

EL ESTADO Y LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS

Notas para un estudio

HORACIO JOSE SANGUINETTI

I.

La Constitución argentina incluye solamente tres disposiciones en materia de enseñanza:

- 1) El artículo 5º, que se refiere a educación primaria y, por tanto, no interesa en este trabajo.
- 2) El artículo 14, que proclama el derecho "de enseñar y aprender", "conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio", complementado por las garantías del art. 25, *in fine*.
- 3) El artículo 67, inciso 16, que otorga al Congreso la facultad de "proveer al progreso de la ilustración dictando *planes de instrucción general y universitaria*".

II.

Con arreglo a estos principios de fondo, la legislación reglamentaria ha dictado las leyes N° 1420, sobre enseñanza gratuita, laica y obligatoria, y N° 1597, llamada Avellaneda, que desde 1885 confirió exclusivamente a las universidades oficiales, atribuciones para otorgar diplomas de las respectivas profesiones científicas.

Este problema ha suscitado en los últimos tiempos polémicas y divergencias con respecto al derecho de enseñar, divergencias que nacen en realidad de una verdadera confusión acerca de dos cuestiones distintas. Una, el libre uso de ese derecho. Otra, el otorgamiento de títulos habilitantes para el ejercicio de las llamadas profesiones científicas o liberales. El interés del presente estudio radica, entonces, en dilucidar si las condiciones impuestas por el Estado a la expedición de dichos títulos significan una limitación repugnante al derecho de enseñar reconocido en el artículo 14 de la Constitución Nacional.

III.

El 23 de diciembre de 1955, se promulgó el decreto-ley número 6403, cuyo artículo 28 dispone: "*La iniciativa privada puede crear universidades libres que estarán capacitadas para expedir diplomas y títulos habilitantes, siempre que se sometan a las reglamentaciones que se dictarán oportunamente*"¹.

Este artículo agitó extraordinariamente la opinión pública. Efectivamente, las universidades privadas pueden organizarse y funcionar, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución Nacional. Pero que estén "*capacitadas para expedir títulos habilitantes*" es otro problema.

La función de diplomar profesionales es de orden público y propia del régimen administrativo. No toca al derecho de aprender o de enseñar o de pensar, ni a ningún otro relacionado con los fueros de la inteligencia. Exageran aquellos que confunden estos derechos con dicha función, y sorprende que pongan tanto fervor en defender la secundaria atribución de otorgar títulos, cuando lo que interesa es el derecho de aprender y de enseñar, conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio.

La nomenclatura utilizada por muchos de los que tratan estos problemas sin estudiarlos seriamente contribuye a crear cierta confusión. Para ensalzar la enseñanza privada se emplean palabras prestigiosas (*libertad de enseñar, derecho de los padres a elegir la educación de los hijos*), y por otra parte se tacha de *monopolio estatal* a la enseñanza pública.

"Lo que se considera monopolio universitario —dice Bielsa¹—, no es más que un régimen que permite el ejercicio del poder de policía en ciertas profesiones directamente vinculadas a intereses superiores de la sociedad: la defensa jurídica, la salud pública, la seguridad general. En virtud de ese poder de policía, el Estado puede prohibir la actividad profesional de aquellas personas que no han acreditado competencia ante los órganos técnicos del propio Estado, órganos que, por lo demás, no siempre son las universidades. Por eso es erróneo confundir LIBERTAD DE ENSEÑANZA (que existe en todos los ciclos, con las limitaciones de orden público) con libertad de EJERCICIO PROFESIONAL, que es cuestión reglamentada especialmente por el poder de policía".

En las Jornadas Universitarias de Tucumán, del 5 de noviembre de 1955, se aprobó la siguiente ponencia, propuesta por la comisión que presidía el profesor Eduardo Braun Menéndez:

¹ *Derecho Administrativo*, t. III, pág. 70.

"3) Las universidades privadas otorgarán diplomas o grados académicos; pero no podrán otorgar títulos habilitantes para el ejercicio de las profesiones liberales, cuya reglamentación es exclusiva del Estado,² ni tampoco recibir subsidios del mismo".³

Nada tiene que ver la cultura con las patentes profesionales. La cultura es por esencia desinteresada y universal, o sea extraña a la dirección del Estado.

Lo que importa es dejar bien en claro la existencia de dos cuestiones distintas e inconfundibles. Ya lo hizo Duguit,⁴ cuando dijo que "tampoco podrá entenderse que esta obligación de rendir exámenes ante un tribunal compuesto de profesores del Estado constituye un atentado contra la libertad de la enseñanza superior. Aquí ya no se trata más, en verdad, de enseñanza. Toda persona puede seguir la enseñanza de una facultad libre o del Estado, como prefiera, pero si quiere *obtener un diploma del Estado* debe pasar sus exámenes ante un jurado del Estado. Nada más lógico, nada más justo".

IV.

Si estudiamos comparativamente los sistemas imperantes en diversos países, aun en aquellos donde las universidades privadas retienen fueros y privilegios seculares, veremos que casi siempre es el Estado quien recibe los exámenes finales y quien colaciona grados.

