismos encargados de la organización de las enseñanzas en las universidades, imponer límites a la libertad de cátedra?

Dos de los cinco dispositivos que representan la política pública de la educación superior universitaria, están directamente vinculados con el ejercicio de la libertad de cátedra: a) la Resolución 515 / 2020 del Consejo Nacional de Educación Superior «Que aprueba la guía para los procesos de creación de instituciones de educación superior y aprobación de carreras de pregrado, grado y programas de postgrado (capacitación-especiali-

zación, maestría y doctorado), y; b) la Matriz de Evaluación de Calidad de la Educación Superior de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. En relación con el primer dispositivo, respecto de los proyectos educativos de grado y postgrado de las universidades, para que el órgano rector apruebe su implantación, se establece como condición para su aprobación: «indicar estrategias metodológicas a ser implantadas en el proceso de enseñanza aprendizaje, así como el abordaje de las actividades de formación e investigación», (Guía de aprobación de carreras de grado y programa de postgrado, CONES 2020: 9-13). En tanto que, en el argumento del Marco Legal de la Matriz de Evaluación de la Calidad, no fue considerado el artículo 74 de la Constitución Nacional, que preceptúa, entre otras cuestiones, la libertad de enseñanza y tampoco, el 76 que se refiere a las obligaciones del Estado, entre las que cabe destacar la organización del sistema educativo, como responsabilidad esencial del Estado.

La libertad de enseñanza está relacionada con la libertad de cátedra, por eso, el artículo 79 de la Constitución Nacional, reza: «Se garantiza la libertad de enseñanza y la de cátedra». Y el argumento constitucional de la creación y funcionamiento de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, se sustenta en el artículo 76 de la Constitución, por cuanto que, el Estado como responsable de la organización del sistema educativo, ha creado por Ley de la Nación, el organismo encargado de evaluar y acreditar instituciones, carreras y programas. Desde esta perspectiva, es incomprensible que se hayan obviado, los dos artículos constitucionales.

En los Modelos Nacionales de Evaluación y Acreditación institucional y de carreras, en la estructura y delimitación de su Matriz, establecido y organizado por dimensiones, componentes, criterios e indicadores, no hay ninguna referencia a la libertad de enseñanza y la de cátedra, que otorga el Estado, como derecho al docente universitario. La Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, evalúa el desempeño del docente universitario, como si su rol y gestión, no estuviera protegido por el derecho a la libertad de enseñanza y la de cátedra.

Las Agencias Nacionales de Evaluación y Acreditación de varios países, sostienen que la Matriz de Calidad, que implantan en las evaluaciones, no viola la autonomía universitaria y tampoco la libertad de cátedra porque «(...) las normas fueron consensuadas y los pares que intervienen proceden del propio sistema» (Stubrin, 2014: 50). Sin embargo, no debemos perder de vista que, son las propias Agencias quienes forman a los pares evaluadores que terminan siendo, cómo señala Vaccarezza (2006): «(...) cooptados en un ejer-

cicio de autoridad estatal, son puestos frente a la universidad (...) los criterios de evaluación tienden a adquirir rigidez en metodologías de aplicación universal, los evaluadores contratados son disciplinados por criterios preconcebidos y, con frecuencia, la evaluación de raíz académica recibe el auxilio de consultorías no académicas. En este sentido, lo nuevo de las reformas consiste no solamente en la pérdida de la autonomía de la universidad para componer su sistema de evaluación, sino también en el cambio de estilo y significación de la evaluación misma» (Vaccarezza, 2006: 39-40).

En relación con las exigencias del Consejo Nacional de Educación Superior, referente a las condiciones para la aprobación de los programas de estudios, con respecto al derecho a la libertad de cátedra, debemos señalar que, como recuerda Díaz (2010): *«El ejercicio de la libertad de cátedra no puede ser recortado en sus alcances restringiéndola a la simple adopción de decisiones sobre aspectos puramente formales. Semejante visión de la libertad de cátedra la desfigura, ya que desconoce el sentido que el Constituyente ha dado a tan preciosa garantía, de la cual hace parte además del elemento instrumental, evaluación, metodología, disciplina, organización, entre otros, el aspecto material, relativo a la libre transmisión, discusión y contradicción de ideas y conceptos»* (Díaz, 2010: 25).

El ejercicio de la libertad de cátedra *per se*, no debe colisionar contra la política pública de la educación superior universitaria, implantada a través de distintos dispositivos por los organismos responsables de la educación superior y tampoco la organización y decisión de la universidad. Pero, si no está reglamentada su alcance y límite por la Constitución Nacional y las disposiciones legales, como es el caso de Paraguay, donde se declaró ejercer con la más amplia libertad, sin restricción o imposición de ninguna índole, las normativas emanadas de los organismos del Estado, que se inmiscuyen en la metodología docente, niegan el ejercicio de este derecho.

