

DERECHO A LA LIBERTAD ACADÉMICA EN LATINOAMÉRICA

2021

VOLUMEN II

DAVID GÓMEZ GAMBOA - KARLA VELAZCO SILVA
COORDINADORES Y EDITORES

.....
DIEGO CAMACHO VÍLCHEZ
COEDITOR



AulaAbierta

A dark blue silhouette of the Latin American continent is centered on a lighter blue background. The text is overlaid on this map.

**DERECHO A LA
LIBERTAD ACADÉMICA
EN LATINOAMÉRICA**

V O L U M E N I I

2021

DAVID GÓMEZ GAMBOA – KARLA VELAZCO SILVA
COORDINADORES Y EDITORES

.....

DIEGO CAMACHO VÍLCHEZ
COEDITOR

DERECHO A LA LIBERTAD ACADÉMICA EN LATINOAMÉRICA

V O L U M E N I I

2021



AulaAbierta

DAVID GÓMEZ GAMBOA; KARLA VELAZCO SILVA;
DIEGO CAMACHO VÍLCHEZ; ARMANDO CHAGUACEDA NORIEGA;
CARELIA HIDALGO LÓPEZ; ISADORA HENRIQUE;
FABIOLA TAVARES DUARTE; MARÍA SOCORRO MONTIEL;
INNES FARÍA VILLARREAL; MARCO BALDIVIESO JINÉS.

DERECHO A LA LIBERTAD ACADÉMICA EN LATINOAMÉRICA

V O L U M E N I I

2021

.....

© *Derecho a la Libertad Académica en Latinoamérica: Volumen II.*

DAVID GÓMEZ GAMBOA; KARLA VELAZCO SILVA; DIEGO CAMACHO VÍLCHEZ;
ARMANDO CHAGUACEDA NORIEGA; CARELIA HIDALGO LÓPEZ; ISADORA HENRIQUE; FABIOLA TAVARES DUARTE;
MARÍA SOCORRO MONTIEL; INNES FARÍA VILLARREAL; MARCO BALDIVIESO JINÉS.

.....

DAVID GÓMEZ GAMBOA - KARLA VELAZCO SILVA
COORDINADORES Y EDITORES

DIEGO CAMACHO VÍLCHEZ
COEDITOR

.....

La presente obra fue posible gracias al apoyo de la ONG



AulaAbierta

WWW.AULAABIERTAVENEZUELA.ORG

WWW.DERECHOSUNIVERSITARIOS.ORG

WWW.LIBERTADACADEMICA.ORG

ESTE LIBRO HA SIDO ARBITRADO POR LAS INSTANCIAS CORRESPONDIENTES

.....

IMAGEN DE LA PORTADA

Título de la obra: Libertad Académica y Latinoamérica
Técnica: Collage digital - Año: 2021
Autor: Juan Diego García (juandgarciaesign@gmail.com)

.....

DIAGRAMACIÓN

Juan Diego García
juandgarciaesign@gmail.com

DERECHO A LA LIBERTAD ACADÉMICA EN LATINOAMÉRICA

VOLUMEN II

DAVID GÓMEZ GAMBOA – KARLA VELAZCO SILVA
COORDINADORES Y EDITORES

DIEGO CAMACHO VÍLCHEZ
COEDITOR

PRIMERA PARTE

Breves consideraciones en torno a la libertad académica y sus
desafíos en el contexto internacional

Capítulo I

Patrones de violación a la libertad académica en Latinoamérica.

○ DAVID GÓMEZ GAMBOA

Abogado Summa Cum Laude de la Universidad del Zulia (LUZ). Licenciado en Comunicación Social Cum Laude de la Universidad Católica Cecilio Acosta. Especialista en Derechos Humanos de la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en Derecho de las Nuevas Tecnologías y las Telecomunicaciones (San Pablo CEU de Madrid). Doctor en Ciencia Política de LUZ. Profesor asociado de LUZ. Coordinador de la Comisión de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias, Jurídicas y Políticas de LUZ. Director fundador de la ONG Aula Abierta.

Capítulo II

Autonomía Universitaria y Libertad Académica: Acercamiento Reflexivo de la Utopía a la Realidad Mundial.

○ KARLA VELAZCO SILVA

Abogada Summa cum laude de la Universidad Rafael Urdaneta (URU). Magíster Scientiarum en CS. Políticas y Derecho Público, mención Derecho Público de la Universidad del Zulia (LUZ). Magíster Scientiarum en Banca y Finanzas (URU). Doctorante en Ciencias Políticas (LUZ). Estudios de Posgrado en formación docente. Diplomada en Derechos Humanos. Profesora de la Universidad del Zulia y la Universidad Rafael Urdaneta. Miembro de la Comisión de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia. Sub-directora de proyectos de la ONG Aula Abierta.

Capítulo III

Academia y Democracia en Latinoamérica: Discutiendo “certezas”.

○ **ARMANDO CHAGUACEDA NORIEGA**

Politólogo por la Universidad de La Habana (Cuba) e historiador por la Universidad Veracruzana. Investigador de Gobierno y Análisis Político y experto-país del proyecto V-Dem. Especializado en el estudio de los procesos de democratización y ‘autocratización’ en Latinoamérica y Rusia.

SEGUNDA PARTE

Situación de la libertad académica en Latinoamérica

Capítulo I

Derecho a la Libertad Académica en Bolivia.

○ **MARCO BALDIVIESO JINÉS**

Profesor Universitario titular –con 25 años de trayectoria– y abogado Constitucionalista, (ex) Decano del Tribunal Constitucional de Bolivia, (ex) Asesor de la Asamblea Constituyente de Bolivia; (ex) Presidente del Tribunal Nacional de Honor del Colegio de Abogados de Bolivia; (ex) Conjuer de la Corte Superior del Distrito de Chuquisaca; (ex) Representante del Departamento de Chuquisaca al Consejo Pre-Constituyente y Pre Autonómico de Bolivia; Consultor de NU, OEA, USAID, UE, KAS. Docente internacional de Pre y Posgrado. Autor de libros, y múltiples publicaciones en el área del Derecho.

Capítulo II

Derecho a la Libertad Académica en Brasil.

○ **CARELIA HIDALGO LÓPEZ**

Doctora en Educación Ambiental, Profesora visitante en el Programa de Posgraduación en Educación Ambiental en la Universidad Federal de Rio Grande, FURG-Brasil.

○ **ISADORA HENRIQUE**

Graduada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Rio Grande, FURG-Brasil.

Capítulo III

Derecho a la Libertad Académica en Guatemala.

O FABIOLA TAVARES DUARTE

Abogada, Mención Summa Cum Laude (Universidad del Zulia -LUZ-). Magister Scientiarum en Ciencia Política y Derecho Público, Mención Derecho Público (LUZ). Doctora en Derecho (LUZ). Investigadora y docente adscrita al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público “Dr. Humberto J. La Roche” (IEPDP) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (LUZ).

O MARÍA SOCORRO MONTIEL

Abogada, Mención Summa Cum Laude (LUZ). Diplomada en Derecho Marítimo (Universidad Privada Dr. Rafael Bellosillo Chacín -URBE-). Maestrante de la Maestría en Derecho Mercantil (URBE).

Capítulo V

Derecho a la Libertad Académica en Paraguay.

O INNES FARÍA VILLARREAL

Doctora en Derecho. Magister Scientiarum en Ciencia Política y Derecho Público, mención Derecho Público. Abogada (LUZ). Diplomada en Formación Docente (LUZ). Profesora e investigadora de la Universidad Rafael Urdaneta (URU) y de la Universidad del Zulia (LUZ), en las cátedras Derecho de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Público, Derecho Internacional de los Refugiados, Derecho Administrativo (General y Especial), y Procedimientos Administrativos. Editora Jefe de la Revista Cuestiones Jurídicas de la Universidad Rafael Urdaneta. Coordinadora del Departamento de Derecho Público (URU).

Capítulo IV

Derecho a la Libertad Académica en Panamá.

O DIEGO CAMACHO VÍLCHEZ

Abogado Cum Laude de la Universidad Rafael Urdaneta (2019). Investigador de Aula Abierta. Diplomado en Derechos Humanos de la Comunidad Universitaria becado por la Red Universitaria por los Derechos Humanos (Venezuela, 2020).

ÍNDICE TEMÁTICO

Prólogo.....	12	
Síntesis de la obra	15	
PRIMERA PARTE:		
BREVES CONSIDERACIONES EN TORNO A LA LIBERTAD ACADÉMICA Y SUS DESAFÍOS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL		
CAPÍTULO I.		
Patrones de violación del derecho a la libertad académica.....	19	
A modo introductorio.....	19	
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	25	
CAPÍTULO II.....		26
Autonomía Universitaria y Libertad Académica: Acercamiento reflexivo de la utopía a la realidad mundial.....		26
Presentación		26
1. Acercamiento a la autonomía universitaria y la libertad académica desde el espectro mundial.	27	
1.1. América.....	27	
1.2. África.....	29	
1.3. Asia	31	
1.4. Autonomía sustantiva-Autonomía adjetiva	33	
1.5. Europa.....	33	
Conclusiones.....		37
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		38
CAPÍTULO III.		
Academia y Democracia en Latinoamérica: discutiendo “certezas”.....		40
Presentación		40
1. El marco del análisis: Capitalismo y democracia.....	41	
2. Intelectualidad y transición democrática: decursos varios.....	44	
3. ¿Qué intelectual, cuál compromiso?.....	47	
Conclusiones.....		49
SEGUNDA PARTE:		
SITUACIÓN DE LA LIBERTAD ACADÉMICA EN LATINOAMÉRICA.....		52
CAPÍTULO I.		
Derecho a la Libertad Académica en Bolivia.....		53

Presentación	53
1. Antecedentes históricos sobre la educación universitaria.	54
1.1. La educación como privilegio.....	54
1.2. La Autonomía Universitaria en la legislación boliviana.....	55
1.3 El Sistema Universitario en el Estado Plurinacional Comunitario.....	58
2. Marco Normativo de la educación superior en Bolivia.....	63
2.1. Normas internas.....	64
2.2. Normas interamericanas e internacionales.	65
3. Estudio de Casos.....	65
3.1. Universidad Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca.....	66
3.2. Universidad Mayor de San Andrés.....	70
3.3. Universidad Mayor de San Simón.....	72
3.4. Universidad Autónoma Gabriel René Moreno.....	74
3.5. Universidad Autónoma Tomás Frías.....	75
3.6. Universidad Juan Misael Saracho.....	77
3.7. Universidad Pública de El Alto.....	79
3.8. Universidad Nacional Siglo XX.....	82
Conclusiones.....	85
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	91
CAPÍTULO II.	
Derecho a la Libertad Académica en Brasil.....	93
Presentación	93
1. Antecedentes del derecho a la libertad académica en Brasil.....	94
1.1. Generalidades del contexto universitario brasileño.....	100
2. Libertad académica: algunos casos de jurisprudencia en Brasil.	102
2.1. La desvalorización del sector público en tiempos de reformas gubernamentales.....	102
2.2. Limitaciones a la libertad de expresión en la comunidad universitaria.....	105
2.3. La libertad de elección de autoridades en universidades federales de Brasil.....	109
2.4. La investigación en riesgo de libertad: Proyecto FUTURE-SE.....	114
2.5. Incentivos económicos y fuga de talento humano.....	116
Conclusiones.....	118
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	120
CAPÍTULO III.	
Derecho a la Libertad Académica en Guatemala.....	126
Presentación	126
1. Derecho a la libertad académica en la educación superior según la normativa de la República de Guatemala.....	126

1.1. Constitución Política de la República de Guatemala de 1985	127
1.2. Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala de 1947	131
1.3. Ley de Universidades Privadas de 1987.....	131
2. Derecho a la libertad académica en la educación superior según la jurisprudencia de la República de Guatemala: caso histórico.....	132
3. Violaciones al derecho a la libertad académica en la educación superior en la República de Guatemala: casos prácticos	135
3.1. Foro de análisis del pensamiento de Chávez Frías.....	135
3.2. Huelga de Dolores o Desfile Bufo	136
3.3. Manual para la Prevención del Suicidio	138
Conclusiones.....	139
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	141
CAPÍTULO IV	
Derecho a la Libertad Académica en Panamá.....	144
Presentación	144
1. Contexto general: Universidades y democracia en Panamá.....	145
2. Derecho a la libertad académica en la educación superior según la normativa nacional y la jurisprudencia de la República de Panamá.....	147
2.1. Marco Normativo de la educación superior y la libertad académica: antecedentes históricos, nociones conceptuales y regulación legal en Panamá.....	147
3. Autonomía Universitaria en la República de Panamá	151
3.1. Constitución de la República de Panamá (1972)	153
3.2. Legislación panameña.....	154
3.3. Breves consideraciones sobre la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria en Panamá.....	155
4. Jurisprudencia panameña: Casos históricos vinculados a la libertad académica y autonomía universitaria..	156
4.1. Sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia (09/08/2000): Inconstitucionalidad de normas jurídicas que garantizan la suficiencia del presupuesto asignado a las universidades oficiales de Panamá.....	156
4.2. Sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia (05/02/2021) declara inconstitucionalidad sobre la equiparación de educación con experiencia en el sector público.....	158
5. Existencia de presiones políticas contra miembros de la comunidad universitaria. Casos en la República de Panamá.....	161
5.1. Procedimiento disciplinario y destitución del cargo docente de Miguel Antonio Bernal en la Universidad de Panamá.....	162
5.2. Presiones políticas contra autoridades y representantes universitarios en el marco de la Resolución del Ministerio de Salud que atenta contra la calidad profesional de médicos egresados.....	165
6. Recortes presupuestarios contra universidades panameñas: Violación a la autonomía universitaria, derecho a la educación de calidad y el desarrollo de investigaciones científicas.	168

6.1. Manifestaciones de la comunidad universitaria en rechazo a medidas presupuestarias que afectan las universidades en Panamá.....	172
7. Propuesta de reforma constitucional que amenaza la autonomía de las universidades oficiales en Panamá.....	175
8. Afectación del derecho de manifestación y reunión pacífica ante represión policial contra la comunidad universitaria en Panamá.....	177
CONCLUSIONES	180
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	182
Nota de prensa del medio “La Prensa” sobre “‘No me rendiré’: Miguel Antonio Bernal” del 24 de abril de 2015. Disponible en https://www.prensa.com/sociedad/rendire-Bernal_0_4192830894.html (Consultado el 10 de marzo de 2021).....	186
CAPÍTULO V.	189
Derecho a la Libertad Académica en Paraguay	189
Presentación	189
1. Derecho a la libertad académica en la educación superior según la normativa nacional.....	190
1.1. Marco Normativo de la educación superior y la libertad académica.....	191
1.1.1. Constitución de la República del Paraguay de 1992.....	191
1.1.2. Legislación	194
1.2. Jurisprudencia Nacional: Casos históricos	198
1.3. Existencia de presiones políticas de estudiantes y profesores universitarios	199
1.3.1. Protestas estudiantiles lideradas por los estudiantes de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) en 2015.....	199
1.3.1.1. Saneamiento de la Universidad Nacional de Asunción (UNA)	203
1.3.1.2. Reforma académica de la Universidad Nacional de Asunción (UNA)	203
1.4. Los miembros de la comunidad académica no son libres, individual o colectivamente, de buscar, desarrollar y transmitir el conocimiento y las ideas en el marco normativo interno.....	205
1.5. La educación superior permite el acceso a la investigación, la docencia, el estudio, el debate, la documentación, la producción, la creación o los escritos en el marco normativo interno	207
2. Violación a la Autonomía universitaria	210
Conclusiones.....	213
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	215

PRÓLOGO

Ante los acontecimientos suscitados en los últimos años en el hemisferio americano que han afectado la comunidad académica y universitaria de las naciones, se ha puesto en riesgo el pleno ejercicio del derecho a la libertad académica y otros derechos humanos; y en consecuencia surge por parte de la sociedad una incansable lucha por el respeto y promoción de este derecho, que corresponde al asunto de atención de esta obra.

Recientemente, los órganos de Derechos Humanos de nuevo han mostrado su preocupación por la situación de la libertad académica en países de la región como Venezuela, Nicaragua y Cuba, como consecuencia de distintas violaciones a este derecho. Las denuncias han sido recogidas en el Informe Anual 2020 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), cuyo capítulo IV presenta las violaciones a derechos humanos más preocupantes de la región. Estas denuncias son ratificadas en el informe de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE), demostrando así el compromiso de la Comisión con el desarrollo y la protección de la libertad académica en las Américas.

No basta producir una sola obra para revisar en profundidad la legislación en materia de libertad académica de los distintos Estados que integran América Latina, y poder visibilizar las principales denuncias existentes en algunos países del hemisferio sobre recortes presupuestarios a las universidades públicas, represión contra diversos movimientos estudiantiles y organizaciones gremiales, entre otros actos de acoso, hostigamiento, casos de discriminación política ataques y retaliaciones en contra de miembros de la comunidad académica que se oponen a una ideología impuesta por el Estado. Motivados frente a este alarmante contexto, los autores que participan en la realización de esta obra se reúnen para compilar en un segundo volumen las principales violaciones y amenazas latentes contra la libertad académica en Latinoamérica.

El libro *in comento* se divide en dos (02) partes. La primera de ella consta de tres (03) capítulos que ofrecen brevemente una radiografía general de la situación de la libertad académica y sus desafíos en el contexto internacional. El primer capítulo, introduce los patrones de violación a la libertad académica en Latinoamérica. Por su parte, el segundo capítulo, realiza un acercamiento a la libertad académica y autonomía universitaria desde el espectro mundial. Mientras que, en una tercera parte de este título se traen a colación algunas ideas en torno al tipo de sustrato, nexos y actitudes que caracterizan hoy la relación entre la academia regional y la política democrática, que aún

constituye el marco normativo y práctico en que se sustenta y desarrolla la acción de la ciudadanía latinoamericana.

La segunda parte del libro está conformada por seis (06) capítulos, los cuales buscan complementar el desarrollo de la situación particular de la libertad académica en varios países que no han sido abordados en el volumen anterior de esta obra: Bolivia, Brasil, Guatemala, Panamá, Paraguay y República Dominicana. En un primer plano, se realiza una revisión normativa dentro del ordenamiento jurídico del respectivo país, desde la Constitución Nacional, como Texto Fundamental, continuando con las diversas leyes que de ella se derivan, en atención a los distintos instrumentos internacionales que consagran la libertad académica en su contenido; y otros instrumentos, tales como reglamentos, decretos, lineamientos, entre otros.

A partir de allí, los autores de cada capítulo tratan la parte más sensible del contenido referido a la observación de patrones de violación a la libertad académica y los derechos universitarios. Estas prácticas son visibilizadas en entrevistas, encuestas, reportes periodísticos que permitieron contrastar y verificar la realidad mediante una investigación exhaustiva sobre denuncias publicadas en medios de comunicación social, y a través del monitoreo de medios durante la ejecución de este libro.

Entre las preocupaciones sobre la situación de la libertad académica en América Latina en el marco de la investigación emprendida sobre las amenazas y restricciones contra los derechos humanos de los universitarios se encontraron retaliaciones contra académicos por difusión de información relacionada a la pandemia del Coronavirus; represalias contra universitarios en razón de su quehacer académico; ataques contra académicos que se han mostrado críticos en la discusión sobre asuntos públicos; criminalización de actores universitarios (profesores y estudiantes) por protestar; expulsión, despidos arbitrarios y otras retaliaciones como prácticas de discriminación por motivos políticos; censura contra universitarios; violaciones indirectas a la libertad académica; restricciones contra la autonomía universitaria a través de la imposición de marcos normativos restrictivos; recortes presupuestarios que afectan la educación de calidad.

De allí se desprende el propósito de esta obra, dirigido a concientizar y hacer un llamado a los Estados, los órganos de protección de derechos humanos, y la sociedad civil en general a reconocer el valor de la libertad académica para la consolidación y desarrollo de la democracia, en virtud del rol que juegan los académicos e instituciones académicas en la generación del pensamiento crítico y la diseminación de conocimientos e ideas entre la sociedad para generar autorreflexión, conocimientos y progreso en las condiciones de vida y sociales; así como del papel que juega la comunidad universitaria en el progreso de

la democracia, la garantía de los derechos y la lucha contra el autoritarismo en el hemisferio americano.

A pesar de que la libertad académica es un derecho humano estrechamente ligado a otros derechos esenciales para el desarrollo de la sociedad y la persona humana en sí misma, aún no se ha consagrado un cuerpo normativo robusto que garantice su plena vigencia y respeto en todo el continente americano, cuya necesidad se deriva de la vital importancia que posee la libertad académica para las sociedades democráticas y el Estado de Derecho. Es por ello que, resulta idóneo examinar, y revisar las leyes y políticas nacionales para asegurar la protección de este derecho, adecuándose al establecimiento de estándares internacionales de protección y garantía de la libertad académica en la Región.

SÍNTESIS DE LA OBRA

El segundo volumen de la obra “Derecho a la Libertad Académica en Latinoamérica” trata en su primera parte algunas consideraciones en torno a la libertad académica y sus desafíos en el contexto internacional que en la actualidad enfrentan los universitarios y académicos en todo el mundo, revisando brevemente patrones de violación al derecho de libertad académica en Latinoamérica que han sido documentados. Asimismo, se hace un acercamiento a la libertad académica y autonomía universitaria en los continentes de América, África, Asia y Europa. Para culminar esta primera parte, se observan algunas corrientes ideológicas y políticas que han sesgado la libertad académica y el libre pensamiento en Latinoamérica.

Más adelante, la investigación se centra en la revisión normativa y jurisprudencial en materia de libertad académica y autonomía universitaria en al menos seis (06) países latinoamericanos¹; realizando un contraste de los hallazgos con la realidad que enfrenta cada país respecto a la situación de la libertad académica y autonomía de las universidades. En el caso del capítulo referido a Bolivia, se evidenció que la educación superior boliviana consagra la protección y respeto a la Libertad Académica en sus normas internas (Estatuto Orgánico del Sistema de la Universidad Boliviana, 2013-2014), y cada universidad reitera estos derechos y garantías en sus propios estatutos. En su mayoría se promueve el ejercicio del derecho a: buscar, desarrollar y transmitir, ideas y conocimiento -docencia, investigación, escritos, debates-, y participar en organismos académicos profesionales o representativos. Sin embargo, pueden existir restricciones en la propia normativa interna y vincularse al autoritarismo de algunas autoridades, como ha sucedido en el caso de la Universidad Nacional del Siglo XX.

Asimismo, se observó que existen restricciones contra la comunidad universitaria - tanto estudiantes como docentes- en el ejercicio de su derecho a expresar libremente opiniones sobre la institución o el sistema en el que trabajan; así mismo, se evidenció que no se garantiza plenamente el desempeño de funciones sin discriminación ni miedo a la represión, se han evidenciado destituciones y despidos estas entidades académicas.

Mientras que, en el capítulo referente al derecho a la libertad académica en Brasil, se observó que dentro de la legislación brasileña no se encuentra explícitamente mencionado este derecho en la Constitución de 1988, sin embargo, existen disposiciones constitucionales que regulan la libertad académica indirectamente (artículos 205, 206 y 207), así como en la *Ley de Directrices y Bases de la Educación* de 1996. Las acciones en contra de las Universidades Federales que se encuentran en este capítulo, incluyen cortes

¹ Bolivia, Brasil, Guatemala, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

y congelamiento del presupuesto por un período de 20 años; decisiones judiciales que censuran el debate político dentro de las universidades públicas; cortes de becas para el desarrollo del conocimiento científico a nivel de maestría y doctorado; precarización de la educación pública a través de reformas gubernamentales de base neoliberal; propagación de discursos de desvalorización de las universidades públicas como instituciones.

Así, en lo atinente al capítulo sobre el derecho a la libertad académica en Guatemala, se determinó que a pesar de la protección de este derecho en la educación superior contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985; la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala de 1947; la Ley de Universidades Privadas de 1987; y, la sentencia de fecha 27 de noviembre de 2019, expediente número 5510-2018, de la Corte de Constitucionalidad, persisten en la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) problemas que ponen en peligro el nombrado derecho, tales como, la dificultad de brindar ofertas académicas variadas, la insuficiencia de instalaciones y laboratorios adecuados, el hacinamiento en las aulas, el riesgo en la continuidad de los programas de educación e investigación, la formación de nuevas generaciones de profesionales, la función de extensión, el desempeño del servicio social, el ejercicio profesional supervisado de los estudiantes, entre otros.

Por otro lado, el capítulo correspondiente al derecho a la libertad académica en Panamá, se observó que en el ordenamiento jurídico panameño se reconoce tácitamente el derecho a la libertad académica, al establecer en su Constitución Política (1972) expresamente algunos atributos contenidos en la libertad académica, como la libertad de enseñanza y la libertad de cátedra. A pesar de ello, se evidenció en el Estado panameño (siendo un país democrático) la perpetración de graves vulneraciones a los derechos humanos de la comunidad universitaria, como la criminalización de la protesta de universitarios, recortes presupuestarios de las universidades, represalias contra universitarios en razón de su quehacer académico. Así como también se documentaron graves represalias contra académicos que se han mostrado críticos en la discusión sobre asuntos públicos; expulsión, despidos arbitrarios y otras retaliaciones como prácticas de discriminación por motivos políticos; y limitaciones contra la autonomía universitaria a través de la imposición de marcos normativos restrictivos.

Por último, en el capítulo titulado “Derecho a la libertad académica en Paraguay”, se estableció que la libertad académica se encuentra garantizada como derecho humano autónomo implícito en la Constitución paraguaya de 1992 al consagrar la libertad de cátedra, de enseñanza, de investigación, de aprendizaje y la autonomía universitaria; y, se desarrolla ampliamente en la legislación. Sin embargo, desde el 2015 se han acentuado las múltiples protestas tanto de estudiantes de secundaria como universitarios, dados los problemas que ha venido presentando en general el sistema educativo paraguayo. En el marco de estas protestas destaca el movimiento UNANOTECALLES conformado por

estudiantes universitarios que reclamaron por la corrupción presente dentro de la Universidad Nacional de Asunción, la fallas en los servicios estudiantiles como becas, alimentación y transporte.

Sumado a lo anterior se encuentran los recortes presupuestarios recientes en época de la pandemia a causa del Covid-19, los cuales inciden en la no inversión para el mantenimiento y mejora de la infraestructura, nuevas tecnologías, contratación y mejoras salariales de personal docente y de investigación. Incluso, el ejercicio de la autonomía universitaria se ha visto limitada en lo institucional y académico. Toda esta situación afecta el acceso y la permanencia en las universidades, lo cual lesiona el derecho humano a la educación pública gratuita, continua y de calidad, reconocida y garantizada tanto en la Constitución paraguaya como en las declaraciones y tratados internacionales suscritos y ratificados por esa Nación.

PRIMERA PARTE

BREVES

CONSIDERACIONES

EN TORNO A

LA LIBERTAD

ACADÉMICA Y

SUS DESAFÍOS EN

EL CONTEXTO

INTERNACIONAL

A modo introductorio

En medio de un contexto en el que los académicos de distintas naciones sufren ataques y represalias por divulgar y defender el conocimiento científico, y los derechos humanos en general, la libertad académica paulatinamente ha tomado auge en la agenda internacional, siendo reconocido como derecho humano autónomo e independiente de otros, reconocido en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos². Asimismo, ha sido valorado progresivamente por los órganos internacionales de protección de derechos humanos en relación a su vínculo consustancial con la democracia y el desarrollo de las sociedades.

En años recientes, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha puesto interés en el tema, especialmente a partir del 165 período de sesiones cuando recibió denuncias específicas de violación a la libertad académica y la autonomía universitaria en Venezuela en la audiencia del 24 de octubre 2017³, luego de lo cual, en su informe publicado en febrero de 2018 sobre “Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela” expresó su preocupación por las denuncias relativas a las injerencias en la autonomía universitaria⁴.

En la audiencia regional histórica sobre libertad académica y autonomía universitaria en Las Américas, celebrada el 15 de febrero de 2019 en Sucre (Bolivia) en el marco del 171 período de sesiones, la CIDH se comprometió en trabajar por la consolidación de

* Abogado Summa Cum Laude de la Universidad del Zulia (LUZ). Licenciado en Comunicación Social Cum Laude de la Universidad Católica Cecilio Acosta. Especialista en Derechos Humanos de la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en Derecho de las Nuevas Tecnologías y las Telecomunicaciones (San Pablo CEU de Madrid). Doctor en Ciencia Política de LUZ. Profesor asociado de LUZ. Coordinador de la Comisión de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias, Jurídicas y Políticas de LUZ. Director fundador de la ONG Aula Abierta. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8302-2146>

² El artículo 19 en su numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, refuerza la protección del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, consagrando la protección del derecho de toda persona a expresar opiniones sin injerencias.

Véase también Artículos 13 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Véase también Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (1999) en su párrafo 39.

Véase también la recomendación de 1997 de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

³ Véase audiencia sobre el derecho a la educación en Venezuela. En <https://www.youtube.com/watch?v=tA6i8t8OR6c&t=1637s>

⁴ Véase párrafo 458. En <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>

estándares interamericanos en materia de libertad académica⁵. A partir de allí, se valora positivamente los esfuerzos de la Comisión para visibilizar la situación del derecho a la libertad académica en la Región.

La CIDH ha reiterado su preocupación por las amenazas y ataques que han recibido los académicos en el continente, tal como lo ha expresado durante el 172 período de sesiones en la audiencia celebrada en Jamaica el 8 de mayo de 2019 sobre derechos humanos, desarrollo y libertad de asociación en la Región⁶, en la audiencia relativa a la libertad académica y autonomía universitaria en Venezuela celebrada durante el 175 periodo de sesiones en Haití el 5 de marzo de 2020⁷, en la presentación de las observaciones preliminares a la visita in loco en Venezuela (febrero 2020)⁸, en consulta pública durante el 177 periodo de sesiones en septiembre de 2020⁹.

Conjuntamente, la CIDH ha realizado un seguimiento a estas situaciones que afectan la libertad académica en países como Nicaragua y Venezuela, en el marco de los mecanismos de seguimiento para ambos países del MESENI y MESEVE, respectivamente. Especial mención merece igualmente la prioridad dada al tema por la CIDH en la conformación de la Red Académica Especializada de Cooperación Técnica¹⁰, en la cual, en conjunto con la ONG Aula Abierta, *Scholars at Risk* y la Clínica de Derechos Humanos del Centro de Educación e Investigación en Derechos Humanos de la Universidad de Ottawa, se promueve la discusión de estándares interamericanos en la materia.

En el caso particular de las universidades en las Américas también se han enfrentado a un mismo patrón represivo en países con diferentes ideologías en el poder. Estos patrones se han evidenciado tanto en lo normativo-institucional, como a través de las restricciones presupuestarias contra las universidades públicas, prácticas de criminalización de la protesta de universitarios y la sociedad en general, la usurpación de funciones y competencias propias de las universidades, el asedio del Poder Judicial y otros órganos del poder Público contra las universidades; así como, la discriminación de

⁵En la referida audiencia varios comisionados expresaron la necesidad de identificar estándares de protección en libertad académica y autonomía universitaria. La comisionada Esmeralda Arosemena afirmó que “Las universidades son el centro del pensamiento crítico y debemos empezar a limitar, no podemos ceder para no perder estos espacios de libertad”. Véase: <https://www.youtube.com/watch?v=CfOv0FHGroE&t=600s>

⁶ Aula Abierta centró su intervención en denunciar los efectos nocivos de la criminalización de la protesta contra universitarios. Véase: <https://www.youtube.com/watch?v=qb3y4e5eGnA>

⁷ Aula Abierta, junto a la sociedad civil, centros universitarios de Derechos Humanos, autoridades universitarias, movimientos estudiantiles y asociaciones de profesionales universitarios, manifestaron en la referida audiencia, la necesidad de una ley de universidades que incorpore recursos plasmados en estándares internacionales y que pueda blindar la libertad académica y la autonomía universitaria en Venezuela. Véase https://www.youtube.com/watch?v=AWXmNY9jyiw&ab_channel=Comisi%C3%B3nInteramericanadeDerechosHumanos

⁸⁸⁸ Aula Abierta (2020). CIDH expresa su preocupación por la libertad académica y la autonomía universitaria en Venezuela. Véase <http://aulaabiervenezuela.org/index.php/2020/05/08/cidh-expresa-su-preocupacion-por-la-libertad-academica-y-la-autonomia-universitaria-en-venezuela/>

⁹ Véase <http://aulaabiervenezuela.org/index.php/2020/09/30/aula-abierta-pide-a-la-cidh-apoyo-al-movimiento-estudiantil-latinoamericano-y-destaca-el-nacimiento-de-la-fedehu/>

¹⁰ Comunicado de Prensa No. 048/21. (2021). La CIDH anuncia el inicio de la Red Académica Especializada de Cooperación Técnica. Véase <http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/048.asp>

producciones científicas y académicas que no están de acuerdo con la ideología del gobierno de turno¹¹.

Para entender las graves consecuencias de la violación a la libertad académica cuando se les impide a los académicos pronunciarse sobre problemas del interés general que son de su experticia, es pertinente mencionar brevemente algunos casos ejercidos contra los universitarios o contra las propias universidades como pilares de producción del conocimiento y pensamiento crítico en las sociedades:

Un claro ejemplo sucedió contra el Dr. Miguel Ángel Orozco, miembro del Consejo de Dirección del CIES, quien en fecha 27 de marzo de 2020 emitió sus declaraciones al medio “BBC Mundo” en las que criticaba la falta de efectividad de las medidas para hacer frente a la pandemia por Covid-19 tomadas por el Gobierno de Nicaragua; como consecuencia, el 22 de abril de 2020, una comisión designada por las autoridades de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN) – Managua procedió al despido de 4 miembros del Consejo de Dirección del CIES: Miguel Ángel Orozco, Marcia Ibarra, Rosario Hernández y Lissette Linares¹².

Mientras que, en Colombia, Mónica Godoy fue despedida de la Universidad de Ibagué, en 2017, por denunciar violencia contra las mujeres. Waldo Albarracín, siendo rector de la Universidad Mayor de San Andrés en Bolivia, fue víctima de retaliaciones constantes, como el incendio de su residencia el 10 de noviembre de 2019 por auspiciar investigaciones críticas a proyectos gubernamentales y por su postura contra el entonces presidente Evo Morales. En Cuba, Jose Gallego, periodista y profesor universitario, fue expulsado de la unión de periodistas de Cuba y de la Universidad de Camagüey, por sus posturas críticas contra el gobierno; igualmente, Omara Ruiz fue despedida el 29 de julio de 2019 del Instituto Superior de Diseño¹³.

En el caso venezolano, se hace referencia al caso del médico Freddy Pachano, director del Posgrado de la Facultad de Medicina de la Universidad del Zulia (LUZ). El 9 de marzo de 2020 Freddy Pachano fue amenazado de ser ejercidas en su contra acciones legales, por el Gobernador del Estado Zulia, luego de haber publicado en su cuenta de Twitter la existencia de 2 casos sospechosos de coronavirus, en el Servicio Autónomo

¹¹ Véase Libertad Académica y Autonomía Universitaria: Una mirada desde los derechos humanos. Referencias a Venezuela (2010-2019). <http://derechosuniversitarios.org/wp-content/uploads/2020/02/Libertad-acad%C3%A9mica-y-autonom%C3%ADa-universitaria-una-mirada-desde-los-derechos-humanos-Referencias-a-Venezuela-2010-2019.pdf> También véase: Derecho a la libertad académica en Latinoamérica (Volumen I). http://derechosuniversitarios.org/wp-content/uploads/2021/02/Libro_Libertad_Academica_LATAM_2020-.pdf

¹² Aula Abierta (2020). Informe preliminar: situación de la libertad académica, la autonomía universitaria y el derecho a la educación de calidad en las américas en el marco del Covid-19 (marzo 2020 – diciembre 2020). Véase <http://derechosuniversitarios.org/wp-content/uploads/2020/12/LIBERTAD-ACAD%C3%89MICA-AUTONOM%C3%8DA-UNIVERSITARIA-Y-DERECHO-A-LA-EDUCACI%C3%93N-DE-CALIDAD-EN-LAS-AM%C3%89RICAS-EN-EL-MARCO-DEL-COVID-19.pdf>

¹³ Véase Gómez, David. Et Al. (2020). Derecho a la libertad académica en Latinoamérica (Volumen I). Instituto de Filosofía del Derecho “Dr. José M. Delgado Ocando”. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. Disponible en http://derechosuniversitarios.org/wp-content/uploads/2021/02/Libro_Libertad_Academica_LATAM_2020-.pdf

Hospital Universitario de Maracaibo (SAHUM)¹⁴. Similarmente en Venezuela, Diosdado Cabello, presidente de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), el 13 de mayo de 2020 en su programa "Con el Mazo Dando", transmitido a través del canal de televisión oficial del Estado venezolano, amenazó a la Asociación de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales (ACFIMAN) por la publicación de su informe científico, en el cual se alertó sobre la situación actual del Covid-19 en Venezuela y su posible comportamiento bajo distintos escenarios¹⁵.

Especial atención merece el acuerdo No. 0082 difundido el 02 de agosto de 2019 mediante un documento legal¹⁶ del 30 de mayo de 2019, en el cual el Consejo Nacional de Universidades solicitó al Ministerio Público el inicio de una investigación penal en contra de los Rectores de las Universidades Nacionales agrupadas en la Asociación Venezolana de Rectores Universitarios (AVERU)¹⁷.

Por mencionar algunos casos de asedio y persecución contra dirigentes estudiantiles universitarios: en Cuba, Karla Pérez fue expulsada de la Universidad de Las Villas en 2017 por criticar al gobierno. En Bolivia, dirigentes estudiantiles de la Universidad San Francisco Javier (Sucre) fueron discriminados luego de protestar por la gratuidad de los estudios en 2018-2019; en Nicaragua, algunas autoridades universitarias también representan Comités de Liderazgo Sandinistas y promueven internamente el proselitismo. En Venezuela, Franklin Camargo, estudiante de Medicina de la Universidad Nacional Experimental Rómulo Gallegos, fue expulsado en 2019 por denunciar el adoctrinamiento político en la universidad; Marlón Díaz enfrentó una decisión del TSJ que le desconoció, en noviembre de 2018, como presidente de la Federación de Centros Universitarios de la Universidad de Carabobo¹⁸.

¹⁴ Aula Abierta (2020). Situación de la libertad académica, la autonomía universitaria y el derecho a la educación de calidad en Venezuela en el marco del Covid-19. Disponible en <http://aulaabiertavenezuela.org/wp-content/uploads/2020/09/INFORME-PRELIMINAR-LIBERTAD-ACADEMICA-56-pag.pdf>

¹⁵ Véase Aula Abierta (2020). Situación de la libertad académica, la autonomía universitaria y el derecho a la educación de calidad en Venezuela en el marco del Covid-19. Disponible en <http://aulaabiertavenezuela.org/wp-content/uploads/2020/09/INFORME-PRELIMINAR-LIBERTAD-ACADEMICA-56-pag.pdf>

¹⁶ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 41684, de fecha 31 de julio de 2019.

¹⁷ Rectores de AVERU bajo amenaza por cuestionar gobierno de facto. <http://aulaabiertavenezuela.org/index.php/2019/08/02/rectores-de-averu-bajo-amenaza-por-cuestionar-gobierno-de-facto/>

¹⁸ Véase Gómez, David. Et Al. (2020). Derecho a la libertad académica en Latinoamérica (Volumen I). Instituto de Filosofía del Derecho "Dr. José M. Delgado Ocando". Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. Disponible en http://derechosuniversitarios.org/wp-content/uploads/2021/02/Libro_Libertad_Academica_LATAM_2020-.pdf

Patrones de violación del derecho a la libertad académica en Latinoamérica

Argentina, Cuba, México, Nicaragua, Venezuela	Existencia de presiones políticas de estudiantes y profesores universitarios.
Argentina, Colombia, Chile, México, Nicaragua y Venezuela	Criminalización de las protestas de los universitarios.
Argentina, Cuba, Colombia, México, Nicaragua y Venezuela	Violaciones a la educación superior por limitar el acceso a la investigación y la docencia.
Argentina, Colombia, Cuba, México, Nicaragua y Venezuela	Violaciones a la libertad académica por represalias a la comunidad universitaria, por expresar libremente el conocimiento.
Argentina, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua y Venezuela	Violaciones a la autonomía universitaria.
Argentina, Nicaragua y Venezuela	Los miembros de la comunidad académica tienen limitada la participación en organismos académicos profesionales o representativos.
Colombia	Violaciones al derecho a la educación superior, en el marco del Covid-19.

Fuente: Velazco Silva y Gómez Gamboa (2020).

Ante este escenario que equivale a violaciones de la libertad académica y demás derechos humanos de los académicos y universitarios, frente a las constantes restricciones a la investigación científica, a los programas académicos que fomentan el pensamiento crítico, a la criminalización de la protesta de universitarios y a otras prácticas que privan a los estudiantes y profesores universitarios de participar en la discusión de los asuntos públicos dentro de sus sociedades, se hace un llamado urgente a tomar las correspondientes acciones de reivindicación de la situación de los derechos humanos en las universidades:

1. A los órganos de protección de derechos humanos

- Reconocer el valor de la libertad académica, instando a la consolidación de estándares internacionales mediante la adopción de instrumentos internacionales que regulen ampliamente el derecho a la libertad académica.
- Monitorear la situación de la libertad académica en el mundo, y observar con especial atención los desafíos y retos que viven los académicos y la comunidad universitaria en general, con el fin de garantizar el respeto y promoción de la libertad académica.

2. A los Estados

- Revisar y adaptar sus legislaciones en materia de libertad académica en consonancia con estándares internacionales, consagrando expresamente la protección del derecho a la libertad académica.
- Tomar las acciones pertinentes que frenen las violaciones de derechos humanos de académicos y universitarios, caracterizadas por la existencia de graves patrones sistemáticos en contextos autoritarios.

3. A la sociedad civil en general

- Realizar actividades de incidencia que promuevan la libertad académica, con el fin de visibilizar la situación de ataques y persecución que viven los académicos en contextos autoritarios.
- Generar un movimiento articulado que denuncie la situación en caso de violaciones a la libertad académica u otros derechos humanos de los universitarios, y promueva el litigio estratégico en la materia frente a los órganos del sistema universal y regional de protección de derechos humanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AULA ABIERTA. 2020. **Informe preliminar: situación de la libertad académica, la autonomía universitaria y el derecho a la educación de calidad en las américas en el marco del Covid-19 (marzo 2020 - diciembre 2020)**. Véase <http://derechosuniversitarios.org/wp-content/uploads/2020/12/LIBERTAD-ACAD%3%89MICA-AUTONOM%3%8DA-UNIVERSITARIA-Y-DERECHO-A-LA-EDUCACI%3%93N-DE-CALIDAD-EN-LAS-AM%3%89RICAS-EN-EL-MARCO-DEL-COVID-19.pdf>

AULA ABIERTA. 2020. **Informe preliminar: Situación de la libertad académica, la autonomía universitaria y el derecho a la educación de calidad en Venezuela en el marco del Covid-19**. Disponible en <http://aulaabiertavenezuela.org/wp-content/uploads/2020/09/INFORME-PRELIMINAR-LIBERTAD-ACADEMICA-56-pag.pdf>

GÓMEZ GAMBOA, D. Et Al. 2020. **Derecho a la libertad académica en Latinoamérica (Volumen I)**. Instituto de Filosofía del Derecho “Dr. José M. Delgado Ocando”. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.

GÓMEZ GAMBOA, D.; VELAZCO SILVA, K.; FARÍA VILLARREAL, I y VILLALOBOS FONTALVO, R. 2020. **Libertad académica y autonomía universitaria: Una mirada desde los derechos humanos. Referencias a Venezuela (2010-2019)**. Maracaibo, Venezuela.

Autonomía Universitaria y Libertad Académica

Acercamiento reflexivo de la utopía a la realidad mundial

CAPÍTULO II

VELAZCO SILVA, KARLA *

Presentación

La sociedad moderna prospera gracias al avance del conocimiento, los descubrimientos científicos y el desarrollo tecnológico. La investigación genera progreso: desde medicamentos y vacunas que salvan vidas, hasta una comprensión más profunda del comportamiento y la interacción humana.

Los académicos necesitan libertad de pensamiento e investigación para avanzar en la generación del conocimiento, en dos palabras: Libertad Académica, que además permite la posibilidad de comunicar libremente los resultados de su trabajo y educar a la próxima generación de pensadores críticos. Apoyando esto en la autonomía universitaria, que protege a las instituciones de investigación y educación superior de la interferencia política y económica y asegura el autogobierno de la comunidad científica.

Owusu-Ansah (2015:173) asegura que los ejemplos históricos muestran la necesidad del respeto de la libertad académica. Sócrates fue condenado a muerte por su aparente pretensión de corromper a la juventud de Atenas con sus ideas. Galileo (1564-1642), fue condenado a prisión por defender la visión copernicana del sistema solar. Descartes (1596-1650), suprimió su propia escritura para evitar problemas similares.

Sin embargo, las ideas de estos grandes pensadores han sobrevivido, pero nunca sabremos cuántos otros fueron completamente suprimidos. Reconociendo la necesidad de proteger las ideas controvertidas, la Universidad Alemana del siglo XIX afirmó el ideal de libertad académica: "imponer cualquier camisa de fuerza a los líderes intelectuales en nuestros colegios y universidades pondría en peligro el futuro de la nación" (Owusu-Ansah, 2015:174). La libertad académica y la autonomía institucional son claves en las sociedades democráticas.

* Abogada (*Summa cum laude*). *Magister Scientiarum* en CS. Políticas y Derecho Público, mención Derecho Público. *Magister Scientiarum* en Banca y Finanzas. Doctorante en Ciencias Políticas. Estudios de Posgrado en formación docente. Diplomada en Derechos Humanos. Profesora de la Universidad del Zulia y la Universidad Rafael Urdaneta. Miembro de la Comisión de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia. Sub-directora de proyectos de Aula Abierta (www.aulaabiertavenezuela.org). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2101-739X>

La universidad, desde sus orígenes representa una aspiración de autonomía y libertad frente a los poderes civiles, políticos o eclesiásticos, lo cual genera una tensión frente aquellos que están deseosos de controlarla, como el Estado. De allí que, la real autonomía emana del ámbito de libertad reconocido a la universidad por el Estado, al aceptar la autoridad que ésta posee ya por sí misma. Para Tünnermann Bernheim (2008) cuya opinión comparto, las relaciones entre la autonomía universitaria y la libertad académica, forma parte de la relación más general entre la universidad y el Estado.