FRANCIA

Desde la ley del 12 de julio de 1875, todo francés de más de veinticinco años, tras una simple declaración de competencia,

² V. *Los títulos habilitantes y la Universidad*, por EDUARDO BRAUN MENÉNDEZ, en "La Nación", 9-11-56, donde agrega: "He hablado de Universidad y no de escuela profesional, más aún, he creído y sigo creyendo que si el aliciente de dar títulos habilitantes es el "primum movens" de la creación de una universidad, su fracaso es seguro". El mismo criterio fué sostenido por el doctor BERNARDO HOUSSAY en su discurso del 7 de abril de 1958, al despedirse de la cátedra universitaria.

³ Esa opinión es compartida no sólo por la Comisión que debía estudiar la reglamentación del art. 28, sino también por el propio ministro DELL'ORO, quien en "La Nación" (23-IV-58) dijo categóricamente que las universidades privadas "no podrán recibir subsidios o asignaciones del presupuesto del Estado", pues éste debe atender antes sus propios establecimientos, generalmente escasos de fondos. Empero, las universidades católicas aspiran a la "distribución entre las instituciones de enseñanza oficiales y privadas, de los recursos destinados a la educación, obtenidos por contribuciones a la Nación" (Declaración de las Universidades Católicas de Buenos Aires y Córdoba, "La Nación", 11-VIII-58).

⁴ *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo V, pág. 386.

como único requisito, puede abrir un instituto superior libre.⁵ Pero para obtener el título profesional, los alumnos deben pasar sus exámenes ante las facultades del Estado.

El artículo 1º de la ley del 18 de marzo de 1880 decía, en efecto: "Los exámenes y las pruebas prácticas que determinan la colación de grados no pueden rendirse sino ante jurados del Estado". En la exposición de motivos, Jules Ferry, ministro de instrucción pública, escribió: "El Estado debe conservar celosamente el derecho de colacionar grados, tan justamente calificado por el autor del proyecto de ley de 1875 (Laboulaye), como función pública principalísima, y verdadera magistratura".⁶

GRAN BRETAÑA

Las opulentas universidades británicas, de antigua tradición, son independientes del Estado; pero éste ejerce contralor por intermedio del Board Of Education, y los graduados deben ser examinados y admitidos en el ejercicio profesional por las respectivas corporaciones, que son organismos oficiales, como el Consejo Médico o el Colegio Real de Cirujanos.

Es interesante recordar, además, como un signo del "poder universitario", que las universidades envían, en conjunto, siete diputados a la Cámara de los Comunes, sistema funcional que, sin éxito, quiso iniciar entre nosotros la Constitución de las Provincias Unidas de 1819, cuyo artículo 10 otorgaba un senador a cada universidad.

ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMÉRICA

En Estados Unidos, ejemplario de quienes preconizan la universidad privada, existe un fuerte movimiento favorable a la creación de universidades nacionales. Como documenta una publicación de la Sociedad de las Naciones,⁷ Wáshington, los dos Adams y Monroe se ocuparon del problema en su momento. Madison llegó a presentar un proyecto en el Congreso; pero los intereses locales de los Estados se opusieron, y fué rechazado por seis votos contra cuatro. También se destinaron terrenos para la construcción del "University Square", universidad nacional nunca concretada.

El sistema norteamericano, por otra parte, dista de ser ideal. Es frecuente que la emulación provoque rencillas entre los mis-

⁵ Estas condiciones se hicieron algo más rigurosas a raíz de la crítica que el senador BERARD efectuó en 1903, al punto que la comisión de Instrucción Pública del Senado propuso, sin éxito, la supresión lisa y llana de la libertad de enseñanza secundaria "para asegurar la unidad moral del país".

⁶ DUGUIT, op. cit., pág. 387.

⁷ *L'organisation de l'enseignement supérieur*, París, 1936, pág. 80

mos organismos privados; en Columbia las universidades existentes (eran dos católicas, una bautista, una metodista y una para raza negra) impidieron a Andrew Carnegie que fundara la suya.⁸

Además, si las universidades privadas subsisten es gracias al mecenazgo de los magnates de la industria y el comercio. Con lo cual quedan, como decía Max Scheller, "en humillante dependencia respecto de sus donantes". Dependencia que si puede ser tolerable en una facultad científica, no lo es en aquéllas, como las de ciencias sociales, donde privarán doctrinas o criterios impuestos por los mecenas. Lo que hacía exclamar a Daniel Guérin: "Que nuestro estudiante pretenda entregarse a las investigaciones desinteresadas: sólo podrá trabajar en los laboratorios de los *trusts*. Éstos estampillarán con su marca de fábrica su *trade mark* todos los frutos de su trabajo".⁹

Con todo, el contralor estatal es riguroso en ciertas profesiones que interesan a la salud o a la seguridad públicas. Por ejemplo, "los doctores en medicina... tienen que rendir examen ante comisiones especiales nombradas por el departamento de Salud" ¹⁰ pudiendo agregarse según el testimonio del vicerrector de la Universidad de Córdoba, doctor Tomás de Villafañe Las-tra, que la prueba es severísima y que el interrogatorio y la calificación son efectuados mediante un artefacto especial, con lo cual se logra el máximo de objetividad.