La reglamentación legal del derecho al ejercicio de la libertad de cátedra en el Paraguay, es una necesidad imperiosa para protegerla porque ante la ausencia, lo que tenemos es su violación sistemática, en nombre del aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria, tanto de las propias universidades, como de los organismos del Estado, que deben acompañar la gestión de las instituciones. La reglamentación, básicamente, debe considerar los siguientes preceptos constitucionales: a) el Estado Social de Derecho, b) el gobierno democrático, representativo, participativo y pluralista, c) la libertad religiosa, d) la Libertad de culto, e) la libertad ideológica, f) la aconfesionalidad del Estado, g) la libertad de expresión, h) el derecho a la intimidad, i) los fines de la educación (desarrollo pleno de la personalidad humana –la promoción de la libertad, la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos– el res-

peto a los derechos humanos – el respeto a los principios democráticos – la afirmación del compromiso con la patria– la afirmación de la identidad cultural – la formación intelectual, moral y cívica – la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio), i) la política educativa, y; j) los planes de desarrollo nacional. Estos dos últimos preceptos, deben considerar todos los anteriores sino carecería de legitimidad. Solo desde este abanico de libertades garantizadas por nuestra Constitución Nacional, puede reglamentarse por ley, el derecho a la libertad de cátedra.

9. (In) Conclusión

El análisis de este trabajo, sobre el ejercicio del derecho a la libertad de cátedra en el Paraguay, representa apenas el inicio de un tema trascendental para la gestión académica, que sin embargo, no forma parte de la agenda de la política pública de la educación universitaria. Y la ausencia representa riesgos para su garantía como derecho.

La libertad de cátedra en nuestro país está garantizada para los docentes de las universidades, como un derecho con rango constitucional y reglamentada por disposición legal.

El significado de la libertad de cátedra ha ido variando en la medida en que la universidad fue experimentando cambios en su desarrollo institucional e, incluso, frente a la crisis que debía afrontar respecto de la nueva misión que se la asignaba.

La Constitución Nacional a través de una expresión lacónica, se refiere no solo, a la libertad de cátedra, sino también a la libertad de enseñanza. La disposición legal reglamentaria distingue ambas libertades, señalando que, la segunda se refiere al derecho a ejercer la docencia, mientras que, la primera a la garantía de la pluralidad y la crítica, sin restricción alguna, en el ejercicio de la investigación y la docencia.

La libertad de cátedra, como todo derecho, no tiene carácter absoluto, sus límites son la Constitución Nacional y las leyes y las normas reglamentarias de los organismos de la educación superior. El dilema en nuestro país es que, ni la Constitución Nacional y tampoco la Ley, establecen los límites al ejercicio de la libertad de cátedra, por tanto, las normativas reglamentarias, no podrían hacerlos, por una cuestión de orden de prelación jurídica, establecida en nuestra Carta Magna.¹⁶

¹⁶ Constitución de la República - Artículo 137. De la supremacía de la Constitución. La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones

La autonomía universitaria, la libertad de cátedra y la planificación universitaria del Estado, no deberían contraponerse. Como es el propio Estado el que otorga este derecho a la institución y al docente y, por otro lado, el que debe elaborar la planificación, es al mismo tiempo, el responsable de reglamentar el ejercicio pero sin limitar la libertad del pensamiento. Se trata de unos criterios mínimos que debe establecer por Ley de la Nación referentes a la metodología docente, salvaguardando la libertad de opinión e investigación, en el marco del precepto constitucional referido a los fines de la educación.

La relevancia de analizar la figura de la libertad de cátedra, se sustenta en la responsabilidad social y política inherente de la universidad, como compromiso ineludible, en su colaboración de coadyuvar a través de la docencia y la investigación con libertad, en el desarrollo de la sociedad, desde la perspectiva de la inclusión, respetando y garantizando procesos democráticos.

Bibliografía

Altbach, P. Libertad académica: Realidades y cambios en el ámbito internacional. Revista Perfiles Educativos. Vol. XXII. N° 88. (pp. 6-20). México. 2000.

Barnett, R. (1994). Los Límites de la Competencia (El conocimiento – la educación superior y la sociedad). Barcelona, España: Editorial Gedisa.

Consejo Nacional de Educación Superior – Resolución 515 / 2020 «Que aprueba la guía para los procesos de creación de instituciones de educación superior y aprobación de carreras de pregrado, grado y programas de postgrado) capacitación-especialización, maestría y doctorado).

Convención Nacional Constituyente. Diario de sesiones de la plenaria N° 17 – 05 de mayo de 1992,. Asunción, Paraguay.

Comisión Nacional de Reforma de la Educación superior (2006). Paraguay: Universidad 2020. Asunción, Paraguay: Editorial Ediciones y Arte S.A.

Constitución de la República del Paraguay, 20 de junio de 1992.

Consejo Nacional de Educación Superior (2017). Libro Blanco para la Educación Superior. Asunción, Paraguay: Editorial CONES.