En ese vínculo la autonomía es un medio que permite a la universidad el cumplimiento de sus principales fines, recitando las palabras del chileno Luis Galdamés en 1935 (citado por Tünnermann Bernheim 2008:23) “una universidad le bastaría realmente, para sentirse autónoma con afianzar en forma invariable la libertad de la docencia, porque sobre ella habrá de edificarse toda su obra”, a dicha frase le sustituiría -libertad de docencia- por el término correcto en este siglo, -la libertad académica.

1. Acercamiento a la autonomía universitaria y la libertad académica desde el espectro mundial.

Los conceptos de autonomía universitaria y libertad académica son diferentes pero relacionados. “La autonomía implica la libertad y la autoridad de las que gozan las universidades e instituciones de educación superior para desempeñar su papel y contribuir al desarrollo social dentro del marco proporcionado por las autoridades públicas¹⁹” (Varghese, 2013:18). Por tanto la autonomía, permite el ejercicio del derecho a la libertad académica. Por tanto, entre la autonomía universitaria y la libertad académica existe una relación de medio a fin y es oportuno su estudio desde el espectro mundial.

1.1. América

La autonomía garantiza la libertad académica y en el continente americano, específicamente en América Latina la historia nos enseña que sin autonomía universitaria es difícil que se ejerza la libertad académica. “Pareciera que la autonomía es su atmósfera natural...” (Tünnermann Bernheim, 2008:23), por ello se requiere autonomía en todos los aspectos; administrativo, financiero y orgánico.

De lo expuesto se vislumbra la diferenciación entre autonomía universitaria y libertad académica. A modo, de contexto histórico Risieri Frondizi (citado por Dip 2012:18) en el movimiento reformista de 1918 en Argentina, defendió la idea de que la autonomía “se refería a las relaciones de la universidad con el mundo externo y la libertad de cátedra, en cambio, es un problema interno”.

Hoy día, esa visión ha sido superada puesto que la libertad académica es un derecho humano de los miembros de la comunidad universitaria que protege incluso las posiciones

¹⁹ Traducción propia

expresadas fuera de entornos académicos *-extramural speech -*, aunque las opiniones personales de los académicos, que trascienden su experticia, no necesariamente están protegidas por la libertad académica.

Pese a lo anterior, Frondizi (citado por Dip 2012:19) maneja una idea clara y novedosa sobre la vinculación entre autonomía universitaria y libertad académica, al señalar:

La universidad no puede reclamar autonomía para sí y ejercer luego despóticamente su autoridad en el orden interno. La libertad académica o de cátedra es fundamental... es el derecho del profesor a investigar y enseñar como lo considere más apropiado y a expresar sus ideas en forma oral o escrita. La libertad académica, a su vez, protege al profesor de toda posible discriminación basada en razones de raza, sexo, religión o ideas políticas.

Al citado criterio, se debe incorporar a otro sujeto protegido por la libertad académica como son los estudiantes. Resulta paradójico que Frondizi olvida a los estudiantes en esa premisa cuando en realidad como lo afirman Campos Céspedes y Solano Gutiérrez (2020) “lo acontecido en Córdoba podría considerarse la inauguración del movimiento estudiantil en Latinoamérica...es en virtud de esta movilización que se originó la reforma en la universidad latinoamericana en las dimensiones políticas y académicas que luego se incorporaron a los nuevos estatutos universitarios”.

Más allá, del olvido de Frondizi de los estudiantes, quien fuera Rector de la Universidad de Buenos Aires, introduce en 1918 ese nexo indestructible entre autonomía universitaria y libertad académica, resaltando que la universidad no puede actuar de forma arbitraria amparándose en su autonomía por ello la libertad académica le sirve de amortiguador y equilibrio en el desarrollo de sus funciones académicas.

Ahora bien, una visión más novedosa es la de los autores Campos Céspedes y Solano Gutiérrez (2020) quienes afirman la autonomía universitaria y la libertad académica, deben ser re-conceptualizados en las actuales sociedades, para superar la obsolescencia del conocimiento y la desconfiguración de los grandes relatos que estructuraban los discursos de las universidades en el pasado.

Por otra parte, a pesar que en muchas legislaciones de los países latinoamericanos sean reconocidos la libertad académica y la autonomía universitaria, es muy preocupante la existencia de patrones de violación de los mismos, entre ellos destacan: persisten presiones políticas de estudiantes y profesores universitarios, Criminalización de las protesta de los universitarios, Violaciones a la educación superior por limitar el acceso a la investigación y la docencia, Violaciones a la libertad académica por represalias a la comunidad universitaria por expresar libremente el conocimiento. Violaciones directas o indirectas a la Autonomía Universitaria, Los miembros de la comunidad académica tienen limitada la participación en organismos académicos profesionales o representativos y Violaciones al derecho a la educación superior en el marco del Covid-19²⁰.

1.2. África

En relación al continente africano, también existe una incongruencia entre la utopía de las universidades que se quieren y la realidad. Para Owusu-Ansah²¹ (2015) las universidades son instituciones únicas en las sociedades democráticas encargadas de la tarea de realizar actividades críticas y de investigación en la búsqueda del conocimiento y de la formación y educación de los estudiantes. Proporcionan un foro en el cual, tanto el personal docente como los estudiantes deben pensar por sí mismos.

La libertad académica es el concepto legitimador de la Universidad (Memand, 1996 citado por Owusu-Ansah, 2015), y es la idea de que las Universidades no deben estar sujetas a ninguna autoridad externa en materia de reflexión crítica (Hindess, 2004 citado por Owusu-Ansah, 2015).

En la mayoría de los países africanos en la teoría, la autonomía y la libertad académica son generalmente reconocidas como indispensables para la optimización de actividades universitarias. La Asociación de Universidades Africanas (AAU) (2001), señaló además que si bien reconoce la rendición de cuentas de las universidades africanas a las diversas partes interesadas, incluidos los gobiernos, se hace hincapié en que el grado de autonomía institucional es crucial para que cumplan con su misión histórica. (Owusu-Ansah, 2015:173).

Según Rostan (2010, citado por Owusu-Ansah, 2015:173), “la libertad académica también ha sido considerada como una condición clave para lograr varias metas que hacen avanzar el conocimiento, la calidad de la investigación que se considera el foco principal del trabajo académico”. Además, postula que la libertad académica también ha sido estrictamente conectada a la autonomía profesional, en lo que respecta a la búsqueda de la verdad sin miedo ni sanciones negativas y restricciones. Al igual que otras libertades aceptadas, la libertad académica requiere no solo el ejercicio del trabajo

²⁰Consultar:

http://derechosuniversitarios.org/wp-content/uploads/2021/02/Libro_Libertad_Academica_LATAM_2020-.pdf

²¹ Traducción propia

académico sin restricciones, sino también evitar cualquier interferencia con esta libertad (Owusu-Ansah, 2015:173).

A pesar de la teoría planteada, las comunidades académicas en África han sufrido represión estatal, autores como Owusu-Ansah (2015:173) explican:

En 1990 el gobierno de Nigeria otorgó al Ministro de Educación el poder de despedir a los académicos de cualquier universidad del país. Además, entre 1996 y 2006, Zimbabwe envió policías al campus de la Universidad de Zimbabwe en numerosas ocasiones donde desplegaron gases lacrimógenos y balas de goma para dispersar y aterrorizar a los estudiantes. Esta desestabilización resultó en frecuentes y a veces prolongados cierres de la Universidad...

Además se ha observado como práctica la extorsión generalizada de favores sexuales a estudiantes mujeres en el campus de Ghana, Nigeria, Camerún y otros lugares. Las sectas en algunos campus africanos han utilizado rituales y actos de intimidación para inspirar miedos a profesores y estudiantes por igual (Owusu-Ansah, 2015:173).

Al considerar estos asuntos situacionales o contextuales, la búsqueda de la libertad académica se vuelve más importante, más urgente y requiere un análisis cuidadoso y reflexivo. En resumen, Owusu-Ansah (2015:174) dice que “el corazón de la libertad académica es la protección de los derechos de los docentes, estudiantes e investigadores a expresar sus ideas con honestidad intelectual y sin temor a represalias”.

En una línea similar, G. Heave y F. Vught (1994, citados por Owusu-Ansah, 2015), consideraron el concepto de libertad académica como la libertad de perseguir la verdad en las actividades de enseñanza e investigación sin temor al castigo o despido por haber ofendido alguna ortodoxia política, religiosa o social.

Una crítica al autor Owusu-Ansah, es que de su texto puede llegar a confundirse la autonomía universitaria con la libertad académica, por tanto se resalta que la autonomía universitaria le pertenece a la universidad que protege de las interferencias del Estado, mientras que la libertad académica es un derecho de la comunidad universitaria. Lo que Owusu-Ansah (2015) determina libertad académica -institucional- no es más que la autonomía universitaria.

Otro desafío que menciona el autor, es la burocracia. Por ejemplo, las instituciones de educación superior de Ghana son legalmente autónomas pero esa autonomía se enmarca dentro de los sistemas nacionales de rendición de cuentas al Estado. Los gobiernos han pasado de formas de control más directas a un sistema de dirección a distancia, que parece otorgar autonomía a las instituciones de educación superior pero al mismo tiempo requiere más rendición de cuentas de las instituciones.

Además, la sobrecarga de los académicos con deberes administrativos afecta negativamente la calidad de su capacidad intelectual y la producción. Según Mama (2006,

citado por Owusu-Ansah, 2015), dentro de las universidades, el rol profesional de los académicos se diversificó para incluir otras funciones como la administración, a menudo en nombre de la eficiencia. Estas demandas adicionales agotan el tiempo y la energía disponibles para la enseñanza, la investigación y la producción de conocimientos.

En conclusión, acorde al criterio de Ramtohul (2012, citado por Owusu-Ansah, 2015) la situación descrita ha frenado la producción de conocimiento y algunas universidades en África se han convertido en “universidades de enseñanza”.

1.3. Asia

Para los autores Carranco Paredes y Ruiz Revelo (2018:92) actualmente es posible superar la ruptura entre la producción académica noroccidental, asiática, africana y sudamericana. En la actualidad se evidencia un incremento de la influencia cultural asiática en el occidente, en la cultura pop, la filosofía, el mundo académico, la filosofía, el mundo académico o la arquitectura, “un ejemplo de esto fue el éxito del conocido “*Gangnam Style*”, las improvisadas salas de yoga en los gimnasios tradicionales, la ola de inauguraciones de restaurantes de cocina asiática, los diseños urbanos futuristas”. Aunado a ello, “la creación de un ranking propio de las universidades del mundo (ARWU, por sus siglas en inglés) elaborado por la Universidad Jiao Tong de Shanghái, en donde existen más de 100 universidades del sudeste asiático dentro del top 500 a nivel mundial” (Shanghai Ranking Consultancy 2016, citado por Carranco Paredes y Ruiz Revelo, 2018:92).

De este modo, Carranco Paredes *et al* (2018:95) afirma que la importancia de Asia para el mundo es incuestionable, pasando de ser un continente místico y desconocido para el occidente, a ser un objeto de estudio de la academia occidental. Por otro lado, “Asia ha despertado y ahora se ha transformando en el productor de conocimiento. El ranking de universidades de Shanghái es una prueba de la fragmentación y de la autonomía que propone la academia asiática hacia la región occidental”.

En la práctica, “Brasil, Colombia, Ecuador y Chile son los países que dentro de sus universidades presentan materias relacionadas con estudios enfocados en Asia. La materia que más importancia presenta en la región es Estudios Asiáticos. Adicionalmente, se puede observar que Perú y Venezuela, son países que no imparten materias con relación al continente asiático” (Carranco Paredes *et al*, 2018:95)

Ahora bien, es de destacar que el continente asiático también tiene una larga historia en el desarrollo de las universidades, Varghese (2013) menciona que un principio el sector público dominaba las universidades públicas y había casi un monopolio de la educación superior y el tema de la autonomía institucional debió ser resuelto en gran parte a través

de la legislación. Huisman (2007, citado por Varghese, 2013:18) señala que “los gobiernos carecían de suficiente confianza en las instituciones para otorgarles autonomía²²”.

Aunado a ello, temas como la financiación y el control gubernamental con aumento de medidas de rendición de cuentas afecta directamente la autonomía de las universidades. Varghese (2013) explica que la consideración de la autonomía universitaria es relativa al menos en China, Vietnam, Cambodia, Japón e Indonesia, tomando en consideración que la autonomía denota una concentración de poder de decisión a nivel institucional.

Por su parte, el movimiento hacia la autonomía no tuvo mucho éxito en Indonesia, en parte debido a la percepción de incertidumbres financieras en especial en países menos desarrollados, ya que su capacidad para movilizar recursos de fuentes no estatales es más limitado (Varghese, 2013).

En algunos países, los partidos políticos gobernantes tienen una fuerte influencia y presencia dentro de las universidades. En China y Vietnam, el Partido Comunista y sus representantes ejercen influencia sobre el proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, el Comité Permanente del Partido Comunista Chino tiene la autoridad para nombrar decanos y altos cargos administradores de instituciones (Varghese, 2013).

A pesar de lo anterior, Varghese (2013) en su estudio comparativo entre China, Vietnam, Cambodia, Japón e Indonesia revela que las instituciones se han vuelto más independientes en sus operaciones, como nombrar a sus docentes y tomar decisiones con respecto a promociones. Destacando que los rectores de las universidades tienen mayor poder porque antes los procedimientos eran tardíos y burocráticos y debido al respeto de la autonomía eso ha cambiado. “Aunque el número de reuniones y la participación de los miembros del personal en el departamento y la facultad han aumentado, los estudios no muestran claramente si dicha participación ha aumentado la influencia del personal académico en la toma de decisiones” (Varghese, 2013:43)

Tampoco del estudio de Varghese (2013) se desprende que algunas universidades han establecido estructuras internas de garantía de calidad. Sin embargo, la creación de estos cuerpos, no muestra una condición suficiente para garantizar la calidad.

Finalmente, el análisis ha ayudado a concluir que la autonomía no debe considerarse como un fin en sí mismo, pero un medio para un fin que debe ser el ejercicio de la libertad académica y la introducción de la autonomía debe estar en consonancia con el contexto nacional (Varghese, 2013:44).

²² Traducción propia

1.4. Autonomía sustantiva-Autonomía adjetiva

Las universidades de muchos países han disfrutado tradicionalmente de libertad y autonomía en asuntos académicos. La tendencia reciente es extender la idea de autonomía a todos los ámbitos de la actividad universitaria. Según Robert Berdahl (1971:18) la autonomía universitaria puede ser sustantiva o procesal:

La autonomía sustantiva otorga a las instituciones la autoridad para tomar decisiones y operar con autoridad sobre sus propios objetivos y asuntos de programas bajo su competencia. Se espera que la autoridad para vincular la toma de decisiones con la acción mejore las operaciones eficiencia. **La autonomía procesal** implica libertad en los aspectos administrativos sin la real autoridad para tomar decisiones, pero mayor autoridad para implementarlas (Resaltado propio).

A pesar de lo anterior, Robert Berdahl también destaca que la autonomía universitaria está más centrada en procedimientos internos en las universidades de países menos desarrollados. Mientras que la autonomía, tanto a nivel sustantivo y nivel procesal, se convierte en una realidad en países más avanzados como Japón.

1.5. Europa

En el continente europeo, la libertad académica y la autonomía universitaria están en un aprieto en varios países. Después de un largo período de relativa estabilidad, parecen estar en una trayectoria descendente, por las crecientes presiones sobre los sistemas y valores democráticos, la erosión del estado de derecho y las restricciones de las libertades humanas básicas (Steinel²³, 2021).

Ahora bien, Bergan, Egron-Polak, Noorda y Pol²⁴ (2016) establecieron algunas bases a seguir por el Espacio Europeo de Educación Superior (EHEA²⁵, siglas en inglés) y señalaron que la libertad académica y la autonomía están intrínsecamente vinculados.

Para los mencionados autores, la libertad académica se refiere a la libertad de los miembros individuales de la comunidad académica para investigar, enseñar y aprender. Sin embargo, la libertad académica también tiene una noción colectiva como señalan Velasco Silva y Gómez Gamboa (2020:28-29):

Desde la perspectiva social, resulta importante para la sociedad que el conocimiento científico se produzca, publique y debata, dado que éste puede aportar propuestas de soluciones a los

²³ Traducción Propia.

²⁴ Traducción propia

²⁵ The European Higher Education Area

problemas sociales, ayudar a la promoción del desarrollo y la democracia. En este sentido, la universidad representa el espacio ideal para la producción científica en la sociedad democrática. Asimismo, la participación en cuerpos asociativos, profesoraes y estudiantiles está vinculada no sólo a la libertad de asociación y reunión pacífica, sino también a la libertad académica.

De esta forma la libertad académica no debe confundirse con otros derechos con los cuales se relaciona, ejemplo la libertad de expresión. La libertad académica y la libertad de expresión se relacionan debido a la “necesidad de la búsqueda de información que resulta inherente a la actividad investigativa académica, así como en la necesidad de difundir el conocimiento científico producido en el marco de la actividad investigativa del profesor, investigador o estudiante” (Velazco Silva y Gómez Gamboa, 2020:27).

A pesar de la relación entre las mencionadas libertades, estas no deben confundirse, un ejemplo para la distinción es que la libertad de expresión protegería el hecho de afirmar que la -tierra es plana-, incluso si esta opinión es rechazada por todos los miembros de la sociedad. Sin embargo, un profesor o estudiante de astrofísica no podía invocar la libertad académica para expresar tal punto de vista, ya que el argumento de que la tierra es plana no podría ser respaldada por evidencia producida de acuerdo con los estándares de astrofísica (Ridder Symoens 2006, citado por Bergan y otros, 2016).

Por su parte, la autonomía universitaria se refiere a la capacidad de las instituciones de educación superior para establecer e implementar sus propias políticas y prioridades para la docencia y la investigación (Bergan *et al*, 2016:3)²⁶.

La Declaración de Política de la Asociación Internacional de Universidades sobre libertad académica, autonomía universitaria y responsabilidad social, define la autonomía institucional como:

El grado necesario de independencia de interferencia externa que la Universidad requiera con respecto a su organización interna y gobierno, la distribución interna de los recursos financieros y la generación de ingresos de fuentes no públicas, la contratación de su personal, el establecimiento de las condiciones de estudio y, finalmente, la libertad para impartir docencia y la investigación (Bergan *et al*, 2016:3).

Por su parte la misma declaración define a la libertad académica como “la libertad de los miembros de la comunidad académica, es decir, académicos, maestros y estudiantes: para seguir sus actividades académicas dentro de un marco determinado por

²⁶ Traducción propia

esa comunidad respetando las normas éticas y los estándares internacionales, y sin presiones externas”. Se notará que estas definiciones incluyen explícitamente la independencia de la interferencia externa y la dimensión de gobernanza²⁷ (Bergan *et al*, 2016:3).

En otro orden de ideas, una visión desde Europa sobre la libertad académica se puede relacionar con la Recomendación de la UNESCO de 1997, para Copeland (2017) este instrumento es uno de los más importantes para definir los parámetros de la libertad académica y uno de sus puntos fuertes es el referido a los vínculos entre la libertad académica y la autonomía. Además, relaciona la libertad académica con los derechos laborales, en este caso la recomendación sitúa la seguridad laboral en el centro de la libertad académica y alega que la titularidad “*deberá garantizarse en la medida de lo posible*, también la recomendación afirma que el personal docente debería “*tener derecho a elegir una mayoría de representantes en los órganos académicos de la institución de enseñanza superior*”.

Otro punto a considerar, compartiendo la opinión de autores como Bricall, es que “la autonomía universitaria debe distinguirse de los conceptos que a menudo se confunden, como la autogestión universitaria, el gobierno colegiado o la libertad académica... La entidad académica puede ser autónoma incluso si su toma de decisiones interna no se basa en procedimientos de autogestión²⁸” (Bricall, 2003:59, citado por Karran, 2007:10).

En Europa se han dado avances en la materia, en el 2019 se realizó la Declaración conjunta de las Academias Europeas (ALLEA), la Asociación Universitaria Europea (EUA) y Science Europe, quienes representan una amplia sección del sistema europeo de investigación y educación superior, en dicha declaración afirmaron que la libertad académica y la autonomía universitaria son fundamentales para la sociedad y exhortaron a los gobiernos:

- Proteger la libertad académica y salvaguardar la autonomía las instituciones de educación e investigación, proporcionándoles marcos normativos claros y coherentes, absteniéndose de injerencia en sus asuntos internos y participación en un diálogo continuo basado en la confianza con el sector;
- Garantizar a académicos y estudiantes los derechos que constituyen la libertad académica, incluidos los derechos a la libertad de expresión, opinión, pensamiento, información y reunión, así como los derechos a la educación y enseñanza;

²⁷ Traducción propia

²⁸ Traducción Propia

-Garantizar la autonomía de las decisiones de financiación de los consejos de investigación y los organismos de financiación y la diversidad de la investigación que se financia; Si bien se puede priorizar la financiación, no se puede excluir ninguna disciplina en su conjunto para razones políticas; universidades, agencias de financiación, academias y otras organizaciones de investigación para garantizar que todos los investigadores, profesores y a los estudiantes se les garantiza la libertad académica, fomentando una cultura en la que la libertad de expresión y el intercambio abierto de opiniones son valorados y protegiendo a la comunidad investigadora y docente de las sanciones por ejercer la libertad académica.

Por otro lado, Aarrevaara²⁹ (2010:67) asegura que la “Sociedad del conocimiento” o “Sociedad de la información”, representan enfoques de cambio en el trabajo de la profesión académica. “Los resultados de la encuesta *Changing Academic Profession* indican que las claves tradicionales del cambio interno en las universidades y la reforma de La división del trabajo se pueden encontrar no sólo en la autonomía a nivel del sistema, sino también en los niveles de facultad y departamentos”.

De este modo, por ejemplo en el Reino Unido, la tradición de la revisión por pares es fuerte. En Finlandia, el papel del comercio y los sindicatos sigue siendo fuerte en las universidades. Todos estos sistemas de educación superior garantizan libertad académica por diferentes medios (Aarrevaara: 2010).

A pesar de lo expuesto, han surgido nuevas amenazas a la libertad académica a nivel mundial como resultado de la pandemia COVID-19 y el cambio hacia la enseñanza, el aprendizaje y los exámenes a distancia y las ofertas virtuales o colaboraciones remotas en línea, según datos y análisis globales recién publicados. Entre ellos, los más notables son las mayores oportunidades de vigilancia de la investigación, la enseñanza y el discurso, así como las sanciones, restricciones, autocensura y aislamiento (Steinel, 2021)³⁰.

Copeland (2017) critica que en Europa los gobiernos atacan directamente la libertad académica y la autonomía. La agresión más seria en el Espacio Europeo de Educación Superior (EHEA, por sus siglas en inglés) se ha producido en Turquía, donde muchos miembros del personal han sido despidos, el Estado ha cerrado al menos quince universidades privadas y cientos de académicos y estudiantes han sido detenidos. Así como de una forma más sutil, la libertad académica en Europa sigue siendo socavada por la comercialización de la enseñanza superior con un modelo de financiación cada vez más selectivo y economicista presiona a los académicos para que lleven a cabo investigaciones

²⁹ Traducción propia

³⁰ Traducción propia

en unos determinados ámbitos de prioridad nacional. Y aunque estas presiones son a menudo indirectas, a veces pueden dar lugar a amenazas directas a la labor académica.

Conclusiones

Parfraseando a O'Malley, "la libertad académica es un derecho universal y esencial para una educación, enseñanza e investigación de calidad. Es un motor de innovación, mejora la capacidad de académicos y estudiantes para adquirir y generar conocimiento y, por lo tanto, protege la capacidad de las sociedades para la autorreflexión"³¹ (citados por O'Malley, 2021).

La libertad académica es reconocida a nivel mundial al igual que la autonomía universitaria, aunque en la actualidad hay diferentes retos, desafíos y amenazas. Para Varghese³² (2013:18) los conceptos de autonomía universitaria y libertad académica son diferentes pero están íntimamente relacionados. Hoy en día con los constantes cambios, la gran interrogante es ¿qué universidad se quiere en el mundo de hoy?:

En primer término, se debe superar la "Universidad enclaustrada" - "torre de marfil", en cada continente porque es imposible e inviable, como todo principio la autonomía tiene límites con criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

También se debe luchar por superar la "Universidad militante", según Tünnermann aquella "que se deja invadir sin tamiz alguno por los ruidos de la calle y reproduce todos los conflictos y pasiones de su mundo, la tarea científica desaparece y sólo quedan los gritos sustituyendo a las razones".

Acorde a la opinión del citado autor, el mundo académico debe buscar la "Universidad partícipe", "aquella que enfrenta los problemas del día aceptándolos como tema de su consideración científica".

Finalmente, se concluye, que el vínculo o nexo existente entre el derecho humano a la libertad académica y la autonomía universitaria, es de medio a fin. La autonomía universitaria no es un fin, es la garantía de uno de los pilares que sustenta a la sociedad que persigue el desarrollo y el progreso, como lo es la libertad académica. La autonomía universitaria es un muro de contención que resguarda la libertad e independencia bajo la cual se deben desarrollar las actividades académicas en las universidades.

Para concluir, el mundo académico se enfrenta a retos y una gran interrogante: ¿Qué hacer para que la utopía de la universidad que los académicos visualizamos sea una realidad distinta a la que padecemos?

³¹ Traducción propia

³² Traducción propia

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEA, EUA and SCIENCE EUROPE. 2019. Academic freedom and institutional autonomy: Commitments must be followed by action. Disponible en: <https://eua.eu/downloads/content/academic%20freedom%20statement%20april%202019.pdf>

AARREVAARA, Timo. 2010. Academic Freedom in a Changing Academic World. European Review, Vol. 18, Supplement no. 1, S55-S69 Academia Europe. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-review/article/academic-freedom-in-a-changing-academic-world/6531C50E6F04BD7F847AA5A510F5186E>

BERGAN, Sjur; EGRON-POLAK; Eva; NOORDA, Sijbolt y POL, Patricia. 2016. Academic Freedom and Institutional Autonomy - What Role in and for the EHEA? Background document for the thematic session at the meeting of the Bologna Follow-Up Group, Bratislava. Disponible en: https://ehea.info/media.ehea.info/file/20161024_Podgorica/75/1/Board_SK_ME_51_5_FundamentalValues_642751.pdf

CAMPOS CÉSPEDES, Jency y SOLANO GUTIÉRREZ, Walter. 2020. Autonomía universitaria y libertad de cátedra en tiempos de cambio. Revista Innovaciones Educativas. Disponible en: <https://revistas.uned.ac.cr/index.php/innovaciones/article/view/2973/3946#toc>

CARRANCO PAREDES, Santiago y RUIZ REVELO, Emilia. 2018. Asia desde la academia Sudamericana. INNOVA Research Journal. Vol. 3, No.10 pp. 91-100. Disponible en: <https://repositorio.uide.edu.ec/bitstream/37000/3783/6/Asia%20desde%20la%20Oacademia%20Sudamericana.pdf>

COPELAND, Rob. 2017. La libertad académica y la Recomendación de la UNESCO de 1997: una visión desde Europa, lograr el objetivo de desarrollo sostenible estándares y condiciones laborales educación superior e investigación. Disponible en: <https://www.ei-ie.org/es/item/22122:la-libertad-academica-y-la-recomendacion-de-la-unesco-de-1997-una-vision-desde-europa>

GÓMEZ, D.; VELAZCO, K.; FARÍA, I y VILLALOBOS, R. 2020. Libertad académica y autonomía universitaria: Una mirada desde los derechos humanos. Referencias a Venezuela (2010-2019). Maracaibo, Venezuela.

- DIP, Nicolás. 2012. La universidad en un mundo de tensiones. Una aproximación al itinerario político-universitario de las organizaciones de estudiantes y docentes peronistas de los años sesenta a través del estudio del proyecto de Universidad Nacional-Popular propuesto en la revista *Envido*. VII Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata. Disponible en: <https://www.aacademica.org/000-097/122.pdf>
- KARRAN, Terence. 2007. Academic Freedom in Europe: A Preliminary Comparative Analysis. Centre for Educational Research and Development, University of Lincoln. Higher Education Policy. Vol. 20, No. 3, p.289- 313. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/205668576.pdf>
- O'MALLEY, Brendan 2021. New threats to academic freedom emerge from pandemic.
Disponible en:
<https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20210313080914479>
- OWUSU-ANSAH, Collins. 2015. Academic Freedom: Its Relevance and Challenges for Public Universities in Ghana Today. Division of Academic Affairs, University of Education, Winneba-Ghana. *Journal of Education and Practice*. Vol.6, No.5. Disponible en: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1083581.pdf>
- TÜNNERMANN BERNHEIM, Carlos. 2008. La autonomía universitaria en el contexto actual Universidades. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe Organismo Internacional. Vol. LVIII, núm. 36, enero-abril. pp. 19-46. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/25653007.pdf>
- STEINEL, Monika.2021. Democracy and academic freedom are under attack. Disponible en: <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20210326124931418>
- VARGHESE, Michaela Martin. 2013. Governance reforms and university autonomy in Asia. International Institute for Educational Planning (IIEP). UNESCO. Disponible en: <http://www.iiep.unesco.org/en/publication/governance-reforms-and-university-autonomy-asia>

No es casual que los extremistas de izquierda y derecha sospechen de la democracia, incluso desde el punto de vista de las virtudes que ella alimenta

Norberto Bobbio

Presentación

El siglo XX está lleno de experiencias de lo que Mark Lilla llamó “intelectual filotiránico”³³ Figuras cimeras del pensamiento que abrazaron, por diversas causas - ideológicas, psicológicas, pragmáticas- movimientos y regímenes autoritarios. En esa cruzada, contaron con la complacencia o irresponsabilidad de otros intelectuales y políticos, pertenecientes al campo democrático. En 1933, buena parte de los nacionalistas y conservadores alemanes, encabezados por el mariscal P. V. Hindenburg, auparon la entrada de los nazis al último gobierno de la república de Weimar. En 1945, amplios segmentos de los socialistas europeos apoyaron la conformación, junto a los comunistas, de gobiernos de unidad y reconstrucción en países del Este de Europa. En ambos casos, elementos no radicales, de izquierda y derecha apoyaron tempranamente a los totalitarios; creyendo que estos serían leales para con los elementos básicos de la democracia. Proveyendo estabilidad y crecimiento a sus atribuladas sociedades. Cualquier análisis objetivo de las ideologías ya para entonces sustentadas por nazis y estalinistas les habría demostrado lo contrario. Pagaron caro su error. Ellos y sus sociedades.

En este texto, escrito por invitación de los colegas de Aula Abierta, procuro poner en debate algunas ideas en torno al tipo de sustrato, nexos y actitudes que caracterizan hoy la relación entre la academia regional -especialmente de sus integrantes implicados en el debate e incidencia intelectuales- y la política democrática, que (aún) constituye el marco normativo y práctico en que se sustenta y desarrolla la acción de la ciudadanía latinoamericana. No se trata de un estudio exhaustivo, para el cual sería necesaria una contribución y debate colectivos, que rebasaría con mucho el formato y propósito de este libro. Pero sí intentaré fijar algunas ideas, a modo de provocación, para seguir indagando

** Politólogo por la Universidad de La Habana (Cuba) e historiador por la Universidad Veracruzana. Investigador de Gobierno y Análisis Político y experto-país del proyecto V-Dem. Especializado en el estudio de los procesos de democratización y 'autocratización' en Latinoamérica y Rusia.

³³ Ver Mark Lilla, *The Reckless Mind: Intellectuals and Politics*, New York Review Books. 2016.

sobre esta realidad que, parafraseando aquel filme alemán, remite como pocos a “la vida de nosotros”.

Arranco con una hipótesis preliminar, pensada desde las coordenadas de eso que llamamos Occidente: la distancia entre intelectualidad y democracia parece menor en el Viejo Continente -donde se hace difícil constatar hoy alguna hegemonía autoritaria relevante- que de este lado del Atlántico. Orilla donde, entre otros factores, persiste en amplios segmentos de la academia una reticencia a admitir la realidad socioeconómica capitalista, sobre la cual debe desarrollarse el modelo democrático. Y, como correlato, pulula una descalificación sobre la democracia “formal”, “representativa”, “elitista” que en nuestro continente le acompaña. Vale la pena, por ser el contexto del objeto de nuestro análisis, detenernos un poco en este punto.

1. El marco del análisis: Capitalismo y democracia

Latinoamérica es un continente, simultáneamente, capitalista y (mayormente) democrático. Este maridaje no constituye una realidad uniformemente asentada a escala global: en esta Modernidad inconclusa hay muchos capitalismo sin democracia. Pero, debe decirse, no han existido -lejos de cierta poesía disfrazada de ciencia social- democracias sin capitalismo. El capitalismo es hoy, pese a todo lo criticable y a nichos y redes periféricos de resistencia, el modo de producción, distribución y consumo globalmente vigente. Y la democracia, un modo de regular los conflictos surgidos en el seno de las sociedades donde aquel capitalismo opera.

Las lógicas estratégicas (medios/fin) del capitalismo y de la democracia divergen. El capitalismo expande sus medios (creación y captura de mercados) para conseguir, de modo concentrado, su objetivo (acumulación de ganancia) en el plano socioeconómico. La democracia, por su lado, expande, simultáneamente, sus medios (sujetos, instituciones y derechos) y sus fines (participación individual, autogobierno colectivo) para la regulación de la convivencia política. En sus lógicas y dimensiones de operación, capitalismo y democracia difieren. Pero ambos operan en los marcos de sociedades de masas, regidas por Estados nación, en un sistema internacional interconectado. Que admite versiones y maridajes diversos, contradictorios y dinámicos, entre ambos. Como han señalado recientemente académicos como Branko Milanovic, James Robinson, Paul Collier y Dani Rodrik.³⁴ Y, un poco antes, intelectuales de la talla de Barrington Moore, Nikos Poulantzas y Charles Tilly³⁵, entre otras voces autorizadas.

³⁴ Ver Branko Milanovic, *Capitalism, Alone: The Future of the System That Rules the World*, Harvard University Press, 2019; James A. Robinson (con Daron Acemoglu) *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*. New York, Penguin Press, 2019; Paul Collier, *The Future of Capitalism: facing the New Anxieties*, Harpers, 2018 y Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes*, Princeton University Press, 2007.

³⁵ Ver Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Beacon Press, Boston, 1966; Nikos Poulantzas, *Poulantzas, Nicos: Las Clases Sociales en el capitalismo actual, Siglo XXI*, Madrid, 1977; Charles Tilly, *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Alianza Editorial, 1992.

Entendamos las condiciones de ese empalme, repasando tipos de élites y regímenes contemporáneos. Una oligarquía -de empresarios y políticos- constituye el grupo dominante en los países donde -como sucede en la mayoría de Latinoamérica- conviven capitalismo y democracia. Divididos en facciones, sus miembros se enfrentan sobre un objetivo común: la acumulación de capital. Y son contrapesados por las movimientos, instituciones y derechos que clases medias y populares usan, al amparo del régimen democrático, para acotar el peso del dinero y poder oligárquicos. Mientras, dentro de la estructura de los regímenes híbridos -dominantes en buena parte de Asia, África y ciertos rincones de nuestra región el Este europeo- los políarcas -funcionarios y negociantes de un capitalismo neopatrimonialista- coexiste, con clientelas de clase media leal y sectores populares hiperexplotados. Por último, bajo los totalitarismos de partido único y los despotismos sultánicos -desde China a Arabia Saudita- el poder gubernamental aglutina bajo un esquema piramidal, altamente centralizado, los actores y mecanismos de extracción de renta y represión política. De un modo cualitativa -y brutalmente- superior a otros órdenes alternativos.

Si concebimos al Estado como el terreno donde se cristalizan las constelaciones de poder político -lo que siempre remite también a sus correspondientes contrapartes e intereses económicos- la posibilidad de sustituir/contener a quienes nos desgobiernan resulta clave para acotar la explotación capitalista. Y eso solo es posible, de modo estable y protegido, en las democracias. Claro que esas democracias realmente existentes operan desde la asimetría -de recursos y poder- de los sujetos que ejercen sus derechos sociales, civiles y políticos. Ciertamente que ese ejercicio está variablemente habilitado en cada país, en dependencia de las capacidades estatales y las orientaciones ideológicas de cada gobierno. No hay casos “perfectos”, ni rutas únicas. Pero la diferencia entre lo democrático y lo autocrático es, en este caso, cualitativa. En los regímenes autoritarios todos los derechos están severamente restringidos y, en casos límite, suprimidos. Prevalece allí una categoría de “semiciudadanos” -consumidores, peticionarios-y, a veces, de simples súbditos.

Hablar aquí de democracia remite a la conjunción de un ideal normativo -modo de vida que cuestiona las asimetrías de jerarquía y poder dentro del orden social-, un movimiento social democratizador -conjunto de actores, luchas y reclamos expansivos de la ciudadanía-, un proceso socio-histórico -con fases y horizontes de democratización³⁶- y un orden político -régimen democrático- que institucionaliza los valores, prácticas y reglas que hacen efectivos los derechos a la participación, representación y deliberación políticas y la renovación periódica de los titulares del poder estatal. Esta última dimensión -la democracia cómo régimen político- constituye el corazón o núcleo del concepto y del fenómeno que aquel refiere.

³⁶ Ver Charles Tilly, *Democracia*, Akal, Madrid., 2010

Se trata de una democracia que adquiere hoy la forma de república liberal de masas³⁷, siendo allí donde los sectores populares han obtenido conquistas más firmes, incluyentes y duraderas.³⁸ A través de una dialéctica ciudadanizante, que abarca los momentos de lucha social, reconocimiento legal e incorporación a la política pública. En cuyo devenir, es clave el aporte de los intelectuales, por ser quienes construyen consensos públicos en torno a los valores, instituciones y derechos relativos a la constitución y ejercicio del poder. Pese a la crítica que las descalifica de modo simplista como mero elitismo oligárquico, la institucionalidad de estas repúblicas liberales de masas rebasa las pautas y principios el formato liberal clásico -elecciones, partidos y parlamentos- abarcando los mecanismos de innovación democrática y los nuevos movimientos sociales autónomos.

Incluso si consideramos que los gobiernos representativos liberales padecen de procesos de corrupción -inherentes al funcionamiento mismo del sistema- y oligarquización del poder -con minorías que abusan de las reglas del juego para perpetuar sus privilegios- dentro de un respeto general por el Estado de Derecho, la experiencia nos indica que estos son contrarrestables dentro de las democracias contemporáneas.

La ventaja de disponer de un régimen republicano liberal -simultáneamente contentivo de instituciones y derechos para el ejercicio de la política popular, institucionalizada o de calle- resulta, para las masas de todos los países latinoamericanos, decisiva. Comparemos, por ejemplo, la situación de los trabajadores venezolanos, antes y después del chavismo. Contrastemos los derechos de todo tipo -sociales, civiles, políticos, económicos y culturales- que pueden gozar y, más claramente, reivindicar, los subalternos de Costa Rica y Cuba. Evaluemos el decurso de las protestas ciudadanas de los últimos dos años contra las élites y regímenes en el Chile y la Nicaragua actuales. En Chile, la movilización fue canalizada, vía deliberación parlamentaria y ejercicio de la democracia directa, a una refundación constitucional. En Nicaragua se aplastó toda posibilidad de ejercicio cívico y resolución democrática del conflicto.

Pero estas diferencias, que hacen el día y la noche para la gente común y, también, para el propio reconocimiento y ejercicio de la condición intelectual, son cotidianamente invisibilizadas por buena parte de la academia latinoamericana. Implicada en diversas modalidades de militancia política y predicamento ideológico. Para entender algunos antecedentes, quizá vale la pena explorar los modos en que se vivió, simultáneamente, la transición a la democracia, en ambos lados del Atlántico, en décadas pasadas.

37 Ver Anibal Pérez-Liñán (2017) ¿Podrá la democracia sobrevivir al siglo XXI?, Nueva Sociedad, 267, enero-febrero

38 Ver D. Rueschemeyer; E. H. Stephens & J.D. Stephen, *Capitalist development y democracy*, University of Chicago Press, 1992.

2. Intelectualidad y transición democrática: decursos varios

La Guerra Fría prolongó la existencia de dictaduras de derecha con raigambre fascista en España, Grecia y Portugal, así como de un bloque de regímenes leninistas allende el Elba. Franco y Salazar -tolerados por la Alianza Atlántica- proscibieron no solo a los partidos de izquierdas, sino también a liberales y conservadores. Honecker y Kadar -apoyados por Moscú- impidieron todo pluralismo, incluido el de los otros socialistas. Sin embargo, entre ambas realidades, Europa Occidental construyó paulatinamente un modelo capaz de combinar Estado de Bienestar y democracia de calidad. En ese contexto, las culturas políticas de todas las corrientes ideológicas relevantes -democristianos, liberales, socialistas y, paulatinamente, los eurocomunistas- abrazaron los consensos liberales básicos del pluralismo político, el gobierno representativo y una ciudadanía integral con fuerte raigambre socialdemócrata.

Con las transiciones de Europa meridional y del Este, este consenso se extendió, en lo fundamental, a la mayoría de la población y los intelectuales de aquellos países. Claro que siempre sobrevivieron nostálgicos del fascismo y el comunismo -los cuales abrazaron más recientemente las variantes derechista e izquierdista del populismo europeo³⁹- pero en general se sostuvo el consenso sobre los mínimos poliárquicos, aderezado por aportaciones de la democracia participativa y los nuevos movimientos sociales⁴⁰. Si se revisan las posturas del Council of European Studies o la European Alliance for Social Sciences and Humanities, por ejemplo, éstas parecen apuntar más a la academia que al activismo. Y cuando las grandes organizaciones de ciencias sociales europeas emiten pronunciamientos -sea el asedio a la Universidad Europea en la Hungría de Orban o la represión que impacta un congreso de ciencia política en la Turquía de Erdogan- están más enfocados en aquellas situaciones que afectan directamente a sus miembros y cometido institucional. Evaluados siempre desde los elementos básicos del consenso democrático.

En Latinoamérica la historia ha sido algo diferente⁴¹. La recuperación regional de las democracias no vino de la mano de la construcción de Estados de Bienestar robustos e inclusivos. La combinación histórica de neoliberalismo y democracia ha sido tóxica para la democracia. Para sobrevivir, las democracias latinas han tenido que pactar con diversos poderes fácticos - capitalistas extractivos, sindicatos rentistas, burguesías especulativas, clase política corrupta- cuyos valores e influencias erosionan los principios y funcionamiento democráticos. Notables desigualdades en los terrenos social y económico se mantuvieron y, en algunos casos, se ampliaron. Al mismo tiempo, en la

39 Ver Ángel Rivero; Javier Zarzalejos & Jorge Del Palacio -coord.- Geografía del populismo. Un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump, Segunda Edición Revisada, Tecnos, Madrid, 2018.

40 Ver Tony Judt, Postguerra, una historia de Europa desde 1945, Madrid, Taurus, 2006 y Geoff Eley, Forging Democracy: The History of the Left in Europe, 1850-2000, New York, Oxford University Press, 2002.

41 Para una visión erudita y panorámica del rol de los intelectuales en el pasado siglo latinoamericano ver Carlos Altamirano (dir.), Historia de los intelectuales en América Latina. II. Los avatares de la "ciudad letrada" en el siglo XX, Buenos Aires, Katz, 2010.

región se rescató el status y los mecanismos de ejercicio de la ciudadanía, conculcados por la dupla autoritarismo- neoliberalismo. Hubo avances en el combate a la pobreza y la desigualdad extremas. Y la lucha por los Derechos Humanos se convirtió en un poderoso movimiento regional, que puso en diálogo a distintos activistas con agendas comunes en contextos diversos.

Sin embargo, pese a que entre Europa y Latinoamérica postransicionales pueden hallarse diferencias de grado en la calidad de sus instituciones y culturas políticas, así como en sus políticas económicas y sociales⁴², hay áreas donde las distancias parecen más notables. Una de ellas en la cultura democrática de la intelectualidad. En este punto, el compromiso axiológico e ideológico de la academia latinoamericana -incluidos sectores con sensibilidad e ideologías de izquierdas-⁴³ para con la democracia es, en buena medida, problemático. Es temporalmente variable -algunos condenaron a Fujimori y celebraron a Chávez, con pocos años de distancia-, conceptualmente epidérmico -se defiende genéricamente el demos pero se repudian las instituciones que conforman la cracia- e ideológicamente sesgado -apoyando o denostando a Bolsonaro o Maduro, según la filiación política. Claro que en Europa también encontramos, en la academia, defensores del populismo de izquierda mouffeano y que las derivas iliberales de la derecha son preocupantes.⁴⁴

Amplios sectores de la academia latinoamericana -incluidos jóvenes sofisticadamente formados bajo la ciencia social *postransición*- no asumen en toda su profundidad la existencia y la crítica de otros autoritarismos ajenos a las viejas Dictaduras de Seguridad Nacional⁴⁵. La *imaginación sociológica* y visión politológica de esta intelectualidad es ordenada y orientada, en muchos casos, a partir de lecturas un tanto esquemáticas de la rica obra de Guillermo O'Donnell o Norbert Lechner, aderezada por intelectuales de la ola *posfundacional*⁴⁶. Aunque se asumen posmarxistas, repiten taras del manualismo soviético. Aunque se definan cómo posliberales *agonistas*, repiten enfoques antiliberales y *schmittianos*.

En ese campo hay ausencias notables en lo (no) debatido, en lo (mal) abordado. El régimen cubano, con seis décadas en el poder, no tiene cabida en sus análisis. Cuando

42 Ver al respecto los estudios respectivos de Latinobarómetro y Eurobarómetro, así como los informes del PNUD y el Banco Mundial.