El creciente rigor de las leyes impositivas y otros problemas de orden económico inciden sobre las organizaciones privadas, y reducen cada vez más la población escolar, como consecuencia del mayor costo de los estudios. Estas causas han estimulado la creación de universidades estatales y un contralor muy directo sobre las particulares, tanto más activo si se considera la urgencia de formar equipos científicos requeridos por necesidades industriales y la defensa nacional.¹¹

ITALIA

También en Italia se hizo obligatorio el examen de Estado previo para el ejercicio profesional; solamente podían afrontarlo quienes ya tuviesen su título académico. Por ese examen espe-

⁸ Cf. *L'organisation...*, pág. 81.

⁹ D. G. *Où va le peuple américain*.

¹⁰ EDUARDO BRAUN MENÉNDEZ, en "La Nación", 9-11-56.

¹¹ V. *Universidad y sociedad de masas*, de FRANCISCO AYALA, referente a la decadencia de los estudios superiores en E.E. U.U. y al impacto psicológico provocado con motivo del lanzamiento de proyectiles y satélites. ("La Nación", abril 7 de 1958).

cial el Estado, en cumplimiento de su tarea de tutela social, controla si el grado de preparación de los doctores y de los diplomados de las universidades y escuelas superiores libres es satisfactorio para el ejercicio profesional. Los tribunales para estas pruebas son nombrados, anualmente, por el ministro de Instrucción Pública: los integran profesores universitarios y altas personalidades científicas.

UNIÓN DE LAS REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS

En Rusia, donde la universidad parece haber alcanzado alto desarrollo después de la segunda guerra mundial, el Estado impone su orientación política a los estudios. El marxismo leninismo figura como materia obligatoria *en todos los programas*.

Defendiendo esta posición, Ernesto Mario Bravo¹² recuerda que, cuando el general Uriburu indicó que en nuestras facultades no debía enseñarse el "comunismo ruso", pues de lo contrario "las casas de estudios dejan de ser establecimientos destinados exclusivamente al estudio de las disciplinas científicas", Alfredo L. Palacios replicó que "rechazar una ley científica porque algunos de sus corolarios nos desagradan es revelar una lamentable incapacidad para comprender la más elemental condición del progreso".

Así fué, pero lo que Palacios sostuvo en realidad es que debe enseñarse el comunismo, pero *también otras teorías*. De verdad, el ejemplo no resulta aplicable a la universidad soviética.

El error de Bravo consiste en defender criterios marxistas con argumentos liberales. Por ejemplo, cuando justifica el estudio del leninismo en la Facultad de Química de Moscú por considerarlo imprescindible para la formación integral de "los hombres que trabajan en todas las ramas de la actividad política, económica y cultural", entendemos que debió decir simplemente que el Estado absorbe todos los aspectos de la enseñanza, dando a ésta la orientación que considera necesaria a sus fines.

CHILE

Por decreto-ley (20-V-31) se reconoció en Chile personalidad jurídica a las universidades privadas que ya funcionaban.

Al presente existen cuatro: las católicas de Santiago y Valparaíso, la de Concepción y la Técnica Federico Santa María, también en Valparaíso. Su enseñanza exige importantes recursos, no siendo suficiente el sistema de becas; lo cual contribuye

¹² *La Universidad Soviética*, 1957, pág. 85.

a agudizar las diferencias sociales que constituyen un grave problema. Con todo, la Universidad oficial de Chile es la única que otorga títulos de abogado, médico, dentista y químico farmacéutico. Sus planes de estudio en esas materias (salvo Derecho, excluida por ley de 1953) son obligatorios para los institutos particulares. El examen de Estado se rinde ante un jurado que integra también un representante de dichos institutos.¹³

En BRASIL el sistema es similar. El control universitario lo ejerce el gobierno federal. En CUBA el gobierno de Batista ha clausurado últimamente las universidades públicas, cuyo clima le era adverso. Sólo quedan en pie algunos institutos particulares que apoyan al oficialismo.

Por el contrario, en URUGUAY no existen universidades privadas, como tampoco en ALEMANIA OCCIDENTAL, AUSTRALIA, CEILÁN, ISLANDIA, IRÁN, IRAK, SIRIA, etc.

La constitución monárquica de 1876 ya establecía correctamente en su artículo 12, que:

ESPAÑA

"Todo español podrá fundar y sostener establecimientos de instrucción o de educación con arreglo a las leyes.

Al Estado corresponde expedir los títulos profesionales y establecer las condiciones de los que pretendan obtenerlos, y la forma en que han de probar su aptitud.