Cubillas, A.(2005). Crisis en la universidad paraguaya – identificación de problemas académicos y propuesta de cambios. En Diagnóstico y Propuestas para la Educación

jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en su consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.

Quienquiera que intente cambiar dicho orden, al margen de los procedimientos previstos en esta Constitución, incurrirá en los delitos que se tipificarán y penarán en la ley.

Esta Constitución no perderá su validez si dejara de observarse por actos de fuerza o fuera derogada por cualquier otro medio distinto del que ella dispone.

Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución.

Superior e el Paraguay (Informe Preliminar). Comisión Bicameral para el Estudio de la Reforma de la Educación Superior y Comisión Nacional de Reforma de la Educación Superior (pp.) Asunción, Paraguay: Editorial UPAP.

Díaz, L. La libertad de cátedra. *Revista de Investigación Sociojurídica*. Vol. 8. N° 15. (pp. 19-25). Colombia. 2010.

Derrida, J. (1995). Cátedra vacante. Censura, maestría y magistralidad, en *El Lenguaje y las Instituciones Filosóficas*, Barcelona, España: Editorial Paidós.

De Sousa, B. (2007). *La Universidad en el siglo XXI - (Para una reforma democrática y emancipatoria de la universidad)*. La Paz, Bolivia: Editores CIDES – UMSA.

De Sousa, B. (2004). *A Universidades No Século XXI (Para una Reforma Democrática e Emancipatória da Universidade)*. Río de Janeiro, Brasil: Editorial Cortez.

Ferrer, P. (1973). *La universidad a examen*. Barcelona, España: Ediciones Ariel.

Fernández, Y. Área Temática 2:La libertad de cátedra: concepto, límites y armonización con otros derechos y obligaciones (pp.1-16). XX Encuentro Estatal Defensores Universitarios. Universidad de Castilla – La Mancha. Noviembre 2017.

Follari, R. Autonomía versus planificación estatal, pp.21-38, en Marquina, M. (Compiladora) – (2014). *La universidad entre la autonomía y la planificación – Tres ensayos en diálogo*. Buenos Aires, Argentina: Editorial IEC – CONADU.

Galeano, H. (2006). *Marco Jurídico de la Autonomía Universitaria*. Asunción, Paraguay: Ediciones y Arte.

Informe del Global Education Monitoring (GEM) Report y el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Año 2019.

Krotsch, P. (2001). *Educación Superior y Reformas Comparadas*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

López, F. (2010). La Educación Superior en el mundo y en América Latina y el Caribe. Principales Tendencias, pp. 959 – 960. En López, F. – Rivarola, D. *La Universidad ante los Desafíos del siglo XXI*. Editorial Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, 1052 pp.

Leal, M., Robin, S., Maidana, M. (2012). La tensión entre docencia e investigación en los académicos argentinos. En Fernández Lamarra, N. Fernández Lamarra y M. Marquina. (comps.), *El Futuro de la Profesión académica – Desafíos para los Países Emergentes* (pp. 356-370). Buenos Argentina, Argentina:EDUNTREF.

Ley N° 4995. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 02 de agosto de 2013.

Ley N° 2072. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, 13 de febrero de 2003.

Mollis, M. (Compiladora) - (2003). *Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas? (La cosmética del poder financiero)*. Buenos Aires, Argentina: Editorial CLACSO.

Miñana, C. Libertad de cátedra, colegialidad, autonomía y legitimidad – Transformaciones en cuatro universidades latinoamericanas. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 6. N° 12. (pp. 77-108). Colombia. 2011.

Pappalardo, C. (1992). Reforma constitucional (Proyectos y aportes). Asunción, Paraguay: Editorial Intercontinental.

Robledo, R. (2016). Educación Superior en Iberoamérica – Informe 2016 – Informe Nacional: Paraguay. Asunción, Paraguay: Editorial UNIVERSIA – CINDA.

Rivarola, D. (2003). La educación superior universitaria en Paraguay. Asunción, Paraguay: Editorial Ediciones y Arte SRL.

Rinesi, E. – Soprano, G. (Compiladores) – (2007). Facultades Alteradas (Actualidad de El Conflicto de las facultades, de Immanuel Kant). Buenos Aires, Argentina: Editorial Prometeo.

Sarubbi, V. (s/d). Un sistema de educación superior para un Paraguay Democrático. Asunción, Paraguay: Editorial CIDSEP.

Stubrin, A. Autonomía universitaria, planeamiento y política pública: un ensamble factible e indispensable, pp. 39-63, en Marquina, M. (Compiladora) – (2014). La universidad entre la autonomía y la planificación – Tres ensayos en diálogo. Buenos Aires, Argentina: Editorial IEC – CONADU.

Vaccarezza, L. Autonomía Universitaria, Reformas y Transformación Social, pp.33-49, en Vessuri, H. (Compiladora) - (2006). Universidad e investigación científica (Convergencias y tensiones). Buenos Aires, Argentina: Editorial CLACSO.