43 Ver Fernando Pedrosa La otra izquierda. La socialdemocracia en América Latina, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2012; Pierre Gaussens, La izquierda latinoamericana contra los pueblos, México, CIALC-UNAM, 2018 y Ugo Pipitone, Nostalgia comunitaria y utopía autoritaria. Populismo en América Latina, México DF, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2020.

44 Ver Ivan Krastev y Stephen Holmes, La luz que se apaga. Cómo Occidente ganó la Guerra Fría pero perdió la paz, Madrid, Debate, 2019.

45 Si revisamos el trabajo de una académica de la talla de Cecilia Lesgart, por ejemplo, apreciamos cómo su sofisticada atención a los problemas políticos y conceptuales ligados a la transición a la democracia (Usos de la Transición a la Democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del '80, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 2003) no hallan correlato en su reflexión más reciente sobre el autoritarismo (Autoritarismo. Historia y problemas de un concepto contemporáneo fundamental, Perfiles Latinoamericanos, México DF; Año: 2020 vol. 28). En esta los casos más prolongados (Cuba) y brutales (Venezuela, Nicaragua) de política autocrática en el ámbito latinoamericano se encuentran insuficientemente abordados, incluso en sus dimensiones teóricas relacionadas con el objeto del análisis.

46 Ver Oliver Marchart, Post-Foundational Political Thought: Political Difference in Nancy, Lefort, Badiou and Laclau, Edinburgh University Press, 2007 así como la colección recién lanzada por Gedisa sobre ese tema.

ello sucede, se le trata como un exotismo sin influencia en la política regional o como un tipo de democracia popular, superior a la liberal. Noveles intelectuales latinoamericanos comprometidos con una democracia plebeya -que hacen fecunda vida en las redes latinoamericanistas⁴⁷ - desconocen que el leninismo caribeño es distinto, incluso, a su modelo populista. Bajo ese orden burocrático, el rol que asumen como intelectuales orgánicos y los sujetos populares autónomos cuyas luchas acompañan, no podrían, coherentemente, existir.

Esta incoherencia intelectual se traslada al campo político, donde hace vida política parte de esa intelectualidad. El Foro de Sao Paulo es la expresión pura de una esquizofrenia donde conviven, sin conflicto aparente, partidos leninistas que proscriben el pluralismo allí donde gobiernan con formaciones de izquierda democrática adaptadas a la competencia política e innovadoras en materia de participación e inclusión social. Es como si en Europa cohabitaran hoy, en un mismo foro, las centroderechas democráticas -liberales, demócratacristianas- y sus primos radicales, xenófobos y abiertamente fascistas. Algo extraño, desde valores mínimamente democráticos.

En la postransición, la hegemonía en el pensamiento social latinoamericano asumió un sesgo de izquierda radical. El paradigma marxista-leninista, combinado con variantes del populismo y con viejos y nuevos movimientos sociales marcadamente antiliberales, son fuertes en la región. El prototipo de intelectual militante -y no su pariente anfibio, simultáneamente comprometido, reflexivo y autocrítico⁴⁸- deviene hegemónico en muchas universidades y centros de investigación públicos de Latinoamérica. Si bien podría comprobarse el peso numérico de su membresía, su capacidad de incidencia política es visiblemente mayor que la de la izquierda moderada. Sirva como ejemplo la profusión, en entidades como el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, de pronunciamientos políticos exclusivamente dirigidos a cuestionar las políticas y desmanes de los gobiernos de derecha -como el bolsonarismo- en contraste con el silencio ante los abusos cometidos por gobiernos de izquierda autoritaria⁴⁹.

En contraposición, una corriente neoconservadora, acaso minoritaria pero materialmente bien dotada, se afianza en instituciones -think tanks, universidades privadas, organizaciones gremiales y redes informales- de la derecha regional. Una postura cuya propaganda convierte temas como igualdad, empoderamiento femenino y reclamos raciales en formas de subversión comunista. Definiendo, de modo distorsionado, a toda izquierda y movimiento social como enemigo de la democracia.⁵⁰ La lógica

47 Entre estas la Asociación Latinoamericana de Sociología, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y la Latin American Studies Association
48 Ver Maristella Svampa, Hacia un nuevo modelo de intelectual? Revista Ñ, Clarín, Buenos Aires 29/07/07 e Ilán Semo, De intelectuales, anfibios y castores, La Jornada, México, 6/10/07.

49 Ver Magdalena López, Intelectuales frente a Venezuela: hacia un latinoamericanismo alternativo, Revista Iberoamericana, Vol. LXXXV, Núm. 266, Enero-Marzo 2019, p. 33-52

50 Ver Axel Kaiser La fatal ignorancia: la anorexia cultural de la derecha frente al avance ideológico progresista, Instituto Democracia y Mercado, 2009 Gloria Álvarez, Cómo hablar con un progre. Por qué, en lugar de hacerla desaparecer, la socialdemocracia incrementa la pobreza, Deusto, 2017.

autoritaria de la hiperpolarización atrapa así a la discusión intelectual, de un modo semejante a cómo atraviesa el ámbito político en nuestros países.

3. ¿Qué intelectual, cuál compromiso?

“Las verdades básicas acerca de la miseria y la opresión humanas debían defenderse independientemente del partido en que milite un intelectual, de su procedencia nacional y de sus lealtades primigenias”

Edward W. Said

Algunas constantes parecen marcar la identidad y acción pública de la intelectualidad latinoamericana. Enfatizo lo de “latinoamericana” porque no se trata de rasgos universalizables. En otras regiones del mundo, donde lo intelectual y lo político guardan también una estrecha y agónica relación, este nexo adquiere características diferentes. Lo que animaría un debate continuo, capaz de enriquecerse con permanentes datos y reflexiones, sobre la composición sociológica, formación profesional y orientaciones políticas del segmento intelectual de las poblaciones latinoamericanas.

Un primer problema es nuestra **relación con el hegemon regional**. Desde el arielismo hemos concebido a Estados Unidos como fuente primordial de nuestras desgracias y amenaza a nuestra identidad. Sin embargo, a diferencia de lo que le hubiera tocado a un intelectual esteuropeo o sudasiático -amenazado por los despotismos ruso o chino-, aquí se trata de un legado más complejo. Nuestro vecino imperial es, a la vez, una vibrante y veterana república: el político e intelectual cubano José Martí entendió, como pocos, semejante dualidad. Sus autoproclamados discípulos no tanto. No pocos intelectuales de América Latina, asumiéndose grandes luchadores (simbólicos) contra el imperialismo yanqui, desprecian al unísono la estafeta de herederos de la revolución democrática americana. Si sufriéramos a Beijing, Moscú o Ankara como potencias hegemónicas en nuestra región, tal vez entenderíamos la crucial diferencia que aquella dualidad *imperial/república* supone.

El segundo tema es **cierta visión y propensión justicieras**. Siendo América Latina la región más desigual del planeta, nuestros intelectuales reivindican el gran estandarte de la igualdad social. Pero el enfoque predominante en torno a ésta suele ser el de una igualdad erigida en valor absoluto. Contrapuesta a la libertad política. Reducida a las formas clientelares de un estatismo compasivo y mercadófobo. Opuesto a una justicia redistributiva sustentada en derechos y políticas complejas. Curiosamente, varios populismos derechistas europeos defienden, en clave étnica, ideas similares.

Un tercer tópico es la **sobrerrepresentación gremial**. En América Latina -y en otras partes de Occidente- las universidades e instituciones culturales están sobrepobladas por un

tipo de intelectual. La hegemonía corresponde allí a la izquierda, en sus múltiples tribus. Acompañada por un centro amorfo y pasivo, que deja a los segmentos fundamentalistas de aquella imponer léxico y agenda. Generando, como respuesta, una intelectualidad conservadora mayormente refugiada en entes privados. Dicha sobrerepresentación ideológica es ajena a los correlatos demográficos del país real. La población regional no es reducible a un ismo, siquiera predominante. Los sondeos periódicos -Latinobarómetro o el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés)⁵¹, entre otros- muestran una ciudadanía latinoamericana extraordinariamente dividida en cuanto a valores, afiliación y voto. Sin embargo, sobrerepresentación pública presenta a toda la academia como “progresista”. Con lo cual la intelectualidad regional no estaría siendo particularmente democrática, al no corresponder con las identidades e intereses heterogéneos de la población por la cual habla. Incluidos sus sectores populares.

Un último rasgo del intelectual latinoamericano es su **compromiso manifiesto con cierta forma de cambio y orden sociopolíticos**. Asumiendo que se puede medir la lealtad política a partir de cómo sus integrantes escriben, hablan o se articulan, resulta problemático asumir que el gremio guarda una lealtad robusta con la república liberal de masas. Es cierto que la represión de las dictaduras gorilas hizo entender a gente letrada las ventajas de un parlamento respecto a una mazmorra o una guerrilla. Pero el comportamiento público sistemático de buena parte de la intelectualidad en América Latina refleja una preferencia por la política revolucionaria, en lugar de la reformista. Su crítica no se dirige a los déficits oligárquicos de la democracia liberal, sino a sus fundamentos mismos.

La contradicción políticamente más relevante -por su impacto en la vida pública- en el seno de la academia latinoamericana actual es aquella que toma actualmente partido ante dos formas contrapuestas de concebir el poder, respectivamente fundadas en el reconocimiento o la negación de la soberanía popular y los derechos humanos: democracia versus autocracia. Las distinciones entre izquierdas y derechas, definidas por sus respectivos sistemas de valores y prioridades de política pública, pueden ser procesadas de modo contingente pero razonable en las instituciones y procesos de nuestras imperfectas democracias. Pero la actitud antidemocrática -abierta o velada- no deja espacio a la existencia misma de una academia comprometida con el pluralismo de ideas y el pensamiento crítico.

Según la bandería ideológica, dentro de la academia regional se definen autoritarismos condenables y excusables. El impacto de esta situación rebasa lo meramente no teórico. El efecto legitimador de cierta intelectualidad “progresista”, que se rehúsa a condenar la deriva autocrática en Venezuela, ha invisibilizado la comprensión de la crisis venezolana. Ayudando en el frente diplomático a Maduro y dejando la reacción

⁵¹ Para acceder a los sondeos y análisis de Latinobarómetro y LAPOP ver, respectivamente, <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp> y <https://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/>

en manos de “las derechas”; lo que genera efectos inhibitorios en otros actores y gobiernos democráticos. La denuncia de esta situación ha llevado a algunos intelectuales a abrazar, acriticamente, las posturas igualmente autoritarias de Trump, Bolsonaro y sus pares de la derecha regional.

Conclusiones

La política *realmente existente*, sin embargo, es siempre más compleja que los binarismos. Habita en cuadrantes donde se intersectan diferentes ejes, donde se combinan diversas variables. La polaridad específicamente política atiende los principios organizativos del poder, contraponiendo *democracia* y *autocracia*. La *democracia* es un tipo de régimen -y orden social- que abriga un poder distribuido entre instituciones, abierto a la competencia de grupos y agendas. La autocracia remite a un poder concentrado, donde un polo -persona o élite- monopoliza prerrogativas e impone la agenda a los subalternos. Los grados de concentración o dispersión de esos poderes configuran regímenes que abarcan el totalitarismo, en su extremo *autocrático*, y la república liberal de masas, como culmen *democrático*. En el medio, proliferan formas híbridas, que combinan el Poder del Uno con la Participación de los Muchos.

Por otro lado, la polaridad ideológica alude a nociones redistributivas, diferenciando *izquierda* y *derecha*. La *izquierda* tiende a combatir la pobreza y desigualdad socioeconómicas, confiando al Estado un rol regulador y redistributivo. La *derecha* concibe a la iniciativa privada, realizada en el Mercado, como motor para la producción y acumulación de riquezas. Hija de la Modernidad, la contraposición izquierda y derecha asumió en el siglo XX modalidades extremas: economías centralmente planificadas versus economías capitalistas. Hoy la disputa se reduce a elegir entre tipos de capitalismo -liberal tecnocrático vs. estatal autoritario- diversamente regulados y distintamente combinados con superestructuras institucionales varias.

A su vez, la polaridad cultural diferencia posturas valorativas, *conservadoras* y *progresistas*. El polo *conservador* considera naturales -y constitutivas de un orden estabilizador- las jerarquías entre naciones, clases, razas, géneros, religiones y culturas. El *progresista* concibe la necesidad de reconocer y empoderar a sujetos considerados oprimidos, emergentes o minoritarios por el poder establecido. A medio camino entre los impulsos reaccionarios o revolucionarios, las posturas liberales acomodan agendas reformistas varias.

Lo político (institucional), lo ideológico (redistributivo) y lo cultural (axiológico) se combinan en formas diversas en nuestro mundo actual. Hay tiranos representativos de una izquierda conservadora y autoritaria, en las antípodas de lideresas izquierdistas, progresistas y democráticas. Nicolás Maduro frente a Michelle Bachelet. También existen formaciones de

derecha liberal y democrática -como el Partido Nacional en Uruguay - distantes de aquellas derechas conservadoras y autoritarias representadas por grupos como ARENA en El Salvador. Los intelectuales, en su rol de analistas, críticos y promotores de opciones políticas, deberían tomar en cuenta esa diversidad y complejidad.

Pero cuando observamos ciertos rasgos -el antiamericanismo obsesivo, el igualitarismo dogmático, la sobrerrepresentación ideológica y la propensión iliberal- podemos comprender mejor la identidad de buena parte del campo intelectual latinoamericano. Se trata de elementos resilientes que marcan su presente y comprometen su renovación futura. **La experiencia sostenida nos indica que un amplio segmento de la intelectualidad de las ciencias sociales latinoamericana -al menos esa que hace parte activa en las grandes organizaciones latinoamericanistas, tomando el devenir de la región como objeto de su indagación y acción- está precariamente comprometida con la democracia realmente existente.**

Hay un núcleo, organizado activo y nada despreciable, cuya mirada *jacobina* le lleva a recelar, abierta o sigilosamente, del pluralismo y la alternancia característicos de las democracias liberales de masas. Otro grupo, acaso más pequeño que el anterior, sostiene una postura *conservadora* que apela a hombres fuertes y recela de movimientos sociales. Y un tercer grupo -quizá numéricamente mayor- abraza, alternamente, posturas *liberales* y *progresistas*, pero “deja hacer” a los extremos; bien sea por permanecer absorto en sus procesos profesionales, por temor de confrontar a los radicales o por simple y llana pereza. Al final, una gran cantidad de académicos ajenos los extremos de izquierda o derecha permanece sin voz ni representación, secuestradas estas por sus pares radicales de todo signo político, alineados con diferentes regímenes autocráticos⁵² y afectos a hablar en el nombre del pueblo.

Pero ello es una falacia. Porque no toda la política subalterna -con sus protestas, liderazgos y mandatos- se resume y subsume en el modelo populista, sea de derecha o, como prima en Latinoamérica, de izquierda. En nuestro mundo y tiempo, la política popular coexiste y confluye con la liberal en una arena compleja de principios, formatos y objetivos. Las asambleas pueden convivir con las elecciones. La movilización de masas, por servicios comunitarios con la deliberación institucionalizada de políticas públicas. Conflictos

52 En los últimos años, he intentado -junto a otros colegas de diversa procedencia- poner en discusión los fundamentos teóricos, epistemológicos y políticos de estos nexos entre academia y autoritarismo, a través de una serie de volúmenes colectivos, disponibles para libre descarga desde <https://www.cadal.org/publicaciones/>:

Chaguaceda, Armando & Vives, Horacio (coordinadores) Las ciencias sociales en contextos autoritarios: Producción académica, Censura y represión en los escenarios post-Guerra Fría, Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina/Foundation for Human Rights in Cuba/Universidad de Guanajuato/Centro de Estudios «Alonso Lujambio» (ITAM), Buenos Aires, 2018.

Chaguaceda, Armando & Kozak, Gisela (editores) La izquierda como autoritarismo en el siglo XXI, Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina, Universidad de Guanajuato, Centro de Estudios Constitucionales Iberoamericanos AC, Universidad Central de Venezuela. Buenos Aires, 2019.

Chaguaceda, Armando & Duno-Gottberg, Luis (coordinadores) La derecha como autoritarismo en el siglo XXI / Maristella Svampa, Fundación Cadal/Centro de Estudios Constitucionales Iberoamericanos AC/Rice University, Buenos Aires, 2020.

redistributivos, diferencias de clase y de léxico pueden distanciarles. El Estado, copado por élites, suele responder de modo diferenciado a sus reclamos. Pero sólo la autocracia, con su supresión simultánea de toda política -popular y liberal- presenta un límite *schmittiano* a ambas, adversando cualquier reclamo de autonomía.

En Latinoamérica, mientras las ideas, valores y prácticas del consenso republicano, liberal y progresista no se extiendan de forma decisiva a una mayoría sólida y activa de la academia e intelectualidad regionales, la idea de un cabal compromiso de estos segmentos productores de ideas (y legitimidad) para con nuestras imperfectas pero reales democracias, será en el mejor de los casos, una utopía. Y, en el peor, un credo falaz y paralizante que impide detener, con tiempo y fuerza, los autoritarismos varios de los epígonos criollos de Carl Schmitt.

SEGUNDA PARTE

SITUACIÓN DE LA
LIBERTAD
ACADÉMICA EN
LATINOAMÉRICA

Presentación

En este artículo se realiza una aproximación al Derecho a la Libertad Académica en Bolivia, potestad confrontada con un arquetipo institucional *sui generis* donde predominan los grupos de interés y sus innumerables modos y vínculos para regir la vida universitaria; logias, bloques, camarillas o roscas -de docentes y estudiantes- que ejercen diversas formas de presión para acceder y permanecer en niveles de decisión que les permitan obtener beneficios individuales o corporativos. La cuestión no se limita a describir los casos y las formas de agresión a los derechos y libertades académicas, sino también a explicar las causas que originan del incumplimiento del frondoso plexo normativo que la resguarda.

En la primera parte, se contextualizará el objeto de estudio dentro del marco histórico ligado a las condiciones económicas y políticas donde se desenvuelve un tipo concreto de sociedad; se hará referencia obligada a la abigarrada sociedad boliviana, a la emergencia de la Autonomía Universitaria como armadura y ariete de las libertades académicas; y finalmente se esbozará el organigrama del sistema universitario público, dejando hacia adelante el análisis de algunas insólitas formas de ordenación institucional.

En un segundo acápite se examinará el marco normativo que sustenta la libertad académica, resaltando las leyes bolivianas *-latu sensu-*, esta arista jurídica se complementará -en otro capítulo- con el análisis de la jurisprudencia relevante del Tribunal Constitucional Plurinacional, sobre el objeto de estudio. Entre la revisión de disposiciones jurídicas y entendimientos del órgano de cierre, se entreverán los conflictos universitarios de diversa índole, denotando relaciones de poder con múltiples

* Profesor Universitario titular -con 25 años de trayectoria- y abogado Constitucionalista, (ex) Decano del Tribunal Constitucional de Bolivia, (ex) Asesor de la Asamblea Constituyente de Bolivia; (ex) Presidente del Tribunal Nacional de Honor del Colegio de Abogados de Bolivia; (ex) Conjuer de la Corte Superior del Distrito de Chuquisaca; (ex) Representante del Departamento de Chuquisaca al Consejo Pre-Constituyente y Pre Autonomico de Bolivia; Consultor de NU, OEA, USAID, UE, KAS. Docente internacional de Pre y Posgrado. Autor de libros, y múltiples publicaciones en el área del Derecho.

connotaciones sobre los derechos de docentes y estudiantes –y alguna autoridad, excepcionalmente-.

En el tercer y último punto, se presentarán las entrevistas realizadas a docentes y estudiantes, quienes vivieron o percibieron vulneraciones a la libertad académica, recuperando sus experiencias y opiniones; concluyendo, se enlazarán el contexto histórico, el normativo y la realidad actual –solo los elementos considerados como relevantes-, obteniendo insumos suficientes para pronunciar un diagnóstico cabal sobre la temática. No obstante, sin desmerecer el importante nivel descriptivo, el propósito más valioso será explicar las causas principales de los hechos estudiados.

1. Antecedentes históricos sobre la educación universitaria.

En todo el mundo se tiene una trayectoria habitual de fenómenos sociales que parecen transcurrir por derroteros similares, como emulando conductas típicas sin siquiera comprenderlas; la educación es un buen prototipo para entender la evolución de las relaciones de poder dentro de la sociedad.

Al igual que en muchos países europeos que colonizaron el actual territorio americano, el surgimiento de las universidades tuvo mucha influencia del pensamiento religioso muy arraigado en el “Nuevo Mundo”; naturalmente que las condiciones y el entorno eran muy diferentes –indígenas, riqueza y ausencia o lasitud de la autoridad-, sin embargo, las semejanzas en su desarrollo se perciben a golpe de vista.

1.1. La educación como privilegio.

Bolivia nace al republicanismo el 6 de agosto de 1825 y aprueba su primera Constitución un año después -la más liberal del mundo-⁵³, empero la efectiva transformación del Estado demoraría bastante. Si bien la Constitución Bolivariana determinaba el fin de la esclavitud, ésta debía regularse por una Ley que nunca tuvo consenso; y aunque se reconocía como bolivianos a todos los liberados, el sistema de pongueaje se mantuvo vigente hasta la segunda mitad del siglo XX.

Artículo 5º Todos los que hasta el día han sido esclavos y por lo mismo quedarán de derecho libres, en el acto de publicarse la Constitución; pero no podrán abandonar la casa de sus antiguos señores, sino en la forma que una ley especial lo determine. (Constitución Bolivariana de 1826)⁵⁴

En la novel república, el 80% de la población indígena vivió sometida al servilismo hasta la Revolución de 1952, Rivera Silvia (2010)⁵⁵, y en algunas zonas de penumbra hasta

⁵³CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE (1826). *Constitución Política de Bolivia*. 19 de noviembre de 1826.

⁵⁴*Ibidem*.

⁵⁵RIVERA, S. (2010). *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y quechua, 1900-1980*. La Paz.

el presente;⁵⁶ del 20% restante se deben excluir a las mujeres que no tenían acceso a la educación; y de ese 10% de varones, solo estudiaban quienes podían pagar tutores personales, o sea que menos del 2% recibía educación básica -requisito necesario para ejercer la ciudadanía y acceder a cargos públicos-.

Ergo, menos del 1% de la población podía beneficiarse de la educación superior, de ahí que el requisito de saber leer y escribir, se había suspendido por 10 años, para no mermar más el exiguo número de electores y dar tiempo a la alfabetización de las oligarquías opulentas, pero des-ilustradas.

Artículo 14. Para ser ciudadano es necesario: 1. Ser boliviano. 2. Ser casado, o mayor de veinte años. 3. Saber leer y escribir; bien que esta calidad solo se exigirá desde el año de mil ochocientos treinta y seis. 4. Tener algún empleo, o industria, o profesar alguna ciencia o arte, sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico.

Artículo 17.º Solo los que sean ciudadanos en ejercicio, pueden obtener empleos y cargos públicos.⁵⁷

La realidad boliviana sigue siendo penosa, pese a sus abundantes recursos naturales es uno de los países más pobres de Latinoamérica, la distribución de la riqueza es inequitativa y todavía existe discriminación a los indígenas; aunque el Art. 81.I de la Ley Suprema del Estado determina que la educación es obligatoria hasta el bachillerato⁵⁸, todavía existe el analfabetismo funcional, la educación superior sigue siendo excluyente -a mayor ingreso económico es mayor la posibilidad de acceso, permanencia y titulación- ampliándose la brecha en poblaciones rurales.

1.2. La Autonomía Universitaria en la legislación boliviana

Para entender cómo funciona el sistema universitario en Bolivia, es necesario comprender el contexto -cómo y en qué condiciones surge- y que connotaciones ha generado la conquista de la Autonomía en el desarrollo de cada una de las casas superiores de estudio.

El país se encontraba en guerra produciéndose varias crisis políticas, eran frecuentes las manifestaciones estudiantiles y populares; bajo estas difíciles condiciones el descontento de la población exigía cambios urgentes, destacándose las propuestas de reforma normativa elaboradas por estudiantes y docentes universitarios. Si bien es cierto que ya se habían implementado leyes y otras normas incorporando la Autonomía Universitaria, recién en 1930 se avanza en una reforma constitucional, el presidente fue obligado a renunciar quedando a cargo del gobierno una Junta militar; los

⁵⁶COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2009). *Comunidades cautivas: situación del pueblo indígena Guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia*. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/COMUNIDADES%20CAUTIVAS.pdf>

⁵⁷ CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE (1826). *Constitución Política de Bolivia*. 19 de noviembre de 1826.

⁵⁸ CONGRESO NACIONAL. (2009). *Constitución Política del Estado boliviano*. Febrero de 2009.

acontecimientos forzaron a realizar un referéndum promoviendo 9 reformas a la Constitución, entre ellas se propuso anexar como octava reforma la autonomía de las universidades. Incorporárase después de la Sección Décima cuarta la siguiente:

SECCION Del Régimen Universitario.

Artículo.- Las Universidades nombrarán sus rectores, profesores y funcionarios, expidiendo sus títulos, podrán aceptar legados y donaciones, administrarán sus rentas propias; proyectarán su presupuesto anual para someterlo a la consideración del Poder Legislativo y podrán negociar empréstitos con garantía de sus rentas y aprobación del Congreso, para realizar con autonomía sus fines y sostener sus institutos y facultades.59 (Decreto Ley de 23 de febrero de 1931)

El concepto básico sobre la libertad para decidir su organización política, económica, administrativa y académica, permitió la rauda evolución del sistema universitario; las instituciones académicas se fortalecieron asumiendo diversas formas de autogobierno, esquemas institucionales y proyectos educativos con novedosos programas de estudio.

El concepto inicial de Autonomía Universitaria adquirió nuevos significados, constituyéndose en una garantía de soberanía académica que se distanciaba y establecía límites ante el influjo político; las ideas progresistas bullían contrastando con el conservadurismo de los detentadores del poder, la libertad institucional propició la emergencia de grandes pensadores y nuevos próceres -docentes y estudiantes- que pregonaban libertades y no temían increpar la injusticia amparados en la acorazada protección de la autonomía.

Amén de algunos sobresaltos en épocas dictatoriales que interrumpieron con las armas la plena vigencia de las libertades universitarias, volviendo las viejas prácticas autoritarias-como designar rectores y docentes militares-; la importancia y fortaleza de esta conquista colectiva ha prevalecido a través del tiempo y las circunstancias.

Los nuevos significados de Autonomía Universitaria fueron forjados en el crisol enciclopédico de la academia; recuperando su progreso conceptual en los nuevos contenidos normativos que iban desde sus estatutos y normas internas, hasta las leyes nacionales y el propio Código Fundamental del Estado.

Artículo 92. I. Las universidades públicas son autónomas e iguales en jerarquía. **La autonomía consiste en la libre administración de sus recursos; el nombramiento de sus autoridades, su personal docente y administrativo; la elaboración y aprobación de sus estatutos, planes de estudio y presupuestos anuales; y la aceptación de legados y donaciones, así como la celebración de contratos, para realizar sus**

⁵⁹JUNTA MILITAR DE GOBIERNO. (1931). *Decreto Ley de 23 de febrero de 1931*. Gaceta Oficial de Bolivia.

finos y sostener y perfeccionar sus institutos y facultades. Las universidades públicas podrán negociar empréstitos con garantía de sus bienes y recursos, previa aprobación legislativa.

II. Las universidades públicas constituirán, en ejercicio de su autonomía, la Universidad Boliviana, que coordinará y programará sus fines y funciones mediante un organismo central, de acuerdo con un plan de desarrollo universitario.

III. Las universidades públicas estarán autorizadas para extender diplomas académicos y títulos profesionales con validez en todo el Estado.⁶⁰ (Resaltado propio).

El Estatuto Orgánico de la Universidad Autónoma de Pando (2007), desarrolla un interesante entendimiento sobre el significado de la Autonomía como derecho universitario:

Art. 7. La Autonomía Universitaria consiste en: El derecho de la UNIVERSIDAD AMAZONICA DE PANDO a percibir y administrar sus propios recursos y participación en forma porcentual de las Rentas Nacionales, Departamentales y Municipales, así como también de las subvenciones que el Estado tiene la obligación de proporcionarle en función a su presupuesto de manera oportuna y suficiente. La inviolabilidad de los recintos, predios universitarios y la independencia ideológica de docentes y estudiantes, constituye uno de los principios básicos de la Universidad. La ilegitimidad y consiguiente desconocimiento de cualquier gobierno universitario impuesto por la violencia, la coacción o la amenaza interna o externa que altere o desconozca el régimen democrático, la Autonomía y el Co-Gobierno. La vulneración de estos principios implica atentado contra la existencia e integridad de la Universidad y los autores no deben merecer condición ninguna universitaria. La determinación del Curriculum de los diferentes niveles de formación de la Universidad.⁶¹

El Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también definió a la Autonomía con mucha similitud en cuanto a los elementos que la integran:

40. Para el disfrute de la libertad académica es imprescindible la autonomía de las instituciones de enseñanza superior. **La autonomía es el grado de autogobierno necesario para que sean eficaces las decisiones adoptadas por las instituciones de enseñanza superior con**

⁶⁰ CONGRESO NACIONAL. (2009). *Constitución Política del Estado boliviano*. Febrero de 2009.

⁶¹ UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PANDO. (2007). *Estatuto Orgánico*.

respecto a su labor académica, normas, gestión y actividades conexas. Ahora bien, el autogobierno debe ser compatible con los sistemas de fiscalización pública, especialmente en lo que respecta a la financiación estatal. (Observación General N°13 sobre el Derecho a la Educación, 1999). (Resaltado propio).

1.3 El Sistema Universitario en el Estado Plurinacional Comunitario

La Universidad Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca (USFXCH) fue fundada por la Comunidad Jesuita el 27 de marzo de 1624, la primera casa superior de estudios en el territorio de la Real Audiencia de Charcas actual Bolivia; la primera currícula contemplaba las cátedras de: Teología Escolástica, Teología Moral, Filosofía, Latín, y Lengua Aymarà; siendo instituidas en 1681 las cátedras de Cánones, y Leyes. Obviamente el privilegio de la educación universitaria era exclusivo de la élite colonial, privilegio heredado a la élite criolla boliviana.

(...) deseando mostrar el amor que nuestra compañía tiene a esta ciudad de La Plata y el aumento de su república, dando a sus hijos doctrinas y letras con que virtuosamente vivan y puedan ser honrados y aprovechados y se logren sujetos a grandes esperanzas; que, por no tener la frecuencia de los estudios y ejercicio de las Letras, ni sus padres comodidad para enviarlos a la Universidad de Lima, así por las dificultades y distancia larga de trescientas leguas de camino, como por los excesivos gastos y peligro que tienen sus vidas...

(...) erijo, establezco y fundo en el dicho nuestro Colegio de Santiago de esta ciudad de La Plata, la dicha Universidad y Estudios para que los estudiantes que cursasen en ella y hubieran estudiado en las demás, estudios de nuestros colegios de estos Reynos y Provincias del Perú puedan ser y sean graduados de Bachiller, Licenciados, Maestros y Doctores en las Facultades que cursasen, según la forma y por el tiempo que dispone la Bula y privilegio real referidos de uso. Dado en nuestro colegio de Santiago de la ciudad de La Plata a veinte y siete días del mes de marzo de mil seiscientos veinte cuatro años. (Patente de fundación de la Universidad Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca, 1624)⁶²

Por muchos años la universidad situada en el territorio de Charcas, La Plata, Chuquisaca y hoy Sucre –Capital Constitucional de Bolivia-, fue el único referente de estudios superiores en el vasto territorio alto peruano y luego boliviano; conforme al desarrollo de las poblaciones y modernización de las instituciones se fue organizando

⁶²FRÍAS DE HERRÁN. J. (1624). *Patente de fundación de la Universidad Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca*. En: USFX Publicaciones. Sucre.

política y administrativamente el Estado, se crearon nuevos “Departamentos”, estas regiones distritales reclamaron sus propios centros de educación superior.

En 1830 se funda la Universidad Mayor de San Andrés en la ciudad de La Paz –actual sede de gobierno-, en 1832 la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba; en 1879 se crea en el oriente la Universidad Santo Tomás de Aquino –hoy Gabriel René Moreno- con sede en Santa Cruz de la Sierra; la Universidad Tomás Frías de la afamada ciudad de Potosí, fundada en 1892; el Distrito Universitario, luego Universidad de San Agustín, es hoy la Universidad Técnica de Oruro fundada también en 1892; la Universidad Juan Misael Saracho de Tarija en 1946; Universidad José Ballivián del Beni creada en 1967; y la Universidad Amazónica de Pando fundada en 1984. También deben mencionarse las distintivas, Universidad Nacional Siglo XX de Llalagua creada en 1984; y la Universidad Pública de El Alto fundada el 2000.

Evolución del número de instituciones universitarias públicas y privadas

(Número de IES)

Detalle	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Universidades Públicas y Autónomas	11	11	11	11	11	11
Universidades de Régimen Especial	3	3	3	3	3	3
Universidades Indígenas	3	3	3	3	3	3
Universidades Privadas*	64	66	66	66	66	66
Universidades adscritas al SUB**	2	3	3	3	4	4
Total	103	106	106	106	107	107

***Se incluye a todas las subse-des de las universidades privadas, sin las sedes el número de Universidades Privadas corresponden a 39, el cual no ha sido modificado durante este periodo. ** Universidades de Régimen Especial del Sistema de la Universidad Boliviana: Universidad Católica Boliviana y Escuela Militar de Ingeniería, Universidad Andina Simón Bolívar y Universidad Policial (CEUB, 2014).**

Fuente: (Martínez et al., 2016, 13) ⁶³

Existe correspondencia geográfica -departamental- con cada distrito universitario y una correlación entre la densidad demográfica y nuevos centros de educación superior -subse-des-; a la par de la educación superior del sistema público, también se formaron universidades institucionales y privadas, como la Escuela Militar de Ingeniería (EMI)

⁶³ MARTINEZ, A. et. al. (2016). *Educación superior en Iberoamérica informe 2016*.

dependiente de las Fuerzas Armadas, la Universidad Católica de Bolivia (UCB) dependiente de la Iglesia Católica, Universidad Andina (pos-gradual) dependiente de la Comunidad Andina de Naciones, y otras.

Si bien se cuentan casi 600.000 estudiantes universitarios de una población de 11.000.000 de bolivianos, solo el 26% de los jóvenes bachilleres -que se gradúan de la escuela- tienen acceso a la educación superior (2016, Instituto Nacional de Estadística-proyección al 2020), se reitera que la variable excluyente sigue siendo la capacidad económica o nivel de pobreza. El otro estamento, los docentes universitarios del sistema público se aproximan a 18.000 con más de 65% de varones, el sistema privado supera los 12.000 docentes donde curiosamente predominan las mujeres con algo más del 60%; en total, existen más de 30.000 docentes universitarios en Bolivia.

INFORME NACIONAL BOLIVIA

Evolución de la matrícula total de pregrado

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
S.U.B**	352.193	366.662	396.764	413.141	429.187	441.736
U. P. B+	102.144	111.232	121.156	131.995	135.434	147.578*
Total	454.337	477.894	517.920	545.136	564.621	589.314

*** Dato preliminar **S.U.B. Universidades del Sistema de la Universidad Boliviana. + U.P.B. Universidades Privadas de Bolivia**

Fuente: (Martínez et al., 2016, p. 2)⁶⁴

⁶⁴Ibidem.

Evolución de docentes de pregrado - Sistema de la Universidad Boliviana.

Por género.

Año	S.U.B.			U.P.B.			Total
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	
2009	8.750	3.821	12.571	5.228	2.976	8.204	20.775
2010	8.620	3.870	12.490				
2011	9.374	3.966	13.340				
2012	9.939	3.966	13.905				
2013	10.498	4.091	14.589				
2014	10.812	4.099	14.911	4.362	6.789	11.151	26.062
2015	10.934	4.632	15.566				

Fuente: (Martínez et al., 2016, p. 16)⁶⁵

El organismo que aglutina a las universidades públicas para coordinar y programar sus funciones es el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB), conforme a lo dispuesto por el Art. 92.II de la Ley Fundamental del Estado (Constitución de Bolivia, 2009):

El Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB), es el organismo de programación, coordinación y ejecución, instancia que tiene como principales funciones:
➤ Representar al Sistema de la Universidad Boliviana
➤ Programar, coordinar y ejecutar las Resoluciones de los Congresos y Conferencias y realizar las gestiones que son encomendadas por las Universidades del Sistema.
➤ Realizar la planificación administrativa de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo Universitario del Sistema de la Universidad Boliviana.
➤ Efectuar el seguimiento de la Reforma Universitaria.

Fuente: CEUB (2021)⁶⁶

El Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB) es un organismo que asume la representación de las universidades públicas realizando gestiones ante los órganos de gobierno y otras entidades; intenta conciliar y unificar las diversas fuerzas e intereses en

⁶⁵Ibidem.

⁶⁶COMITÉ EJECUTIVO DE LA UNIVERSIDAD BOLIVIANA. (2021). Disponible en: <http://www.ceub.edu.bo/portal/index.php/quienes>

pugna, cuando sus integrantes se reúnen en Congresos y Conferencias –máximas instancias de decisión-, normativamente cuenta con las Resoluciones conjuntas que emergen de las referidas instancias de gobierno del sistema universitario que deben ser acatadas por todos sus miembros. Está conformado por un representante de las autoridades universitarias -Rector-, delegados del sector docente y de los estudiantes; cuenta con siete secretarías y reparticiones operativas –logística-; se rige por el Estatuto Orgánico del Sistema de la Universidad Boliviana.

No está demás aclarar que las universidades públicas son gratuitas y subvencionadas por el Estado –coparticipación tributaria, regalías- y cuentan con recursos propios; asumen diversos modelos de co-gobierno y control del poder institucional; y se organizan en variadas formas e instancias de representación y acción sectorial.

2. Marco Normativo de la educación superior en Bolivia.

La orientación axiológica universal sustentada en la justicia, la libertad, la igualdad, la paz y la democracia, el respeto y protección de la dignidad del ser humano dentro de las directrices de favorabilidad, progresividad, *pro homine*, *pro derecho* y *favor debilis*; ha edificado una sólida base principista y robusta normativa, donde prospera el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, reforzándose constantemente con la incorporación de nuevas libertades, derechos y garantías –cláusula abierta-.

A continuación, se recuperan citas seleccionadas que por su trascendencia deben formar parte del texto principal, su importancia radica en el carácter general y obligatorio del precepto normativo; en el actual contexto jurídico globalizado –Bloque de Constitucionalidad y de Convencionalidad- los instrumentos internacionales tiene la misma relevancia que las normas internas –y algunas veces mayor, como el caso boliviano.

Artículo 256.

I. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, **se aplicarán de manera preferente** sobre ésta.

II. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables⁶⁷ (Resaltado propio).

⁶⁷CONGRESO NACIONAL. (2009). *Constitución Política del Estado boliviano*. Febrero de 2009.

2.1. Normas internas

En un Estado de Derecho donde rige el imperio de la norma, para entender cualquier sistema normativo deben tomarse en cuenta los principios de jerarquía normativa, supremacía y primacía constitucional, además del carácter fundamental de la Constitución; entonces, el contenido esencial de cualquier norma y su desarrollo legal parten necesariamente de la Ley de Leyes.

Entre las normas infra-constitucionales se tienen leyes sobre educación escolar y decretos supremos que reglamentan los aspectos académico-institucionales de las universidades privadas; el sistema universitario público se rige por el Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana, los estatutos orgánicos de cada universidad autónoma, y sus reglamentos internos.

Artículo 13.

I. Los derechos reconocidos por esta Constitución son **inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos**. El Estado tiene el deber de promoverlos, protegerlos y respetarlos.

II. Los derechos que proclama esta Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos no enunciados.

DERECHO A LA EDUCACIÓN

Artículo 17. Toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, **gratuita**, integral e intercultural, **sin discriminación**.⁶⁸ (Resaltado propio).

La Ley Suprema de Bolivia consagra el derecho a la educación con un amplio y detallado contenido garantista, diferencia la educación escolar y la educación superior, compartiéndose los principios y ampliándose las características favorables y progresivas; también estipula normas específicas sobre la educación de los pueblos indígenas (CPE, Art. 30.II.12). Este derecho habilitante está desarrollado con prolijidad y detalle. (Ver anexo 1)

Artículo 30. II. En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y **pueblos indígena originario campesinos** gozan de los siguientes derechos:

(...)12. A una **educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo**. (Resaltado propio).

⁶⁸Ibíd.

2.2. Normas interamericanas e internacionales.

La normativa continental y mundial es suficientemente extensa al desglosar el contenido e interpretaciones del derecho a la educación, detallando las libertades académicas; la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los Arts. 1.1 y 26; el Protocolo de San Salvador en el Art. 13; la Declaración Universal de DDHH en el Art. 26; el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el Art. 13; la Convención Contra la Discriminación en Educación Arts. 3, 4 y 5; la Convención Contra Toda Forma de Discriminación a la Mujer, en los Arts. 10 y 14; y la Observación General N° 13 del Comité de Derechos Humanos del PIDESC. (Ver anexo 2).

3. Estudio de Casos

A partir de entrevistas individuales por video-llamadas y llamadas telefónicas, con docentes y estudiantes de las principales universidades de Bolivia -en la mayoría de los casos dos docentes y dos estudiantes, con equidad de género-, se logró obtener la información suficiente. En los primeros contactos se pudo percibir cierta incomodidad y poca predisposición de los entrevistados ante la posibilidad de represalias o repercusiones negativas de sus declaraciones -un primer indicador de vulneraciones a sus derechos-, este primer obstáculo se allanó informándoles que se protegería su identidad; superando el umbral de la formalidad y en un ambiente de confianza, las conversaciones fueron más fluidas, abiertas y francas -reconducidas con preguntas específicas- obteniendo un buen repertorio de experiencias y mucha información.

La información relevante se analiza a partir de cada uno de los elementos que componen el derecho a la Libertad Académica -5 potestades y 3 deberes-, contenidos en la Observación General N°13 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la Organización de las Naciones Unidas:

1. Buscar, desarrollar y transmitir, sus ideas y conocimiento (docencia, investigación, escritos, debates).
2. Expresar libremente sus opiniones sobre la institución o el sistema en el que trabaja.
3. Desempeñar sus funciones sin discriminación ni miedo a la represión del Estado o cualquier otra institución.
4. Participar en organismos académicos profesionales o representativos
5. Disfrutar de todos los derechos humanos reconocidos
6. Deber de respetar la libertad académica de los demás
7. Velar por la discusión ecuaníme de las opiniones contrarias
8. Tratar a todos sin discriminación⁶⁹

⁶⁹ COMITÉ DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. (1999). *Observación General N°13 sobre el Derecho a la Educación.*

3.1. Universidad Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca

Es la más antigua y la más afamada casa de estudios superiores de Bolivia, hubo una época en que brilló con la luz de la libertad irradiándola desde sus aulas a todo el sur del continente americano, el 25 de mayo de 1809 dio el primer grito libertario protagonizado por sus estudiantes e inspirado en la enseñanza de sus docentes. En su Aula Magna -hoy Casa de la Libertad-un 6 de agosto de 1825 se redactó el acta de independencia de la República de Bolivia; y ese glorioso recinto también fue la cuna de “la Constitución más liberal del mundo” promulgada por el Mariscal Sucre el 6 de noviembre de 1826.

Hoy, la Universidad San Francisco Xavier, lucha por mantenerse entre las 410 universidades que forman parte del Ranking Latinoamericano.

1	Universidad Mayor de San Andrés	128
2	Universidad Mayor de San Simón	201-250
3	Universidad Privada Boliviana	201-250
4	Universidad Católica Boliviana	251-300
5	Universidad Cristiana de Bolivia	351-400
6	Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca	351-400
7	Universidad del Valle	351-400
8	Universidad Técnica de Oruro	351-400
9	Universidad Tecnológica Privada de Santa Cruz	401+

Fuente: QS Latin American University Rankings⁷⁰

Como todas las universidades públicas en Bolivia se rige por el co-gobierno universitario -con igual número de representantes docentes y de estudiantes- conformando un Consejo Universitario como órgano Legislativo y la máxima instancia de decisión; un Rector y un Vicerrector elegidos por voto paritario -50% docentes y 50% estudiantes-actúan como órgano Ejecutivo de gobierno-; y se tiene una imitación de órgano Judicial con un tribunal de procesos conformado por 2 docentes y 2 estudiantes. Este modelo de organización se reproduce en las Facultades y Carreras, con decanos y Consejos Facultativos, y Carreras y directores de Carrera, todo con representación docente y estudiantil.

⁷⁰FUNDACIÓN QUACQUARELLI. (2021). QS Latin America University Rankings 2021.

Cada estamento está representado por una instancia jerárquicamente organizada; los docentes cuentan con la Federación Universitaria de Docentes cuyo ejecutivo actúa ante al Consejo Universitario, y una representación Facultativa que opera en sub-instancias de co-gobierno, la Célula de Docentes -haciendo eco al funcionalismo organicista-; los estudiantes tienen su máxima instancia elegida por voto directo que es la Federación Universitaria Local -con delegados ante el Consejo Universitario-, y cada Carrera está representada por un Centro de Estudiantes:

Art. 14 La máxima autoridad de la Universidad entre Congreso y Congreso, es el H. Consejo Universitario, presidido por el Rector o Vicerrector y con representación paritaria de docentes y estudiantes. Se regirá en su actuación por un reglamento propio.

Art. 15. El H. Consejo Universitario está constituido de la siguiente manera:

- a) Con derecho a voz y voto:
 - 1) El Rector que lo preside
 - 2) El Vicerrector
 - 3) Los Decanos
 - 4) Un delegado de la Federación Universitaria de Docentes
 - 5) Un delegado docente por Facultad
 - 6) Dos delegados de la Federación Universitaria Local
 - 7) Dos delegados estudiantiles por cada Facultad
- b) Con derecho a voz y voto en los asuntos que les conciernen:
 - 8) Dos delegados del Sindicato de Trabajadores Administrativos
- c) Los delegados de los numerales 4), 5), 6), 7) y 8) serán elegidos en los primeros quince días de cada año académico.
- d) Asisten sólo con derecho a voz el Director Administrativo y Financiero, el Secretario General de la Universidad; los responsables de los órganos de asesoramiento técnico - financiero y, las personas a las cuales, habiéndolo solicitado por escrito con antelación, se hubiera concedido audiencia.⁷¹

Bajo ese marco institucional y funcional del co-gobierno universitario que se reproduce en todas las universidades públicas del sistema -con algunas peculiaridades propias de su entorno-, los entrevistados refieren su experiencia personal y conocimiento directo sobre las vulneraciones a la Libertad Académica.