A partir de 1924 la dictadura militar de Primo de Rivera avasalló la universidad española. Pero ya en 1925 la visita del reformista argentino Mario Sáenz fué factor de unión entre los jóvenes, quienes hacia 1929 iniciaron un fuerte movimiento "como protesta contra el artículo 53 del proyecto dictatorial de reformas universitarias, por el que se enajenaba mañosamente, en beneficio de jesuitas y agustinos, la facultad de expedir títulos académicos y profesionales. Era también un vejamen para la Universidad, por lo que profesores e intelectuales acudieron en ayuda de los estudiantes... El ministro de la gobernación, Martínez Anido, de odiada memoria, telegrafió a los gobernadores de provincia estas significativas palabras: "*Reprima movimiento estudiantil a toda costa. Comuníqueme número de víctimas*".¹⁴

Poco después se estableció la República, y en las Cortes Constituyentes de 1931 se sostuvieron debates esclarecedores, para finalmente incluir las siguientes cláusulas en la nueva Constitución:

¹³ Cf. *El problema educacional argentino*, Ed. Agrupación de Profesionales de la Acción Católica, 1957, pág. 354.

"Art. 48: "El servicio de cultura es atribución esencial del Estado, y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada.

La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria.

Los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos. La libertad de cátedra queda reconocida y garantizada.

La República legislará en el sentido de facilitar a los españoles económicamente necesitados, el acceso a todos los grados de enseñanza, a fin de que no se halle condicionado más que por la aptitud y la vocación.

La enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideales de solidaridad humana.

Se reconoce a las Iglesias el derecho, sujeto a inspección del Estado, de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos".

Art. 49: "*La expedición de títulos académicos y profesionales corresponde exclusivamente al Estado*, que establecerá las pruebas y requisitos necesarios para obtenerlos aun en los casos en que los certificados de estudios procedan de centros de enseñanza de las regiones autónomas. Una ley de instrucción pública determinará la edad escolar para cada grado, la duración de los períodos de escolaridad, el contenido de los planes pedagógicos y las condiciones en que se podrá autorizar la enseñanza en los establecimientos privados".

En la actualidad los centros privados han adquirido enorme importancia especialmente en el ciclo secundario, donde reúnen al 83 % del alumnado, según manifestaciones de la segunda Asamblea de Centros de Enseñanza no oficial, que acaba de organizar en Madrid la Confederación Católica de Padres de Familia.¹⁵

No obstante las franquicias que gozan los "*órganos universitarios... de corporaciones públicas o privadas, o de particulares*" —casi todos confesionales—, también en España "las pruebas de examen" deben realizarse "en la Universidad" (ley de ordenación universitaria, 1943, art. 18, inciso d) ¹⁶. Para un mejor conocimiento del sistema corresponde tener presente que el

¹⁴ GREGORIO BERMANN, *Juventud de América*, México, 1946, pág. 231. Pueden verse, asimismo, las informaciones publicadas por "La Prensa" y "La Nación", y un estudio de FRANCISCO GRANDMONTAGNE (agosto de 1929) referente al fracaso del sistema y a las sanciones aplicadas por la dictadura.

¹⁵ V. Diario "ABC", Madrid, 8, 9 y 11 de febrero de 1958.

art. 26 del concordato entre España y la Santa Sede reconoce el monopolio de la enseñanza por el Estado, subordinándolo a las siguientes condiciones:

"En todos los centros de todo orden y de todo grado del Estado, la enseñanza *estará de acuerdo con los principios del dogma y de la moral de la Iglesia Católica*. Los ordinarios cumplirán su misión de vigilancia sobre dichos centros de enseñanza en lo que concierne a la pureza de la fe, las buenas costumbres y la educación religiosa. Los ordinarios *podrán exigir que sean interdictos o retirados los libros, publicaciones y material de enseñanza contrarios al dogma y la moral católica*".

V.

Algunos de los ejemplos ofrecidos acreditan la siguiente opinión de Esmein: "La libertad de enseñanza, sobre todo la elemental, es reclamada generalmente con un interés religioso, para que los alumnos no reciban una educación contraria a la religión paterna, y para que se instruyan en ella . . . puede ser, en sus abusos, más peligrosa que la de prensa, porque incidirá sobre espíritus aun no formados y maleables. Por ello requiere un control del Estado particularmente estrecho".¹⁷

Se postula con vehemencia el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos. Estrada ha dicho: "El *educador natural*, el educador por *derecho divino*, es el padre. . ." ¹⁸

Al respecto puede afirmarse, coincidiendo con las conclusiones de una encuesta realizada en España entre padres de familia, que la mayor parte de éstos, angustiados por los problemas contemporáneos, no tienen aptitudes, ni tiempo, para formar al hijo; no advierten las influencias de la época, de las amistades, de las lecturas, del cine, de la calle. Son incapaces de estimular la vocación del joven y sus inclinaciones naturales. Anhelan, en todo caso, que sea "doctor" como si ello importase un título nobiliar.

¹⁶ Cf. *El problema educacional argentino*, op. cit., pág. 349.

¹⁷ *Elementos*, pág. 1164. Ideas compartidas por ARTURO FRONDIZI, que en la "Revista Jurídica y de Ciencias Sociales" (septiembre de 1932, pág. 61), escribía:

"Una de las conquistas máximas sancionadas en la ley de educación común es la laicidad de la escuela que libertó al niño del dogma religioso, que fuera una rémora para su renovación y progreso. . . El problema de la enseñanza religiosa en las escuelas debe ser seriamente meditado, para robustecerse en la convicción de la necesidad de una educación laica, frente a la invasión de la Iglesia en la escuela".

¹⁸ *Curso*, t. I, pág. 246.

rio o una patente de corso; y prefieren, en fin, que antes que un buen instrumentista, sea un pésimo director de orquesta.

El derecho paterno, aparentemente intocable, presenta en realidad puntos débiles, ya conocidos por Platón. No es oportuno aquí examinarlos sino establecer que, de todas maneras, al otorgar el Estado los títulos habilitantes *no violenta ninguna voluntad ni coarta derechos domésticos*. El padre es libre de dar al hijo la educación que prefiera. El Estado no tiene el *monopolio* de la enseñanza sino *el poder, el deber* de fiscalizarla. Porque no es admisible que la noble misión educativa se transforme en una actividad antisocial o en una industria, peligro que el padre Labastida admitió en la mencionada Asamblea de Centros de Enseñanza no oficial (v. "ABC", Madrid, 9-II-58).

VI.

En la Argentina el riesgo de la enseñanza privada es mayor. Sus consecuencias recaen sobre fuerzas aluviales sin cohesión ni firme arraigo en el ser nacional. Constituye un peligro constante que el Estado debe vigilar cuidadosamente. En cambio son menos graves los excesos que se atribuyen a éste. Pueden atenuarse mediante una buena reglamentación de la docencia libre, sin olvidar la actividad crítica de la opinión pública y de los órganos constitucionales.

Tampoco es inoportuno reconocer que los conflictos sobre libertad de enseñar y aprender han carecido hasta hoy de la trascendencia que se les atribuye. No puede decirse con seriedad que alguna vez se hayan suscitado en forma de agitar la opinión pública. Cuando surgen, esporádicamente, vienen de la mano de otros problemas, postulándose el derecho de enseñar y aprender como un argumento efectista, que a veces oculta otros propósitos. Hasta ahora las universidades del Estado han otorgado los títulos profesionales y a nadie se le había ocurrido que este procedimiento afectaba libertades fundamentales.¹⁹

En nuestro país, donde la vocación docente es tan mínima que ni siquiera pueden reclutarse profesores para la Universidad nacional (sobre todo en el interior, como lo prueba el gran número de cátedras declaradas desiertas en los últimos concur-

¹⁹ Por otra parte, "no sería justo que nuestras incipientes universidades privadas pudiesen otorgar títulos habilitantes sin antes acreditar su eficacia, su amplitud ideológica y su contribución a la cultura argentina", sostuvo RISIERI FRONDIZI en la mesa redonda habida el 3 de julio de 1958 en la Facultad de Ingeniería; "lo contrario sería exigir un pagaré en blanco, y afirmo que tal actitud es decididamente antipatriótica y sectaria".

sos), jamás ha existido urgencia por fundar universidades privadas.

La Universidad Católica creada en 1910 (antecedente que recuerda el Episcopado en su declaración del 7 de marzo de 1958, al establecer la Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires) desapareció en 1920. Su funcionamiento era inatacable, pues representaba una aplicación del principio de la libertad de enseñanza; pero *no colacionaba títulos*. Cuando en 1913 la Facultad de Derecho de dicha Universidad pidió a la similar nacional que se le permitiese hacerlo, el Consejo Directivo de esta última (Juan A. García, Honorio Pueyrredón, Osvaldo Piñero, Juan C. Cruz, Leopoldo Melo), denegó el pedido porque el Estado no puede "renunciar a juzgar por sí las pruebas de suficiencia para otorgar los títulos profesionales".

Resolución que, apelada, confirmaron en 1913 el Consejo Superior (era Rector Eufemio Uballes) y en 1928 la Suprema Corte (José Figueroa Alcorta, Roberto Repetto, Antonio Sagarna y Ricardo Guido Lavalle).

Entre otras consideraciones, este alto tribunal declaró:

"En lo relativo a la inconstitucionalidad de la reglamentación de los principios y derechos que integran la cuestión que se examina, nada autoriza a oponerla, pues en verdad lo que el recurrente impugna como un monopolio fiscal se limita al desempeño de la *misión superior del Estado en resguardo de los preeminentes intereses de la cultura nacional, o sea, en el léxico de la Constitución, a proveer lo conducente al progreso de la ilustración, de la instrucción general y universitaria, sin menoscabo del principio básico de la libertad de enseñanza*, sin desconocer el valor científico de los títulos expedidos por los institutos libres, toda vez que se les ofrecen los medios legales necesarios para acreditar los resultados de la elevada función docente a que se consagran; sin otra finalidad, en fin, que la de evitar la anarquía, el desconcierto y la subversión en el desenvolvimiento de tan delicados intereses sociales y propender a que se encaminen dentro de las orientaciones que requiera el progreso moral del país.

Es esa la elevada misión tuitiva, constitucional, del Estado en esta materia, ejercida por medio de sus instituciones universitarias, y no la que se pretende, limitada simplemente a controlar la instrucción superior por inspecciones sobre la calidad de los diplomados".²⁰

²⁰ (Cf. ANTONIO DELLEPIANE, en "Revista del Centro de Estudiantes de Derecho", N° 39; "Revista de la Universidad de Buenos Aires", t. XXII, pág. 197; *Fallos de la C. S.*, t. 154, pág. 124).