⁷¹ UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO XAVIER DE CHUQUISACA. (2010). *Estatuto Orgánico*.

- **Entrevistas** (Las palabras textuales van entre comillas)

-“Existe libertad para enseñar y elegir la línea ideológica, porque la academia también tiene carga ideológica”.

-“Lo ideal sería que existan dos docentes por materia para que los estudiantes puedan elegir con cual pasar”.

-“La enseñanza depende del docente y no he notado intromisión sobre la libertad de cátedra, no permitiríamos ese extremo”.

Los interpelados expresan que en cuanto a la libertad de enseñar y transmitir conocimientos no tienen mayores restricciones, los docentes cumplen con transmitir conocimientos desde su perspectiva y con la carga ideológica propia de su vivencia y los estudiantes tienen amplia libertad de sumarse o disentir en opinión.

- “Muchas veces los estudiantes y docentes llegan juntos al poder y dirigen Carreras y Facultades, imponen su línea política y no hay que darles la contra. Forman grupos de estudiantes y docentes, hay camarillas”

Coinciden que al interior de las universidades existen estructuras políticas o grupos de interés -de docentes, de estudiantes o de ambos- que quieren llegar a las diferentes instancias de gobierno, estos grupos persiguen intereses políticos o económicos y van ampliando su influencia a otros ámbitos mayores, pretendiendo gobernar toda la universidad.

- “Para algunos las normas universitarias se aplican, para otros no, conozco docentes que sube su grupo y llenan sus cargas horarias y son también dirigentes de docentes”.

- “Los cursos, viajes, más horas, son para sus grupos de amigos; no pasan clases, no se actualizan, dan varias materias, y hasta tienen problemas con estudiantes, pero les protegen y nunca pasa nada”

-“Docentes muy jóvenes tienen cargas horarias completas porque pertenecen a esos grupos que les ayudan a entrar”

- “Tengo un docente que da 5 materias y no enseña nada, tiene muñeca”

- “Los alumnos manejan mucha plata, mercantilizan lo que pueden, ¿por qué creen que se pelean por ser dirigentes?”

- “También los estudiantes tienen sus grupos, Centros de Estudiantes que manejan dinero y pueden usarlo para todo. Los estudiantes usualmente son manipulados por las autoridades que quieren seguir en el poder”.

Se quejan de las autoridades, de la desigualdad en el trato que solo beneficia a sus adeptos y seguidores –profesores y alumnos-; mencionan las cargas horarias de docentes que se distribuyen como dádivas o prebenda –sin que importe la especialidad o el aprendizaje- denuncian viajes, becas, y otros privilegios exclusivos. Los estudiantes afines también consiguen beneficios por gestiones de sus dirigentes, desde becas –alimentación, vivienda, investigación, trabajo-, facilidades en trámites y hasta en calificaciones “charles con docentes afines”.

- “Invitan a actividades sociales, cenas, reuniones, y si no asistes te fichan y estás raleado del grupo y de sus beneficios, generalmente antes de las campañas o elecciones”.

- “No puedes oponerte a ellos, hay que estar callado, pueden hacerte la guerra y perjudicarte.”

- “A otros que reclaman o se oponen les hacen problemas”

- “Presionan políticamente”.

Denuncian que los adversarios o neutrales –que no son parte del grupo o camarilla- sufren venganzas o sanciones; muchos docentes y estudiantes que se animan a cuestionar la gestión de las autoridades son marginados de beneficios académicos, promociones, becas, viajes, representación institucional en congresos y eventos, y alguno admitió que por muchos años fue víctima de acoso y discriminación laboral. Existen formas de persecución aparentemente legales, como el sañoso seguimiento en la asistencia, el avance de materia, cumplimiento de plazos en exámenes y notas; las autoridades conflictúan a los docentes –no afines- con cualquier pretexto.

Los estudiantes denuncian *bullying* por su tendencia política o por expresar sus ideas contra las autoridades y docentes, cuentan casos de intimidación, amenazas y hasta agresiones físicas de los grupos dominantes; se ha denunciado que los escarmientos son encargados por autoridades a sus grupos de estudiantes –o matones- (Agresiones en pleno consejo Univ.) y también de los docentes y administrativos afines –calificaciones bajas, demora en trámites-.

- “Hay docentes abusivos que nos hacen trabajar en campañas, por nota”

- “He visto varias peleas graves, contratan pandilleros para tomar el Centro”.

- “Mis compañeras sufren acoso, pero no hay donde quejarse”

Vandalismo en segunda vuelta de la elección a la FUL en la San Francisco Xavier



Fuente: La Patria (2016)⁷²



Fuente: Correo del Sur (2016)⁷³

3.2. Universidad Mayor de San Andrés.

La UMSA es la segunda universidad más grande de todo el sistema y la que cuenta con el mayor presupuesto, se asienta principalmente en la ciudad de La Paz –sede de gobierno y centro político del país-; más de 80.000 estudiantes, cerca de 2.400 docentes- proyección estadística al 2021- distribuidos en 13 Facultades y 58 Carreras. En este contexto y magnitud, sus características exógenas y endógenas, hacen que su entramado institucional sea muy complejo.

- “La UMSA es un mundo aparte, no creo que nos conozcamos ni entre profesores; creo que se ejerce la libertad académica en las clases sin molestias ni control político”.

- “Somos la primera universidad del país, hemos crecido en investigación tenemos institutos especializados y vamos mejorando; esto es un reflejo de la libertad de cátedra de nuestros docentes, aquí no hay que preocuparse de intromisiones ideológicas o de los partidos políticos”.

- “Es buena universidad, si quieres aprender tienes acceso a libros, equipos, grupos de trabajo, en algunas Carreras es mejor todavía, en clases expresamos todo lo que pensamos, somos libres en el curso”

- “La educación es bien y depende que estudies, hay mucha gente, por la pandemia ya no se nota, otros vienen a hacer política nomás, de eso viven; libertad para enseñar si

⁷² PERIODICO LA PATRIA.. 9 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://impresa.lapatria.bo/?nota=273331>

⁷³ CORREO DEL SUR. 26 de noviembre de 2016. Disponible en: https://correodelsur.com/seguridad/20161126_supuesto-miembro-de-la-fuerza-aerea-hiere-de-bala-a-joven-en-fiesta-universitaria.html

existe y sí discutimos de elecciones de crisis, todo; hay libertad en las actividades académicas”.

Se capta una sensación de bienestar o por lo menos aprobación -de lo académico- en la mayor casa de estudios de Bolivia; la libertad académica de estudiantes y docentes es una regla practicada internamente. Las opiniones individuales en el proceso de enseñanza parecen discurrir llanamente sin frenos ni temores.

- “Hay corrientes políticas donde sea, grupos conocidos como roscas o también camarillas, sectores de autoridades y dirigentes -docentes y estudiantes-, que tienen intereses múltiples, obtener ventajas económicas, académicas, laborales y proyección política”. Sí presionan, cuidan sus intereses y te pueden perjudicar si quieren”.

- “Es que hay que hablar de sectores, ni el rector tiene control total; las Carreras, las Facultades, y los representantes -sindicatos y Centros- y los administrativos también tienen su estructura. Son feudos con reyes chiquitos, se rodean de su gente, no dejan entrar otros docentes y coptan a los changos, si les criticas eres oposición y estás jo... [en problemas]”.

- “Juntuchas de sinvergüenzas que se aprovechan de la universidad, estudiantes y docentes, viven a costa de la institución”. Si reclamas nos molestan pues, convocan asambleas y a los nuevos les obligaban a hacer huelgas y tomas, con el virus ya no mucho”.

- “Entre estudiantes hay altercados fuertes por ser dirigentes, llegan y tienen poder; hacen plata. En elecciones se nota que trabajan con las autoridades, les dan lo que quieren, pero también les cobran después”. No tienes que quejarte, mejor no meterse”.

La influencia del centro político del país se hace patente en la UMSA, los profesores y los alumnos, están altamente ideologizados, se sienten parte de los movimientos políticos y públicamente se identifican con algún esquema mayor al de la universidad; en sus entornos asimilan las prácticas politiqueras del intercambio de favores y las imposiciones de los bandos dominantes. Comprenden que las amenazas y castigos son parte del juego de poder al que están sometidos todos sin exclusiones; no es admisible el derecho y libertad a opinar respecto a la institución, si alguien desapruueba a una autoridad, el efecto esperado -por ellos- es el desquite por su osadía.

- “Acciones políticas generan réditos, ventajas; quítales la mamadera y te muerden”

- “Es cuestión de economía, rectores, autoridades, estudiantes y profesores, todos buscan ganancias, definir cargos -administrativos y docentes- dar más horas, viáticos, becas para todo a los estudiantes; construcciones equipos; todo es dinero”.

3.3. Universidad Mayor de San Simón

- “En la pública tenemos más libertad en la enseñanza, pertenecemos a varias corrientes ideológicas, la San Simón es grande”

- “Los docentes son críticos, con respaldo y de acuerdo a la correlación de fuerzas”

- “No hay hegemonía en la UMSS el docente enseña libremente, eso bueno, se respeta el principio democrático”

- “Tienen ciertas limitaciones [al enseñar], dependen de la correlación de fuerzas, en la Carrera que es más pequeña tienen más limitaciones, están más coartados; si el decano es opositor al rector o director, tienen apoyo de la otra camarilla”.

Los docentes y estudiantes afirman que la enseñanza es libre, reconocen que hay algunas presiones en espacios más reducidos, debido a la mayor posibilidad de control y de la relación de fuerzas políticas; en general se sienten con libertad de compartir conocimientos y expresar sus opiniones académicas sobre diversos asuntos relacionados con su asignatura.

- “Si tenemos estructuras de poder, son los docentes dirigentes los que hablan y organizan a los estudiantes, de esta forma llegan a ser autoridades”

- “Hay interés directo de las camarillas para titularizar a sus afines, los demás como minoría no podemos decir nada”

- “Muchas veces los exámenes de competencia son observados por ser direccionados, ingresa el que quieren las autoridades, claro los que denuncian son perseguidos y sancionados”

- “Son excepciones que ingresen docentes que son buenos académicos; hicimos huelga, denunciarnos a la prensa, pero igual entre ellos se nombran”.

- “La regla es que el que ingresa y permanece, depende directa y totalmente de las camarillas, en las privadas es peor”.

- “La mayoría de nuestros docentes les deben favores a las autoridades”

Confirman la enorme injerencia de grupos de poder, diversas camarillas de docentes y estudiantes, que dominan escenarios académicos -centros, carreras, facultades- y pugnan por regir toda la universidad; están habituados a las persecuciones de los grupos dominantes, contra sus adversarios y contra quienes critican u osen denunciar malas gestiones de las autoridades.

- “Pelean por carga horaria, los titulares son intocables hasta la jubilación, hasta heredan los cargos a sus hijos incluso en su propia materia”

- “Se ponen cuotas para campañas, aporte voluntario, dicen”.

- “A los que no son de estos grupos, les controlan les presionan o les sancionan con rebaja de horas, hacen lo que sea para que les voten.

- “Estoy seguro que sufren amenazas [docentes y estudiantes], porque las minorías son sometidas a vigilancia, mucha presión”

- “En toda la vida académica están presentes las camarillas, como tentáculos, los docentes, estudiantes y también los administrativos, son parte de los grupos”

- “Si no tienes padrino ya fuiste, hablas y te hacen polvo”.

- “Los estudiantes pueden reclamar, pero los canales no se utilizan por la revancha de las autoridades, por la relación de poder perdemos los estudiantes”

- “El comedor universitario es un botín político que siempre causa problemas, aquí hay batallas campales, han tenido que llamar a la poli para evitar muertos, a un compañero le llegó un gas a la cabeza y estuvo en coma”.

Aceptan sin asombro el amedrentamiento –intimidaciones, hostigamiento y sanciones- sobre docentes y estudiantes, reconocen luchas violentas y constantes por cuotas de poder para obtener créditos económicos y políticos; en conjunto están de acuerdo que las autoridades y sus camarillas son las culpables de los conflictos en la universidad.



Fuente: Agencia Boliviana de Información. ⁷⁴

⁷⁴AGENCIA BOLIVIANA DE INFORMACIÓN. 29 de abril de 2015. Disponible en: https://correodelsur.com/seguridad/20150429_pelea-en-la-u-de-san-simon-deja-cuatro-heridos-y-dos-retenidos--.html

3.4. Universidad Autónoma Gabriel René Moreno

Es la universidad boliviana que cuenta con el mayor número de capital humano, más de 100.000 estudiantes y casi 2.400 docentes –proyección-, 18 Facultades y 69 Carreras ofertadas; este centro de estudios desarrolla sus actividades dentro de un contexto económico, social y cultural propio de la región oriental.⁷⁵

- “En mi caso, yo llevo en tres carreras, nunca he tenido ningún problema, tengo posibilidad de cuestionar, debatir y plantear”

- “Libertad académica, tenemos, no supe de quejas o denuncias de algún docente que se sintió afectado”

- “La enseñanza ha mejorado, con total libertad para profesores y estudiantes”

- “No se hacen problema con eso, cada docente enseña como sabe y si no estamos convencidos lo decimos”

Sobre las presiones o restricción a las libertades en cuanto al proceso enseñanza-aprendizaje, conforme a su propia perspectiva, formas y métodos; los docentes y estudiantes expresan su satisfacción con la libertad académica, difundir sus opiniones científicas e ideológicas, se consideran exentos de presiones políticas o amenazas que coarten estos derechos en el aula.

- “Hay grupos en todo lado”, pero no son tan influyentes; para la dirigencia docente se presentaron cuatro frentes, ganaron los que no estaban apoyados por autoridades”

- “No se puede negar que persiste el *padrinazgo*, pero ha disminuido, uno denuncia si quiere y no he visto persecución”

- “Hay pugnas de poder, y cada asociación por facultad defiende a sus profesores; de acuerdo a la personalidad el docente denuncia o se calla”

- “Tenemos lucha gremial, lo mejor es el diálogo, y cuando no se puede surgen los problemas con *manasos* y todo”.

- “Es importante la participación estudiantil ejercemos espacios de poder, pero no es determinante, si hay amenazas y castigos, vienen de las autoridades y de los profes *logjeros*”

- “Si te quejas o denuncias a las logias, al tiro se te vienen encima y te dan, te pueden perjudicar en notas, tu egreso, becas; y sí, me enteré de algunos que mandaron hasta el hospital”

Con alguna resistencia los docentes admiten la presencia de logias y grupos de poder en su entorno académico, minimizando su influencia; los estudiantes son más

⁷⁵UNIVERSIDAD AUTÓNOMA GABRIEL RENÉ MORENO. (2021). Disponible en: https://eldeber.com.bo/santa-cruz/nada-detiene-los-enfrentamientos-en-la-u_77603

francos y consideran que las logias siguen prevaleciendo a pesar de la autonomía, y comentan abiertamente sobre amenazas, correctivos, agresiones y serios conflictos con heridos de gravedad –sobre todo en períodos electorales-.No obstante, por lo menos, se deja ver un mayor respeto a la libertad de opinar, expresar y criticar, la labor de las autoridades universitarias.

- “Se hicieron procesos contra estudiantes que acceden y hacen extorsiones, ofertas de ingreso, notas, becas, amenazas y agresiones; también procesos contra profesores y administrativos por concusión y acoso”

- “De un tiempo a esta parte, hay debilidad en la dirigencia estudiantil, la universidad no ha apoyado la generación de nuevos líderes, son sumisos a las autoridades”

- “Dice que antes fue grande el enfrentamiento andaban armados y todo, ya se permite eso, peleamos por presupuesto con la poli, en elecciones, poco ya”

- “Deberíamos plantear el discurso de no política y más academia”.

La tensión no cede en el módulo de Uagrm. Durante la jornada se registraron enfrentamientos entre estudiantes y la Policía no actuó para apaciguar el conflicto

El Deber 14/7/2016 16:48



Fuente: El Deber. ⁷⁶

3.5. Universidad Autónoma Tomás Frías

- “No he tenido problemas, lo recomendable es no adoctrinar a estudiantes, mantener la neutralidad, no contaminar, ser objetivo”.

⁷⁶ PERIÓDICO EL DEBER. 14 de julio de 2016. Disponible en: https://correodelsur.com/seguridad/20150429_pelea-en-la-u-de-san-simon-deja-cuatro-heridos-y-dos-retenidos--.html

- “Soy libre de expresar mis opiniones en el aula, los alumnos también opinan libremente y no hay temor a nadie”

- “Tienen libertad de enseñanza los docentes, algunos son muy políticos nos quieren convertir a su ideología”

- “Es problemático hablar de política, depende de la facultad y la materia, no deberían apartarse del contenido de la enseñanza”

En la otrora Villa Imperial de Carlos V donde yace el Cerro Rico de Potosí -la mayor montaña de plata en una de las ciudades más pobladas del mundo en el siglo XVII-, los docentes y estudiantes dicen desenvolverse en un ambiente académico que permite el ejercicio de la libertad de expresión y opinión académica en el aula, la investigación y otros espacios públicos.

- “Se puede criticar lo que está en contra de nuestro estatuto”

- “Tienen miedo, hay una estructura con línea política que llega hasta el rectorado, se hacen las cosas desde arriba”

- “Los estudiantes dirigentes, docentes y autoridades forman un bloque, hacen promesas en elecciones, al que se levanta o les contradice, le castigan y a veces les sacan de sus cargos”

- “A un docente que defiende sus derechos y presenta Amparo [demanda], le dicen anti-autonomista y le sancionan”

- Las autoridades disponen de la carga horaria, horas excesivas que no quieren que se convoque, nepotismo, denuncias graves que desaparecen, centralismo, etc.; la verdad he sentido hostigamiento de las autoridades”

- ¿Críticas de gestión? difícil, las autoridades se enojarían y te friegan, ni al Centro [de Estudiantes], no rinden cuentas, las becas no llegan a los que necesitan, venden exámenes de ingreso y de algunas materias también”

- “Cenas y farras de docentes para conseguir votos, firman y no pasan clases, malos alumnos pasan con buenas notas por ser dirigentes, acoso; denuncias y no pasa nada, consigues problemas nomás”

Con referencia a la libertad de opinar respecto a su institución sin miedo a sufrir agravios revanchistas, los entrevistados aseveran claramente que las pocas observaciones a las autoridades y representantes son mal recibidas y pocas veces investigadas, los denunciadores son fustigados por atreverse a cuestionar al bloque de poder; se aclara que en este caso el grupo hegemónico es más compacto y se extiende en toda la estructura académica -desde los centros de estudiantes hasta el rectorado-.

- “Docentes del bloque beneficiados con tres oficinas con llave, dictan varias materias, se inventan notas, me quejé, pero nunca me hicieron caso”

- Un docente extraordinario logró una Sentencia Constitucional para restituirle y las autoridades incumplieron dos años”.

- “La autonomía no significa impunidad, existen denuncias graves -se hasta nombres- pero no han querido ni admitir y menos denunciar a la Fiscalía”.



Fuente: El Potosí (2019).⁷⁷

3.6. Universidad Juan Misael Saracho

- “La libertad de cátedra conectada a la Autonomía, son una buena dosis de libertad; el sistema universitario, legisla, elige a sus autoridades”

- “Los derechos del docente en el aula son importantes, algunos somos críticos al sistema y no estamos protegidos”.

- “Creo que no siempre ha sido como es, pero ahora todos decimos lo que pensamos y se arman lindos debates con los docentes, tenemos libertad de expresión”

- “La Misael permite a los docentes y estudiantes ser independientes en clases, podemos opinar de lo que sea”

Esta es una de las universidades más progresistas del sur de Bolivia que ha desarrollado nueva infraestructura y programas de avanzada; tal y como refieren sus

⁷⁷EL POTOSÍ. 9 de agosto de 2019. Disponible en: https://elpotosi.net/local/20190809_alumnos-de-varias-carreras-mantienen-cierre-de-la-uatf.html

docentes y estudiantes, se respira la libertad académica, de expresión y opinión en el aula. La sociabilidad de su gente hace propicios los teatros de diálogo, facilitando también la legitimación en la representación. Es muy frecuente que se formen grupos mixtos de docentes y estudiantes para diferentes actividades –sobre todo culturales y de esparcimiento- base suficiente para agregar nuevos intereses comunes, como la economía y la política.

- “Hay interés por dirigir; se ganan la buena voluntad de la gente para llegar a ser autoridades, van haciendo política. Desde la plataforma de la carrera saltan a decanatos y otros niveles superiores, y hasta representantes departamentales y nacionales”.

- “En la universidad hemos visto malos manejos, rectores que se aprovecharon de la universidad (la U vende la molinera y compran algunos docentes); cargas horarias, preferencias en todo, sanciones injustas a los otros”

- “En caso de críticas, denuncias y problemas con autoridades, ha habido procesos contra docentes, suspensiones, destituciones; ahora ya no, este canibalismo se ha superado”

- “Nos llevamos bien, solo en las elecciones de autoridades y de representantes estudiantiles tenemos diferencias y bueno, diferentes grupos arman escándalos y se pelean; ya no tanto”

Los oriundos de Tarija -“*chapacos*”- reconocen los malas épocas de su universidad donde el autoritarismo y la persecución eran usuales y se restringía la libertad de opinión sobre la institución y sus autoridades; docentes y estudiantes ajenos a las juntuchas eran amenazados, agredidos y hasta echados de la universidad. Se alega que esos tiempos pasaron y desde hace años recuperaron la armonía mediante la tolerancia, para evitar conflictos mayores. Sin embargo, se deja ver que todavía reaparecen viejas prácticas de fuerza, en etapa de elecciones.

- “En todos los tiempos hemos visto preferidos y perseguidos, por su posición política interna”

- “Colegas fueron injustamente procesados y destituidos, confabulación por enemistad generada por política interna en 1990, hoy ha cambiado”

- “Hay momentos en el proceso político, llega un frente o alianza de docentes y estudiantes, aplican estas represiones. Actualmente esta gestión ha perdonado es conciliadora, la anterior era perseguidora, excluyente”.

Dirigente denuncia “nepotismo” en la Universidad Juan Misael Saracho de Tarija



Fuente: La Voz de Tarija (2019)⁷⁸

3.7. Universidad Pública de El Alto

Es la más novel de las universidades públicas concebida entre gritos de protesta y petardos; la lucha del pueblo alteño –acostumbrado a tomar las calles para vindicar sus derechos–logró doblegar el centralismo, y el 5 de septiembre de 2000 se promulgó la Ley 2115 que dispuso su creación como institución educativa autónoma –pero todavía condicionada a supervisión–.

La singularidad de esta universidad está en el ejercicio del co-gobierno, interpretan la igualdad de los estamentos como el derecho de participar en la misma forma y condiciones, en la elección de las autoridades; vale decir, que el voto de un docente equivale al voto de un estudiante, sin importar el número de educandos que siempre supera al número de profesores –40 o 50 a 1–. A esta interesante forma de entender la igualdad, la denominaron “Co-gobierno con voto universal”. (Estatuto Orgánico de la UPEA, 2003)

Art. 10 DEMOCRACIA UNIVERSITARIA. La democracia universitaria consiste en:

- 1) Todo docente y estudiante tiene derecho a ser elegido y elegir libremente a sus representantes, previo cumplimiento de la normativa vigente.
- 2) El gobierno igualitario docente – estudiantil en todos los niveles de decisión.
- 3) El carácter público de las acciones de gobierno universitario y su sometimiento a la fiscalización y decisión de la comunidad universitaria.

⁷⁸ LA VOZ DE TARIJA. 8 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.lavozdetarija.com/2019/05/08/dirigente-denuncia-nepotismo-en-la-universidad-juan-misael-saracho-de-tarija/>

4) El acatamiento de todos los miembros de la comunidad universitaria al presente Estatuto y Reglamentos universitarios y a sus órganos de gobierno dentro de la jerarquía establecida en esta norma.

5) Buscar el consenso y/o el acatamiento de minorías a la voluntad de las mayorías respetando las normas establecidas.

6) Mandato Imperativo: las autoridades y representantes responden de sus acciones ante sus mandantes (bases) y se subordinan a la voluntad estos conforme reglamentos.

7) Revocatoria del mandato a todas las autoridades que no cumplan con sus funciones, atribuciones y las determinaciones de la comunidad universitaria en todas sus instancias de acuerdo al presente Estatuto y su Reglamento.

8) El rechazo a toda forma de discriminación y maltrato por parte de autoridades, docentes, estudiantes y administrativos.

9) El rechazo a toda forma de dictadura y organización de camarillas y el prebendalismo en todos los niveles de la universidad, tanto de docentes, estudiantes y administrativos.

Art. 11 EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA. La democracia se ejerce:

I. De manera directa a través de:

1) Los Claustros Universitarios Generales, de Área y de Carrera con voto universal e igualitario para elegir a las autoridades y/o representantes. ⁷⁹

- “En otras universidades el ingreso es más difícil, a uno le descalifican de los concursos por formalidades, les hacen ganar a los que quieren. Yo entré a la UPEA gracias a los estudiantes, y sí tengo libertad para enseñar”.

- “Depende, mi programa de estudios, clases, no meto política ni otras cosas que sean mal vistas, pasamos clases con libertad académica”

- “Por un lado es bueno que los estudiantes participen para exigir buenos docentes, pero sin abusar del poder. Aprendemos libres, catedráticos y alumnos, se llevan bien”

- “En clases siempre respetamos, tendría que haber libertad para todos; sabemos que no hay que molestarles y ellos enseñamos sin tocar otros temas políticos, ideológicos”.

Aunque podría colegirse que los estudiantes condicionan a los docentes, debido a la relación de poder -que les favorece ampliamente-, los profesores no se sienten

⁷⁹UNIVERSIDAD PÚBLICA DE EL ALTO. (2003). Estatuto Orgánico de la UPEA.

intimidados y los discentes tampoco se sienten dominantes; las relaciones académicas parecen adoptar la normalidad percibida en otras universidades públicas.

Art. 13 LIBERTAD DE PENSAMIENTO, EXPRESIÓN Y ASOCIACIÓN

1) La UPEA garantiza la más amplia libertad de pensamiento, expresión y asociación a todos sus docentes, estudiantes y administrativos, para difundir libremente sus ideas y organizarse en torno a ellas, para analizar y debatir sobre todo tipo de problemas institucionales, políticos y sociales.

2) La UPEA promoverá y garantizará la libre elaboración, generación, difusión y producción de ideas y conocimientos científicos.⁸⁰

- “El docente tiene que mantener perfil bajo, los estudiantes son los que invitan o proponen que se contraten a los docentes. Existen “Compulsas” cada año, no hay titularidad como en otras universidades”.

- “Los dirigentes de curso y los centros de estudiantes pisan fuerte, no hay que contradecirles; la Asociación de docentes no te lo firma, y por ese requisito pueden no recontratarte, así que también hay que cuidarse de ellos”

- Es peligroso que te arriesgues a cuestionar a los dirigentes, al año ya no te dejan volver, si eres alumno te aplazan”.

- “Hay más democracia, si no se metieran las autoridades que nos quieren controlar, sería bueno ver críticas o quejas”.

Unívocamente coinciden que no existe la libertad académica para cuestionar a las autoridades o criticar a la institución, se percibe también la presencia de grupos de interés bien organizados, docentes y estudiantes hacen acuerdos para postular y elegir autoridades; una vez que toman el poder repiten las prácticas de coerción y coacción a sus detractores.

- “Las autoridades hacen compromisos con los estudiantes y tienen intereses de todo tipo, sobre todo económicos, sobrepagos en equipamiento, beneficios para docentes y becas para estudiantes

- “El co-gobierno por estatuto es igualitario con voto universal, los estudiantes tienen fuerza y por eso pasan estas cosas para llegar al poder [refiriéndose a la reciente muerte de estudiantes]

- “La autonomía nos da libertad del Estado, pero no dentro de la universidad, habría que reformar, tener docentes eméritos, que no tengan temor a perder su cátedra”.

⁸⁰Ibídem.

3.8. Universidad Nacional Siglo XX

Es una universidad atípica, irrumpe con su creación el 1 de agosto de 1985, tiene su sede en *Llallagua* una Capital de Provincia del Departamento de Potosí, extiende su “jurisdicción académica” a otras siete provincias, tres de ellas del Departamento de Oruro; y por si no bastase, deja abierta la posibilidad de ampliar su territorio académico e ingresar a las “demás regiones mineras del país” (Artículo 3 del Estatuto Orgánico).⁸¹

Se explicó que a cada Departamento le corresponde una universidad pública, son nueve Departamentos o Distritos académicos en Bolivia; por eso fue muy difícil la creación de la UPEA ya que el Departamento de La Paz le correspondía solo a la UMSA. En el caso de la UNSXX, se fragmenta el esquema geopolítico de la universidad pública, irrumpiendo en el territorio de la Universidad Autónoma Tomás Frías de Potosí y en el de la Universidad Técnica de Oruro -que pertenece al Departamento de Oruro-.

ARTICULO 3. El domicilio legal de la U.N.S.XX. y asiento principal de sus autoridades es la ciudad de Llallagua, Tercera Sección de la Provincia Bustillo del Departamento de Potosí; su jurisdicción académica comprende las provincias Bustillo, Bilbao, Chayanta, Charcas e Ibañez del Norte de Potosí, Avaroa, Dalence y Poopó del Departamento de Oruro, y demás regiones mineras del país.⁸²

Otra singularidad de este centro de estudios superiores, es su orientación ideológica expresada en el có-gobierno tripartito donde extraordinariamente predomina la intervención de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia, que tiene tres representantes en el Consejo Universitario -con derecho a voz y a voto-, y como corolario, esta entidad obrera se reserva el derecho al “VETO” de las resoluciones que emitan las máximas instancias de decisión en esa universidad.

ARTICULO 24. La representación obrera tiene el derecho al VETO de las resoluciones de la ASAMBLEA GENERAL y CONSEJO UNIVERSITARIO sobre problemas económicos, académicos y administrativos que pongan en peligro el proyecto orgánico de la U.N.S.XX. contemplados en el presente Estatuto.

ARTICULO 26. El Consejo Universitario se encuentra conformado por:

- a) El Rector que lo preside.
- b) El Vicerrector,
- e) Los Directores Generales: Académico, Investigación y Extensión,
- d) Tres representantes de la FSTMB.

⁸¹UNIVERSIDAD NACIONAL SIGLO XX. (2000). *Estatuto Orgánico de la UNSXX*.

⁸²UNIVERSIDAD NACIONAL SIGLO XX. (2000). *Estatuto Orgánico de la UNSXX*.

e) El Secretario Ejecutivo de la FUL y tres representantes estudiantiles correspondientes a las Áreas de Tecnología, Salud y Sociales respectivamente.

f) El Secretario General, con derecho a voz.

g) El Secretario Ejecutivo del Sindicato de Docentes, con derecho a voz y voto.

h) El Secretario Ejecutivo del Sindicato de Trabajadores Administrativos, con derecho a voz y voto en todos los asuntos económico – administrativos, exceptuando los asuntos académicos.⁸³

La carga ideológica no es solo la afinidad subjetiva demostrada en discursos de fechas efusivas, sino que se traduce en normas concretas y exigibles que direccionan la conducta de estudiantes y docentes; existe la asignatura de “Formación Política Sindical” cuyos componentes programáticos y metodológicos, también están plasmados en mandatos imperativos -deberes normativos concretos- que deben ser cumplidos -so pena de sanción-. Así como parece tautológico insistir en la obligatoriedad, también resulta una obviedad saber que el plan de estudios de la materia de “Formación Política Sindical” requiere la venia de los trabajadores mineros.⁸⁴ (No se pudo entrevistar a estudiantes de esta universidad)

- “En aulas, se escuchan a los estudiantes, pero los docentes “tenemos la obligación de seguir la línea de la U”, contenidos progresistas, no conservadurismo, anticapitalismo”.

- “El derecho a pensar y expresar tiene límites, hablamos de política, los jóvenes ya no quieren mucho la revolución, al socialismo; tengo que convencerles que la línea científica es la correcta, y no las falsedades del capitalismo”.

⁸³Ibidem.

⁸⁴UNIVERSIDAD NACIONAL SIGLO XX. (2000). Estatuto Orgánico de la UNSXX. CAPITULO IV DE LA FORMACIÓN POLÍTICO SINDICAL Véase ARTICULO 54. La Formación Política Sindical nace de la naturaleza social de la U.N.S.XX, y tiene el propósito de impartir conocimientos sobre las ciencias sociales en general y las particularidades del desarrollo histórico boliviano y el sindicalismo.

Artículo 55. El Programa de Formación Política Sindical tiene como base de conocimientos, los siguientes aspectos:

- a) El conocimiento del desarrollo histórico social mundial.
- b) El conocimiento de la realidad boliviana en los campos político y sindical.
- e) Las doctrinas y los partidos políticos
- d) El sindicalismo obrero y campesino.
- e) Los derechos laborales y de la seguridad, social de los trabajadores.
- f) El análisis de los problemas económicos, social, político y sindical de coyuntura, con la participación de personalidades invitadas, dirigentes políticos y sindicales.

También véase artículo 56. El Plan de Estudios del Programa de F.P.S. será de conocimiento de la FSTMB, a través de sus representantes al Consejo Universitario.

Véase también de los métodos de enseñanza artículos 75 y 76.

Artículo 75. La UNSXX adopta en la enseñanza el método integral entendido como:

- a) Síntesis de conocimiento teórico y práctico alrededor de un problema real.
- b) Base de los aspectos interdisciplinarios que devienen en totalidad.
- e) Extensión entendida como trabajo manual y social.
- d) Investigación, entendida como creación y planificación racional.
- e) Formación en el campo tecnológico, de enseñanza básica, experimental y humanística.
- f) Conocimiento de la ciencia política y la práctica sindical.

Artículo 76.- El método de la enseñanza integral requiere para su aplicación plena, de medios materiales e instrumentales para llevar a cabo práctica experimental, convenios con las instituciones del medio para ejecutar el trabajo de campo manual, apoyo bibliográfico especializado en el campo de la formación política y una comprensión total del proyecto de los trabajadores por parte de los docentes Universitarios

Sobra redundar respecto al direccionamiento ideológico -marxista y trotskista- impuesto normativamente y asumido como deber para docentes y estudiantes; aun cuando los profesores tienen la misma línea de pensamiento -izquierdista-, admiten que su derecho a expresarse y opinar -hasta en las aulas- está limitado. Con estos antecedentes es comprensible el recelo de los estudiantes, pueden ser legalmente sancionados en un proceso y también recibir sanciones directas de sus docentes y compañeros.

ARTICULO 86.- Una condición inexcusable para el ejercicio de la docencia en la Universidad Nacional “Siglo XX” es la permanente defensa y fortalecimiento de los principios, fines y objetivos, estatutos y reglamento; así como la Autonomía Universitaria.

ARTICULO 150. Todos los miembros de la Comunidad Universitaria, están obligados a mantener un comportamiento y disciplina ejemplares en el ejercicio de sus funciones y acatar las disposiciones que emanen de las autoridades superiores.⁸⁵

- “Hay temor en los docentes de denunciar, la libertad de expresión está restringida”

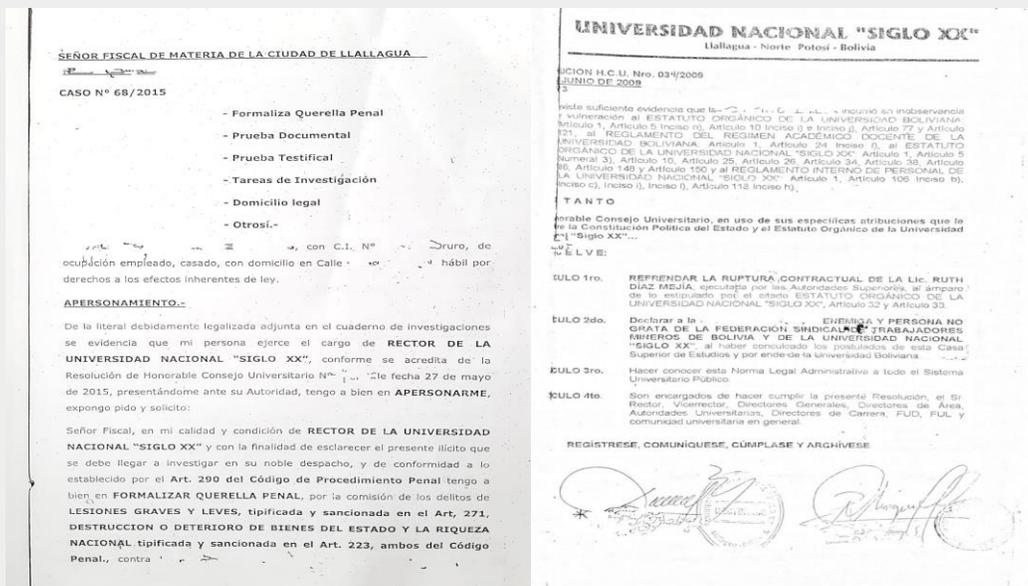
-“Los grupos de poder que manipulan hasta los exámenes de competencia -rosca, camarillas- no dejan opinar ni expresarse, peor denunciar”

- “En general en la U, la libertad de opinión está en teoría, pero es otra cosa la práctica; tenemos docentes perseguidos y procesados, también se castigan estudiantes”

- “Me cortaron las alas con el veto, años que sigue el mismo grupo prebendal, soy oposición, no me intimidó, me defiende; pero hay casos, retiraron docentes, a los colegas más débiles que han sido destituidos con proceso -a dos colegas-. Pero si eres de su rosca no sucede nada, acosos sexuales se sancionan con multas, y perores denuncias se dejan sin sanción”.

Este es el caso más extremo de censura ideológica y vulneraciones a la libertad académica; se trata de una “universidad minera” con una visión diferente, empero, este no debe ser el pretexto para imponer una carga política excesivamente excluyente y antagónica con la academia, peor aún si un grupo de poder usa esta verticalidad disciplinaria para sancionar y destituir a sus opositores.

⁸⁵Ibidem.



Fuente: Expediente judicial

Conclusiones.

Objetivo general:

Percibir el respeto y protección al derecho a la libertad académica en las universidades públicas de Bolivia, explicando las principales causas de su cumplimiento o vulneración.

Objetivos específicos:

- Conocer el grado de observancia del derecho a la libertad académica en el sistema universitario público boliviano, partiendo de la situación concreta de cada universidad.

- Explicar las posibles causas que afectan el -mayor o menor- respeto al derecho a la Libertad Académica, en las universidades del sistema público de Bolivia.

Conclusiones descriptivas.

1. La normativa internacional, interamericana y nacional, establecen normas ampliamente favorables para el ejercicio del Derecho a la Libertad Académica”, en sus diferentes componentes.

2. El sistema universitario público boliviano refrenda la protección y respeto a la Libertad Académica en sus normas internas (Estatuto Orgánico del Sistema de la

Universidad Boliviana, 2013-2014), y cada universidad reitera estos derechos y garantías en sus propios estatutos.

3. La Autonomía Universitaria es la garantía de no injerencia del Gobierno estatal en la universidad pública; esta conquista histórica se ha defendido tenazmente hasta con la sangre de estudiantes y docentes, la comunidad universitaria siempre está dispuesta y prevenida para hacer respetar su soberanía institucional. Aunque coexistan chantajes económicos -temas de presupuesto anual- y autoridades afines al gobierno de turno, la independencia y libertad académica prevalecen -como un instinto de conservación orgánica.

4. En la mayoría de las universidades bolivianas se respeta y ejerce el derecho a: buscar, desarrollar y transmitir, ideas y conocimiento -docencia, investigación, escritos, debates-, y participar en organismos académicos profesionales o representativos. Aunque pueden existir restricciones en la propia normativa interna y vincularse al autoritarismo de algunas autoridades-caso de la UNSXX-

5. En todas las universidades existen obstáculos y son frecuentes las restricciones al derecho -de docentes y estudiantes- a expresar libremente sus opiniones sobre la institución o el sistema en el que trabajan; también se evidenció que no se garantiza plenamente el desempeño de funciones sin discriminación ni miedo a la represión -se han comprobado destituciones y despidos estas entidades académicas-

6. Las vulneraciones a varios componentes del derecho a la libertad académica, conlleva la lesión o restricción de otros derechos humanos, como la dignidad, la igualdad, la garantía de no discriminación, el derecho al trabajo, entre otros.

7. La vulneración del derecho a la libertad académica se debe a factores internos ya referidos, la intervención del gobierno es mínima, gracias a la garantía y derecho a la Autonomía universitaria, sin desdeñar los beneficios de ser docente o estudiante oficialista -el actual presidente es docente en la UMSA, el ex vicepresidente lo fue, y varios ministros de Estado ejercen la docencia-

Conclusiones explicativas

1. El proceso enseñanza-aprendizaje está regido por cierta carga ideológica genérica, que permite mucha amplitud para su desarrollo (Estatuto Orgánico del Sistema de la Universidad Boliviana, Art. 4. 2014) con excepción de la UNSXX, cuya visión ofuscada contraría la universalidad propia de la academia científica.

Es por eso que el ejercicio de **la libertad de cátedra, enseñar, opinar, difundir, ya sea en el aula**, en informes de investigación científica, en foros académicos; esta -casi exento de trabas normativas o intromisiones arbitrarias de autoridades.

2. La **libertad de expresar opiniones sobre la universidad**, sus autoridades, u otros docentes, estudiantes o personal administrativo, está censurada por un verticalismo

cuasicastrense que impone obediencia y sometimiento a las sagradas instancias superiores de decisión –deber previsto en varios estatutos-.

- Opinar sobre la gestión académica o económica, contrariando o cuestionando, el discurso dominante, es enfrentarse a la furia del grupo de poder en ejercicio; esta camarilla o rosca, se adjudica la tarea de descalificar o eliminar institucionalmente al enemigo. Críticas y denuncias bien sustentadas –con pruebas- son mal recibidas y menoscabadas, aplicando contraataques y contrademandas que llegan hasta las últimas instancias universitarias y judiciales.
- En todas las universidades se han encaramado grupos de interés que pugna por el poder -formados fuera o dentro de la institución-, son contubernios mixtos de docentes, estudiantes y administrativos; usualmente están regidos por autoridades o docentes con ambición, que manipulan a los estudiantes y administrativos a cambio de dádivas y prebendas. En muchos casos son estructuras preexistentes que se reproducen y pretenden hegemonizar todos los centros de decisión, actuando como un verdadero partido político, con adeptos, socios, relaciones clientelares, pactos, alianzas, y enemigos; como en un micro-estado, reproducen las mismas prácticas nocivas corruptas y quizás peores –malear jóvenes estudiantes-.
- Estas camarillas o bloques, se nutren de dirigentes sin escrúpulos o de camaleones aventureros, muchos especializados en politiquería y ardides baratas; no es inusual que estudiantes cuarentones y cincuentones se matriculen en varias carreras o reprueben varios años, todo con el fin de seguir lucrando con la universidad. Tampoco es inusitado que estos dirigentes se conviertan -raudamente- en administrativos y hasta en docentes privilegiados.
- Los adeptos al grupo de poder, tienen múltiples beneficios, carga horaria que se regala como premio al *llunkerío*, promociones, publicaciones, premios y galardones, o becas, buenas notas, viajes, o ascensos, festejos y retribuciones, las ventajas son muchas, cargos a su disposición, construcción de edificios, compras de equipos –obsoletos y caros-, empresas, institutos, Tv y radios universitarias -donde acomodan a su gente-, y un extravagante caso de un equipo de fútbol universitario donde los dirigentes robaron casi cinco millones de dólares.
- Las logias, juntuchas, roscas, camarillas, bloques, están presentes y son muy influyentes; y por lo descrito, harán todo –literalmente- para perpetuarse en las instancias de poder, desde el rectorado hasta los centros de estudiantes y sindicatos de administrativos. Les interesa poco atropellar derechos fundamentales como la dignidad, la salud, el trabajo, el debido proceso, y les importa menos respetar la libertad académica; hacen muchos

años que el rédito económico subordina la normativa y cualquier aspecto académico.

3. Respecto al **derecho de desempeñar sus funciones sin discriminación ni miedo a la represión** del Estado o cualquier otra institución, de **participar en organismos académicos profesionales** o representativos, de **disfrutar de todos los derechos** humanos reconocidos; por las mismas razones expuestas, no se cumplen y son constantemente lesionados por actos arbitrarios.(Ver Anexo 3).

Se tienen evidencias de procesos injustos iniciados contra adversarios políticos que han culminado en sanciones draconianas como la destitución (Ver foto N° Proceso penal” VETO), existe temor a la *vendeta* de las autoridades; la igualdad es pisoteada y la discriminación moneda corriente -ya sea en los premios o en los castigos-, así como se castiga drásticamente a los opositores, se olvidan y archivan denuncias graves contra los *llunkus*, se dan representaciones, becas, cargas horarias, aunque no tengan experiencia ni idoneidad. Descaradamente se vulneran derechos humanos, cohonestando a sus cofrades y excluyendo a los demás.

Estado de la situación actual y sugerencias.

La universidad pública en Bolivia atraviesa una crisis sistémica interna -de conjunto y de cada casa de estudios- fenómeno precipitado por la insistente injerencia política externa y el colapso de su vetusta estructura institucional; unas más que otras arrastran gravísimos conflictos provocados por pugnas internas entre grupos -camarillas, roscas, logias, bloques, juntuchas- que buscan réditos y beneficios exclusivos. Muchas veces las autoridades subordinan la academia a intereses prioritarios para ellos -sobre todo económicos y en menor grado políticos-; en la mayoría de los casos han acondicionado la entidad para responder a estímulos de índole personal o de su cerrado entorno.

En un país pobre y con altísimo nivel de desempleo y sub-empleo, la estabilidad laboral y salarios relativamente altos, son las variables principales para hacer de la universidad un “botín económico”. Se aclara que los sueldos de los docentes son insuficientes para los verdaderos maestros formadores del talento humano que deben capacitarse y actualizarse permanentemente-.