En reciente fallo (3-II-56, "Fallos" 234-12) la Corte Suprema ha reiterado su jurisprudencia, si bien teniendo presente que el art. 28 del decreto 6403/55 no está reglamentado.

Recordemos asimismo que no tuvo aplicación²¹ la Universidad Democrática y Autónoma que en 1947 propiciaron en Rosario los universitarios Alejandro Ceballos, Alfredo Palacios, Alfredo Calcagno, Eusebio Gómez, Francisco Romero, Nicolás Romano, Nerio Rojas, Gumersindo Sayago, Ricardo M. Ortiz, Horacio Rivarola, Carlos Sylvestre Begnis, José Babini, Josué Gollán, y muchos otros, quienes en aquel año fueron expulsados de las universidades nacionales. Pero *tampoco otorgaría títulos*, como quedó en claro durante la sesión de la Convención Nacional Constituyente del 18 de octubre de 1957. En esta Convención se dió lectura a una nota del día 5 del mismo mes, dirigida por el Rector de la Universidad de Buenos Aires, doctor Alejandro Ceballos, acompañando una declaración del Consejo Superior que propiciaba, entre otros, los siguientes puntos:

2º) "como cuestión previa corresponde tener presente que lo previsto en el artículo 14 de la Constitución Nacional basta para asegurar la libertad de enseñar y aprender, sin que se requiera ampliación explicativa alguna por cuanto ese derecho está subordinado a las leyes que reglamentan su ejercicio";

6º) "la autonomía de las Universidades deberá conferir a las mismas la facultad de dictar sus estatutos; darse su propio gobierno, organizado bajo el sistema de representación funcional; nombrar y remover su personal docente y administrativo; disponer de sus bienes; sin otras limitaciones que los principios consagrados en la Constitución";

7º) "las Universidades gozarán de plena autonomía didáctica y científica";

9º) "corresponde al Estado la dirección, fomento y contralor de la cultura pública";

10º) "será de *competencia exclusiva de las Universidades nacionales el otorgamiento de títulos habilitantes* para el ejercicio de las profesiones".

A raíz de esa presentación, los convencionales José Amado y Eugenia Silveira de Oyuela manifestaron que el rector Ceballos y sus compañeros estorbaban al presente la fundación de las universidades libres, contrariando el punto de vista sostenido en 1947. Hay en ello un error; tanto en 1957, como entonces, auspiciaron el principio inequívoco de la libertad de enseñar y apren-

²¹ Para el fracaso de otros intentos véase: FLORENTINO V. SANGUINETTI, en *Encuesta sobre universidades privadas*, "Rev. de Derecho y C. Sociales", otoño 1956, pág. 92.

der, como lo prueban las palabras del profesor Nicolás Romano el 26 de octubre de 1947 en la Convención pro Universidad Democrática y Autónoma, de Rosario (v. pág. 133 de la publicación respectiva): "Queremos la cátedra para trabajar, que no es lo mismo que buscar sueldos y rentas cómodas. *Tampoco vamos a otorgar títulos habilitantes ni diplomas profesionales.* Queremos sustituir la burocracia universitaria por una enseñanza activa y apartada del honorario... Si alguna vez funciona la universidad libre, ésta será un foco espiritual y un tributo al país. Si produce y crea quedarán compensados nuestros desvelos. Si la juventud acude a sus aulas y gabinetes atraída por la energía moral que irradian habremos devuelto bien por bien haciéndonos dignos de nuestro destino".

VII.

La subcomisión de cultura de la Convención Nacional Constituyente (1957) estudió la iniciativa elevada por la Universidad Nacional de Buenos Aires, auspiciada por la Federación Universitaria Argentina y por muchos otros organismos. A su vez consideró una multitud de peticiones inspiradas por dignidades eclesiásticas, que solicitaban "el reconocimiento constitucional de la libertad de enseñanza" ("*Diario de sesiones*", pág. 1408), y "que no se estableciera el monopolio estatal de la enseñanza" (pág. 1409), cuestiones que no estaban en debate por cuanto en la parte pertinente el despacho de la mayoría, subscripto por siete convencionales, decía: "Las universidades nacionales son autónomas; el Estado les garante su autonomía didáctica y científica, la facultad de dictar su estatuto y designar su personal docente y administrativo, dotándolas de los recursos necesarios para asegurar el cumplimiento de sus fines. *Sólo ellas otorgarán los títulos habilitados para el ejercicio de las profesiones*"; agregando el señor Aguirre Cámara una variante: "La ley determinará el procedimiento a seguirse para el que hubiere obtenido su título en universidades particulares o extranjeras a los efectos de obtener el título oficial";

el señor Américo Ghioldi otra: "Después del 2º párrafo: "La organización de la enseñanza pública se ajustará a principios democráticos, laicos, así como de autonomía, descentralización y características regionales";

y finalmente, el señor Lewis, en disidencia y proponiendo un texto distinto (pág. 1494): "Las universidades oficiales o privadas son personas jurídicas autónomas de utilidad pública, se dan sus propios estatutos, autoridades y organización docente y administrativa. Los títulos que otorguen sólo tienen carácter

académico. El Estado reglamenta las condiciones para el ejercicio de cada profesión”.