Miles de cátedras, miles de cargos administrativos -que superan a los de docentes, la infraestructura y el equipamiento, además de empresas universitarias y otros servicios académicos -de investigación, posgrados, institutos, etc.-; el seguro social universitario - para docentes, personal administrativo y estudiantes-; y otras áreas de intervención institucional -comités nacionales, comités científicos, equipos de fútbol, guarderías, comedores, viviendas, etc.-. Todas estas potenciales fuentes generadoras de lucro y utilidades pecuniarias, obviamente son codiciadas por grupos de poder; estar en los

niveles de decisión también genera ventajas políticas que amplían su ámbito de influencia, en varios casos ex autoridades han llegado a la políticas local y nacional. Más recursos, mejores cargos, más provecho monetario, -un verdadero círculo vicioso de corrupción-dinero-poder.

Este desolador panorama deviene de la perspectiva múltiple y estratificada de docentes y estudiantes de 8 universidades, validadas por documentos, resoluciones de tribunales de justicia, recortes de prensa, y la experiencia propia del autor -que también fue víctima de vulneración a sus derechos de libertad académica y otros-. Ante la innegable crisis en el sistema universitario de Bolivia, el mayor peligro está en los trances intestinos que no se han resuelto y se agravan a diario. Hasta hoy la Autonomía Universitaria ha contenido el deseo de intervención estatal, y todavía permite alguna posibilidad de regeneración -antes del colapso total-.

Sin ingresar a las usuales recomendaciones, sintéticamente se harán algunas sugerencias que podrían coadyuvar a reencaminar el rumbo de la Universidad boliviana:

- 1. Fortalecer la Autonomía Universitaria, transparentando el manejo económico,** abrirse completamente al control y fiscalización de los recursos de la universidad -por el Estado, la comunidad, la sociedad, la prensa-, publicar en línea la información. Realizar una **reingeniería institucional** -respetando la estabilidad laboral- desconcentrando los centros de decisión para mejorar la eficiencia.
- 2. Prohibir la reelección y la postulación inmediata, en todos los cargos de autoridad y representación,** ningún docente o estudiante podrá ejercer una misma función 2 veces, y no podrá postularse a otro cargo sino ha transcurrido un periodo (Alternancia y periodicidad razonables). **Vedar las campañas electorales,** cambiar los carnavales politiqueros por claustros **académicos de debate, programas y propuestas.**
- 3. Prohibir que los estudiantes administren dineros, determinar su permanencia máxima en la universidad y exigir excelencia académica a los becarios;** control riguroso de los recursos económicos destinados a beneficiar a los estudiantes.
- 4. Titularizar al 100% de los docentes, asegurando que la capacidad, los méritos, la vocación y especialidad, prevalezcan,** sobre el interés económico, político o de otra índole; **garantizar transparencia** en los exámenes de competencia (veedores y pares, videos), reglamentar minuciosamente -con claridad- el escalafón, las becas, beneficios, ascensos y premios. **Privilegiar lo académico sobre lo económico,** permitiendo que los mejores docentes y estudiantes se **cualicquen en investigación** con becas e incentivos; la inversión en conocimiento e investigación genera nuevos recursos.

5. Inculcar valores y ética, como eje tangencial de una formación integral, implementando, además, un curso elemental sobre la importancia de la honestidad, la dignidad y los derechos humanos -a todos los docentes, estudiantes, administrativos y autoridades-; generando nuevos servidores públicos, que respeten y defiendan los derechos, y luchen contra la corrupción (**Educación para cambiar y mejorar**).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2009). *Comunidades cautivas: situación del pueblo indígena Guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia*. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/COMUNIDADES%20CAUTIVAS.pdf>

COMITÉ DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. (1999). *Observación General N°13 sobre el Derecho a la Educación*.

COMITÉ EJECUTIVO DE LA UNIVERSIDAD BOLIVIANA. (2021). Disponible en: <http://www.ceub.edu.bo/portal/index.php/quienes>

FRÍAS DE HERRÁN. J. (1624). *Patente de fundación de la Universidad Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca*. En: USFX Publicaciones. Sucre.

FUNDACIÓN QUACQUARELLI. (2021). *QS LatinAmerica University Rankings 2021*.

MARTINEZ, A. et. al. (2016). *Educación superior en Iberoamérica informe 2016*.

RIVERA, S. (2010). *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y quechua, 1900-1980*. La Paz.

Legislación

CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE (1826). *Constitución Política de Bolivia*. 19 de noviembre de 1826.

CONGRESO NACIONAL. (2009). *Constitución Política del Estado boliviano*. Febrero de 2009.

JUNTA MILITAR DE GOBIERNO. (1931). *Decreto Ley de 23 de febrero de 1931*. Gaceta Oficial de Bolivia.

UNIVERSIDAD NACIONAL SIGLO XX. (2000). *Estatuto Orgánico de la UNSXX*.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA GABRIEL RENÉ MORENO. (2021). Disponible en: <https://www.uagrm.edu.bo/la-universidad>

UNIVERSIDAD PÚBLICA DE EL ALTO. (2003). *Estatuto Orgánico de la UPEA*.

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO XAVIER DE CHUQUISACA. (2010). *Estatuto Orgánico*.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PANDO. (2007). *Estatuto Orgánico*.

Prensa

CORREO DEL SUR. 26 de noviembre de 2016. Disponible en:
https://correodelsur.com/seguridad/20161126_supuesto-miembro-de-la-fuerza-aerea-hiere-de-bala-a-joven-en-fiesta-universitaria.html

PERIÓDICO EL DEBER. 14 de julio de 2016. Disponible en:
https://correodelsur.com/seguridad/20150429_pelea-en-la-u-de-san-simon-deja-cuatro-heridos-y-dos-retenidos--.html

PAT NOTICIAS. (2021). Disponible en: <https://www.redpat.tv/confirman-7-decesos-de-universitarios-tras-tragico-accidente-en-la-upea/>

PERIODICO LA PATRIA. (2016). Disponible en: <https://imprensa.lapatria.bo/?nota=273331>

Presentación

El tema de la libertad académica en Brasil ha sido una discusión poco popular en la comunidad académica, en ese transcurrir han ocurrido avances y retrocesos en esa materia. En este capítulo se analiza su realidad en el contexto de universidades federales (UF) brasileñas. Para el desarrollo se siguió la metodología de revisión (Ramos y Paulin, 2014) para crear un referente teórico sobre los principales riesgos a la libertad académica en Brasil. Inicialmente se realizó un mapeo a través de la revisión exhaustiva de documentos legales, artículos científicos, tesis de grado, documentos institucionales, y noticias en el contexto nacional y específico de algunas UF brasileñas. Seguido del mapeo, se realizó la selección de documentos que permitieron evidenciar riesgos sobre libertad académica y se verificó la existencia de casos de jurisprudencia que comprometen la autonomía universitaria.

Se logró evidenciar claros indicios que ponen en riesgo la libertad académica en Brasil, contemplando: Un histórico legal con vacíos y pocas explicitaciones, dentro de un contexto muy amplio y complejo; Desmejoras a las condiciones laborales del docente universitario; Riesgos a la libertad de expresión en el ámbito académico; Limitantes a la libertad de elección de autoridades rectorales; por último, la pérdida de incentivos económicos y fuga de talento humano. Esos hechos explicados por la disminución de los presupuestos en las instituciones de educación superior (IES); el control de la investigación; el anuncio de la pérdida de la responsabilidad del Estado en el funcionamiento de las IES, expresado en el debatido proyecto FUTURE-SE; la privatización en una creciente promoción; y la autocracia sobre la elección de autoridades en las UF.

Los asuntos antes mencionados no van aislados al cumplimiento del derecho a la educación y una tendencia a la privatización del sector de educación superior pública brasileño, que Dos Santos y Mustafa (2016) lo destacan como un acontecer que tiene

* Dra. en Educación Ambiental, Profesora visitante en el Programa de Posgraduación en Educación Ambiental en la Universidad Federal de Rio Grande, FURG-Brasil. Email careliahidalgo@gmail.com

** Graduada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Rio Grande, FURG-Brasil. Email isahenrique64@gmail.com

raíces en instrumentos legales en la década de los 90, en lo que denominan como un periodo de redefinición de la relación Estado-Universidades. Las innumerables investidas contra la educación superior en el Brasil, han mostrado que la economía ocupa el punto central de la discusión, seguidas de la ideología de desvalorización de lo público y valorización de lo privado, lo que coloca en riesgo no apenas la autonomía universitaria, más el propio estado social democrático.

1. Antecedentes del derecho a la libertad académica en Brasil

Históricamente las luchas para alcanzar y restaurar derechos se han forjado desde los grupos sociales y sectores de la educación superior, donde se practican los derechos a la libertad académica. Es un tema que, recientemente, ha sido objeto de estudio en escenarios latinoamericanos como en la “I Conferencia de las Américas sobre Libertad Académica, Autonomía Universitaria y Derechos Humanos en el Ámbito Universitario celebrada en Caracas-Venezuela el 12 y 13 noviembre de 2018”. En la conferencia se relacionaron el derecho humano a la libertad académica y el principio de autonomía universitaria como pilares para la democracia y el desarrollo social, político, económico y tecnológico de una nación.

Tanto la libertad académica como la educación son parte de los derechos humanos reconocidos en el Derecho Internacional que conforman parte de los ordenamientos jurídicos de distintos países de América. Asimismo, en la mencionada conferencia se destacó que la libertad académica permite el ejercicio de los derechos a:

La educación de calidad, la libertad de expresión, información, asociación, participación y reunión, los cuales el Estado debe proteger y garantizar por ser derechos derivados de la dignidad humana, universales, indivisibles, interdependientes, progresivos, irreversibles, irrenunciables, exigibles y justiciables⁸⁶ (p: s/n)

En Brasil ese conglomerado de derechos y principios vienen del derecho fundamental a la educación, fruto de una corta historia como estado democrático. Las luchas sociales por la redemocratización del país y por la aprobación de la Constitución Federal en 1988, conocida como la *Constituição Cidadã*, para superar un periodo de 21 años de dictadura militar (1964-1985), violaciones de derechos humanos y la inmensa desigualdad social.

Para hablar sobre libertad académica, es necesario comenzar nombrando un derecho individual fundamental como la libertad de expresión, que ha ido de la mano con

⁸⁶ Información disponible en: <https://bityli.com/EsmBB>

el fortalecimiento de la democracia, sobre el cual se fundamentan otros derechos democráticos. En tal sentido, Cañizales (2013) remarca la importancia, en tratados y pactos internacionales, de dicho derecho conjuntamente con el de información como derechos humanos esenciales en la democracia contemporánea. Continúa, resaltando que:

Resulta imprescindible para el desarrollo, la consolidación y el fortalecimiento de un sistema democrático, puesto que este derecho comprende la libertad de todo individuo a buscar, recibir y difundir información y opinión, así como también el derecho colectivo de participar en forma plena a través del libre intercambio de ideas e información. (Cañizales, 2013:176)

Es aquí donde el derecho individual se entrelaza con los derechos sociales de carácter colectivo, que en el caso de Brasil fueron fortalecidos en la Carta Política de 1988. Su constitución da paso a contemplar en el capítulo II los derechos de carácter social, entre los cuales se destaca el derecho a la educación, declarado en el artículo 6º como un derecho fundamental, del cual se derivan otros derechos y libertades.⁸⁷

De acuerdo con el artículo 205º de la Constitución Federal, la educación no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar el pleno desarrollo de la persona, para el ejercicio de la ciudadanía y de la calificación para el trabajo, ampliado en el artículo 2º de la Ley de Directrices y Bases de la Educación⁸⁸. El carácter colectivo atribuido a la educación, como derecho de todos y deber del Estado, ha proporcionado los principios generales directores del proceso educativo, presente en el artículo 206º y sus incisos, en especial para los propósitos de este trabajo, los incisos II e III:

Artículo 206º. La enseñanza se basará en los siguientes principios: [...]; II - libertad de aprender, de enseñar, investigar y difundir el pensamiento, el arte y el conocimiento; III - pluralismo de ideas y de concepciones pedagógicas, así como la coexistencia de instituciones educativas públicas y privadas de enseñanzas; [...] (BRASIL, 1988).⁸⁹

El texto constitucional brasileño no menciona específicamente el derecho a la libertad académica, sin embargo, este derecho está implícito en el artículo 206º, que aborda los principios generales sobre los cuales se desarrollará la educación, incluida la

⁸⁷ De acuerdo con el Art. 6º "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição." (CF, 1988). Disponible en: <https://bityli.com/VoGrV>

⁸⁸ En ese mismo sentido se encuentra la previsión infraconstitucional de la Ley nº 9.394, el Art. 2º refuerza que la educación "tiene por objetivo el desarrollo del educando, la preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su calificación para el trabajo". Esa Ley es el más importante referente de la educación, que además regula el sistema educativo público y privado en Brasil, desde la educación básica hasta la educación superior.

⁸⁹ Traducción propia

libertad para enseñar. Correlativamente, el artículo también establece como principio la libertad para aprender, la libertad para investigar y el pluralismo de ideas.

En este contexto de las IES en Brasil, se explica el derecho a la libertad académica, como derecho colectivo, en la complejidad de factores y actores que la determinan para cumplir las funciones esenciales como docencia, investigación, extensión y gestión. Al respecto Olchanowski y Pires, (2020:182) expresan que:

Debe ser resaltado que la libertad académica fue tratada como una especie calificada de libertad de expresión y pensamiento y no de forma autónoma, con sus propios fundamentos y especificidades. Tal confusión puede entenderse fácilmente por la peculiar dificultad de conceptualizar...

En el intento de conceptualización, las funciones se entretajan en una serie de derechos como se muestra en el diagrama de la Figura 1, donde la educación se asume como un derecho social, en cuyo contexto se encuentra el derecho a la libertad académica que implica el derecho para enseñar, investigar, la extensión y gestión, existiendo una correlación interdependiente y compleja entre el derecho para enseñar y el derecho para aprender.

Figura 1: Complejidad de los derechos relacionados a la libertad académica en Brasil



Fuente: Hidalgo y Henrique (2021)

En tal sentido, el derecho a la educación, como derecho fundamental, impone el desarrollo de la enseñanza brasileña en principios relacionados, más no absolutos. La correlación entre esos principios genera limitaciones tanto en la libertad para enseñar, que necesita actuar respetando las normas generales y directrices curriculares establecidas; como en la libertad para aprender, que ha declarado el pluralismo de ideas y normas generales mínimas para el desarrollo de la enseñanza. De manera más específica la libertad académica también está presente en las líneas del artículo 207º, donde se declara que las universidades tienen la autonomía didáctica-científica, administrativa y de

gestión financiera y patrimonial, asuntos que obedecen al principio de indisociabilidad entre enseñanzas, investigación y extensión.

Sin embargo, Costa (2018) señala que la historia de la libertad académica tiene una línea de tiempo que se presenta en la Tabla 1, que según el autor ha sido un camino espinoso.

Tabla 1. Línea de tiempo de la Autonomía Universitaria (AU) en Brasil

Año	Hechos jurídicos importantes de la AU	Documento legal
1823	Primera tentativa de constitucionalizar la AU en la propuesta de creación de las facultades de derecho en São Paulo y Olinda, estudiada por la Asamblea General Constituyente.	La Constitución Imperial no afirmó la autonomía de las IES
1931	Se afirmó la AU en autonomía administrativa, didáctica y disciplinar, confirió personalidad jurídica a las IES.	Art. 9 del Decreto n° 19.851
	Sin políticas universitarias, ni claridad sobre la AU se promulgaron muchas leyes, decretos y reglamentos.	
1934	Se confirió a la Unión ⁹⁰ disponer sobre las directrices de educación nacional	Sin reglamentación
1961	Publicación de la primera Ley de Educación ocurrió en la vigencia de la Constitución del 1946, antes del régimen militar posterior a la creación de la Primera Constitución del 1967. En el Art. 4 dicha Ley declara la libertad para enseñar y en el Art. 80 la AU didáctica, administrativa, financiera y disciplinar.	Ley n° 4.024 de Directrices y Bases de Educación

⁹⁰ La Unión es la conjunción político administrativa entre los estados que conforman el territorio brasileño, asunto declarado en el artículo 18 de la Constitución 1988.

1968	Se crearon las normas de organización y funcionamiento de la enseñanza superior, se declaró la autonomía didáctica-científica, disciplinar, administrativa y financiera	Art. 3 de la Ley nº5.540
1988	Como principios de la educación se establece la libertad para aprender, enseñar, investigar y divulgar el pensamiento, el arte y el saber; además del pluralismo de ideas y concepciones pedagógicas. Igualmente, declara la AU en las dimensiones didáctico-científica, financiera y patrimonial.	Art. 226 de la CRFB/88 y también en el Art. 206, II, III, VI y Art. 207
1995 ⁹¹	La Ley nº 5.540 fue alterada en el Artículo 16. En la nueva Ley fue definida la normativa vigente que rige la nominación de rectores.	La Ley nº 9.192
1996	La Ley nº 5.540 fue derogada, al ser declaradas las directrices y bases de la educación nacional. En el Art. 46 presenta posibilidades de intervención institucional, así como suspensión temporaria de prerrogativas de la autonomía y desacredita por deficiencias presentadas en la evaluación de instituciones y cursos que deberían ser renovados periódicamente.	Ley nº 9.394. Aún vigente Explicita diferencias para el tratamiento de las instituciones públicas y privadas.
1997	Trajo una forma diferente de intervención donde el Ministerio de Educación y Deporte en su rol de supervisor podría realizar designaciones de dirigentes pró-tempore en las IES, por ocurrencia de irregularidades.	Art.79 del Decreto nº 2.207 del 16 de abril
1997	Derogación del Decreto nº 2.207 del 16 de abril, pero en el nuevo decreto se mantuvieron los términos de posibilidad de intervención mencionada.	Decreto nº 2.306 del 19 de agosto

⁹¹ Complemento histórico tomado de Noticia del Supremo Tribunal Federal, Quarta-feira, 10 de fevereiro de 2021. *O STF mantém legislação para escolha de reitores das universidades federais*. Disponible en: <https://bitly.com/ugNqW>

2001	Se declaró autonomía administrativa para los Centros Universitarios y Centros Federales de Educación Tecnología	Decreto n° 3.860
2006	El Decreto n° 3.860 fue derogado. El actual decreto condiciona las prerrogativas de la AU a la acreditación y funcionamiento según los patrones de calidad.	Art. 13 del Decreto n° 5.773 aún en vigor

Fuente: Estos hechos jurídicos corresponden a la explicación histórica realizada por Costa, Cristiane (2018).

Así como la libertad académica se encuentra indirectamente en el texto constitucional, a través de la libertad para enseñar. Algunas constituciones anteriores abordaban en sus textos el concepto de libertad de cátedra, que de acuerdo con Moraes, (2018:1153) “es un derecho del profesor, que podrá libremente exteriorizar sus enseñanzas a los alumnos, sin cualquier interferencia administrativa, condicionado, sin embargo, a la posibilidad de la fijación del currículo escolar por el órgano competente”. Por ejemplo, en el texto constitucional de 1934 en su artículo 155º declaraba la libertad de cátedra, que se presenta también en la Constitución de 1946 (Art.168, VII) y la Constitución de 1967 (Art. 168, §3º, VI), donde la libertad de cátedra se presentó como principio constitucional vinculado con el derecho a la educación.

La Constitución de 1988, marca el rompimiento con el régimen dictatorial y da paso a un nuevo orden democrático e institucional. Aun cuando no hace referencia expresa a la libertad de cátedra ni a la libertad académica, el texto incluye un conjunto de libertades correlacionadas, como se mencionó con anterioridad, en el artículo 206º, evitando que una libertad sea absoluta en relación a las demás.

Actualmente la autonomía universitaria, se presenta en la Ley N° 9.394, donde el artículo 53º aborda las atribuciones propias de las universidades. En tanto el artículo 54º preve que todas las universidades financiadas por el poder público tendrán derecho a un régimen jurídico especial para ser reglamentadas, donde sus servidores gozarán de una trayectoria profesional (Plano de Carrera) y un régimen jurídico propio. Es decir que las universidades deberían tener una ley propia para reglamentar su funcionamiento, que hasta el momento no existe. En este sentido, es preciso aclarar que los reglamentos propios de los servidores de esas instituciones no han sido normatizados por el poder público a través de otras legislaciones.

Costa (2018:11) refiere la autonomía universitaria en un contexto donde la universidad es “una institución que pertenece a la sociedad y está vinculada a los

organismos que la mantiene; por lo tanto, está sujeta a ciertas limitaciones en su libertad de acción y de funcionamiento en razón de los objetivos que busca”. En ella se mantiene la influencia del Estado que ejerce control significativo sobre la relación de gastos, sin interferir en la actividad universitaria. Sin embargo, parece que la autonomía significa, más que nada, la posibilidad de auto-organización, y la autonomía en cada uno de esos niveles dependerá de los estatutos internos de cada institución, siempre y cuando se ajusten a los patrones de acreditación establecidos por el Estado. En este que hacer universitario se espera que entre gobernantes y la universidad no se establezcan lazos de conveniencia político ideológicas o financieras con el fin de lograr beneficios de las partes.

En atención a la autonomía universitaria, Velazco Silva (2020:70) señala que el precepto fue incorporado a la Constitución Federal⁹² de 1988, en el artículo 207⁹³, “donde se reconoce la autonomía académica (didáctica y científica), administrativa y financiera (patrimonial) de las universidades, con la particularidad mención del principio de inseparabilidad entre la docencia, la investigación y extensión, como actividades fundamentales de toda universidad”. Asimismo, la misma autora critica que no hay mayor profundización dentro de la Constitución brasileña sobre los límites de la autonomía universitaria y que se deja de lado la autonomía normativa de las universidades en Brasil.

En síntesis, en el texto constitucional brasileño de 1988, se observa que la libertad para enseñar (libertad institucional y libertad docente), la libertad para aprender (planeamiento educacional), son las libertades que mejor se correlacionan con la libertad académica. Ambas libertades se complementan con la libertad para investigar, el pluralismo de ideas y la autonomía universitaria. Todas las libertades expuestas se encuentran limitadas por principios y garantías constitucionales como el pluralismo de ideas y concepciones pedagógicas. El derecho a la libertad académica gana formas democráticas cuando las libertades, anteriormente mencionadas, comparten espacio en el cumplimiento de las normas generales de la educación nacional.

1.1. Generalidades del contexto universitario brasileño

Según datos del año 2019, Brasil se compone de 302 instituciones de enseñanza públicas (federales, estatales y municipales) y 2.306 privadas. En relación a las públicas, 110 son federales, 132 son estatales y 60 son municipales. Juntas ofrecen 837.809 vacantes en cursos de graduación según el censo 2019 (INEP), que equivalen al 5.1% de un total de 16.425.302, porcentaje de vacantes que se evidencia con una continua disminución producto de la emergencia de Instituciones de Educación Superior (IES) privadas. Sin embargo, las UF fueron las que ocuparon un 90% de las vacantes ofrecidas

⁹² ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 1988. Constitución Federal de Brasil.

⁹³ En 1996, fueron agregados a este artículo dos párrafos por medio de una enmienda

y contienen el 64,2% de las matrículas del sector público. En la composición del Estado brasileño, las UF son, en su mayoría fundaciones y autarquías, miembros de la administración pública indirecta.

Al considerar la calidad de la educación los primeros 22 lugares están ocupados por universidades públicas, de las cuales 18 son federales; con referencia a la investigación de las 22 primeras 13 son federales y 20 públicas; en esa misma cantidad 15 UF ocupan los primeros lugares entre las mejores universidades de Brasil. Desde el punto de vista de producción científica y calidad de profesionales formados es claro que las UF cumplen una función primordial para el país.

También, es importante resaltar que la democratización de la educación superior, al referir el tema de inclusión, ha sido fortalecida en los últimos 15 años. Brasil cuenta con la Ley de cuotas sociales y raciales (Ley nº 12.711/2012), lo cual ha permitido que según la Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), para el 2018 el 70,2% de los estudiantes eran de baja renta. La mayor parte de los estudiantes de las UF, 70,2%, es de baja renta (menor a 1,5 salario mínimo), comparativamente los estudiantes de ese nivel de renta en el 2003 eran de 42,8% de los egresados. Igualmente, el ingreso de estudiantes provenientes de liceos públicos, en ese mismo periodo de tiempo, aumentó de 37,5% a 60,4%. El porta voz de la Andifes acotó que “los datos desmienten cualquier tipo de información de que las universidades de hoy son mayoritariamente de la elite económica, que podrían sustentar los gastos de la institución”

Es importante también tener en consideración, que, en el contexto jurídico brasileño, el docente universitario administrativamente es declarado como servidor público con un amplio marco jurídico laboral de los trabajadores del Estado. Eso porque el servidor público está sometido a un régimen único constitucional, diferente a aquel en la que se encuentran los trabajadores privados, consecuentemente los profesores de la educación privada. La doctrina define servidor público como “toda persona física que presta servicios al Estado y a las personas jurídicas de la administración indirecta” (Di Pietro, 2020:1234), siendo categorizados en: agentes políticos; servidores públicos; militares; y particulares con colaboración en el Poder Público. El docente universitario, así como los profesores de enseñanza básica, pasando por los de seguridad del tránsito, bomberos, jueces, enfermeros, recolector de basura, profesionales de aseo, es decir, que puede ir desde los entregadores de correspondencia, hasta el alto nivel de las fuerzas armadas, todos son servidores públicos del Estado, aquellos que existen para servir al colectivo.

2. Libertad académica: algunos casos de jurisprudencia en Brasil.

En los últimos años, Brasil ha vivenciado un escenario político inestable, tensionado por ideas e ideologías que han polarizado su sociedad. Esa polarización ha limitado el debate a una dualidad de pensamiento, donde libertades constitucionales como la libertad de pensamiento, libertad para enseñar y aprender, autonomía universitaria y libertad de expresión vienen sufriendo fuertes ataques en el actual contexto social, político y económico.

El gobierno brasileño ha adoptado políticas y discursos que atentan contra esas libertades y transforman el espacio académico en un ambiente hostil. La libertad académica se ha visto afectada por la desvalorización del sector público, por ende, del sector universitario; causado por cortes o congelamientos del presupuesto, incluso reformas para disminuir responsabilidades laborales del Estado con la universidad. Otros asuntos se refieren a la libertad de expresión y la libertad de elección de autoridades en universidades federales. Por último, riesgo de fuga del talento humano como consecuencia de la desmejora de incentivos económicos.

Como forma de resistencia a esas investidas peligrosas contra la libertad académica, se observa que en el ámbito judicial algunas decisiones del Supremo Tribunal Federal (STF) contemplan la protección de esas libertades. Igualmente, la movilización de la sociedad civil, y en gran parte de la comunidad académica han ejercido una fuerte resistencia para proteger las libertades a través de la promoción de un debate tardío, más crucial, para la protección de las universidades públicas y de las libertades constitucionales.

2.1. La desvalorización del sector público en tiempos de reformas gubernamentales

En Brasil hay un fuerte movimiento por parte del gobierno federal de desvalorización de la figura del servidor público. Principalmente por alegaciones que existe exceso de servidores, argumentando que dicho exceso necesita ser reducido para el bien de la economía del país. Considerando, como fue explicado entre las generalidades del contexto universitario brasileño, el docente universitario es un servidor público, así como otros profesionales que trabajan para mover la máquina pública, como dice el Supremo Tribunal Federal (STF) en la *Ação Direta de Inconstitucionalidade* (ADI) nº 4.406⁹⁴:

⁹⁴ STF, 18 de octubre de 2019. ADI 4.406, caso: *Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) contra el Presidente de la República*. Disponible en: <https://bityli.com/Dbgwww>

La Ley 8.112/1990 [ley del régimen jurídico de los servidores públicos de la Unión⁹⁵, de las autarquías y de las fundaciones públicas federales] se aplica a los profesores de universidades federales, que forman parte del personal como servidores públicos civiles de la Unión. El artículo 96-A, §§ 2º, 3º e 7º, de Ley nº 8.112/1990 no irrespeto la autonomía universitaria. (STF, 2019)

Esa desvalorización tiene presentado a través de algunas políticas públicas. Para eso, el gobierno tiene adoptado medidas como la polémica Propuesta de Enmienda a la Constitución (PEC) nº241/55, conocida como “PEC del Techo de Gastos”, aprobada el 15 de diciembre de 2016 como Enmienda a la Constitución (EC) N° 95, que prevé medidas para la disminución del Estado a través del congelamiento por los próximos 20 años de los gastos e inversiones públicas en áreas como salud, seguridad pública y educación. Ese cambio constitucional afecta directamente la educación pública brasileña, por ende, todas las áreas del funcionamiento del sector universitario. En consecuencia, se encuentran “limitadas las posibilidades de implementación de nuevas políticas públicas, que tengan como objetivo disminuir la enorme desigualdad presente en el Brasil” (Cardoso, 2017:06). De ese modo, se observa que el nuevo régimen fiscal adoptado por la EC N° 95, permite la implementación de otras que afectan negativamente el sector público.

La modificación expuesta, es respuesta a la política pública que pretende la disminución de investimentos y oportunidades para la educación pública de los brasileños. Es un acontecer contrario al crecimiento de las UF y al desarrollo de la educación pública superior, que se observó durante la década de 1990. Dicha época fue resultado de un fuerte crecimiento económico, que posibilitó la expansión del sistema de educación superior brasileño, pero también con un gran respaldo al desarrollo de la educación privada (Dias Sobrinho y Brito, 2008). Respaldan los autores que para esa época ya venía evidenciándose una intensa diseminación de una ideología de depreciación de la educación pública y, en contrapartida, la valorización de la educación privada. Un hecho que ocurre con el “decaimiento de los recursos públicos, de las políticas oficiales favorables a las libres iniciativas comerciales y de la adopción de medidas de ‘casi-mercado’ (o, como también son conocidas, de pseudo-privatización o privatización interna)” (Dias Sobrinho y Brito, 2008:497).

De este modo, a través del debilitamiento y de las duras críticas direccionadas a la comunidad académica, se quiere poner en práctica un proyecto en las universidades públicas, donde se pretende transformarlas en organizaciones sociales administradas por

⁹⁵ La Unión es una persona jurídica de derecho público interno, una entidad federativa autónoma en relación con los Estados Miembros, Municipios y Distrito Federal, con competencias administrativas y legislativas determinadas constitucionalmente. El artículo 1º de la Constitución establece que la República Federativa de Brasil está formada por la unión de Estados, Municipios y el Distrito Federal. Esto no significa que la Unión se confunda con la República Federativa de Brasil. Tanto es así que el artículo 18º establece que “la organización político-administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos”. (CF, 1988)

contratos de gestión y recursos financieros del sector privado. Esto es considerado, por los mismos autores, como procesos:

Que asocian prácticas e ideologías de los sectores públicos con los mecanismos y lógicas del sector privado. En las universidades públicas brasileñas, muchas prácticas pueden ser consideradas como de privatización interna o pseudo-privatización, como, por ejemplo, los ajustes de oferta de cursos, programas y cupos a las demandas de sectores específicos del mercado; venta de servicio para empresas comerciales; cobro de aranceles estudiantiles en actividades extracurriculares; alquiler de espacios públicos; incorporación de la cultura organizativa empresarial; investigación orientada a los intereses de grupos privados; entre otras (Dias Sobrinho y Brito, 2008:496).

En todo este debilitamiento histórico, hoy viene discutiéndose la propuesta del proyecto FUTURE-SE que busca cambiar los relacionamientos patronales en las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES). Gabas, (2020) explica que la propuesta pretende que las entidades privadas, llamadas Organizaciones Sociales (OS), sean ejecutoras esenciales para que las IFES recauden sus propios fondos. Serían las OS las que mediarían para alcanzar fondos de inversión y capital privado. Explica que, en la versión actual, se admite que los Centros de Innovación Tecnológica previstos en la Ley N°13.243/2016 se pudieran transformar en OS.

Juridicamente, las universidades públicas tienen carácter especial en razón de su autonomía, previsto en el artículo 207º de la Constitución. Ese tratamiento especial fue otorgado también por la Ley de Directrices y Bases de la Educación, que define procesos y particularidades de esas instituciones en áreas como educación, administración y gestión financiera. Todavía, la autonomía de las universidades tiene límites específicos impuestos por la ley y por la abstención del legislador⁹⁶. La autonomía no es absoluta y no permite la independencia absoluta, porque esas instituciones están sujetas al sistema legal que les dio origen. También adopta este entendimiento el STF en la Reclamación (RCL) nº 561.398⁹⁷, donde “según la jurisprudencia de esta Corte, el principio de autonomía universitaria no significa la soberanía de las universidades, las cuales deben estar sujetas a leyes y a otros actos normativos” (STF, 2009).

⁹⁶ Compartio anteriormente, la Ley 9.394/1996 (Ley de Directrices y Bases de la Educación) prevé que las universidades financiadas por el poder público tendrán derecho a un régimen jurídico especial para satisfacer las peculiaridades de su estructura, donde sus servidores (los docentes) gozarán de una trayectoria profesional (Plano de Carrera) y un régimen jurídico propio para gestión financiera y administrativa. Sin embargo, el legislador, hasta el momento, se ha abstenido de regular este “estatus jurídico especial”. De esta manera, las universidades están sujetas a otras leyes que definen su funcionamiento, pero no garantizan un sustento legal más certero en cuanto a su carácter jurídico especial.

⁹⁷ STF, 23 de junio de 2009. RCL: 561.398, Relator: Min. Joaquim Barbosa, 2ª Turma, caso: *Universidade Federal de Uberlândia (UFU) contra Enrico Spini Romanielo*. Disponible en: <https://bitly.com/nVrAY>

Todos estos asuntos señalados, de la actualidad, comprometen la calidad de la educación superior y sus funciones integradoras de investigación y extensión. Pero ya venían estableciendo medidas de recortes y restricciones, que según Mancebo y Bessa (2009) señalaron como riesgo para las áreas humanísticas, entre lo cual, para los autores, se compromete la calidad de formación en servicio social. Para esa misma época Acosta, (2008:77) refirió para las universidades Latinoamericanas que sus marcos normativos provocaron:

Una silenciosa transformación del significado de la autonomía universitaria, que, en realidad, pasó de implicar el autogobierno y la libertad de distribuir los recursos públicos, hacia una autonomía basada en la producción de resultados y el establecimiento de la diferenciación y la diversificación de los recursos financieros. En otras palabras, la autonomía pasó de ser una autonomía no regulada o flojamente regulada, a una autonomía regulada y sobrecargada de demandas internas y externas, donde el acceso a los fondos extraordinarios, la búsqueda de recursos propios a través del incremento de las cuotas estudiantiles, el establecimiento de fundaciones y patronatos, o la venta de servicios a empresas públicas y privadas, así como la incorporación de los programas de estímulos de profesores e investigadores, se han convertido en los dispositivos clave que restringen y modulan la teoría y la práctica de la autonomía universitaria.

Se entiende, de estos hechos, la presión del Estado para disminuir gastos públicos en educación, con los recortes presupuestarios e intenciones de comprimir el sector educativo. Las bases para implementación de políticas de desvalorización del sector público tienen abierto posibilidad para proyectos como FUTURE-SE, que buscan reducir los gastos e inversiones públicos destinados a las IES, poniendo en riesgo la autonomía de las universidades.

2.2. Limitaciones a la libertad de expresión en la comunidad universitaria

La polarización de la sociedad brasileña se mostró aún más acentuada en medio de la campaña electoral de 2018, donde la disputa en el segundo turno, entre los candidatos a la presidencia de la república Jair Bolsonaro (por el Partido Social Liberal - PSL) y Fernando Haddad (por el Partido de los Trabajadores - PT), intensificaron los debates políticos partidistas, que dejaron claras las fragilidades sociales latentes. Olchanowski y Pires, (2020) exponen que, en un devenir de reflexiones poco profundas sobre la libertad académica en el sector universitario, la acrecentada polaridad política del país parece haber despertado la discusión en torno a este tema. Esto resulta un asunto importante a la hora de enfrentar los riesgos que presenta la libertad académica en las UF.

Los mismos autores expresan que existen antecedentes sobre acusaciones realizadas a universidades para coartar debates políticos, entre otros hechos en contra de la libertad académica. Mas adelante se ponen hechos que ponen en riesgo la libertad académica. Algunos de ellos refieren que, por orden judicial, fiscales de tribunales electorales, policiales federales o militares, se invadieron universidades públicas para apoderarse de materiales y documentos, irrumpieron aulas, interrumpieron debates o manifestaciones de docentes y estudiantes universitarios.

Uno de los hechos ocurrió en la Universidad Federal Fluminense (UFF), en Rio de Janeiro, donde la Justicia Electoral ordenó que la Facultad de Derecho retirase una pancarta (Figura 3), con la descripción “Derecho UFF Antifascista”. De acuerdo con la decisión judicial, la bandera fue denunciada con alegaciones de que su contenido hacia propaganda electoral negativa contra el candidato Jair Bolsonaro⁹⁸(Saldaña; Faria; Pauluze; y Vettorazzo, 2018).



Figura 2. Cartel en la Facultad de Derecho de la UFF

Fuente: Facebook (2018)⁹⁹.

Igualmente, en la Universidad del Estado do Rio de Janeiro (UERJ), policías militares retiraron un banner donde estaba escrito “Derecho UERJ Antifascismo”. Según la universidad, no había mandato judicial para la remoción. La Asociación Docente de la Universidad Federal de Campina Grande (ADUFCG), también fue objeto de acción de la Policía Federal, en cumplimiento del mandato de búsqueda y captura, emitido por el Juez Electoral de la 17ª *Zona da Comarca de Campina Grande*, que ordenó confiscar el

⁹⁸ En la fachada del predio, la bandera fue sustituida por una nueva donde aparece la palabra “censurada”. (SALDAÑA; et al, 2018). Disponible en: <https://bitly.com/Ki2CS>

⁹⁹ Direito UFF Antifa (2018, 22 octubre) [publicación] Facebook. Disponible en: <https://bitly.com/8h1fa>

computador y el “Manifiesto en Defensa de la Democracia de la Universidad Pública”, firmado por la entidad sindical y aprobado por la Asamblea¹⁰⁰.

En la Universidad Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), la Justicia Electoral prohibió la realización de un evento denominado “Contra el Fascismo, por la Democracia”, sobre la alegación de que sería un acto electoral dentro de una institución federal¹⁰¹. En la Universidad do Estado do Pará (UEPA), policías armados invadieron un aula para averiguar el contenido ideológico, llegando a amenazar de prisión a un profesor¹⁰² (Nogueira, 2018).

Frente a este escenario conturbador, la Procuraduría General de la República procuró la *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* (ADPF)¹⁰³ n°548, en el Supremo Tribunal Federal (STF), contra las decisiones de jueces electorales del país. Conjuntamente, la ministra Carmen Lucia aprobó medida cautelar para “suspender los efectos de actos judiciales o administrativos, emanados de autoridad pública que posibilite, determine o promueva el ingreso de agentes públicos en universidades públicas y privadas”¹⁰⁴. De acuerdo con la ministra la norma electoral tiene por finalidad reglamentar la propaganda electoral, imponiendo prohibiciones de algunos comportamientos en períodos específicos para impedir el abuso del poder económico y político, así como preservar la igualdad entre los candidatos en el proceso electoral. Aún en la decisión, ella resaltó la importancia de la libertad de pensamiento para la democracia:

Libertad de pensamiento no es concesión del Estado. Por lo tanto, no se puede impedir, de lo contrario el individuo sería reemplazado por la entidad estatal, que es bien conocida a dónde iba a dar. Y donde va a dar no es en el camino del derecho democrático, más de la ausencia de derecho y déficit democrático. El ejercicio de la autoridad no se puede convertir en acto de autoritarismo, que es la providencia sin causa jurídica adecuada y fundamentada en los principios constitucionales y legales vigentes. La Constitución del Brasil garantiza todas las formas de libertades fundamentales y Constitución no es propuesta, no es sugestión, no es consejo, no es aviso, es ley y fundamental, quiere decir,

¹⁰⁰ Enreportaje Tiago Neves, profesor de psicología y director social de la ADUFCG comentó que “*Esse manifestotemessesteor, [e repercute] a defesa irrestrita do nosso sindicato, o Andes, da democracia, das liberdades democráticas, da defesa da universidade pública, gratuita e de qualidade, laica, socialmente referenciada. Não é um material ou manifesto que faz menção à defesa de uma candidatura ou de outra. É claro que o teor político do manifesto acaba se chocando com uma candidatura que de certa forma vai de contrário a essa bandeira*”. (NOGUEIRA, 2018). Disponible en: <https://bityli.com/MejWi>

¹⁰¹ El Tribunal Regional Electoral del Estado de Rio Grande do Sul (TRE-RS) justificó la medida alegando que el evento sería político-partidario, según el Art. 73, inciso I, de la Ley de Elecciones (1997), no es permitido. (COUTINHO, et al, 2018). Disponible en: <https://bityli.com/9yrNP>

¹⁰² En nota la UEPA informó que iría apurar el hecho para adoptar las medidas judiciales apropiadas, informando que la universidad “*reafirma seus valores institucionais, sobretudo os de princípios humanitários, e repudia a vivência de qualquer outra cultura que cerceie direitos, gere constrangimentos e agressões*”. (SALDAÑA; et al, 2018). Disponible en: <https://bityli.com/Ki2CS>

¹⁰³ Declaración de Incumplimiento del Precepto Fundamental como resultado del control de documentos legales referidos a la Constitución.

¹⁰⁴ STF, 09 de mayo de 2020. ADPF 548, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, caso: *Procuradoria-Geral da República contra decisões de juízes eleitorais de Belo Horizonte* (MG), Campina Grande (PB), Dourados (MS), Niterói (RJ) e do Rio Grande do Sul. Disponible en: <https://bityli.com/Lld3v>

aquella que estructura y garante los derechos de las personas, de cada uno y de todos (STF, 2020).

En 2018, el Curso de Extensión titulado “Golpe de Estado de 2016, conjunturas sociales, políticas, jurídicas y el futuro de la democracia en el Brasil” que estaba siendo ofertado por el Curso de Derecho, de la Universidad Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), fue suspendido por decisión del *Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul* (TJMS). La cuestión llegó al STF donde los ministros decidieron por la anulación de la decisión. El curso era un proyecto académico del profesor de la UEMS, Alessandro Martins Prado, sobre el proceso que resultó en el *impeachment*¹⁰⁵ de la presidente Dilma Rousseff. Sobre la Reclamación (RCL) nº39089¹⁰⁶, el profesor alegó que la prohibición de la decisión de suspender el curso era contraria al entendimiento firmado por el STF en la ADPF nº 548, donde se asegura la libre manifestación del pensamiento y de las ideas dentro de las universidades.¹⁰⁷

Al respecto Galeano (2010) refiere que “en tiempos difíciles, la democracia se convierte en un crimen contra la seguridad nacional” conjuntamente con la libertad de expresión, la libertad académica, el pluralismo de ideas, la libertad para enseñar y aprender, se muestran peligrosas cuando no hay diálogos, debates y respeto por los pensamientos diferentes y contrarios.

Para entender ese contexto jurídico de restricciones a la libertad de expresión, el ejercicio del servicio público brasileño se ajusta a algunos reglamentos, entre ellos algunas prohibiciones. El régimen jurídico de los servidores públicos civiles federales, que incluye a los profesores de las universidades públicas, presenta en el artículo 117 de la Ley 8.112/1990 las prohibiciones. Entre las prohibiciones, por ejemplo, se encuentran: ausentarse del servicio; sacar documentos u objetos sin autorización; rehusar fe pública de documentos; promover manifestación de aprecio o desaprecio en el espacio de la institución; recibir soborno, comisión, regalo o ventaja por la posición que ocupa. De este modo, el incumplimiento de las prohibiciones implica sanción para el servidor público.

Las sanciones mencionadas son de naturaleza disciplinar como, por ejemplo, advertencia, suspensión, demisión, casación de la jubilación, destitución del cargo por comisión y destitución de la función encargada. Es importante aclarar que para aplicación de cualquiera sanción es requerido un proceso administrativo (Ley 9.784/1999) que obedece a los principios de la administración pública (legalidad, finalidad, motivación,

¹⁰⁵ Impedimento o destitución.

¹⁰⁶ STF, 27 de mayo de 2020. RCL: 39089, Relator: Min. LUIZ FUX, caso: *professor Alessandro Martins Prado contra decisão do juízo da 2ª Vara Cível de Paranaíba (MS)*. Disponible en: <https://bityli.com/CcDwG>

¹⁰⁷ La Reclamación (RCL) es un instrumento jurídico con status constitucional que apunta y preservar la competencia del STF y garante la autoridad de sus decisiones. (STF, 2014). Disponible en: <https://bityli.com/d2MYz>

razonabilidad, proporcionalidad, moralidad, defensa amplia, contradictoria, seguridad jurídica, interés público y eficacia.). Por lo tanto, cumplido los requisitos del proceso administrativo, posible aplicación de pena por la autoridad competente que puede ser pecuniario o en obligación de hacer o no hacer, siempre asegurado el derecho de defensa.

Esta aclaratoria sobre el ejercicio del servidor público resulta importante a la hora de referenciar hechos sobre procesos administrativos y judiciales que han sido ejecutados sobre profesores universitarios. Aquí, no se realizó un recuento de dichos casos, pero si se puede decir que han existido y existen dentro del contexto nacional. En sentido opuesto también se evidencian palabras de hostilidad contra los miembros de la academia desde otras instituciones del Estado.

La amenaza a la libertad de expresión ha estado acompañada de palabras de asedio dirigidas a los profesores universitarios. Sakamoto, (2020) escribió en el noticiero UOL un artículo titulado “De parásito a cebra gorda, servidor público es objeto del gobierno de Bolsonaro”. Ahí, expresó que, en septiembre del 2019, el exministro de Educación, Abraham Weintraub llamó a los profesores de las UF de “cebras gordas”, acusándolos de ganar altos salarios y no trabajar, este asunto provocó reacciones de indignación entre los docentes en todo el país.

También, en el periodo 2020-2021 de actividades académicas virtuales, ha sido frecuente la interrupción de live y defensas públicas de tesis con palabras de odio e insultos. Un último acontecimiento ocurrió el 26 de febrero 2021 en la Universidad Federal de Paraíba (UFPB) reportada por la rectoría a través de la página del Centro de Comunicación, Turismo y Artes (CCTA) titulado “Nota de repudio ante los ataques de hackers sufridos a la magister del PPJ (Programa de Posgraduación en Periodismo) durante la defensa de tesis”. La temática presentaba los asedios sufridos por periodistas mujeres en el estado de Paraíba. Así, como esos hechos las redes sociales muestran acontecimientos ocurridos en espacios académicos durante este último año.

2.3. La libertad de elección de autoridades en universidades federales de Brasil

La autonomía en las universidades, de acuerdo con las enseñanzas de Faría y Velazco (2019: 60), está relacionada a la vida de la comunidad académica (profesores, estudiantes y autoridades universitarias), algunos aspectos como “la libertad de enseñar y de aprender, de elegir los contenidos y las orientaciones de la enseñanza, investigación y extensión” se presentan fundamentales en esta discusión. De esa manera, también es aspecto importante para la vida de la comunidad académica la libre elección de sus representantes. El respeto a las elecciones de los representantes de las universidades públicas cumple un papel fundamental en el principio de la autonomía universitaria.

En Brasil las universidades federales (UF) se caracterizan, entre otras cosas, por la posibilidad de elección de sus autoridades (Rector y Vicerrector) gozando de autonomía universitaria en el sentido de ejercer la planificación, es por tanto una autonomía relativa. La libertad académica en las UF se ve limitada en la posibilidad de realizar libremente y a través de la consulta de su comunidad la elección de las autoridades que regirán cada periodo administrativo. Son cargos que no deberían quedar a elección autoritaria por parte del gobierno de turno, es contraproducente la influencia ideológica sobre espacios dedicados al libre pensamiento de manera plural.

Quién regirá la rectoría, es un hecho que vino a formar parte de la discusión nacional en estos días por causa de la culminación, en plena pandemia por Covid-19, del mandato rectoral en algunas UF (Se presentan algunas sentencias en la Tabla 2). Se evidenciaron las limitaciones del Decreto Federal nº1.916, de 23 de mayo de 1996 que explica el procedimiento de elección de autoridades en universidades federales de Brasil.

En el esquema de la figura 2 se presenta de manera simplificada los pasos para la elección de rector en las universidades federales. El proceso contempla la consulta democrática a la comunidad universitaria donde se debe asegurar la participación mínima del 70% de profesores en la ocupación de los curules de cada órgano colegiado y comisión. A través de la postulación y elección el colegiado superior universitario elabora la lista con los 3 nombres más votados (si existieren), que luego es presentada al presidente de la república quien realiza la nominación con la escogencia de un nombre de la lista.

Figura 3. Proceso de elección de autoridades en universidades federales de Brasil.



Fuente: Hidalgo y Henrique (2021)

Pareciera que desde el pensamiento democrático es lógico que el presidente solo convalidaría la elección con la nominación del más votado. Sin embargo, en la realidad esa lógica democrática no está establecida. Desde el año 1997 venía aconteciendo, como práctica de costumbre, que los presidentes nominaban al más votado por la comunidad

universitaria como acto de convalidación de un hecho democrático. Ahora se abre la controversia por varios casos que se han presentado en diversas UF, donde la nominación del rector no correspondió al más votado por la comunidad universitaria. Igualmente, en el caso de Brasil se presentan también otros casos de nombramiento de autoridades universitarias donde el presidente de la República ha nombrado rectores e vicerrectores en carácter *pro tempore* (nombramiento temporario)¹⁰⁸. En este trabajo no presentaremos las especificidades de los casos, solamente el contexto general del proceso de nombramiento y su legalidad. Todavía, se analizó que algunos nombramientos de autoridades *pro tempore* ocurrió por incumplimiento de plazos o de procedimientos; en relación a esto existen nominaciones que se han postergado por largos periodos, condiciones que ameritan ser estudiadas.

Tabla 2. Casos de jurisprudencia en la elección de Rectores en universidades brasileñas

TIPOS DE NOMBRAMIENTO		
Nombramiento del 1º candidato de la lista triple	Nombramiento del 2º o 3º candidato de la lista triple	Nombramiento de alguien fuera de la lista <i>Pro tempore</i>
<p>Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN):</p> <p>El 1º colocado en la lista triple¹⁰⁹: José Daniel Diniz Melo; es nombrado rector a través del Decreto del 8 de febrero de 2019.</p>	<p>Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM):</p> <p>El 2º colocado en la lista triple: Luis Fernando Resende dos Santos Anjos; es nombrado rectora través del Decreto del 17 de junio de 2019</p>	<p>Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD):</p> <p>En junio del 2019, se da el nombramiento de la rectora <i>pro tempore</i> Mirlene Ferreira Maedo Damázio. En febrero 2021, nuevo nombramiento <i>pro tempore</i> de Lino Sanabria para el cargo de rector.</p>

¹⁰⁸ El nombramiento de autoridades *pro tempore* en las instituciones de públicas está prevista en el Decreto n° 1.916, de 1996, que trata de los períodos en los que los respectivos cargos de rector y vicerrector están vacantes y no existen condiciones para la provisión regular inmediata. En estas situaciones, el proceso de elección y nominación regular no ocurrió o no ocurrió adecuadamente (de acuerdo con la ley), lo que implica una vacante en el cargo. También es necesario observar que para el nombramiento *pro tempore*, la vacante en el cargo necesita acompañar a otro factor, la imposibilidad (por cualquier motivo) para ocupar la posición de manera regular inmediatamente.

¹⁰⁹ Documento que contiene el listado de las tres personas postulante a un cargo.

<p>Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ):</p> <p>La 1º colocada en la lista triple: Denise Pires de Carvalho; es nombrada rectora a través del Decretos del 31 de mayo de 2019.</p>	<p>Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB):</p> <p>El 3º colocado en la lista triple: Fabio Josué Souza dos Santos, es nombrado rector a través del Decreto del 1 de agosto de 2019.</p>	<p>Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio de Janeiro (Cefet-RJ):</p> <p>En octubre del 2019, se da el nombramiento del director general <i>pro tempore</i> Marcelo de Sousa Nogueira.</p> <p>En noviembre del 2020, la Portaria 979/2020 nombra Antônio Maurício Castanheira das Neves</p>
<p>Universidade Federal de Viçosa (UFV):</p> <p>El 1º colocado en la lista triple: Demetrius David da Silva; es nombrado rector a través del Decreto del 26 de mayo de 2019.</p>	<p>Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM):</p> <p>El 3º colocado en la lista triple: Janir Alves Soares; es nombrado rector a través del Decreto del 8 de agosto de 2019.</p>	<p>Universidade Federal de Sergipe (UFS):</p> <p>En noviembre del 2020, la Portaria n.º 995/2020 nombra como rectora <i>pro tempore</i> Liliádia da Silva Oliveira Barreto.</p>
<p>Universidade Federal do Rio Grande (FURG):</p> <p>El 1º colocado en la lista triple: Danilo Giroldo; es nombrado rector a través del Decreto de 13 de enero de 2021.</p>	<p>Universidade Federal do Ceará (UFC):</p> <p>El 3º colocado en la lista triple: José Cândido Lustosa Bittencourt de Albuquerque; es nombrado rector a través del Decreto de 19 de agosto de 2019.</p>	<p>Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio):</p> <p>En junio del 2019, los Decretos de 19 de junio de 2019, nombra como rector a Ricardo Cardoso, sin presentar solicitud previa la comunidad académica.</p>
	<p>Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS):</p> <p>El 3º colocado en la lista triple: Marcelo Recktenvald, es nombrado rector a través del Decreto de 29 de agosto de 2019.</p>	<p>Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN):</p> <p>En abril del 2020, la Portaria del MEC nº 405/2020 nombra como rector <i>pro tempore</i> José de Oliveira Moreira.</p>
	<p>Universidade Federal de Pelotas (UFPEL):</p> <p>La 2ª colocada en la lista triple: Isabela Fernandes</p>	<p>Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf):</p> <p>En abril del 2020, la Portaria del MEC nº 384/2020 nombra como</p>

	Andrade; es nombrada rectora a través del Decretos del 5 de enero de 2021.	rector <i>pro tempore</i> Paulo César Fagundes Neves.
--	--	---

Fuente: Hidalgo y Henrique (2021)

En el caso de la UFPEL tratado por el Tribunal Supremo Federal (STF), el 5 de febrero de 2021, la decisión fue desestimar los alegatos; prevaleció lo declarado en el marco legal vigente para el nombramiento de rectores de las UF (STF, 19 de febrero de 2021). El alegato fue argumentado por el nombramiento discrecional como un desacuerdo con la consulta y elección mayoritaria de la comunidad universitaria, en irrespeto a los principios constitucionales de gestión democrática, republicanismo, al pluralismo político y autonomía universitaria. Sin embargo, en la defensa del hecho se argumentó que el nombramiento realizado por el presidente regido por la Ley 5.540/1968, modificada por la Ley 9.192/1995 no vulnera la autonomía universitaria prevista en el artículo 207 de la Constitución Federal. Considerado por el ministro como un acto de discrecionalidad mitigada realizado con base a los objetivos presentados están previstos en la legislación federal, desestimando también la medida cautelar. Concluyeron la noticia con palabras del ministro Alexandre de Moraes, quien señaló que:

La autonomía universitaria prevista en la Constitución se realiza a través de la Ley de Directrices y Bases de la Educación (Ley 9.394/1996), que garantiza la libertad de gestión del conocimiento y la libertad administrativa de las universidades para los rectores Integrar, dirigir y representar, como órgano ejecutivo. Así, el simple acto administrativo de elegir al rector por parte del presidente de la República no tendría el efecto concreto de interferir en la autonomía universitaria. “El propio rector está limitado por órganos colegiados que, necesariamente, integran la universidad pública”, recalcó.

Como fue expuesto en la Tabla 2, ocurrieron diversos casos donde la elección del rector por su comunidad académica no fue respetada por el presidente de la República. De acuerdo con Faría y Velazco (2019: 49), la libertad para elegir sus autoridades es parte del derecho a la autonomía universitaria.

En la autonomía universitaria se destacan tres aspectos claves, a saber: el autogobierno, el académico y el financiero. El primero, permite que la universidad legisle sobre sus propios asuntos, se organice como le parezca mejor y elija a sus autoridades según los requisitos que ellos mismos señalen. El segundo, implica que la universidad puede nombrar y remover su personal académico según los procedimientos convenidos,

seleccionar a los alumnos según los exámenes que ella misma aplica, elaborar sus planes de estudio, expedir certificados, entre otros.

En caso de Brasil, la legislación otorgó al presidente de la República la tarea de elegir a los representantes de las universidades, limitándose a respetar únicamente los tres nombres que integran la lista triple. La comunidad académica solo tiene libertad para organizar el proceso electoral y elegir 3 nombres, donde solo uno será elegido para ocupar el cargo de rector y vicerrector. La polémica sobre el caso, incluir la temática de la autonomía de las universidades, asunto que recientemente fue objeto de debate en el STF en la *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* (ADPF) 759¹¹⁰:

La autonomía científica, didáctica y administrativa de las universidades federales, prevista en el art. 207 del CF, se materializa en los acuerdos colegiados adoptados de conformidad con los arts. 53, 54, 55 y 56 de la Ley 9.394 / 1996. La elección de su gerente superior por el titular del Poder Ejecutivo, a partir de la lista triple, con atribuciones eminentemente ejecutivas, no perjudica ni perturba el ejercicio de la autonomía universitaria, no suponiendo un acto de fiscalización o injerencia en la elección o ejecución de las políticas propias de la institución, elegidas por decisión colegiada y participativa de sus miembros. Además, la elección está determinada a partir de una lista triple, no se justifica la imposición de la elección del nombre más votado, bajo pena de total inutilidad del voto y de restricción absoluta a la discrecionalidad atenuada otorgada al titular del Poder Ejecutivo. (STF, 2021)

Con el número de evidencias presentadas, se comprende que en el contexto universitario brasileño la autonomía para elegir autoridades se enfrenta con serias limitaciones legales, que coartan la voluntad de la comunidad académica. Es, sin duda, necesario propiciar cambios significativos en el marco jurídico que contiene articulados que resultan antidemocráticos ante el derecho de expresar la voluntad de la mayoría en el contexto universitario.

2.4. La investigación en riesgo de libertad: Proyecto FUTURE-SE

La investigación en las UF tiene una historia de relaciones con el Estado y el sector privado. Ya para algunos autores la libertad de generar investigación ha estado quedando determinada por los intereses del ente financiador. De manera resumida la investigación comenzó a perder responsabilidad por parte del Estado con la Ley de Directrices y Bases,

¹¹⁰ STF, 06 de febrero de 2021. ADPF 759, caso: *Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) contra Presidente da República*. Disponible en: <https://bitly.com/MvPbD>

LDB de 1996 en la cual se declaró la aceptación de empresas de enseñanza. Para el 2004 de manera conjunta se declaran dos leyes complementarias; una fue la Ley de Innovación y Tecnología LIT n°10.973/2004 y la otra la Ley n°11.079/2004 que declara la parcería entre la universidad pública con el sector privado. La LIT da apertura de los centros de investigación pública al sector privado y promueve las incubadoras de empresas dentro de las instituciones públicas. Dichos asuntos implican la disposición de recursos humanos y materiales públicos al servicio de los intereses privados.

Actualmente, el gobierno de turno, sostenido en los antecedentes históricos presentó, en junio 2019, para la discusión del sector académico superior el Proyecto de Ley Programa de Institutos y Universidades Emprendedoras e Innovadoras, FUTURE-SE, el cual ha generado alta controversia en las UF. El Proyecto fue presentado a la par de recortes del 30% en los financiamientos dados a las universidades en ese año. El primer rechazo de las UF surgió por la falta de consulta y participación en la elaboración del Proyecto (Gabas, 2020); que apunta entre otras cosas a desligar, cada día más, financieramente la responsabilidad del Estado sobre las universidades.

Entre las críticas realizadas a dicho Proyecto, Quiroga, (2020) señala la interpretación errada del concepto de autonomía universitaria poniendo en riesgo la condición laboral de los profesores universitarios, la posibilidad real de realizar las funciones de investigación, docencia y extensión. En el Proyecto se asume de manera literal, no relacionada a la complejidad del hacer universitario, la autonomía administrativa, como lo explica la misma autora

Resulta que el concepto de autonomía, aquí, no significa que la gestión de las universidades e institutos se pueda realizar de forma independiente en cuanto a la planificación de la asignación de recursos de la Unión, sino que dicha independencia será el resultado de las acciones de emprendimiento y eficiencia en la captación de recursos¹¹¹. (Quiroga, 2020; p:4)

En tal sentido, se deduce el interés del gobierno de desligarse de las responsabilidades financieras con las UF, como una forma de disminuir gastos públicos, sin una discusión consensuada sobre la responsabilidad social y la calidad de la educación universitaria. En el mismo sentido, el Proyecto no presenta en sus prioridades la enseñanza ni la extensión en las funciones universitarias; pero si, la gestión organizacional y financiera, así como la investigación como oportunidad de negocio. Por otra parte, el Proyecto apunta a fortalecer las áreas del conocimiento científico y tecnológico que representen rápido y seguro retorno a los contribuyentes; dejando, entre otras, en omisión

¹¹¹ Traducción propia

las áreas humanísticas. Esta propuesta, a la luz de la libertad académica, es un atentado contra la democratización, las condiciones de trabajo de los profesores para desarrollar sus funciones, en especial de aquellos que se desenvuelven en áreas específicas de enseñanza que no sean de interés para los financiadores.

2.5. Incentivos económicos y fuga de talento humano

La disminución de los salarios conjuntamente con un proceso de devaluación y consecuente inflación acumulada, comparativamente en dólares a un profesor universitario el salario se le ha reducido desde el 2018 hasta hoy en un 59% (3,2 a 5,4 reales por dólar). Estas desmejoras en la actividad docente, según estudios, se ha visto afectada desde el año 2015 por el fenómeno de fuga de talento humano, señalando que desde ese año ha venido en aumento la fuga de doctores brasileños.¹¹²

Otra amenaza a la libertad académica está relacionada al corte de presupuesto, que compromete desde la manutención de la estructura física de las universidades, hasta el desarrollo de investigaciones. La *Lei Orçamentária Anual* (LOA) del 2019 garantiza R\$ 23,699 mil millones de fondos discrecionales para la educación. En marzo del 2019, a través del Decreto N° 9.741, el presidente Bolsonaro redujo el presupuesto a R\$ 17,793 mil millones. Con eso, la educación perdió R\$ 5,839 mil millones, cerca del 25% del presupuesto previsto para el 2019.

En abril de 2019, el Ministerio de Educación (MEC) congeló y condicionó 30% de los gastos discrecionales de universidades e institutos federales, correspondiendo a R\$ 2,4 billones en valores absolutos, sobre las alegaciones de liberación del valor, caso aprobado la Reforma de la *Previdência* y la retomada de la economía. Universidades como la *Universidade Federal do Rio* (UFRJ), la *Universidade Federal do Pernambuco* (UFPE) y la *Universidade Federal da Bahia* (UFBA), relataron que los recursos liberados no serían suficientes para honrar integralmente las cuentas y contratos. En el transcurso de 2019, el MEC descongeló los valores bloqueados, con la liberación total apenas en octubre de 2019.

El bloqueo de 30% del presupuesto general de los institutos y UF, fue tema de los *Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental* (ADPFs) N° 582 y N° 583 y una *Ação Direta de Inconstitucionalidade* (ADI) n°6127. Las acciones fueron juzgadas tardíamente en el Supremo Tribunal Federal (STF) por el ministro Celso de Mello que pronuncio sentencia de eliminación del caso, por pérdida del objeto de las acciones. De acuerdo con el ministro, ya la relevancia del caso había sido superada por algunas acciones y edición de otros nuevos decretos que introdujeron alteraciones substanciales

¹¹² (SILVEIRA, 2020). Información disponible en: <https://bityli.com/klcvj>

en el contenido del Decreto nº9.741/2019. El caso, al final, el ministro lo declaró como acto *tractu temporis*.

En diciembre de 2019, otra medida, contraria a la autonomía constitucional hacia las universidades, entro en vigor a través de la *Portaria do MEC* nº2.227, se refiere a los procedimientos para concesiones de movilidad. El Art. 55 de la porteria (2019) generó discusiones por parte de la comunidad académica, por limitar la participación de los profesores e investigadores en eventos fuera de la institución, al número máximo, de 2 representantes para eventos nacionales y un representante para eventos internacionales, “*por unidad, órgão singular o entidade vinculada*”. La medida fue revocada por la Portaria nº204, del 6 de febrero de 2020, la limitación dejó de constar en el texto. Dicha medida resulta improcedente cuando atenta contra los propios criterios de evaluación de los docentes, en la divulgación de la ciencia, reuniones científicas e intercambios con pares.

Con la ascensión mundial de la Pandemia de Covid-19, reportando el primer caso confirmado en Brasil en febrero de 2020, la desvalorización de la producción científica se acentuó a través de una portaria, aprobada por la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* (CAPES). La Portaria 34, del 09 de marzo del 2020, alteró los criterios para la distribución de becas para maestría y doctorado. Con eso, las becas de programas con una puntuación inferior (notas de 3 al 5) serian reubicadas para programas con mayor puntuación. La *Universidade Federal de Pelotas* (UFPEL) se pronunció sobre la medida e informó que, en la práctica, la institución tendrá una reducción de cerca del 15% en las becas de investigación. La *Universidade Federal de Santa Catarina* (UFSC), por medio de la *Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação* UFSC, informó que con la medida las becas serían cortadas en un equivalente a 25% del total de becas de la pos-graduación. De acuerdo con datos de la *Universidade Federal do Paraná* (UFPR), la porteria podría comprometer aproximadamente 600 becas entre maestría y doctorado. En la *Universidade Federal de Pernambuco* (UFPE), los cálculos de los efectos de la Portaria 34, indicaron la pérdida de 140 becas (71 de doctorado y 69 de maestría).

Es importan señalar que los valores de las becas de investigaciones en el país no sufren reajustes desde el 2013, de acuerdo con los valores mensuales de becas de investigaciones son R\$1.500 (US\$ 278,68) para la maestría y R\$ 2.200 (US\$ 408,73) para el doctorado¹¹³. Estos congelamientos o reducciones en los presupuestos universitarios generan consecuencias que atentan contra la calidad de la educación, la posibilidad de investigación libre, incluso en las actividades de extensión y la propia gestión universitaria.

¹¹³ Cálculos propios con valores de 5,38 reales por dólar del día 19 de febrero 2021

Conclusiones

El derecho a la libertad académica en Brasil, no se encuentra explícitamente mencionado en el texto constitucional del 1988, pero es posible observarlo indirectamente en los artículos 205, 206 y 207, así como en la *Ley de Directrices y Bases de la Educación* del 1996. El histórico de las Constituciones en Brasil muestra que la libertad académica no fue un tema directamente abordado dentro de los textos, sino indirectamente previsto en algunas libertades, como la libertad de cátedra y la limitada autonomía universitaria.

En tal sentido, el derecho a la libertad académica en Brasil se expone a través de la libertad para enseñar (libertad institucional y libertad docente), la libertad para aprender (planeamiento educacional), la libertad para investigar, el pluralismo de ideas y la autonomía universitaria. Todas las libertades citadas ejercen límites entre sí, buscando con eso que ninguna libertad sea absoluta frente a las demás.

Brasil experimentó, a partir de mediados de 1990, un fuerte crecimiento económico que posibilitó la expansión de la educación superior, fortaleció las universidades públicas, pero igualmente se estimuló el desarrollo de la educación privada por parte del Estado. Ha ocurrido una disminución en las ofertas académicas de la educación pública, para el censo 2019, representaban apenas el 5,1% de las vacantes nacionales. Se observa la diseminación de una ideología de depreciación de la educación pública. Esto pasa, a pesar del claro reconocimiento de la calidad educativa y producción científica que representan las universidades federales (UF).

El paquete de reformas de cuño neoliberal propuestas en Brasil en los últimos años, demostró cómo el Estado viene implementando políticas de desvalorización del sector público. Podemos citar la PEC del "Techo de Gastos" N° 241/55 (actualmente Enmienda a la Constitución N° 95, 2016), la PEC Emergencial N° 182/2019 y la Reforma Administrativa, que limitan las libertades de actuación. Las acciones en contra de las UF, incluyen cortes y congelamiento del presupuesto por un período de 20 años; decisiones judiciales que censuran el debate político dentro de las universidades públicas; cortes de becas para el desarrollo del conocimiento científico a nivel de maestría y doctorado; precarización de la educación pública a través de reformas gubernamentales de base neoliberal; propagación de discursos de desvalorización de las universidades públicas como instituciones.

Conjuntamente con las reformas, Brasil ha experimentado por parte del gobierno federal, sectores privados y miembros de la sociedad civil un fuerte discurso de desvalorización de la figura del servidor público, dentro de ellos a los profesores de las universidades públicas. Otro hecho son las frases de asedio proferidas por representantes del gobierno federal, direccionadas a los profesores universitarios. La educación pública

superior en Brasil y sus instituciones también han sufrido riesgos recurrentes de pérdida a la libertad académica.

En otro sentido, la autonomía de las UF ha sido objeto de fuertes discusiones sobre el nombramiento de rectores, sujeto a un marco legal obsoleto. Hasta el momento, la ley sobre el nombramiento de rector y vicerrector en las UF es del año de 1968 (Ley 5.540), modificada en 1995 (Ley 9.192), cuyo procedimiento está previsto en el Decreto Federal nº1.916 de 1996. Esto representa un accionar justificado, por las últimas decisiones del STF, en el sentido de que el presidente de la república termina nominando a los rectores de las UF sin lastimar la autonomía de las universidades. Sin embargo, al final domina la escogencia de un presidente y no la voluntad de la comunidad universitaria.

La investigación en las UF sufren amenazas con proyectos de reformas de legislación, que ponen el financiamiento para la investigación al albedrío de los intereses de sectores productivos del capital, como lo es el Proyecto FUTURE-SE. Con eso, se observó una probable ofensa (si se aprueba) a la autonomía universitaria, ya que FUTURE-SE prevé que la forma de organización propuestas (como entidades privadas) sean las ejecutoras y controladoras de las UF, así como del financiamiento de la investigación. En ese contexto, es importante mencionar que el Estado brasileño viene, desde la aprobación de la LDB de 1996, intentando disminuir su responsabilidad con el financiamiento de la investigación en las UF. La aprobación del Proyecto FUTURE-SE se volvería una herramienta al servicio de los ideales del mercado privado, contribuyendo para el reduccionismo del Estado Social y de todo lo que es público.

Aunque la temática no sea profundamente debatida, el contexto político-social viene movilizado, por parte de la comunidad académica y de la sociedad civil, a pensar todas las libertades presentes en la libertad académica. Asimismo, la movilización para enfrentar las amenazas de construir formas conjuntas para garantizar que esas libertades estén presentes y sean fortalecidas como bases necesarias para la democracia en tiempos de incertidumbres. Sin duda, las universidades públicas deben mantener a sus comunidades activas para defender los derechos que han sido ganados históricamente, pero también modificar marcos legales que resultan obsoletos ante los avances democráticos logrados. Estas defensas tienen que mantener presente que las universidades, no deben ser apuntadas para cumplir responsabilidad social, ellas son por creación espacios públicos de responsabilidad social por el hecho de formar profesionales de calidad para el desarrollo del país con visiones de inclusión y de derechos humanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Sección I: Textos y artículos de revistas

- ACOSTA SILVA, A. (2008). *La autonomía universitaria en América Latina: Problemas, desafíos y temas capitales*. Revista Universidades, núm. 36, enero-abril, 2008, pp. 69-82. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe. Distrito Federal, Organismo Internacional.
- CAÑIZÁLEZ, A. (2013). *Una libre expresión para hacer más fuerte a la democracia*. Razón y Palabra, Primera Revista Electrónica en Iberoamérica Especializada en Comunicación. Comunicación y derechos, Número 81, noviembre 2012 - febrero 2013, pp.172-185. Disponible en: <https://bityli.com/OGWsc>
- CARDOSO AMARAL, N. (2017). *Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?*. Revista Brasileira de Educação, v. 22, n. 71.
- COSTA, C. (2018). *Liberdade de expressão política das e nas instituições de ensino superior*. p:7-24; capítulo em Direito Político, Liberdade de expressão e Discurso de ódio. Organização de Rodolfo Viana Pereira - Belo Horizonte. Disponible en: <https://bityli.com/fuCOK>
- COUTINHO, et al (2018). *Justicia Electoral incauta materiales e inspecciona 17 universidades en nueve estados*. O Globo. Edición de 26 de octubre de 2018. Disponible en: <https://bityli.com/9yrNP> Fecha de consulta: 11-03-2021.
- DI PIETRO, M. (2020). *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: 33. ed. ISBN 978-85-309-8972-9.
- DIAS SOBRINHO, J. y BRITO, M. (2008). *La Educación Superior en Brasil: principales tendencias y desafíos*. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 2, p. 487-507.
- DOS SANTOS BENATTI, L y MUSTAFA, P. (2016). *Privatização e precarização da política de educação superior no brasil - impactos para a formação profissional em serviço social*. Revista Temporalis, Brasília (DF), ano 16, n. 32, jul/dez. 2016; pp:141-158.
- FARÍA VILLARREAL, I. y VELAZCO SILVA, K. (2019). *Autonomía Universitaria*. En. D. Gómez Gamboa y K. Velazco Silva (Eds). *Libertad académica y autonomía universitaria: Una mirada desde los derechos humanos. Referencias a Venezuela (2010-2019)*. Colección Textos Universitarios; Ediciones del Vicerrectorado Académico, Universidad del Zulia. (p.43-99).
- GABAS STUCHI, C. (2020). *Apontamentos sobre a configuração jurídica do programa future-se e o modelo de gestão por organizações sociais. Future-se? Impasses e*

- perigos à educação superior pública brasileira*. Ximenes, S. y Cássio F. (organizadores). Santo André, SP: Fórum Permanente de Políticas Educacionais da UFABC: Universidade Federal do ABC, 2019. 140 p.
- GALEANO, E. (2010). *As veias abertas da América Latina*. Porto Alegre, Brasil: Ed. L&PM.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS, (2020). *Educacionais Anísio Teixeira Censo da Educação Superior 2019*. Disponible en: <https://bityli.com/P21jX>
- MANCEBO, D. y BESSA LÉDA, D. (2009). Ponencia *A Privatização Da Educação Superior No Brasil: impasses e desafios das políticas educacionais no estado neoliberal*. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, agosto 2009. Disponible en: <https://bityli.com/USBgZ>
- MORAES, A. (2018). *Direito constitucional*. São Paulo, Brasil: Ed. Atlas LTDA.
- NOGUEIRA, P. R. (2018). *Agentes estatales invaden universidades de todo el país en vísperas de la 2ª vuelta*. Brasil de Fato. Edición de 25 de octubre de 2018. Disponible en: <https://bityli.com/MejWi>. Fecha de consulta: 11-03-2021.
- OLCHANOWSKI, N. y PIRES GOMES DA COSTA, I. (2020). *Liberdade acadêmica: conceito, dimensões e fundamentos*. Revista Arquivo Jurídico - ISSN 2317-918X - Teresina-PI - v. 7 - n. 1 - p. 180-195, Jan./Jun. de 2020
- QUIROGA, F. (2020). *Crítica ao programa FUTURE-SE: autonomia como dispositivo de desativação do papel do Estado sobre Institutos e Universidades Federais*. Jornal de Políticas Educacionais. V. 14, n.52. Dezembro de 2020; p: 1-16. Disponible en: <https://bityli.com/3VJCr>
- RAMOS VOSGERAU, D y PAULIN ROMANOWSKI, S. (2014). *Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas*. Revista Diálogo Educacional, v.14, n.41, 2014. Curitiba, Brasil. Disponible en: <https://bityli.com/uy4QW>
- SAKAMOTO, L. (2021). Noticia publicada por el columnista de UOL, el 07/02/2020 "*De "parasita" a "zebra gorda", servidor público é alvo do governo Bolsonaro*". Disponible en: <https://bityli.com/F2Zd8>
- SALDAÑA; et al, (2018). *Universidades de todo el país son blanco de acciones policiales y de la Justicia Electoral*. Folha de São Paulo. Edición del 26 de octubre de 2018. Disponible en: <https://bityli.com/Ki2CS> Fecha de consulta: 18-02-2021.
- SILVEIRA, E. (2018). *Fuga de cerebros: los médicos que prefirieron salir de Brasil para seguir investigando en otro país*. BBC NEWS BRASIL. Edición del 18 de enero de 2020. Disponible en: <https://bityli.com/klcvj> Fecha de consulta: 11-03-2021.
- VELAZCO SILVA, Karla (2020). *Derecho a La Libertad Académica en Latinoamérica. Capítulo II. Autonomía universitaria y libertad académica: Una relación de medio a fin*. Instituto de Filosofía del Derecho. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia.

Sección II: Cuerpos Normativos

- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. BRASIL. Brasilia, Brasil. 5 de outubro de 1988. Disponible en: <https://bityli.com/VoGrV>
- CONGRESO NACIONAL, (1961). Ley nº 4.024, Directrices y Bases de la Educación Nacional. Brasilia, Brasil. *Diário Oficial da União*, Publicación el 27 de diciembre de 1961.
- CONGRESO NACIONAL, (1968). Ley nº5.540 Normas de organización y funcionamiento de la educación superior y su articulación con la escuela media. Brasilia, Brasil. *Diário Oficial da União*, Publicación el 23 de noviembre de 1968.
- CONGRESO NACIONAL, (1990). Ley nº 8.112. Régimen jurídico de los servidores públicos de la Unión, municipios y fundaciones públicas federales. Brasilia, Brasil. *Diário Oficial da União*, Publicación el 19 de abril de 1991.
- CONGRESO NACIONAL, (1995). Ley nº9.192, cambia artículos sobre lo que regula el proceso de elección de líderes universitarios en la Ley 5.540/1968. Brasilia, Brasil. *Diário Oficial da União*, Publicación el 22 de diciembre de 1995.
- CONGRESO NACIONAL, (1996). Ley nº 9.394 Ley de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Brasilia, Brasil. *Diário Oficial da União*, Publicación el 23 de diciembre de 1996.
- CONGRESO NACIONAL, (1999). Ley nº 9.784. Regula el proceso administrativo en el ámbito de la Administración Pública Federal. Brasilia, Brasil. *Diário Oficial da União*, Publicación el 01 de febrero de 1999.
- CONGRESO NACIONAL, (2004). Ley nº 10.973 incentivos para la innovación y la investigación científica y tecnológica en el entorno productivo. Brasilia, Brasil. *Diário Oficial da União*, Publicación el 03 de diciembre de 2004.
- CONGRESO NACIONAL, (2004). Ley Nº 11.079. Reglas generales para la licitación y contratación de una sociedad público-privada en el ámbito de la administración pública. Brasilia, Brasil. *Diário Oficial da União*, Publicación el 31 de diciembre de 2004.
- CONGRESO NACIONAL, (2016). Ley Nº 13.243, Incentivos para el desarrollo científico, la investigación, la formación e innovación científica y tecnológica. Brasilia, Brasil. *Diário Oficial da União*. Publicación el 12 de enero de 2016.
- CONGRESO NACIONAL, (2019). Ley Nº 13.808, *Lei Orçamentária Anual* (LOA). Brasilia, Brasil. *Diário Oficial da União*. Publicación el 16 de enero de 2019.
- LAS MESAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y DEL SENADO FEDERAL, (2016). Enmienda a la Constitución Nº 95 altera el Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que instituyó el Nuevo Régimen Tributario y dicta otras medidas. Brasilia, Brasil. *Diário Oficial da União*, Publicación el 15 de diciembre de 2016
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, (1931). Decreto Nº 19.851. *Diário Oficial da União*, Publicación el 15 de abril de 1931.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, (1995). Decreto Federal nº1.916, proceso de elección de los titulares de las instituciones federales de educación superior, Brasilia, Brasil. *Diário Oficial da União*, Publicación el 24 de mayo de 1996.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, (1997). Decreto Nº 2.207 sobre el Sistema Educativo Federal. Brasilia, Brasil. *Diário Oficial da União*, Publicación el 16 de abril de 1997.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, (1997). Decreto Nº 2.306. sobre el Sistema Educativo Federal. Brasilia, Brasil. *Diário Oficial da União*, Publicación el 20 de agosto de 1997.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, (2001). Decreto Nº 3.860. Prevé la organización de la educación superior, la evaluación de cursos e instituciones y realiza otros arreglos. Brasilia, Brasil. *Diário Oficial da União*, Publicación el 10 de julio de 2001.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, (2006). Decreto Nº 5.773 funciones de regulación, supervisión y evaluación de las instituciones de educación superior. Brasilia, Brasil. *Diário Oficial da União*, Publicación el 10 de mayo de 2006.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, (2019). Decreto Nº 9.741 que modifica el Decreto Nº9.711, de 15 de febrero de 2019, programación presupuestaria y financiera, de desembolsos mensuales del Poder Ejecutivo federal Brasilia, Brasil. *Diário Oficial da União*, Edição extra. Publicación el 29 de marzo de 2019.

Sección III: Jurisprudencia y sentencias

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, (2019). Portarian º2.227 Trámites de remoción sobre viáticos y pasajes en viajes nacionales e internacionales. Brasilia, Brasil. *Diário Oficial da União*, Publicación el 02 de enero de 2020.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, (2020). Portarian º204 Trámites de remoción sobre viáticos y pasajes en viajes nacionales e internacionales. Brasilia, Brasil. *Diário Oficial da União*. Publicación el 07 de febrero de 2020.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, (2020). Portarian º34. Condiciones para la promoción de posgrados stricto sensu por parte del Director de Programas y Becas en el País de CAPES. Brasilia, Brasil. *Diário Oficial da União*, Publicación el 18 de marzo de 2020.

PODER EJECUTIVO DE BRASIL, (2020). PEC 32, Propuesta de Enmienda a la Constitución para alterar las disposiciones sobre los servidores, empleados públicos y organización administrativo. Brasilia, Brasil. En procesamiento. Presentada el 03 de setiembre de 2020. Disponible en: <https://bityli.com/2TNWg> Fecha de consulta: 11-03-2021.

SENADO FEDERAL, (2019). PEC 182, Propuesta de Enmienda a la Constitución *Emergencial*, para alterar los gastos obligatorios y reequilibrio fiscal. Brasilia, Brasil. En procesamiento. Presentada el 05 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://bityli.com/gHVnK>. Fecha de consulta: 11-03-2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, (2009). “RCL: 561.398, 23 de junio de 2009”, caso: *Universidade Federal de Uberlândia (UFB) contra Enrico Spini Romanielo*.

- Disponível em: <https://bitly.com/nVrAY>. Brasília, Brasil. Fecha de consulta: 01-04-2021.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, (2014). La *Reclamação* constitucional asegura la preservación de la competencia del STF. *Notícias STF*. Edición del 30 de julio de 2014. Disponível em: <https://bitly.com/d2MYz>. Fecha de consulta: 11-03-2021.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, (2019). “ADI nº 4.406, 18 de octubre de 2019”, caso: *Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) contra o Presidente da República*. Disponível em: <https://bitly.com/Dbgww>. Brasília, Brasil. Fecha de consulta: 01-04-2021.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, (2020). “ADPF nº548, 09 de mayo de 2020”, caso: *Procuradoria-Geral da República contra decisões de juízes eleitorais de Belo Horizonte (MG), Campina Grande (PB), Dourados (MS), Niterói (RJ) e do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <https://bitly.com/Lld3v>, Brasília, Brasil. Fecha de consulta: 13-02-2021
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, (2020). “ADPF nº582, 17 de septiembre de 2020”, caso: *Partido Rede Sustentabilidade contra o Presidente da República*. Disponível em: <https://bitly.com/r6pOC> Brasília, Brasil. Fecha de consulta: 11-03-2021.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, (2020). “ADPF nº 583, 17 de septiembre de 2020”, caso: *Partido Socialista Brasileiro - PSB e outro(A/S) contra o Presidente da República*. Disponível em: <https://bitly.com/uOSeh>. Brasília, Brasil. Fecha de consulta: 11-03-2021.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, (2020). “ADPF nº759, 11 de diciembre de 2020”, caso: *Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOA) contra o Presidente da República*. Disponível em: <https://bitly.com/MvPbD>, Brasília, Brasil. Fecha de consulta: 13-02-2021.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, (2021). “ADPF nº759, 11 de febrero de 2021”, caso: *Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOA) contra o Presidente da República*. Disponível em: <https://bitly.com/MvPbDBrasilia>, Brasília, Brasil. Fecha de consulta: 11-03-2021.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, (2020). “Rcl: 39089, 27 de mayo de 2020”, caso: *professor Alessandro Martins Prado contra decisão do juízo da 2ª Vara Cível de Paranaíba (MS)*. Disponível em: <https://bitly.com/CcDwG>. Brasília, Brasil. Fecha de consulta: 11-03-2021.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, (2020). “ADI nº 6127, 17 de septiembre de 2020”, caso: *Partido Democrático Trabalhista contra o Presidente da República*. Disponível em: <https://bitly.com/ZcBqb>. Brasília, Brasil. Fecha de consulta: 11-03-2021.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, (2021). STF mantiene legislación para elegir rectores de universidades federales. *Notícias STF*. Edición del 10 de febrero de 2021. Disponível em: <https://bitly.com/ugNqW> Fecha de consulta: 11-03-2021.

Sección IV: Sitios web

Agência Brasil <https://agenciabrasil.ebc.com.br/>

Facebook Direito UFF Antifa: <https://bityli.com/8h1fa>

Folha de S.Paulo <https://www.folha.uol.com.br/>

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<http://portal.inep.gov.br/web/guest/inicio>

Organización Aula Abierta <http://derechosuniversitarios.org/>

Supremo Tribunal Federal <http://portal.stf.jus.br/>

Presentación

El derecho a la libertad académica en la educación superior constituye el derecho humano fundamental, que detentan los miembros de la comunidad universitaria, para buscar, desarrollar, transmitir o expresar conocimientos e ideas. La polémica suscitada en relación al derecho a la libertad académica en la educación superior en la República de Guatemala encuentra su eje central en la regulación constitucional y legal, la interpretación jurisprudencial y el respeto o violación a tal derecho en la práctica. Constituye, pues, el objetivo general de la investigación analizar el derecho a la libertad académica en la República de Guatemala. Al efecto, se pretende estudiar el derecho a la libertad académica en la educación superior tanto en la normativa como en la jurisprudencia de la República de Guatemala y verificar violaciones al derecho a la libertad académica en la educación superior en dicho país. La investigación se desarrolla conforme a la estrategia de investigación documental, sustentada en el método analítico. Las fuentes para la recolección de información son la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985; la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala de 1947; la Ley de Universidades Privadas de 1987; la sentencia de la Corte de Constitucionalidad de fecha 27 de noviembre de 2019, expediente número 5510-2018; doctrina; reportajes, entrevistas y denuncias publicadas en redes sociales.

1. Derecho a la libertad académica en la educación superior según la normativa de la República de Guatemala

El derecho a la libertad académica en la educación superior refiere a la posibilidad, que detentan los miembros de la comunidad académica, para buscar, desarrollar, transmitir o expresar sus conocimientos, ideas y opiniones, sin discriminación ni miedo a la represión por parte del Estado u otra institución¹¹⁶.

¹¹⁴ Abogada, Mención *Summa Cum Laude* (Universidad del Zulia -LUZ-). *Magister Scientiarum* en Ciencia Política y Derecho Público, Mención Derecho Público (LUZ). Doctora en Derecho (LUZ). Investigadora y docente adscrita al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche" (IEPDP) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (LUZ). Maracaibo, Venezuela. Correo electrónico: fabiolatavares2011@gmail.com

¹¹⁵ Abogada, Mención *Summa Cum Laude* (LUZ). Diplomada en Derecho Marítimo (Universidad Privada Dr. Rafael Belloso Chacín -URBE-). Maestrante de la Maestría en Derecho Mercantil (URBE). Maracaibo, Venezuela. Correo electrónico: marysmontiel93@gmail.com

¹¹⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC) (1999). **Observación General N° 13: El derecho a la educación (artículo 13)**. En: <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-13-derecho-educacion-articulo-13>.

La República de Guatemala reconoce la educación superior y la libertad académica tanto en un acto jurídico normativo de rango constitucional, representado por la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985¹¹⁷, como en actos jurídicos normativos de rango legal, representados por la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala de 1947¹¹⁸ y la Ley de Universidades Privadas de 1987¹¹⁹.

1.1. Constitución Política de la República de Guatemala de 1985

En lo atinente a la educación superior y la libertad académica, la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 regula el derecho a la educación (artículo 71), los fines de la educación (artículo 72), la autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) (artículo 82), la asignación presupuestaria para la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) (artículo 84) y las universidades privadas (artículo 85).

Así, el artículo 71 de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 regula el derecho a la educación, garantiza la libertad de enseñanza y de criterio docente. Igualmente, establece que es “...obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna”.

La precitada norma confiere rango constitucional expreso al derecho a la educación y lo vincula a la libertad de enseñanza como característica de la libertad académica. En efecto, según Velazco y Gómez (2019), el derecho a la educación es un derecho cultural vinculado a la libertad académica, por cuanto su contenido comprende la libertad de enseñar y la libertad de cátedra¹²⁰.

La educación, según la Observación General N° 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas de 1999, precisa reunir cuatro características interrelacionadas, a saber: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

La disponibilidad alude a la existencia de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente. Por ejemplo, instituciones dotadas de edificios e instalaciones sanitarias, docentes calificados con salarios competitivos, bibliotecas, servicios de informática, entre otros. La disponibilidad de la educación en la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) pelagra ante la crisis financiera que afronta en el año 2019. Tal como expone el Consejo de Directores de Escuelas no Facultativas y Centros Universitarios

¹¹⁷ Asamblea Nacional Constituyente de la República de Guatemala (1985). **Constitución Política de la República de Guatemala**. En: https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/congreso/marco_legal/ab811-cprg.pdf.

¹¹⁸ Congreso de la República de Guatemala (1947). **Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala**. En: <https://manuales.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2015/05/manualesLeyes.pdf>.

¹¹⁹ Congreso de la República de Guatemala (1987). **Ley de Universidades Privadas**. En: <https://docs.costarica.justia.com/nacionales/leyes/decreto-no-82-1987-nov-21-1987.pdf>.

¹²⁰ Velazco Silva, Karla y Gómez Gamboa, David (2019). **Libertad Académica: Aproximación histórico-conceptual**. En: <http://derechosuniversitarios.org/wp-content/uploads/2020/02/Libertad-académica-y-autonom%C3%ADa-universitaria-una-mirada-desde-los-derechos-humanos-Referencias-a-Venezuela-2010-2019.pdf>.

(CODECER) se *“...necesitan 227.4 millones para cubrir los gastos proyectados y presupuestados para terminar el ejercicio fiscal 2019”*¹²¹.

La accesibilidad alude a la posibilidad de disfrutar instituciones y programas de enseñanza sin discriminación, ni limitaciones materiales y económicas. Por ejemplo, en las universidades resulta imprescindible implementar y fiscalizar políticas de no discriminación. La accesibilidad, en la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), se viola en el año 2019 al impedirle a un estudiante el acceso a la biblioteca, y por ende, limitar el acceso a la información¹²².

La aceptabilidad alude a la pertinencia y calidad de los programas de estudio y los métodos pedagógicos. Por ejemplo, estos deben facilitar el proceso enseñanza-aprendizaje y capacitar al egresado para resolver problemas. La adaptabilidad alude a la flexibilidad de la educación para adaptarse a las transformaciones sociales y culturales. Por ejemplo, el cambio de la educación presencial a la educación virtual como consecuencia de la pandemia COVID-19. En la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) se verifica la adaptabilidad de la educación, pues el Consejo Superior Universitario instruye *“...a las autoridades de cada Unidad Académica para que el lunes 16 de marzo de 2020 se coordine con los docentes cómo se atenderán las actividades académicas a través del uso de las plataformas virtuales”*¹²³.

Las ideas expuestas permiten destacar que la libertad académica constituye un *“...principio fundamental en la educación superior...”*¹²⁴, por ser esencial para la educación, la labor universitaria, la creación y la diseminación del conocimiento. Sin libertad académica el fin de la educación no puede cumplirse, al constituir libertad académica y educación conceptos correlativos.