De hecho todos coincidían en que el Estado ejerce la policía de las profesiones, pero no todos admitían que fuera la Universidad oficial quien tomara a su cargo esa función de contralor.

No obstante que existía identidad de opiniones respecto de la libertad de enseñar se formularon cargos contra los anteproyectos referidos, atribuyéndoles fines totalitarios o el propósito de crear un monopolio de Estado que no surge de ninguno de dichos textos.

Refutando a tales imputaciones dijo el convencional Albarracín Godoy el 4 de noviembre de 1957 (pág. 1558): “Aluden al monopolio estatal de la enseñanza. Eso también es falso. En ninguna parte del despacho de la mayoría se dice que la enseñanza ha de estar exclusivamente a cargo de reparticiones de los Estados nacional o provincial. No hay un solo período que afirme la posibilidad de que la enseñanza sea impartida exclusivamente por este tipo de escuelas. No hay ninguna frase que prohíba la enseñanza en escuelas privadas o escuelas religiosas. Lo único que se ha dicho es otra cosa: que los títulos habilitantes han de ser expedidos por universidades nacionales. Esto no es monopolio”.

Por su parte el convencional Américo Ghioldi agregó (pág. 1572): “Se podrá estar de acuerdo o no con el despacho de la comisión, pero el mismo no instituye el monopolio de la enseñanza. En el país existe, desde que hay tradición constitucional, la libertad de enseñanza, de aprender y de enseñar, que fué ratificada por la ley 934, de discusión complicada y azarosa en el parlamento, pero que en definitiva marcaba el principio de la libertad de enseñanza y el régimen de las incorporaciones, proyectado por el sector clerical y conservador de aquella época. Porque la ley 934, más que ser la ley del liberalismo argentino, es la ley de los católicos argentinos de aquel entonces. . . Los señores que se oponen al “monopolio” de la enseñanza son portaestandartes de los monopolios económicos, de los “trusts” y de los “cartells” internacionales”.

VIII

Corresponde asimismo recordar que la comisión creada por el Gobierno Provisional para estudiar la reglamentación del artículo 28 del decreto-ley 6403/55, que integraban Bernardo Houssey, Eduardo Braun Menéndez, Sebastián Soler, Venancio Deulofeu, Juan T. Lewis, Luis F. Leloir, Jaime Perriau, Eduardo M. Huergo y Alfredo C. Casares, tras maduro examen llegó a las siguientes conclusiones:

“1º) Las universidades deberán promover la ampliación de los conocimientos y asegurar una educación integral y no exclusivamente profesional.

2º) La ley establecerá las condiciones que las universidades deben reunir para ser reconocidas y la forma de reconocimiento.

3º) Los institutos privados de enseñanza superior podrán adquirir la categoría de universidades siempre que dispongan de recursos propios y no subsistan de las asignaciones del Estado. Deberán dar a publicidad el origen y la disposición de sus fondos, demostrando que sus actividades no se desarrollan con fines lucrativos.

4º) *Su reconocimiento no autoriza la expedición de títulos profesionales habilitantes para el ejercicio de actividades reglamentadas, que es función del Estado.*

5º) Los certificados parciales de estudio o los diplomas podrán ser aceptados para autorizar a su tenedor a rendir el examen de Estado de habilitación profesional siempre que los estudios cursados en la institución otorgante de aquéllos reúnan las condiciones establecidas por la ley.

6º) En vista de la importancia que se ha acordado, en la consideración pública de este problema, al otorgamiento de títulos profesionales, la Comisión cree prudente destacar que el propósito fundamental de una verdadera universidad consiste en la desinteresada búsqueda de conocimientos”.²²

IX.

Los antecedentes expuestos autorizan a resumir las siguientes conclusiones:

1º) Todos los habitantes de la nación gozan de los derechos de enseñar y aprender, conforme a “las leyes que reglamenten su ejercicio” (art. 14).

2º) Corresponde privativamente al Congreso “proveer lo conducente... al progreso de la ilustración dictando planes de instrucción... universitaria” (art. 67, inc. 16).

3º) El Congreso no puede delegar en personas privadas la policía de las profesiones, ni la misión superior del Estado “en resguardo de los preeminentes intereses de la cultura nacional”, como dijo la Corte Suprema en el fallo recordado.

X.

Ahora cabe preguntarse: ¿cómo ejercerá el Estado dicho

²² V. Boletín de Informaciones, Universidad de Bs. As., Nº 2, pág. 30.

contralor? Muchos replican: mediante exámenes u otras pruebas de capacidad.