El artículo 71 de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 confiere, igualmente, rango constitucional expreso a la obligación del Estado de garantizar la educación a sus habitantes sin distinción. Al respecto, el Estado está obligado constitucionalmente a asegurar: la disponibilidad de la educación mediante la construcción de edificios, el pago de salarios dignos a docentes universitarios, la inversión en tecnología; la accesibilidad de la educación mediante la implementación y fiscalización de políticas de no discriminación; la aceptabilidad de la educación mediante el dictado de normas que garanticen su calidad; y, la adaptabilidad de la educación mediante la adopción y ejecución de medidas orientadas a facilitar su flexibilidad.

¹²¹ Lozano, Edson (2019). **USAC vuelve a afrontar crisis financiera por falta de presupuesto**. Nota de prensa. 11 de noviembre de 2019. En: <https://soy.usac.edu.gt/?p=9630>.

¹²² Ramos, Jerson (2019). **Estudiante denuncia haber sufrido de discriminación en dependencia de la Usac**. Artículo de opinión. 2 de agosto de 2019. En: <https://www.publineas.gt/gt/noticias/2019/08/02/guatemala-usac-denuncia-discriminacion.html>.

¹²³ División de Publicidad e Información de la Universidad de San Carlos de Guatemala (2020). **Nuevas medidas adoptadas por el CSU, ante la emergencia global del COVID19**. 15 de marzo de 2020. En: <https://soy.usac.edu.gt/?p=11279>.

¹²⁴ Hočevár, Mayda y Rivas, Nelson (2020:14). **Libertad académica y derechos humanos**. Cuaderno de derechos humanos. Número 8. En: <https://www.uladdh.org.ve/wp-content/uploads/2020/12/9789801810674.pdf>.

Una de las formas que permite al Estado garantizar, especialmente, la disponibilidad de la educación, es invertir recursos económicos en ella. Sobre el particular, la Observación General N° 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas de 1999 afirma que es “...cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer...”. En la República de Guatemala, por cada quetzal invertido en la educación superior pública “...se devuelve el equivalente a tres quetzales en servicios”¹²⁵.

El artículo 72 de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 establece que la “...educación tiene como fin primordial el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento de la realidad y cultura nacional y universal. Se declaran de interés nacional la educación, la instrucción, formación social y la enseñanza sistemática (...) de los derechos humanos”. Así, Rivas (2016) enfatiza que el derecho a la educación permite al individuo la adquisición de aprendizajes y conocimientos en beneficio de su desarrollo personal y profesional, lo cual garantiza la efectividad de otros derechos humanos, como tener un nivel de vida adecuado, incrementar la participación ciudadana o mejorar la salud¹²⁶.

La Observación General N° 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas de 1999 destaca que para “...el disfrute de la libertad académica es imprescindible la autonomía de las instituciones de enseñanza superior”. En tal sentido, el artículo 82 de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 preceptúa la autonomía de la tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), en los siguientes términos:

La Universidad de San Carlos de Guatemala, es una institución autónoma con personalidad jurídica. En su carácter de única universidad estatal le corresponde con exclusividad dirigir, organizar y desarrollar la educación superior del Estado y la educación profesional universitaria estatal, así como la difusión de la cultura en todas sus manifestaciones. Promoverá por todos los medios a su alcance la investigación en todas las esferas del saber humano y cooperará al estudio y solución de los problemas nacionales. Se rige por su Ley Orgánica y por los estatutos y reglamentos que ella emita, debiendo observarse en la conformación de los órganos de dirección, el principio de representación de sus catedráticos titulares, sus graduados y sus estudiantes.

¹²⁵ Slowing, Karin (2018). **Usac: Más presupuesto y más transparencia**. Artículo de opinión. 7 de noviembre de 2018. En: <https://www.prensalibre.com/opinion/usac-mas-presupuesto-y-mas-transparencia/>.

¹²⁶ Rivas, Nelson (2016). **El derecho a la educación y el derecho humano de libertad académica**. Nota de prensa de Aula Abierta. 21 de octubre de 2016. En: <http://aulaabiervenezuela.org/index.php/2016/10/21/el-derecho-a-la-educacion-y-el-principio-de-libertad-academica/>.

La autonomía, en opinión de la Observación General N° 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas de 1999, es *“...el grado de autogobierno necesario para que sean eficaces las decisiones adoptadas por las instituciones de enseñanza superior con respecto a su labor académica, normas, gestión y actividades conexas”*. La autonomía es esencial a la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), pues permite la realización de sus fines y objetivos. El margen de libertad que genera la autonomía permite la expresión del pensamiento de su personal docente, de investigación y sus estudiantes, con el propósito de contribuir e impulsar la transformación social y el desarrollo integral del individuo.

La mencionada autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) se debilita en la práctica, dada su dependencia económica del Estado, por lo cual la autonomía *“...es relativa y el único ente autónomo resulta ser el Estado”*¹²⁷. Ello se constata en el artículo 84 de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, al normar la asignación presupuestaria de dicha universidad de la siguiente manera:

Corresponde a la Universidad de San Carlos de Guatemala una asignación privativa no menor del cinco por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, debiéndose procurar un incremento presupuestal adecuado al aumento de su población estudiantil o al mejoramiento del nivel académico.

Ahora bien, en la República de Guatemala la educación superior es impartida tanto en la única universidad estatal, la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), como en distintas universidades privadas, a saber, la Universidad Rafael Landívar, la Universidad del Valle, entre otras. Las universidades privadas son reguladas en el artículo 85 de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, el cual preceptúa:

A las universidades privadas, que son instituciones independientes, les corresponde organizar y desarrollar la educación superior privada de la Nación, con el fin de contribuir a la formación profesional, a la investigación científica, a la difusión de la cultura y al estudio y solución de los problemas nacionales. Desde que sea autorizado el funcionamiento de una universidad privada, tendrá personalidad jurídica y libertad para crear sus facultades e institutos, desarrollar sus actividades académicas y docentes, así como para el desenvolvimiento de sus planes y programas de estudio.

En este orden de ideas, se evidencia que por mandato constitucional la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y las universidades privadas organizan y desarrollan

¹²⁷ Cumatz Pecher, Carlos (2002: 5). *Legislación Universitaria Guatemalteca y los Compromisos de Paz en Educación Superior*. En: http://eduteka.icesi.edu.co/gp/upload/Informe_Legislacion_-_Guatemala.pdf.

la educación superior. La primera, en el ámbito estatal; y, las segundas, en el ámbito privado. Así mismo, por mandato constitucional la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) detenta autonomía mientras las universidades privadas detentan independencia. Cumatz Pecher (2002) advierte que el concepto de independencia en la República de Guatemala *“...no existe para la universidad estatal, este estatuto está solamente reservado para las universidades privadas”*¹²⁸.

1.2. Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala de 1947

La Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), de acuerdo al artículo 82 de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, se rige por una ley orgánica, ello es, la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala de 1947, la cual sigue la orientación constitucional sobre su autonomía y fin fundamental, en los siguientes términos:

Artículo 1. La Universidad de San Carlos de Guatemala es una institución autónoma, con personalidad jurídica, regida por esta Ley y sus estatutos, cuya sede central ordinaria es la ciudad de Guatemala.

Artículo 2. Su fin fundamental es elevar el nivel espiritual de los habitantes de la República, conservando, promoviendo y difundiendo la cultura y el saber científico.

La autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) comprende, pues, la autonomía de gobierno o normativa, referida a la posibilidad de dictar sus normas internas; la autonomía administrativa, referida a la posibilidad de designar sus autoridades, personal docente, de investigación y administración; la autonomía económica, referida a la posibilidad de organizar su patrimonio; y, la autonomía académica, referida a la posibilidad de organizar y ejecutar programas de investigación, extensión y proyección social. Es esta autonomía el medio que permite a la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) desarrollar el derecho a la libertad académica en la educación superior estatal y, en consecuencia, *“...elevar el nivel espiritual de los habitantes de la República...”*¹²⁹.

1.3. Ley de Universidades Privadas de 1987

En la República de Guatemala, las universidades privadas son reguladas por una ley propia, ello es, la Ley de Universidades Privadas de 1987. El artículo 1, *ejusdem*, recalca la independencia de estas instituciones de educación superior y sus fines, al disponer:

¹²⁸ Cumatz Pecher, Carlos (2002: 7). **Legislación Universitaria Guatemalteca y los Compromisos de Paz en Educación Superior**. En: http://eduteka.icesi.edu.co/gp/upload/Informe_Legislacion_-_Guatemala.pdf.

¹²⁹ Congreso de la República de Guatemala (1947: artículo 2). **Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala**. En: <https://manuales.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2015/05/manualesLeyes.pdf>.

Las universidades privadas, como instituciones independientes a las que corresponde organizar y desarrollar la educación superior privada de la Nación, gozan de libertad para crear sus facultades, departamentos e institutos, desarrollar sus actividades académicas y docentes, así como para el desenvolvimiento de sus planes y programas de estudio, con el fin de contribuir a la formación profesional, a la investigación científica, a la difusión de la cultura y al estudio y solución de los problemas nacionales.

El citado artículo concibe la independencia de las universidades privadas como libertad para crear facultades, departamentos e institutos; desarrollar actividades académicas, docentes, de investigación científica, de difusión de la cultura, de estudio y solución de problemas nacionales; desarrollar planes y programas de estudio; y, conferir títulos y grados académicos. Es esta independencia el medio que permite a las universidades privadas desarrollar el derecho a la libertad académica en la educación superior privada y, en consecuencia, *“...contribuir a la formación profesional, a la investigación científica, a la difusión de la cultura y al estudio y solución de los problemas nacionales”*¹³⁰.

2. Derecho a la libertad académica en la educación superior según la jurisprudencia de la República de Guatemala: caso histórico

El artículo 84 de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 establece para la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) una asignación presupuestaria no inferior al *“...cinco por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, debiéndose procurar un incremento presupuestal adecuado al aumento de su población estudiantil o al mejoramiento del nivel académico”*.

Sin embargo, la República de Guatemala *“...históricamente ha tenido una deuda con la educación superior al no asignar el presupuesto determinado en la Constitución”*¹³¹. Ello genera, a finales del año 2018, una crisis financiera en la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), traducida en la dificultad de brindar ofertas académicas variadas, la insuficiencia de instalaciones y laboratorios adecuados, el hacinamiento en las aulas y el riesgo en la continuidad de los programas de educación e investigación. Dicha crisis financiera significa deficiencia en la calidad académica.

Igualmente, frente al recorte presupuestario, peligran en la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) la formación de nuevas generaciones de profesionales, la función de extensión, el desempeño del servicio social y el ejercicio profesional

¹³⁰ Congreso de la República de Guatemala (1987: artículo 1). **Ley de Universidades Privadas**. En: <https://docs.costarica.justia.com/nacionales/leyes/decreto-no-82-1987-nov-21-1987.pdf>.

¹³¹ Universidad de San Carlos de Guatemala (2020: 2). **La USAC demanda aporte constitucional**. Periódico de la USAC. En: <http://soy.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2020/03/Edicon-290-para-la-WEB.pdf>.

supervisado de los estudiantes que *“...trabajan en municipios y comunidades lejanas, prestando servicios en lugares donde todavía es raro ver que llegue un profesional”*¹³².

En el contexto descrito, la Asociación de Estudiantes Universitarios (AEU) de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) interpone un recurso de amparo contra el Congreso de la República de Guatemala por ante la Corte de Constitucionalidad, pues *“...el presupuesto asignado a la USAC era inferior al 5 % constitucional establecido”*¹³³. Esta inferior asignación constituye la práctica por tres décadas tanto del Ministerio de Finanzas Públicas como del Congreso, al crear:

...una serie de artimañas jurídicas para incumplir con la totalidad de los porcentajes constitucionales, a los cuales realizan deducciones, algunas veces amparados en leyes ordinarias (...) y otras veces interpretando erróneamente la Constitución al dar jerarquía a algunos gastos sobre otros y dejar de último el reparto de recursos a la USAC...¹³⁴.

La asfixia financiera propiciada por el Congreso de la República a la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), en palabras de Slowing (2018), representa el método para doblegarla y quitarle el futuro a la juventud que aspira a la educación superior, lo cual es *“...una atrocidad que el país pagará por varias generaciones. Están condenando a más jóvenes a que emigren o ingresen a la economía del delito como únicas alternativas que les van quedando para salir adelante en la vida”*¹³⁵.

La Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, en fecha 27 de noviembre de 2019, expediente número 5510-2018, resuelve el amparo interpuesto por la Asociación de Estudiantes Universitarios (AEU) de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) contra el Congreso de la República, al explicar la forma de efectuar el cálculo del 5% constitucional, en los siguientes términos:

...el concepto de ingresos ordinarios son los impuestos (...) por lo que se parte de la base de que los cálculos presupuestarios que establece el texto constitucional deben realizarse a partir de la cantidad total de ingresos tributarios. Para el año 2019 se estimaba una recaudación tributaria de 64,000 millones de quetzales, de modo que el 5 % serían

¹³² Slowing, Karin (2018). **Usac: Más presupuesto y más transparencia.** Artículo de opinión. 7 de noviembre de 2018. En: <https://www.prensalibre.com/opinion/usac-mas-presupuesto-y-mas-transparencia/>.

¹³³ Castillo Cabrera, Mario (2019). **El 5 % a la USAC: una sentencia de la CC que puede cambiarlo todo.** Artículo de opinión. 7 de diciembre de 2019. En: <https://www.plazapublica.com.gt/content/el-5-la-usac-una-sentencia-de-la-cc-que-puede-cambiarlo-todo#:~:text=1,El%205%20%25%20a%20la%20USAC%3A%20una%20sentencia%20de%20la%20CC,la%20baja%20inversi%C3%B3n%20en%20educaci%C3%B3n.>

¹³⁴ *Ibidem.*

¹³⁵ Slowing, Karin (2018). **Usac: Más presupuesto y más transparencia.** Artículo de opinión. 7 de noviembre de 2018. En: <https://www.prensalibre.com/opinion/usac-mas-presupuesto-y-mas-transparencia/>.

3,200 millones. Sin embargo, a la USAC se le asignó un aporte constitucional de poco más de 1,500 millones¹³⁶.

La Corte de Constitucionalidad enmienda el tradicional error matemático en el que incurre el Congreso de la República al efectuar deducciones al Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado previo al cálculo del 5% que, por mandato constitucional, corresponde a la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC). De esta forma, *“...se le dio la razón a la AEU y se le ordenó al Congreso que no realice más deducciones para calcular los porcentajes constitucionales que deben ir en el presupuesto...”*¹³⁷.

No obstante, en el año 2020, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República de Guatemala emite un dictamen en el que resta 184.6 millones de quetzales al presupuesto de la universidad con respecto al presupuesto del año 2019, lo cual *“...es una amenaza para la educación superior”*¹³⁸.

El monto asignado por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso, sumado a los aportes extraordinarios para la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), solo alcanza el 3 % del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado y constituye un monto insuficiente para cumplir con las obligaciones de la universidad. Este desfinanciamiento acarrea que la universidad trabaje con condiciones mínimas y deje de atender tanto departamentos como comunidades. En efecto, Paiz, Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), destaca la imposibilidad de trabajar con reducción presupuestaria y afirma que es *“...momento de que se le dé una condición diferente a la universidad, esto no se trata solo de salarios, sino de cobertura y calidad educativa”*¹³⁹.

Resulta evidente que los niveles de desarrollo social en la República de Guatemala son proporcionales a la inversión por parte del Estado en educación superior y, según el Banco Interamericano de Desarrollo, la República de Guatemala *“...invierte menos en educación superior pública que el promedio de los demás países de América Latina: se invierte un 0.3 % del producto interno bruto cuando el promedio latinoamericano es del*

*1.1 %”*¹⁴⁰. En consecuencia, es primordial invertir en educación superior, ello representa una inversión y no un gasto para el Estado.

Debate “Hablemos sobre el presupuesto del 5 % constitucional de la USAC”. Fuente: Medio de comunicación “Soy USAC”. 28 de febrero de 2020.

¹³⁶ Castillo Cabrera, Mario (2019). **El 5 % a la USAC: una sentencia de la CC que puede cambiarlo todo**. Artículo de opinión. 7 de diciembre de 2019. En: <https://www.plazapublica.com.gt/content/el-5-la-usac-una-sentencia-de-la-cc-que-puede-cambiarlo-todo#:~:text=1,El%205%20%25%20a%20la%20USAC%3A%20una%20sentencia%20de%20la%20CC,la%20baja%20inversi%C3%B3n%20en%20educaci%C3%B3n>.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ Lozano, Edson (2019). **Congreso pretende recortar el presupuesto de la USAC para 2020**. Nota de prensa. 4 noviembre de 2019. En: <https://soy.usac.edu.gt/?p=9532>.

¹³⁹ Paiz, Murphy citado por Lozano, Edson (2019). **Congreso pretende recortar el presupuesto de la USAC para 2020**. Nota de prensa. 4 noviembre de 2019. En: <https://soy.usac.edu.gt/?p=9532>.

¹⁴⁰ Castillo Cabrera, Mario (2019). **El 5 % a la USAC: una sentencia de la CC que puede cambiarlo todo**. Artículo de opinión. 7 de diciembre de 2019. En: <https://www.plazapublica.com.gt/content/el-5-la-usac-una-sentencia-de-la-cc-que-puede-cambiarlo-todo#:~:text=1,El%205%20%25%20a%20la%20USAC%3A%20una%20sentencia%20de%20la%20CC,la%20baja%20inversi%C3%B3n%20en%20educaci%C3%B3n>.

La distribución del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios de la República de Guatemala no puede atentar o menoscabar los derechos humanos fundamentales, como el derecho a la educación, “...por lo que es indispensable que la universidad cuente con los recursos que le permitan satisfacer las demandas educativas de la población”¹⁴¹. Sobre el particular, Castillo Cabrera (2020) expresa que los “...derechos humanos, como la educación, se rigen por el principio de progresividad, por lo que el presupuesto de la universidad no debe disminuirse”¹⁴².

La sentencia de fecha 27 de noviembre de 2019, expediente número 5510-2018, de la Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, es una “...oportunidad de cambiar el rumbo de la inversión pública en educación superior y (...) de generar desarrollo”¹⁴³. Esta sentencia se opone a la inconstitucional, tradicional y disminuida asignación presupuestaria conferida a la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), en aras de resguardar que esta cuente con los recursos suficientes en defensa de la libertad académica en la educación superior y en beneficio de la formación de estudiantes y profesionales críticos, productivos, capaces de resolver problemas y cuya bandera sean los derechos humanos.

3. Violaciones al derecho a la libertad académica en la educación superior en la República de Guatemala: casos prácticos

Las violaciones al derecho a la libertad académica en la educación superior se encuentran representadas por sucesos o situaciones fácticas que debilitan, vulneran y ponen en peligro el mencionado derecho. De seguidas se especifican, a título ejemplificativo, casos prácticos acaecidos en la República de Guatemala en los años 2017, 2018 y 2019.



3.1. Foro de análisis del pensamiento de Chávez Frías

A finales de julio de 2017, la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) organiza un foro de análisis del pensamiento del expresidente de la República Bolivariana de Venezuela, Chávez Frías. Ello desata polémica en las redes sociales por parte de un sector estudiantil, el cual defiende dos argumentos, a saber: primero, la nombrada institución estatal, al sostenerse con impuestos de los contribuyentes “...no debe realizar este tipo de eventos que son una apología del polémico

¹⁴¹ Castillo Cabrera, Mario citado por la División de Publicidad e Información de la Universidad de San Carlos de Guatemala (2020). **USAC debate sobre presupuesto**. Nota de prensa. 29 de febrero de 2020. En: <https://soy.usac.edu.gt/?p=10885>.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ Castillo Cabrera, Mario (2019). **El 5 % a la USAC: una sentencia de la CC que puede cambiarlo todo**. Artículo de opinión. 7 de diciembre de 2019. En: <https://www.plazapublica.com.gt/content/el-5-la-usac-una-sentencia-de-la-cc-que-puede-cambiarlo-todo#:~:text=1,El%205%20%25%20a%20la%20USAC%3A%20una%20sentencia%20de%20la%20CC,la%20baja%20inversi%C3%B3n%20en%20educaci%C3%B3n>.

*régimen chavista...*¹⁴⁴; y, segundo, “...en dicho evento deben plantearse también las visiones críticas al régimen venezolano”¹⁴⁵.

En defensa del derecho a la libertad académica en la educación superior, se estima improcedente boicotear o censurar el foro en cuestión, independientemente de la ideología y expositores del mismo. Además, el artículo 35 de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 contempla, como derecho humano fundamental, la libertad de pensamiento. Igualmente, el artículo 71, *ejusdem*, garantiza la libertad de enseñanza, la cual, según la Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, “...debe ser entendida como una proyección de la libertad ideológica (...) y del derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas u opiniones”¹⁴⁶. En síntesis, resulta esencial a la educación superior el debate de ideas y opiniones. Ello es defendido en la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), por cuanto:

...en el presente siglo no ha sido censurado un tema por parte de autoridades universitarias, y (...) las distintas facultades y escuelas están abiertas a diferentes tendencias ideológicas, y si alguien no comparte las ideas que se expondrán en un foro en vez de boicotearlo o intentar forzar su participación en el mismo es libre de organizar otro con ideas distintas, al final el mensaje es que las ideas se combaten con ideas no con censura¹⁴⁷.



Preparativos para la huelga entre estudiantes de medicina y enfermería. Fuente: Medio de comunicación “Plaza Pública”. 23 de marzo de 2018.

¹⁴⁴ Monterroso, Javier (2017). **Autonomía universitaria y libertad de cátedra**. Artículo de opinión. 27 de julio de 2017. En: <https://lahora.gt/autonomia-universitaria-libertad-catedra/>.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala citada por Monterroso, Javier (2017). **Autonomía universitaria y libertad de cátedra**. Artículo de opinión. 27 de julio de 2017. En: <https://lahora.gt/autonomia-universitaria-libertad-catedra/>.

¹⁴⁷ Monterroso, Javier (2017). **Autonomía universitaria y libertad de cátedra**. Artículo de opinión. 27 de julio de 2017. En: <https://lahora.gt/autonomia-universitaria-libertad-catedra/>.

3.2. Huelga de Dolores o Desfile Bufo

La Huelga de Dolores o Desfile Bufo es una tradición centenaria de la República de Guatemala que surge como expresión popular para resaltar los problemas sociales, políticos, económicos y culturales que padece el pueblo y, especialmente, los estudiantes de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC). Así, la Huelga de Dolores defiende la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, la autonomía, la Revolución de Octubre, entre otros temas.

La organización de la huelga corresponde a la Asociación de Estudiantes Universitarios (AEU) y al Honorable Comité de Huelga, cuya dirección se mantiene, durante 17 años, a cargo de un grupo represor¹⁴⁸ que desvirtúa su objetivo y la convierte en un negocio. Este grupo represor realiza acciones como la toma de edificios universitarios, el cobro por recibir clases y la venganza contra la negativa de pago¹⁴⁹.

Ahora bien, luego de 17 años sin elecciones en la Asociación de Estudiantes Universitarios (AEU), García es elegida para el período 2017-2019, como la primera mujer para ocupar el cargo de secretaria general de dicha organización estudiantil¹⁵⁰. Resaltan como propósitos de su gestión el buen manejo y la transparencia en la Asociación de Estudiantes Universitarios (AEU), lo cual se aprecia en la intención de recuperar el rumbo o sentido de la Huelga de Dolores.

Retomar el sentido de la huelga, en criterio de Vega Castañeda (2019), significa hacer de ella un canal de expresión crítica sobre la situación de la República de Guatemala, *“...lo que sucede en el país debe verse reflejado en la huelga”*¹⁵¹. En similares palabras, Paiz (2019) enfatiza que la Huelga de Dolores *“...debe ser la alternativa para que la población vea en las calles y avenidas temas de la coyuntura política, socioeconómica y sociocultural del país, que generalmente los medios tradicionales no tratan”*¹⁵².

En el año 2018, bajo la gestión de García, se organiza la Huelga de Dolores, pero *“...el esfuerzo trató de ser opacado por grupos de disconformes, supuestamente encabezados por quienes hasta el año pasado mantuvieron el control de la Asociación de Estudiantes Universitarios (AEU) y del Honorable Comité de Huelga”*¹⁵³. Días antes de la huelga, García y demás directiva de la Asociación de Estudiantes Universitarios (AEU) denuncian:

¹⁴⁸ Diario La Hora (2017). **Lenina García es la primera secretaria electa de la AEU**. Nota de prensa. 31 de agosto de 2017. En: <https://lahora.gt/lenina-garcia-es-la-primera-secretaria-electa-de-la-aeu/>.

¹⁴⁹ Lozano, Edson (2019). **El verdadero sentido de la Huelga de Dolores**. Nota de Prensa. 9 de abril de 2019. En: <https://soy.usac.edu.gt/?p=5516>.

¹⁵⁰ Diario La Hora (2017). **Lenina García es la primera secretaria electa de la AEU**. Nota de prensa. 31 de agosto de 2017. En: <https://lahora.gt/lenina-garcia-es-la-primera-secretaria-electa-de-la-aeu/>.

¹⁵¹ Vega Castañeda citado por Lozano, Edson (2019). **El verdadero sentido de la Huelga de Dolores**. Nota de Prensa. 9 de abril de 2019. En: <https://soy.usac.edu.gt/?p=5516>.

¹⁵² Paiz, Checha citado por Lozano, Edson (2019). **El verdadero sentido de la Huelga de Dolores**. Nota de Prensa. 9 de abril de 2019. En: <https://soy.usac.edu.gt/?p=5516>.

¹⁵³ Dalmaso, Simone (2018). **Huelga con Dolores**. Artículo de opinión. 23 de marzo de 2018. En: <https://www.plazapublica.com.gt/content/huelga-con-dolores>.

(...)ser víctimas de amenazas por parte de grupos vinculados a mafias que operan dentro de la USAC, quienes pretendían tomar el control de las actividades de Huelga. En la madrugada del viernes, un grupo de supuestos estudiantes, encapuchados y portando armas de fuego, bates y palos, intentaron expulsar a los dirigentes de la AEU y a los del Honorable Comité de Huelga, de las instalaciones del Paraninfo Universitario. Por la mañana, Jorge Santos, director de la Convergencia por los Derechos Humanos, fue golpeado con un bate por el integrante de uno de estos grupos¹⁵⁴.

La situación descrita provoca que la directiva de la Asociación de Estudiantes Universitarios (AEU), liderada por García, y el Honorable Comité de Huelga se abstengan de participar en la Huelga de Dolores de 2018, para evitar otros enfrentamientos¹⁵⁵. Sin embargo, el 23 de marzo de 2018, se lleva a cabo el desfile bufo, caracterizado por el miedo de los participantes y la violación del derecho a la libertad académica de los líderes estudiantiles que no participan.

3.3. Manual para la Prevención del Suicidio

En el año 2019, Yac Son, estudiante de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), realiza con la Asociación Vivan los Jóvenes un estudio con la finalidad de elaborar un Manual para la Prevención del Suicidio, dirigido a salubristas, educadores y personal del sistema judicial. El estudiante acude al Centro de Atención y Asesoría Toxicológica (CIAT) de la Facultad de Farmacia de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) a buscar información, específicamente, tablas de toxicidad para agroquímicos.

Muchos de los casos de suicidios que se reportan a las autoridades de la República de Guatemala *"...tienen como común denominador la ingesta de agroquímicos"*¹⁵⁶. La peligrosidad de estos productos, en el consumo humano, origina desconfianza en el personal del Centro de Atención y Asesoría Toxicológica (CIAT), por lo que se niega al estudiante el acceso a la biblioteca y, solo después de ser interrogado sobre el uso *"...que le daría a la información, se dieron las instrucciones para entregarle la documentación (...) se le dieron fotocopias las cuales esperó en la calle"*¹⁵⁷.



Promotor de derechos humanos, Jorge Santos, es trasladado a emergencia hospitalaria por trauma en la cabeza causado con objeto contundente. Grupos de estudiantes se retiran para evitar escalada violenta. Fuente: Portal de noticias "El Periódico". 23 de marzo de 2018.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ Ramos, Jerson (2019). **Estudiante denuncia haber sufrido de discriminación en dependencia de la Usac**. Artículo de opinión. 2 de agosto de 2019. En: <https://www.publinews.gt/gt/noticias/2019/08/02/guatemala-usac-denuncia-discriminacion.html>.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

Lo anterior provoca que Yac Son denuncie, por medio de redes sociales, el haber sido víctima de discriminación por parte del Centro de Atención y Asesoría Toxicológica (CIAT) de la Facultad de Farmacia de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)¹⁵⁸. En efecto, tal acto discriminatorio atenta contra la accesibilidad como característica de la educación superior, al impedir al estudiante disfrutar de la biblioteca y acceder a la información sin desigualdad.

Conclusiones

En la República de Guatemala, el derecho a la libertad académica en la educación superior constituye, por una parte, un derecho humano fundamental detentado por los miembros de la comunidad académica para buscar, desarrollar, transmitir o expresar ideas y opiniones; y, por la otra, un principio fundamental para la creación y diseminación del conocimiento en la educación superior. Este derecho encuentra regulación en la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala de 1947 y la Ley de Universidades Privadas de 1987.

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 confiere rango constitucional expreso al derecho a la educación y lo vincula a la libertad de enseñanza como característica de la libertad académica. Así, educación, libertad de enseñanza y libertad académica configuran conceptos correlativos, pues con miedo, bajo presión o amenaza resulta imposible buscar, desarrollar, transmitir o expresar ideas y opiniones emanadas del derecho a la educación.

La educación superior, en la República de Guatemala, es impartida tanto en la única y tricentenaria universidad estatal, la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), como en distintas universidades privadas. Las mencionadas instituciones, por mandato constitucional, organizan y desarrollan la educación superior. La primera, en el ámbito estatal; y, las segundas, en el ámbito privado.

Igualmente, por mandato constitucional, la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) detenta autonomía mientras las universidades privadas detentan independencia. La autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) consiste en el autogobierno que le permite dictar sus normas internas; designar sus autoridades, personal docente, de investigación y administración; organizar su patrimonio; y, elaborar, coordinar y ejecutar programas de investigación, extensión y proyección social. La independencia de las universidades privadas consiste en la libertad para crear facultades, departamentos e institutos; desarrollar actividades académicas, docentes, de investigación científica, de difusión de la cultura y de solución de problemas nacionales; elaborar y organizar programas de estudio, entre otros.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

La autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y la independencia de las universidades privadas son los medios o instrumentos que permiten a dichas instituciones el desarrollo del derecho a la libertad académica en la educación superior, ello es, la expresión del pensamiento de su personal docente, de investigación y sus estudiantes, con el propósito de contribuir e impulsar la transformación social, la solución de problemas y la formación integral del individuo.

Ahora bien, en la República de Guatemala se presentan situaciones fácticas que debilitan el derecho a la libertad académica en la educación superior, a saber, el boicot o censura, en el año 2017, de un foro académico sobre la corriente ideológica del expresidente venezolano Chávez Frías, al obstaculizar el debate de ideas y opiniones; la lesión propiciada en el año 2018, por el Congreso, a la autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), al no asignarle a dicha institución el 5 % del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios de la República; el ataque, en el año 2018, a la Huelga de Dolores, manifestación popular que constituye expresión crítica sobre la situación del país, al impedir la participación de un sector estudiantil; y, la discriminación, en el año 2019, a Yac Son, estudiante de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), al negarle el acceso a la biblioteca y, por ende, limitarle el acceso a la información.

Pese a la protección constitucional, legal y jurisprudencial del derecho a la libertad académica en la educación superior en la República de Guatemala, persisten en la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) problemas que ponen en peligro el nombrado derecho, tales como, la dificultad de brindar ofertas académicas variadas, la insuficiencia de instalaciones y laboratorios adecuados, el hacinamiento en las aulas, el riesgo en la continuidad de los programas de educación e investigación, la formación de nuevas generaciones de profesionales, la función de extensión, el desempeño del servicio social, el ejercicio profesional supervisado de los estudiantes, entre otros.

Por último, en defensa del derecho a la libertad académica en la educación superior, se recomienda que el Congreso de la República de Guatemala asigne a la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) el 5% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios de la República, dado que invertir en educación no es un gasto sino un ingreso para el Estado; permitir y fomentar la expresión y confrontación de ideas, dado que la libertad académica involucra libertad ideológica; y, rechazar e impedir la realización de actos discriminatorios contra los miembros de la comunidad universitaria, dado que tales actos se oponen a la accesibilidad como característica esencial de la educación superior.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Sección I: Textos y artículos de revistas

CUMATZ PECHER, C. (2002). *Legislación Universitaria Guatemalteca y los Compromisos de Paz en Educación Superior*. En: http://eduteka.icesi.edu.co/gp/upload/Informe_Legislacion_-_Guatemala.pdf.

HOČEVAR, M. y RIVAS, N. (2020). *Libertad académica y derechos humanos. Cuaderno de derechos humanos. Número 8*. En: <https://www.uladdhh.org.ve/wp-content/uploads/2020/12/9789801810674.pdf>.

VELAZCO SILVA, K. y GÓMEZ GAMBOA, D. (2019). *Libertad Académica: Aproximación histórico-conceptual*. En: *Libertad académica y autonomía universitaria: una mirada desde los derechos humanos. Referencias a Venezuela (2010-2019)*. Coordinado por Gómez Gamboa, D. y Velazco Silva, K. En: <http://derechosuniversitarios.org/wp-content/uploads/2020/02/Libertad-académica-y-autonom%C3%ADa-universitaria-una-mirada-desde-los-derechos-humanos-Referencias-a-Venezuela-2010-2019.pdf>.

Sección II: Cuerpos normativos

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. En: https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/congreso/marco_legal/ab811-cprg.pdf.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA (1947). *Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala*. En: <https://manuales.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2015/05/manualesLeyes.pdf>.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA (1987). *Ley de Universidades Privadas*. En: <https://docs.costa-rica.justia.com/nacionales/leyes/decreto-no-82-1987-nov-21-1987.pdf>.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS NACIONES UNIDAS (CDESC) (1999). *Observación General N° 13: El derecho a la educación*

(artículo 13). En: <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-13-derecho-educacion-articulo-13>.

Sección III: Jurisprudencia y sentencia

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA (2019, Noviembre 27). Expediente número 5510-2018, caso: Asociación de Estudiantes Universitarios (AEU) de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) contra Congreso de la República de Guatemala. En: <https://cc.gob.gt/resoluciones-emitidas/>.

Sección IV: Sitios web

CASTILLO CABRERA, M. (2019, Diciembre 7). El 5 % a la USAC: una sentencia de la CC que puede cambiarlo todo. En: <https://www.plazapublica.com.gt/content/el-5-la-usac-una-sentencia-de-la-cc-que-puede-cambiarlo-todo#:~:text=1,El%205%20%25%20a%20la%20USAC%3A%20una%20sentencia%20de%20la%20C,la%20baja%20inversi%C3%B3n%20en%20educaci%C3%B3n>.

DALMASSO, S. (2018, Marzo 23). Huelga con Dolores. En: <https://www.plazapublica.com.gt/content/huelga-con-dolores>.

DIARIO LA HORA (2017, Agosto 31). Lenina García es la primera secretaria electa de la AEU. En: <https://lahora.gt/lenina-garcia-es-la-primera-secretaria-electa-de-la-aeu/>.

DIVISIÓN DE PUBLICIDAD E INFORMACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA (2020, Febrero 29). USAC debate sobre presupuesto. En: <https://soy.usac.edu.gt/?p=10885>.

DIVISIÓN DE PUBLICIDAD E INFORMACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA (2020, Marzo 15). Nuevas medidas adoptadas por el CSU, ante la emergencia global del COVID19. En: <https://soy.usac.edu.gt/?p=11279>.

LOZANO, E. (2019, Abril 9). El verdadero sentido de la Huelga de Dolores. En: <https://soy.usac.edu.gt/?p=5516>.

LOZANO, E. (2019, Noviembre 4). Congreso pretende recortar el presupuesto de la USAC para 2020. En: <https://soy.usac.edu.gt/?p=9532>.

LOZANO, E. (2019, Noviembre 11). USAC vuelve a afrontar crisis financiera por falta de presupuesto. En: <https://soy.usac.edu.gt/?p=9630>.

MONTERROSO, J. (2017, Julio 27). Autonomía universitaria y libertad de cátedra. En: <https://lahora.gt/autonomia-universitaria-libertad-catedra/>.

RAMOS, J. (2019, Agosto 2). Estudiante denuncia haber sufrido de discriminación en dependencia de la Usac. En:

<https://www.publineas.gt/gt/noticias/2019/08/02/guatemala-usac-denuncia-discriminacion.html>.

RIVAS, N. (2016, Octubre 21). El derecho a la educación y el derecho humano de libertad académica. En: <http://aulaabiertavenezuela.org/index.php/2016/10/21/el-derecho-a-la-educacion-y-el-principio-de-libertad-academica/>.

SLOWING, K. (2018, Noviembre 7). Usac: Más presupuesto y más transparencia. En: <https://www.prensalibre.com/opinion/usac-mas-presupuesto-y-mas-transparencia/>.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA (2020). La USAC demanda aporte constitucional. Periódico de la USAC. En: <http://soy.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2020/03/Edicon-290-para-la-WEB.pdf>.

Presentación

Este capítulo está dirigido a revisar la legislación que regula el derecho a la libertad académica y autonomía universitaria en la República de Panamá, y asimismo ofrecer una visión general de la situación sobre la libertad académica y otros derechos humanos vinculados a la educación superior en Panamá; verificando el respeto y garantía por parte del Estado panameño de estos derechos, especialmente tomando en consideración los criterios establecidos en el Informe de la Relatoría especial para la libertad de opinión y de expresión de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión en el contexto de la libertad académica (2020).

Para tales fines, el investigador parte de la Constitución Política de Panamá (1972), los principales cuerpos normativos que regulan la educación superior, como la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá (2005), y algunos casos históricos recogidos en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia panameña. El desarrollo de la investigación se llevó a cabo bajo una metodología de tipo documental, recolectando la información de fuentes como la ley vigente, jurisprudencia y doctrina; así como entrevistas sobre testimonios, notas de prensa, reportajes.

Durante la investigación se observó que en el ordenamiento jurídico panameño se reconoce tácitamente el derecho a la libertad académica, al establecer en su Constitución Política (1972) expresamente algunos atributos contenidos en la libertad académica, como la libertad de enseñanza y la libertad de cátedra. A pesar de ello, se evidenció en el Estado panameño (siendo un país democrático) la perpetración de graves vulneraciones a los derechos humanos de la comunidad universitaria, enmarcándose dentro de los patrones violatorios de la libertad académica existentes en contextos autoritarios de Latinoamérica como la criminalización de la protesta de universitarios, recortes presupuestarios de las universidades, represalias contra universitarios en razón de su quehacer académico.

* Abogado *Cum Laude* de la Universidad Rafael Urdaneta (2019). Investigador de Aula Abierta. Diplomado en Derechos Humanos de la Comunidad Universitaria becado por la Red Universitaria por los Derechos Humanos (Venezuela, 2020).

Así como también se documentaron graves represalias contra académicos que se han mostrado críticos en la discusión sobre asuntos públicos; expulsión, despidos arbitrarios y otras retaliaciones como prácticas de discriminación por motivos políticos; y limitaciones contra la autonomía universitaria a través de la imposición de marcos normativos restrictivos.

1. Contexto general: Universidades y democracia en Panamá.

La República de Panamá se concibe como un Estado soberano e independiente con un gobierno unitario, republicano, democrático y representativo, desde el artículo primero de su Constitución política vigente (1972). Para realizar un diagnóstico general de la libertad académica en el Estado panameño, es conveniente revisar el contexto jurídico-político en el que se desenvuelven los derechos humanos en una determinada sociedad, entendiendo que la libertad académica ha sido considerada como termómetro de las democracias en virtud de su estrecha vinculación, tal como lo han señalado distintos pronunciamientos de órganos internacionales de protección de derechos humanos¹⁵⁹.

En mayo de 2019, se celebró la sexta elección general en Panamá, desde el restablecimiento de la democracia en 1989¹⁶⁰, donde los panameños escogieron a Laurentino Cortizo Cohen como presidente de la República¹⁶¹. Según el Índice de Democracia 2020 elaborado por *The Economist*¹⁶², que anualmente ofrece un análisis del estado de la democracia en el mundo, en el 2020 calificó a la República de Panamá como la cuarta democracia en América Latina y el Caribe (por detrás de Uruguay, Chile y Costa Rica, respectivamente) y ocupa el lugar número 40 de los 167 países estudiados en el informe.

En el referido Índice de 2020, Panamá obtuvo un total de 7,18 puntos, lo que ubica al país dentro de la categoría de países considerados como “democracias defectuosas” o “democracias imperfectas”. Incluso, en comparación al año 2019 (7,05 puntos), donde

¹⁵⁹ La Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su III Informe Anual emitido el 20 de febrero de 2020, destacó las violaciones a la libertad académica como uno de los temas más preocupantes para el mandato durante 2019. Además, se señaló la importancia del rol de las universidades como centros de pensamiento crítico y académico para el fortalecimiento de la democracia. Véase párrafo 672 <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019REDESCA-es.pdf>

Véase también el Informe: “Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión en el contexto de la libertad académica”. Relatoría Especial de Naciones Unidas para la Libertad de opinión y de expresión (2020). “Sin libertad académica, todas las sociedades pierden uno de los elementos esenciales del autogobierno democrático: la capacidad de autorreflexión, de generación de conocimientos y del empeño constante en mejorar la vida de las personas y las condiciones sociales” En párrafo 54 <https://undocs.org/es/A/75/261>

¹⁶⁰ Gordón, Ismael (2014). Una segunda oportunidad para la democracia. Véase <https://www.laestrella.com.pa/nacional/140817/segunda-democracia-oportunidad>

¹⁶¹ Cogley, Flor. (2019). Proclaman a Nito Cortizo como presidente electo de Panamá. Véase https://www.prensa.com/politica/isto-proclamacion-Nito-Cortizo_0_5301219849.html

¹⁶² El mencionado Índice de Democracia de 2020 revisa distintos indicadores que se agrupan en cinco categorías diferentes: procesos electorales y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política. Véase Democracy Index 2020 In sickness and in health? A report by The Economist Intelligence Unit. https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/democracy-index-2020.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAF7wyc8EvTwtEouEq7z_DzUp585TIUzXl8_4s9vL43vn0QuM8xNmnuBVPZpv0lPHWl09rgyl778rhN9UK6qPaaDu5t1SledRxOu0KF-t_nCWY

ocupó el puesto 46 a nivel mundial y el sexto lugar de Latinoamérica y el Caribe, obtuvo un progreso considerable en el 2020 al aumentar su promedio en las categorías de funcionamiento de gobierno y participación política.

Ahora bien, al observar el Índice de Libertad Académica¹⁶³ del año 2020, Panamá tiene una puntuación de 0.9 en una escala de menor a mayor (0-1), que incluye indicadores como: libertad para investigar y enseñar, libertad de intercambio y difusión académica, autonomía institucional, integridad del campus universitario, libertad de expresión académica y cultural. Por lo cual, en términos cuantitativos, la situación de la libertad académica en Panamá posee las condiciones necesarias para el buen desarrollo de este derecho.

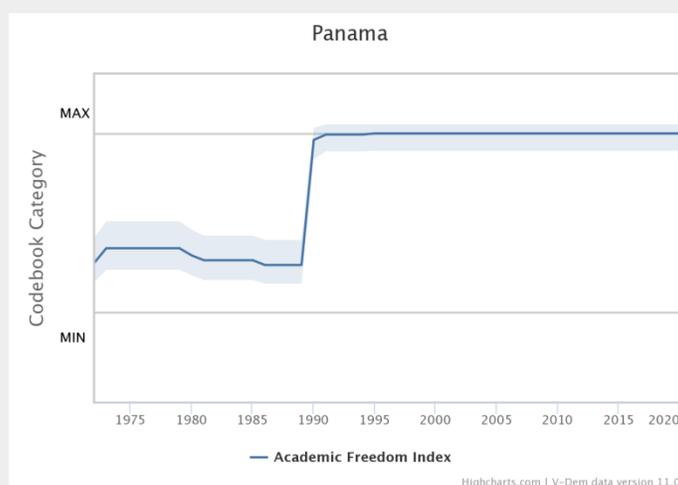


Imagen 1. Escala de Libertad Académica en Panamá desde 1972 hasta 2020. Fuente: V-Dem Institute (2020).

A pesar de ello, Panamá se enfrenta a la realidad Latinoamericana donde existe una cultura política débil, una profunda desigualdad social y económica, la falta de institucionalidad que dificulta garantizar el Estado de Derecho, y constantes problemas de corrupción¹⁶⁴, lo cual termina afectando la democracia y el ejercicio de derechos humanos como la libertad académica. Cabe señalar que, según el informe presentado en noviembre de 2018 por el Banco Mundial, Panamá es el cuarto país en América Latina con mayor deserción estudiantil en las universidades, el cual corresponde a un 30% de la población estudiantil que deserta la universidad en Panamá¹⁶⁵.

En el caso particular de las universidades, Bosco (2017) señala que el aporte financiero a la investigación y desarrollo es precario, por lo que el gobierno debe realizar

¹⁶³ V-Dem Institute (2020). "Academic Freedom Index". Véase <https://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/>

¹⁶⁴ Bosco, Juan. (2017). Autonomía Universitaria en el Siglo XXI. Véase <https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/171130/xxi-siglo-autonomia-universitaria>

¹⁶⁵ De Los Ríos, Yanissel. (2019). Deserción universitaria en Panamá. Véase https://www.prensa.com/opinion/Desercion-universitaria-Panama_0_5416708342.html#:~:text=Seg%C3%BAn%20el%20informe%20presentado%20en,que%20deserta%20en%20nuestro%20pa%C3%ADs

una revisión de los criterios y políticas de asignación de recursos a las Universidades¹⁶⁶, en razón de que éstas generan el conocimiento nuevo e innovador para resolver problemas de la sociedad, así lo ha establecido la Declaración Mundial de Educación Superior de la UNESCO (1998)¹⁶⁷ “las universidades tienen la responsabilidad de opinar sobre los problemas éticos, sociales, culturales y políticos con total autonomía y plena responsabilidad, porque están provistas de autoridad intelectual, que la sociedad necesita para ayudarla a reflexionar, comprender y actuar”.