Surge entonces otro interrogante: ¿Cómo recibirá el Estado dichos exámenes? ¿En quién delegará sus atribuciones para que los tome? ¿Acaso autorizará a ciertas corporaciones, como en países europeos, o a organismos especialmente habilitados, como la Corte Suprema de Chile respecto a los graduados en leyes? No es ésa, sin embargo, la función de la Corte ni la de las corporaciones. ¿Acaso, como proponía Julio V. González en su proyecto de ley universitaria (setiembre de 1941), a un cuerpo permanente de profesores *distintos a los de la Universidad nacional* (art. 14), y bajo la inmediata dependencia del Poder Ejecutivo (art. 12)? Tampoco, ciertamente. Así se constituiría un cuerpo nómade, flotante, difícil de reclutar, gravoso para el ya corto presupuesto de educación y constituido forzosamente por numerosos profesores sin actividad en las universidades públicas o privadas. Por lo demás significaría un grave error pedagógico confiar esas tareas a profesores que no dictan los cursos ni conocen a los alumnos.²³

Si en la actualidad la universidad nacional otorga títulos no lo hace por derecho propio sino por delegación del Estado. El Congreso, que por sí no podría integrar los tribunales examinadores, delega en aquel *organismo oficial especializado* la facultad de conferir títulos. Por tanto parece lógico que, ante la creación de universidades particulares, siga siendo el mismo *organismo oficial especializado* quien ejerza el poder de policía recibiendo las pruebas de suficiencia.²⁴ Todo lo cual permite afirmar:

1º) que ninguna disposición impide o disminuye el derecho de enseñar y aprender conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, proclamado en el artículo 14 de la Constitución Nacional;

2º) que el Estado tiene a su cargo el poder de policía de las profesiones;

3º) que ejercita dicho poder por intermedio de la universidad oficial, único organismo que puede otorgar las constancias necesarias para el ejercicio de las profesiones, sin olvidar su función social de dispensar el servicio público de la cultura superior.

²³ Los fracasos y vicios del sistema de tribunales "mixtos" han sido analizados a fondo por GIORGIO PASQUALI ("Esami di Stato" y PIERO CALAMANDREI ("Esame di Stato; concorsi a tirocinio"), Foligno, sin fecha.

²⁴ Ya escrito este artículo, los sectores interesados en establecer universidades particulares con "*derecho a otorgar sus propios títulos habilitantes*" (v. presentación de las Universidades Católicas de Córdoba y

Buenos Aires, "La Nación", agosto 11 de 1958), parecen haber cedido en tales aspiraciones. Pero pretenden ahora que la universidad oficial tampoco pueda hacer lo que a las privadas les estará vedado. Quieren que unas y otras expidan sólo títulos académicos, y que luego *el Estado* habilite para el ejercicio profesional; y piden al Poder Ejecutivo que reglamente en ese sentido, sin ver que agregar exámenes "de Estado" en las universidades del Estado mismo sería redundante.

Por ser autónoma la universidad oficial —dicen— el Estado debe controlar a sus egresados. Pero resulta que, del punto de vista administrativo, ella *no es autónoma* —aunque pueda serlo en lo didáctico y científico—. Simplemente es *autárquica*. "Si autarquía supone *administración* propia por delegación legal —aclara BIELSA—, autonomía implica necesariamente *legislación* propia."

Los únicos entes autónomos, en nuestro país, son las provincias, pues cuentan con Poder Legislativo propio. Los entes autárquicos, aunque dicten sus estatutos, están sometidos a la ley del Congreso, al contralor de legitimidad y al contralor económico financiero. Y la "autonomía" universitaria concedida por el Parlamento puede ser retirada en cualquier oportunidad, en virtud del art. 67, inc. 16 de la Constitución.

Por último, insistimos en preguntar: ¿quién tomaría el examen? ¿Los Tribunales de Justicia, que con su sola tarea específica no dan abasto? ¿Las vetustas Academias, como se sugiere fantasiosamente? ¿Funcionarios de Ministerios, mucho más políticos y *estatales* por cierto que la Universidad misma? No; la respuesta es más simple: la Universidad pública, órgano técnico en el cual el Congreso ha delegado la función de policía de las profesiones.

En su momento (26 de mayo de 1884) el diputado DELFÍN GALLO —insospechable de marxismo— sostuvo que esa función era indelegable; y finalmente, por razones prácticas, se acordó declinarla en un organismo oficial, la Universidad.

Recúrrase a las fuentes, pues la polémica quedó agotada hace un siglo. Léase el debate parlamentario de la Ley Avellaneda, y en la opinión de su autor ("*Diario de Sesiones de Senadores*", 1885, pág. 32) se apreciarán las ventajas de orden científico y funcional que tienen las universidades estatales sobre cualquier otra entidad más o menos híbrida e irresponsable, que se aboque a comprobar la capacidad de los aspirantes.

Esas razones fueron, por otra parte, las que movieron al diputado católico MIGUEL NAVARRO VIOLA a proponer el agregado ("*Diario de Sesiones de Diputados*", 1884, T. I, pág. 134), que se aprobó sin reticencias en la sesión del 23 de mayo de 1884:

"La Universidad expedirá, exclusivamente, los diplomas de las respectivas profesiones científicas."

Conviene aclarar, de paso, que ante la citada disposición *legal* el Ejecutivo no puede imponer por *decreto* el examen de Estado en las universidades oficiales. Sin olvidar que, además, con ello contrariaría los artículos 67 inc. 16, y 86 inc. 2 *in fine* de la Carta Magna.