Para el año 2021, en Panamá existen cinco universidades oficiales y autónomas, a saber: 1) la Universidad de Panamá (UP), creada mediante Decreto 29 de 29 de mayo de 1935; la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), creada mediante Ley 18 de 13 de agosto de 1981; la Universidad Nacional Autónoma de Chiriquí (UNACHI), creada mediante Ley 26 de 30 de agosto de 1994; la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), creada mediante Ley 40 de 18 de noviembre de 1997; y 5) la Universidad Marítima de Panamá (UMIP), creada mediante Ley 40 de 1 de diciembre de 2005. Corresponde en este capítulo estudiar con detenimiento la situación que viven las universidades en la República panameña, en cuanto a su autonomía universitaria, y la libertad académica de sus miembros.

2. Derecho a la libertad académica en la educación superior según la normativa nacional y la jurisprudencia de la República de Panamá

Siendo el principal objeto de esta investigación ofrecer un panorama general del derecho a la libertad académica en la República de Panamá, es menester revisar el desarrollo de este derecho desde el plano normativo y jurisprudencial, partiendo de sus antecedentes históricos en el Derecho panameño, hasta su marco normativo vigente en la actualidad.

2.1. Marco Normativo de la educación superior y la libertad académica: antecedentes históricos, nociones conceptuales y regulación legal en Panamá.

Para revisar la normativa sobre educación superior y libertad académica en la legislación panameña, es importante precisar que la República de Panamá, hasta el momento de la realización de este capítulo, ha tenido cuatro constituciones: 1904, 1941, 1946 y 1972. La República panameña aprobó su primera Constitución Política el 13 de febrero de 1904, haciendo referencia a la instrucción pública en su artículo 133 señalando “La instrucción primaria será obligatoria, y la pública gratuita. Habrá escuelas de artes y oficios y establecimientos de enseñanza secundaria y profesional, a cargo de la Nación”.

¹⁶⁶ Bosco, Juan. (2017). Autonomía Universitaria en el Siglo XXI. Véase <https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/171130/xxi-siglo-autonomia-universitaria>

¹⁶⁷ UNESCO (1998). Declaración Mundial de Educación Superior. Véase <https://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/article/view/171/162>

Siguiendo las ideas de Ceville (2003), a nivel constitucional se reguló la educación superior, sin embargo, no establecía políticas, estrategias, ni instalaciones adecuadas, siendo la intervención oficial casi total en los aspectos financieros, administrativos y docentes.

La segunda Constitución Política se aprobó el 2 de enero de 1941, en materia de educación superior, de forma concisa estableció en el artículo 57 "El reconocimiento de títulos profesionales académicos corresponde al Estado". Mientras que, la tercera Constitución Política, del 1 de marzo de 1946, reguló con mayor atención el tema de la educación superior y de modo particular, a la educación universitaria oficial (Ceville, 2003).

Más adelante en 1972, se aprobó la cuarta Constitución Política de Panamá (vigente hasta la actualidad siendo reformada en 1978, 1983, 1994 y 2004). De acuerdo con Pineda (2020), dicha Constitución desarrolló los derechos sociales y económicos contenidos en la Constitución de 1946. Entre las modificaciones, se encuentra que la regulación constitucional de la Universidad de Panamá, en la Constitución de 1972, se da dentro del Título III de los Derechos y Deberes Individuales y Sociales en el Capítulo 5° denominado "Educación", específicamente en los artículos 97 a 99. A diferencia de la Constitución de 1946, que colocaba a la educación (incluida la universitaria) en un capítulo denominado "Cultura Nacional".

Es conveniente señalar que, la Constitución Política vigente (1972) reconoce tácitamente la libertad académica, al establecer expresamente algunos atributos contenidos en el derecho de la libertad académica. Específicamente, en el primer aparte del artículo 94 consagra la libertad de enseñanza, en los siguientes términos:

Se garantiza la libertad de enseñanza y se reconoce el derecho de crear centros docentes particulares con sujeción a la Ley. El Estado podrá intervenir en los establecimientos docentes particulares para que se cumplan en ellos los fines nacionales y sociales de la cultura y la formación intelectual, moral, cívica y física de los educandos (...).

Mientras que, el artículo 105 *eiusdem* estipula el reconocimiento de la libertad de cátedra, señalando "Se reconoce la libertad de cátedra sin otras limitaciones que las que, por razones de orden público, establezca el Estatuto Universitario". Sin embargo, es necesario distinguir la libertad de cátedra de la libertad académica, tal como lo ha señalado Gómez (2020:34):

Libertad académica y libertad de cátedra, aunque se relacionan, no son lo mismo. La vinculación entre ambas podría describirse como de género

-libertad académica- a especie *-libertad de cátedra-*, estando la libertad de cátedra contenida dentro del ámbito protegido por la libertad académica. Reducir la libertad académica a la de “cátedra” implica disminuir la amplitud de su contenido, olvidando que protege la producción, discusión y diseminación del conocimiento científico y a los actores involucrados, no sólo dentro del aula de clase, sino fuera de ella.

De igual forma, Ríos (1984:326) resalta la amplitud de la libertad académica sobre la libertad de cátedra, distinguiendo que la libertad de cátedra “Es sólo prerrogativa de los docentes y de los investigadores”, mientras que la libertad académica “Es también un derecho-responsabilidad de los estudiantes, que el Estado, los docentes y el sistema universitarios tienen el deber de respetar”.

Sobre el contenido de la libertad académica, diversos doctrinarios se han pronunciado al respecto, entre ellos Bernasconi citado por Gómez et al (2020:15), planteando “Los profesores, que son quienes las llevan a cabo, gocen de libertad para investigar y para enseñar, y los estudiantes también la tengan, tanto para aprender como para investigar (si participan de esa actividad)”.

Por su parte, Ríos (1984:329) hace referencia a la libertad académica concibiéndola como:

La facultad que tienen los docentes e investigadores de profesar -sea mediante la enseñanza, la exposición, la investigación o el análisis- todas las hipótesis, las teorías alternativas, las doctrinas o las escuelas existentes sobre una determinada materia, así como el derecho de los estudiantes para adherir a aquella opinión, tendencia o idea que consideren verdadera o más probable, aunque no sean las que su maestro profesora, o para no adherir a ninguna y expresar las propias.

A partir de allí se desprende que, la libertad académica en el sistema jurídico panameño posee rango constitucional, por cuanto se han consagrado en la Constitución Política vigente (1972) los derechos implícitos en ella (libertad de enseñanza y libertad de cátedra), debiendo otorgarse protección por el Estado, y garantizar las condiciones idóneas para su pleno ejercicio.

Sobre este punto, conviene traer a colación que la Relatoría Especial para la Libertad de opinión y de expresión de Naciones Unidas (2020) ha señalado que la libertad académica incluye la libertad como miembros de las comunidades académicas (profesores, estudiantes, académicos) o en sus propios empeños, de llevar a cabo

actividades que impliquen el descubrimiento y la transmisión de información e ideas, con la protección integral del derecho de los derechos humanos¹⁶⁸.

A pesar de ello, hasta el año 2021, la libertad académica carece de un marco internacional de derechos humanos que regule de forma expresa y exclusiva este derecho. Si bien, varios pronunciamientos e instrumentos internacionales emitidos tanto por parte del Sistema de Protección Universal como Interamericano de Derechos Humanos, han reconocido la libertad académica como un derecho autónomo e independiente, aún no se ha desarrollado ampliamente su contenido.

Algunas de las disposiciones que promueven expresamente los derechos vinculados a la libertad académica se encuentran dispuestas en instrumentos internacionales firmados y ratificados por la República de Panamá, tales como el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)¹⁶⁹, los artículos 13¹⁷⁰ y 15¹⁷¹ del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros¹⁷².

Específicamente, en el caso panameño, teniendo en cuenta que la última modificación constitucional es del año 1972, y que el contenido que regula la educación universitaria en su gran mayoría es similar a las disposiciones de la Constitución de 1946, su regulación queda desfasada, puesto que es un texto normativo con más de 70 años de vigencia. Para el año 2021, las instituciones de educación superior panameña se

¹⁶⁸ Relatoría Especial de Naciones Unidas para la Libertad de opinión y de expresión (2020). Informe: Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión en el contexto de la libertad académica. Véase <https://undocs.org/es/A/75/261>.

¹⁶⁹ **Artículo 26.-** "1. Toda persona tiene derecho a la educación. (...) La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales ..."

¹⁷⁰ **Artículo 13.-** "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales..."

¹⁷¹ **Artículo 15.-** "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a: (...) b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora. 2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura. 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora..."

¹⁷² El artículo 19 en su numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, refuerza la protección del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, consagrando la protección del derecho de toda persona a expresar opiniones sin injerencias.

Véase artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948). "Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio".

Véase también Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (1999) en su párrafo 39. Señala que la libertad académica comprende la libertad del individuo para expresar libremente sus opiniones sobre la institución o el sistema en el que trabaja, para desempeñar sus funciones sin discriminación ni miedo a la represión del Estado o cualquier otra institución, de participar en organismos académicos profesionales o representativos y de disfrutar de todos los derechos humanos reconocidos internacionalmente que se apliquen a los demás habitantes del mismo territorio. En <https://www.es.cr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-13-derecho-educacion-articulo-13>

Véase también la recomendación de 1997 de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. "Poder opinar sobre los problemas éticos, culturales y sociales, con total autonomía y plena responsabilidad, por estar provistos de una especie de autoridad intelectual que la sociedad necesita para ayudarla a reflexionar, comprender y actuar; disfrutar plenamente de su libertad académica y autonomía, concebidas como un conjunto de derechos y obligaciones siendo al mismo tiempo plenamente responsables para con la sociedad y rindiéndole cuentas; aportar su contribución a la definición y tratamiento de los problemas que afectan al bienestar de las comunidades, las naciones y la sociedad mundial." En https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000113878_spa

encuentran en un contexto político, económico, social, muy distinto al de la época de entrada en vigencia de la Constitución Política.

En razón de ello, resulta necesario adaptar el contenido constitucional que regula la educación superior y sus instituciones en el Estado panameño, reformando las disposiciones correspondientes, en concordancia con las normas y pronunciamientos internacionales en la materia referidos previamente, en aras de garantizar el pleno ejercicio de la libertad académica y derechos universitarios requeridos en las sociedades democráticas.

3. Autonomía Universitaria en la República de Panamá

La autonomía universitaria es un elemento esencial para garantizar las libertades vinculadas a la investigación, enseñanza, aprendizaje, y otros derechos humanos protegidos por la libertad académica de los miembros de la comunidad universitaria. Más propiamente, consiste en una “relación de medio a fin” entre la autonomía universitaria y la libertad académica, tal como lo ha señalado Bernasconi citado por Faría y Velazco (2020:87):

La relación entre la libertad académica y la autonomía es una de medio a fin, en el sentido de que la autonomía es un medio para la protección de la libertad intelectual. La libertad académica no se da de modo abstracto sino que se encarna en los individuos que buscan la verdad y transmiten sus hallazgos, y se estructura en organizaciones, denominadas universidades, que los albergan y les proporcionan sus medios de producción, cultivo, transmisión y aplicación del saber. La autonomía brinda, entonces, una esfera de protección a esos individuos y a las organizaciones en que trabajan, de modo de que exista una razonable garantía de que esa necesaria libertad se mantendrá esencialmente inalterada).

En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en su recomendación de 1997 afirma que la autonomía universitaria es “un requisito necesario para garantizar el adecuado desempeño de las funciones encomendadas al personal docente y las instituciones de enseñanza superior”¹⁷³.

En virtud de esta estrecha vinculación, es fundamental para esta investigación revisar el desarrollo de la autonomía universitaria a nivel normativo y jurisprudencial en el Derecho panameño, donde se encuentra regulada por la Constitución Política (1972), en

¹⁷³ Véase párrafo 22 k). En https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000113878_spa

la Ley 24 de 14 de julio de 2005 de la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá, y el Estatuto de la Universidad de Panamá.

Para ello, se revisó brevemente sus antecedentes históricos, partiendo de su precedente más directo, el Decreto No. 720 de 17 de noviembre de 1943, en el cual se le otorgó un régimen de autonomía parcial a la Universidad de Panamá, luego de los reclamos exigiendo autonomía universitaria y estabilidad del profesorado, por parte de los estudiantes, motivados por el despido de dos profesores universitarios en los años 1942 y 1943. (García, 2008).

Es importante resaltar que el desarrollo histórico de la autonomía universitaria en Panamá, desde su inicio ha sido una conquista de las distintas generaciones de universitarios que emprendieron la lucha por garantizar las libertades de la comunidad universitaria-académica y preservar su institucionalidad, llegando a restablecer el principio autonómico de la Universidad de Panamá, con la Ley 11 del 8 de junio de 1981, producto de las exigencias de los universitarios tras la marcada intervención en las decisiones y asuntos universitarios por parte del régimen militar entre 1969 y 1981¹⁷⁴.

Sin embargo, continuaron las intervenciones del Estado contra la universidad, afectada por decisión de la Corte Suprema de Justicia e intervenciones policiales durante 1998¹⁷⁵. Este escenario llevó a promulgar una nueva ley universitaria, específicamente la Ley No. 24 de 14 de julio de 2005, cuyo texto fue consultado en un plebiscito por la comunidad universitaria, y posteriormente aprobado por la Asamblea de Diputados panameña. Esta nueva ley, entre otras disposiciones, reconocía la función “crítica” de la Universidad de Panamá. También establece las potestades de autonomía y cogobierno; además de las bases necesarias para garantizar una educación superior que permita igualdad en el acceso, calidad, pertinencia, renovación continua y diversificación. (García, 2008).

A nivel constitucional, cabe señalar que desde 1935 se fundó la Universidad de Panamá, pero, de acuerdo con Pineda (2020), ello no significó que se le reconociera su

¹⁷⁴ Entre 1969 y 1981, durante el paréntesis que abrió el gobierno militar, la Universidad de Panamá se rigió por normas más centralistas. El Decreto de Gabinete 144 de 3 de junio de 1969, al iniciarse el llamado proceso revolucionario encabezado por Omar Torrijos (o la dictadura militar, según otros) permitió al Ejecutivo intervenir directamente en las decisiones del máximo órgano de gobierno de la Universidad de Panamá. Se trata de un periodo controvertido que aún genera polémicas. Algunos autonomistas aducen que la intervención del gobierno de ese entonces en los asuntos universitarios afectó la estabilidad del cuerpo docente, constriñó la libertad de cátedra, de expresión y de organización al prohibir la actividad política, introducir normas disciplinarias extremas en los estatutos y crear un “Cuerpo de Seguridad” supeditado a la inteligencia militar, amen de reducir ostensiblemente la participación de estudiantes y docentes en los órganos de gobierno. Los sectores involucrados en las tareas de gobierno, muchos de ellos con trayectoria reformista y autonomista, aducen que estas medidas eran indispensables para llevar a feliz término una negociación con Estados Unidos que permitiera a Panamá recuperar el Canal y sus áreas adyacentes, es decir, la soberanía sobre todo su territorio. Véase García (2008). En defensa de la autonomía universitaria. Universidades, núm. 36, enero-abril, 2008, pp. 47-54. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37312909005>

¹⁷⁵ El peligro intervencionista era real. En 1998, el gobierno de turno, haciéndose eco de las posiciones del Banco Mundial, consideró a la educación superior *no prioritaria* y, por tal razón, amenazó con disminuir el presupuesto asignado a la Universidad de Panamá, aprovechándose de un fallo de la Corte Suprema de Justicia que declaró inconstitucional el artículo de la Ley Universitaria que prohibía que estas partidas fueran inferiores a las del año anterior. Asimismo, ordenó la intervención policial en los predios universitarios, en diciembre del mismo año. Véase García (2008). En defensa de la autonomía universitaria. Universidades, núm. 36, enero-abril, 2008, pp. 47-54. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37312909005>

autonomía, por lo que la Constitución de 1941, no introduce reglamentación específica sobre la educación superior. En este sentido, la constitución de 1946 constituye un hito en el desarrollo de la regulación constitucional de la autonomía universitaria, ya que por primera vez se incluyó la regulación constitucional de la Universidad de Panamá.

Siguiendo las ideas de Pineda (2020), la Constitución de 1972 trata la regulación de la educación universitaria de manera casi exactamente igual a la Constitución de 1946, cuya vigencia en la materia se mantiene hasta la actualidad. A pesar de la existencia de una nueva constitución, la misma no modificó la regulación universitaria, ni a la autonomía del mismo.

3.1. Constitución de la República de Panamá (1972)

Desde la Constitución Política de 1946 se reguló la autonomía universitaria en el ámbito administrativo, académico y económico, dotando a la Universidad de Panamá de patrimonio propio, y estableciendo su derecho de administrarlo. En la Constitución Política vigente (1972) se consagró en el artículo 103 la autonomía universitaria en iguales términos:

La Universidad Oficial de la República es autónoma. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Tiene facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la Ley. Incluirá en sus actividades el estudio de los problemas nacionales así como la difusión de la cultura nacional. Se dará igual importancia a la educación universitaria impartida en Centros Regionales que a la otorgada en la capital.

De igual forma, en el artículo 104 reconoce la autonomía económica de las universidades indicando “Para hacer efectiva la autonomía económica de la Universidad, el Estado la dotará de lo indispensable para su instalación, funcionamiento y desarrollo futuro, así como del patrimonio de que trata el artículo anterior y de los medios necesarios para acrecentarlo”.

Por ende, a nivel constitucional, las universidades en Panamá son autónomas, gozan de personalidad jurídica, con patrimonio propio y el derecho de administrarlo, manejando sus recursos y fondos propios de autogestión. Asimismo, se reconoce la libertad de cátedra, y le otorga la facultad para organizar sus planes de estudios, gestiones académicas; y para designar y separar a su personal de conformidad con la ley, estableciendo sus formas de gobierno por su propia ley, estatutos, reglamentos y normas.

3.2. Legislación panameña

Ahora bien, a nivel legislativo, el principal cuerpo normativo que regula la educación superior en la República panameña es la Ley orgánica de la Universidad de Panamá (Ley 24 de 14 de julio de 2005). Desde el primer artículo *eiusdem* reconoce la autonomía de la universidad oficial, estableciendo que:

La Universidad de Panamá, como universidad oficial de la República, tiene carácter popular; está al servicio de la nación panameña, sin distinción de ninguna clase, y **posee un régimen de autonomía consagrado en la Constitución Política de la República de Panamá, con personería jurídica y patrimonio propio**. Está inspirada en los más altos valores humanos y dedicada a la generación y difusión del conocimiento, la investigación, la formación integral, científica, tecnológica y humanística, dentro del marco de la excelencia académica, con actitud crítica y productiva. (Resaltado propio)

Mientras que, el artículo 3 *eiusdem* regula el alcance de la autonomía universitaria estableciendo lo siguiente:

La autonomía garantiza a la Universidad de Panamá la libertad de cátedra, su gestión académica, administrativa, financiera, económica y patrimonial; la inviolabilidad de sus predios; su autorreglamentación, el manejo de los recursos presupuestarios, los fondos propios de autogestión y el derecho a autogobernarse. La Universidad tiene facultad para organizar sus estudios, así como para designar y separar a su personal en la forma que se indique en esta Ley y en el Estatuto Universitario.

Las disposiciones citadas consagran la importancia que tiene la autonomía universitaria para las instituciones de educación superior en el marco de la investigación, la difusión del conocimiento, la formación integral, científica, tecnológica y humanística. Asimismo, establece la inviolabilidad del recinto universitario, y reconoce su personalidad jurídica y patrimonio propio, en los mismos términos de la Constitución Política panameña (1972).

En este sentido, el Estatuto de la Universidad de Panamá (2005), que viene a reglamentar el contenido de la Ley Orgánica, amplía la definición de la autonomía universitaria en sus artículos 1, 4 y 5¹⁷⁶, en concordancia a lo indicado en la Ley Orgánica

¹⁷⁶ Artículo 1. La Universidad de Panamá, como universidad oficial de la República, tiene carácter popular, está al servicio de la nación panameña y, en atención a la autonomía que le confieren la Constitución Política de la República y la Ley 24 de 2005, adopta el presente Estatuto Universitario.

de la Universidad (2005), mencionando, entre otras cosas, los atributos de la autonomía universitaria como la personalidad jurídica, patrimonio propio y su derecho de administrarlo, la facultad para organizar sus estudios, y para designar y remover su personal en la forma que determinan la Ley y su Estatuto.

3.3. Breves consideraciones sobre la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria en Panamá

Sobre la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) panameña ha establecido que es un derecho social fundamental, así lo ha señalado la sentencia del 19 de noviembre de 1993, bajo la ponencia del ex Magistrado Rodrigo Molina, criterio que ha sido reiterado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en fecha 28 de febrero de 2020¹⁷⁷, expediente 844-17:

En el caso de la Universidad de Panamá, por ser el que interesa, tiénese, entonces, que la autonomía universitaria vista dentro del ámbito del ordenamiento constitucional constituye un derecho social fundamental, el cual, precisamente, aparece consagrado en las normativas del Capítulo 5. 'EDUCACIÓN', del Título III de los 'DERECHOS Y DEBERES INDIVIDUALES Y SOCIALES', de la Carta Política.

Como consecuencia de esta afirmación, la referida sentencia continúa planteando que al ser un derecho social fundamental, las autoridades de la República se encuentran obligadas a garantizar el pleno ejercicio de la autonomía universitaria:

Al constituirse en un derecho social fundamental, surge entonces para las autoridades de la República, el deber de garantizar el ejercicio efectivo y eficaz de tal derecho, ya que de conformidad con lo establecido en el artículo 17 constitucional, éstas han sido instituidas para "asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley".

De esta forma, la doctrina de la Corte Constitucional panameña adopta uno de los

Artículo 4. La Universidad de Panamá es autónoma y cuenta con personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Tiene facultad para organizar sus estudios y para designar y separar su personal en la forma que determinan la Ley y el presente Estatuto.

Artículo 5. La autonomía de la Universidad de Panamá, consagrada en la Constitución Política y desarrollada en su Ley Orgánica, debe ser ejercida y defendida de conformidad con las disposiciones que la regulan.

La autonomía universitaria comprende la auto reglamentación, que es el derecho de la Institución de normar por su cuenta su organización y funcionamiento, mediante la aprobación y modificación de su Estatuto, reglamentos y acuerdos por los órganos de gobierno, según la materia o asunto de su competencia.

Los reglamentos universitarios serán generales y especiales. Son generales los que conciernan a toda la Institución y son especiales los que sólo afectan al personal académico, administrativo o a los estudiantes de una unidad académica o administrativa de la Universidad de Panamá.

¹⁷⁷ Corte Suprema de Justicia, Panamá. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 28 de febrero de 2020. Expediente 844-17. En <http://bd.organojudicial.gob.pa/scripts/dtSearch/dtisapi6.dll?cmd=getdoc&DocId=27785&Index=H%3a%5cdtsearch%5cUserData%5cindices%5fdts%5ctodo&HitCount=24&hits=aa7+aa8+b43+b44+c38+c39+f03+f04+f20+f21+f35+f36+f8a+f8b+108a+108b+1098+1099+10f6+10f7+11fc+11fd+1222+1223+&SearchForm=c%3a%5cinetpub%5cwwwroot%5cregistro%5fform%2ehhtml> Consultado el 10 de marzo de 2021.

criterios más innovadores sobre la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria, que la concibe como “derecho fundamental”, tomando la posición que similarmente han tomado órganos judiciales de otros Estados, así como el Tribunal Constitucional Español. De acuerdo con Velazco (2020:61)¹⁷⁸ “Reconoce a la autonomía universitaria como un derecho fundamental, que además no es absoluto, por tanto estará limitado a la igualdad y no discriminación, al acceso al estudio, docencia e investigación, lo cual vislumbra la relación con el derecho humano a la libertad académica”.

Asimismo, la Corte Constitucional Colombiana¹⁷⁹, asume esta posición sobre la naturaleza jurídica de la autonomía de las universidades, planteando que “(...) la Constitución colombiana consagra la autonomía universitaria como un derecho y una libertad, que se encuentra en la cúspide de las instituciones de educación superior” (Velazco, 2020:61).

Sin embargo, diversos sectores de la doctrina han tratado el punto sobre la naturaleza de la autonomía universitaria, por lo que existen tantas posiciones como autores que la han estudiado, y el concepto tomado va a depender de los hechos históricos de cada sistema jurídico. Por lo tanto, para esta investigación, el tratamiento jurídico que recibe la autonomía universitaria en la legislación panameña es la naturaleza de un derecho social fundamental.

4. Jurisprudencia panameña: Casos históricos vinculados a la libertad académica y autonomía universitaria

El Poder Judicial de la República de Panamá ha conocido de diversos casos vinculados a la libertad académica y autonomía universitaria, siendo revisados durante esta investigación algunas de las decisiones jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia panameña correspondientes a los años 2000 y 2021, que marcaron importantes precedentes en la materia.

4.1. Sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia (09/08/2000): Inconstitucionalidad de normas jurídicas que garantizan la suficiencia del presupuesto asignado a las universidades oficiales de Panamá.

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 9 de agosto del año 2000¹⁸⁰ declaró inconstitucional la frase

¹⁷⁸ Velazco, Karla (2020). Capítulo II. Autonomía universitaria y libertad académica: Una relación de medio a fin. Derecho a la libertad académica en Latinoamérica (Volumen I). Véase http://derechosuniversitarios.org/wp-content/uploads/2021/02/Libro_Libertad_Academica_LATAM_2020-.pdf

¹⁷⁹ Corte Constitucional de Colombia. 1992. Sentencia T-492. Caso: Harold Humberto Sarmiento Ramírez contra la Fundación “Universidad Externado de Colombia”.

¹⁸⁰ Véase <https://vlex.com.pa/vid/inconstitucionalidad-tercera-laboral-31645927>

referida al presupuesto anual asignado por la Asamblea Legislativa "No podrá ser inferior al monto total de las partidas del año anterior" establecida en el numeral 1 del artículo 63 de la Ley No. 11 de la Universidad de Panamá (1981), entre otros argumentos, la Sala fundamentó su decisión principalmente en lo siguiente:

(...) Según las frases en las disposiciones legales a las que hacemos referencia, la Asamblea Legislativa se vería impedida para reducir o modificar las partidas asignadas a las referidas instituciones pese a que los ingresos del Estado presenten un déficit crónico o endémico, que produzca consecuencias nocivas en el desarrollo económico del país. Las normas que contienen las frases cuya inconstitucionalidad se demanda, desconocen la facultad que tiene la Asamblea Legislativa de eliminar, reducir o modificar las partidas de los egresos previstos en el Proyecto de Presupuesto, además de la facultad de preservación del equilibrio financiero, que en muchas ocasiones conlleva la reducción de partidas con la finalidad de su sostenimiento.

La Sala declaró la inconstitucionalidad de la mencionada frase, similar a la expresión sobre el presupuesto anual "...el cual no podrá ser inferior al del año anterior..." de la Ley No. 7 de la Defensoría del Pueblo (1997), por cuanto vulneraba los artículos 264 y 268 de la Constitución Política de Panamá (1972), que establecen la atribución al Poder Ejecutivo de elaborar el Proyecto de Presupuesto General del Estado y, el Legislativo, su examen, modificación, rechazo o aprobación, pudiendo eliminar o reducir las partidas de los egresos previstos en el proyecto de Presupuesto (Panamá América, 2000).

Sin embargo, la Sala en su decisión omitió observar los artículos de la Constitución Política vigente (1972) referidos a la autonomía universitaria y, particularmente, a la autonomía financiera que posee la universidad oficial¹⁸¹, la cual se encuentra dispuesta en el artículo 100 de la Constitución Política, señalando el deber del Estado de dotar de lo indispensable para la instalación, funcionamiento y desarrollo futuro de la universidad, así como de su patrimonio y de los medios necesarios para acrecentarlo; en concordancia con el artículo 63, numeral 1, de la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá (1981).

Así mismo, el voto salvado de la Magistrada Graciela Dixon disiente de la decisión emitida por la Sala, estableciendo:

(...) la autonomía económica que consagra el artículo 99 y desarrolla el artículo 100 de la Constitución, debe ser respetada. Considerar que la frase "... el cual no podrá ser inferior al monto total de las partidas del año anterior..." contenida en el numeral 1 del artículo 63 de la Ley 11 de

¹⁸¹ Panamá América (2000). Autonomía universitaria en entredicho por fallo de la Corte. Véase <https://www.panamaamerica.com.pa/opinion/autonomia-universitaria-en-entredicho-por-fallo-de-la-corte-47015>

10 de junio de 1981, es inconstitucional, constituye una inadecuada interpretación de la Constitución y la propia ley, ya que ello conduce, a mi criterio, a apartarse del Principio de Universalidad en la interpretación de las normas constitucionales, en perjuicio de las regulaciones específicas y la protección que las mismas otorgan a la Universidad de Panamá.

De allí se desprende que la Sala ha atentado en contra de la autonomía económica de las universidades panameñas, mediante la inobservancia de las disposiciones constitucionales que otorgan protección a la universidad oficial, dirigidas a garantizar el cumplimiento de sus fines y atender sus necesidades de funcionamiento y desarrollo. Este fallo de la Corte coloca a la universidad en una precaria situación, puesto que no se encuentra expresamente la previsión legal que garantice que la partida presupuestaria solicitada por la universidad oficial sea suficiente para cubrir sus funciones académicas, comportando una vulneración a derechos humanos como el derecho a la educación de calidad y la libertad académica.

Lo anterior resulta contrario a normas internacionales que garantizan el derecho a la educación de calidad (como el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y otros) las cuales poseen rango constitucional en la legislación panameña de acuerdo al artículo 4 de la Constitución Política (1972) “La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional”.

4.2. Sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia (05/02/2021) declara inconstitucionalidad sobre la equiparación de educación con experiencia en el sector público.

En decisión de fecha 5 de febrero de 2021 emitida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) de Panamá se declaró la inconstitucionalidad de la Resolución No. 69 del 6 de agosto de 2019, pronunciándose sobre una Acción de Inconstitucionalidad presentada por representantes de la Universidad de Panamá en contra de dicha Resolución, que equiparaba la educación formal necesaria con la experiencia laboral previa dentro del Manual General de Clases Ocupacionales del

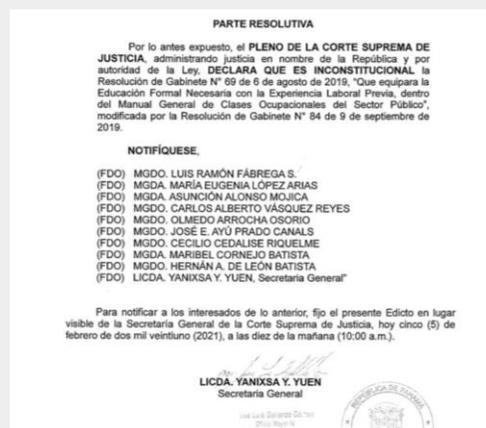


Imagen 2. Parte resolutiva de la decisión de 5 de febrero de 2021 de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Fuente: En segundos.

Sector Público, modificada por la Resolución de Gabinete No. 84 del 9 de septiembre de 2019¹⁸².

La referida Resolución implicaba que para ocupar alguna de las clases ocupacionales del sector público, según la cual bastaba con poseer uno de los dos requisitos mínimos para que el aspirante pueda optar el cargo, es decir, la educación formal necesaria o la experiencia laboral previa; por ende, aunque la persona no cuente con la educación formal necesaria, pero sí con la experiencia laboral previa, podrá ocupar el puesto de trabajo¹⁸³.

Posteriormente, se emitió la Resolución de Gabinete No. 84 de 9 de septiembre de 2019, en aclaratoria de la anterior, estableciendo que dicha equivalencia no se aplicará a profesiones reguladas por la Ley Especial y que se exige la idoneidad profesional para ejercerlas¹⁸⁴. Sin embargo, se estima que en Panamá existen aproximadamente 37 profesiones requieren su carácter de idoneidad, lo que implica que el resto de las 132 carreras que imparten las universidades quedarían en discrecionalidad de la Resolución No. 69.

En consecuencia, la Sala Tercera de la CSJ mediante decisión del 27 de septiembre de 2019¹⁸⁵ decretó cautelarmente la suspensión de los efectos de la Resolución No. 69 hasta tanto se resolviera el fondo del asunto, entre sus argumentos sostuvo:

En este contexto y sin hacer mayores confrontaciones entre el citado acto y las normas legales que se estiman violadas, este Tribunal es del criterio que la medida adoptada por el Consejo de Gabinete aparentemente pugna con el ordenamiento jurídico panameño, puesto que, para el ejercicio de determinadas profesiones u oficios en el sector público, bastará con la experiencia laboral previa, sin que sea necesario que la persona tenga algún nivel de educación formal. Ello, teniendo en cuenta que, desde nuestro máximo Estatuto Fundamental, se concibe a la educación como un derecho y un deber de todos los panameños; inclusive, se encomienda al Estado la organización, la dirección y la garantía de ese servicio público.

¹⁸² Arauz, Darys (2021). Pleno de la CSJ declara inconstitucional Resolución sobre experiencia laboral previa en el sector público. Véase <https://www.prensa.com/impresa/panorama/corte-pone-la-educacion-por-encima-de-la-experiencia-laboral/>

Véase también Bustamante, Aminta (2021). Corte Suprema pone la educación por encima de la experiencia laboral. En <https://www.prensa.com/impresa/panorama/corte-pone-la-educacion-por-encima-de-la-experiencia-laboral/>

¹⁸³ Berrío, Leoncio (2019). Apede rechaza resolución que equipara la experiencia laboral con la educación formal. Véase <https://elcapitalfinanciero.com/apede-rechaza-resolucion-que-equipara-la-experiencia-laboral-con-la-educacion-formal/>

¹⁸⁴ UP Informa (2019). Consejo Académico de la UP exige un diálogo y se une al clamor general de la derogación de la resolución 69 - 84. Véase <http://upinforma.com/nuevo/info.php?cat=noticias&id=4803>

¹⁸⁵ Corte Suprema de Justicia, Panamá. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 27 de septiembre de 2019. Expediente: 717-19. Véase <https://app.vlex.com/#vid/841326260>

A partir de allí se infiere que la equiparación del requisito mínimo de la educación formal con la experiencia laboral previa, para que una persona sea nombrada o ascendida a determinado cargo en el sector público, es una grave vulneración al derecho de libertad académica. La referida resolución No. 69 y la No. 84, al tener el carácter de acto administrativo sublegal, se anteponen a normas de rango constitucional (Artículo 91 y siguientes) que consagraban el deber del Estado de garantizar y promover la educación superior en Panamá, convirtiéndose según el contenido de las resoluciones en una alternativa para quienes trabajen o aspiren concursar por un cargo en la Administración Pública, en lugar de formarse académicamente.

Igualmente, ello representó un atentado contra la autonomía universitaria, al imponer los criterios para la reválida de títulos profesionales a las universidades, los cuales deben ser basados en criterios científicos y académicos, en ejercicio de las facultades de la autonomía académica, que consiste en “Elaborar con absoluta libertad los planes y programas de estudio de las carreras profesionales que ofrezca y programar, sin injerencia alguna, las investigaciones científicas que en ella se realicen” (Velazco, 64:2020).

La equivalencia de la experiencia laboral con un título profesional, mediante el referido acto, transgrede la autonomía universitaria en los términos establecidos en la Constitución Panameña (1972), según la cual “Sólo se reconocen los títulos académicos y profesionales expedidos por el Estado o autorizados por éste de acuerdo con la Ley...” (Artículo 99).

Con la vigencia de las referidas resoluciones, se desconocieron las disposiciones normativas referentes a aquellas profesiones que requieren de una regulación especial, ya establecida en las leyes de la República de Panamá. De igual forma, el Consejo de Gabinete carece de competencia para modificar las leyes, en concordancia con el artículo 36 de la Ley 38 sobre Procedimientos Administrativos (2000)¹⁸⁶. De igual forma, resulta en contravención de leyes que regulan la función pública, las cuales tienen como finalidad procurar que el ingreso al ejercicio de la carrera administrativa se haga mediante el cumplimiento de las funciones al servicio del Estado y los particulares.

¹⁸⁶ Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.



Imagen 3. Universitarios protestando de forma pacífica en rechazo a la Resolución No. 69 del 06/08/2019. Fuente: UP Informa Diario Digital.

de Profesores de la Universidad de Panamá (APUDEP), protestaron de manera pacífica en rechazo a las resoluciones¹⁸⁸. (UP Informa, 2019). Aunque, no fue hasta el 5 de febrero de 2021, cuando recientemente la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la CSJ panameña se pronunció sobre el fondo del asunto, declarando la inconstitucionalidad de la Resolución mediante sentencia.

5. Existencia de presiones políticas contra miembros de la comunidad universitaria. Casos en la República de Panamá.

Durante esta investigación se revisaron algunos casos sobre la existencia de presiones políticas en el ámbito de la educación superior en Panamá entre los años 2004 y 2021, encontrando situaciones violatorias al derecho a la libertad académica de los miembros de la comunidad universitaria, tales como presiones políticas, sanciones disciplinarias, destituciones del cargo docente, con el fin de hacer una aproximación general sobre este punto, se aplicó una encuesta a 23 estudiantes de distintas instituciones de educación superior panameñas como la Universidad de Panamá (UP), Universidad Santa María La Antigua (USMA), Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), Centro Regional Universitario de Colón (CRU-Colón), y la Universidad Latina de Panamá.

Se pudo observar en los resultados de la encuesta que el 56,5% (13 estudiantes) no considera que puede expresar libremente sus ideas y pensamientos sin temor a represalias por autoridades universitarias o gubernamentales, mientras que el 43,5% (10 estudiantes) sí¹⁸⁹.

¹⁸⁷ UP Informa (2019). Consejo Académico de la UP exige un dialogo y se une al clamor general de la derogación de la resolución 69 - 84. Véase <http://upinforma.com/nuevo/info.php?cat=noticias&id=4803>

Véase también ANPanamá (2019). Revuelo en Panamá por decreto que equipara experiencia con título universitario. En <https://anpanama.com/8859-Revuelo-en-Panamá-por-decreto-que-equipara-experiencia-con-título-universitario.note.aspx>

¹⁸⁸ Véase <http://upinforma.com/nuevo/info.php?cat=noticias&id=4823>

¹⁸⁹ Véase <https://forms.gle/CYp8kgWU3fBkbVqq9>

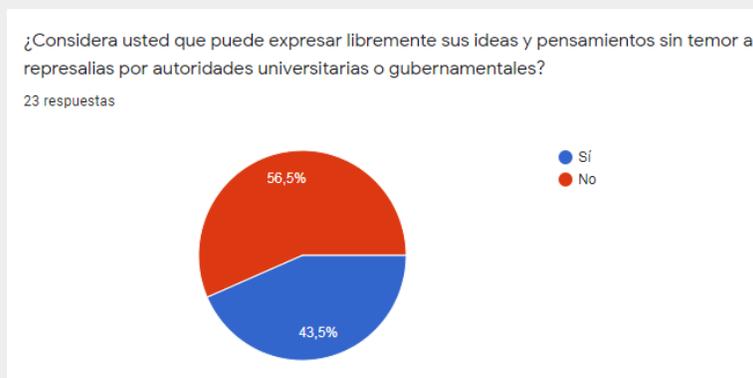


Imagen 4. Gráfico de resultados de la encuesta.
Fuente: Formulario de Google.

Sobre el derecho de expresar libremente las ideas y pensamientos sin temor a recibir represalias por autoridades universitarias o gubernamentales en la esfera de la educación superior panameña, de acuerdo con afirmaciones del profesor Emanuel Castro:

“(…) Hay una delgada línea entre lo que viene siendo la libertad de expresión del docente con las opiniones en contra de la propia universidad y el sistema en que se trabaja. No voy a decir que no se permiten las críticas, pero sí puedo decir que cuando se dan este tipo de críticas, efectivamente hay que tener mucho cuidado, porque si la crítica viene a afectar o digamos que la crítica es sobre cuestiones que no son ciertas, sino que son subjetividades del docente, el docente podría estar sometido a un proceso disciplinario”¹⁹⁰.

A continuación, se presentan algunos casos de sanciones, presiones políticas, y represalias como consecuencia de sus actividades académicas, o la expresión de ideas y opiniones en el ámbito universitario:

5.1. Procedimiento disciplinario y destitución del cargo docente de Miguel Antonio Bernal en la Universidad de Panamá.

Miguel Antonio Bernal es un abogado, constitucionalista, profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, quien ha sido víctima de represalias como sanciones disciplinarias, removido de su cargo, en razón de la denuncia de presuntas irregularidades y corrupción que se han presentado en la Universidad de Panamá. El Consejo Académico de la UP, en el año 2004, durante reunión acordó enviar a la comisión de disciplina el caso del profesor Bernal, por presuntas declaraciones brindadas

¹⁹⁰ Declaración en entrevista para la investigación de este Capítulo con el abogado Emanuel Castro, profesor de Derecho Internacional Público y de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá.

a los medios de comunicación en contra de la UP y sus autoridades¹⁹¹. Posteriormente, el 23 de marzo de 2004, sin señalar con qué objeto se remitiría, la Comisión de Asuntos Disciplinarios aprobó iniciar un proceso contra el profesor Bernal¹⁹².

Incluso, el proceso disciplinario contra Bernal ha sido sometido al conocimiento de la Corte Suprema de Justicia en varias ocasiones, fallando a favor del Consejo General Universitario, por lo cual se procedió a sancionar a Bernal por supuestas injurias¹⁹³. Desde el 2004, año en que la Comisión de Disciplina recomendó la separación del Profesor en su cargo, Bernal interpuso un recurso ante la Corte Suprema de Justicia de Panamá, sin embargo, la Corte tardó cinco años para fallar a favor de la universidad, ante ello, el profesor Bernal presentó un recurso de aclaratoria de sentencia, demorando cinco años más para fallar, y no fue hasta diciembre de 2014 que la Corte sentenció “que la sentencia era clara” y que la universidad había procedido de manera correcta para aplicarle la medida sancionatoria¹⁹⁴.

En consecuencia, mediante una misiva del 14 de abril de 2015, el secretario general de la UP, Miguel Ángel Candanedo, explicó que una vez agotada la vía gubernativa¹⁹⁵ en el proceso disciplinario contra Bernal se confirma la resolución del 11 de marzo de ese mismo año mediante el cual fue suspendido por el término de cinco años sin derecho a salario¹⁹⁶. Por tal motivo, se le pide al decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Gilberto Boutin, que proceda con la designación de la carga académica del profesor Bernal.

De igual forma, resulta preocupante que luego de esta decisión, el director de la Escuela de Derecho de la UP, Tiburcio Rodríguez, convocado a los cuatro grupos de alumnos que reciben clases de Derecho Constitucional con Bernal para explicarles la situación afirmando que “Los alumnos tienen que decidir: o quieren sus notas o se quedan sin notas¹⁹⁷, siendo amenazados de quedarse sin calificación para aprobar su asignatura aquellos estudiantes que insistan en recibir clases con el profesor Miguel Bernal.

Este tipo de medidas representa una grave vulneración al derecho a la educación y libertad académica de los estudiantes que cursaban las materias impartidas por el profesor Bernal en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UP, afectando la continuidad y el desarrollo de su formación; en contravención de los artículos 91, 92, 93 y

¹⁹¹ Gordón, Ismael (2018). Fallo de la Corte favorece a Miguel Antonio Bernal. Véase <https://www.laestrella.com.pa/nacional/181228/fallo-corte-miguel-antonio-favorece>

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ TVN Noticias (2015). CSJ suspende resolución de la UP en contra de Miguel A. Bernal. Véase https://www.tvn-2.com/nacionales/judicial/CSJ-resolucion-UP-Miguel-Bernal_0_4306819281.html

¹⁹⁴ Tryni, Mary (2015). Suspenden por cinco años a Miguel Antonio Bernal de la Universidad de Panamá https://www.prensa.com/sociedad/Advierten-Miguel-Antonio-Bernal-Universidad_0_4160584073.html

¹⁹⁵ En la vía gubernativa contemplada en el Derecho panameño, “únicamente podrán los interesados formular, por instancia, una sola advertencia o consulta de inconstitucionalidad o de ilegalidad del acto o ambas; según la Ley 38 sobre Procedimientos Administrativos (2000).

¹⁹⁶ La Prensa (2015). Notifican al Decano de la Facultad de Derecho de la expulsión de Bernal. Véase https://www.prensa.com/sociedad/decision-suspender-Bernal-Universidad-Panama_0_4186831433.html

¹⁹⁷ Simmons, Rosalía. (2015). 'No me rendiré': Miguel Antonio Bernal. Véase https://www.prensa.com/sociedad/rendire-Bernal_0_4192830894.html

105 de la Constitución Política (1972), y normas internacionales como el artículo 26 de la Declaración Universal (1948), artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), entre otras.

En el caso particular, el profesor Bernal también fue víctima de represalias como el impedimento a dictar sus clases. En fecha 27 de abril de 2015, le fue negada la entrada a su salón de clases en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UP, por parte de un miembro de seguridad de la Universidad que custodiaba el salón donde correspondía impartir su clase¹⁹⁸. A pesar de este incidente, el profesor Bernal se negó a retirar y con el apoyo de sus estudiantes logró dictar su clase.

En respuesta frente esta situación por parte del profesor Miguel Bernal, intentó nuevamente un recurso ante la Sala Tercera de la CSJ de Panamá, la cual se pronunció en sentencia de fecha 15 de noviembre de 2018¹⁹⁹, anulando los efectos de la resolución del Consejo Académico de la UP del 11 de marzo de 2015, tras haber previamente suspendido el proceso que removía a Bernal de su cargo, en fecha 30 de abril de 2018²⁰⁰. Entre sus argumentos la Sala determinó que:

(...) En la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador, nos corrobora el incumplimiento del principio de estricta legalidad y debido proceso legal, toda vez, como bien hemos señalado en párrafos anteriores, fue llevado por un organismo sin competencia para ello, no hay constancia de una formulación de cargos como tal, que le permitiese al Doctor Miguel Antonio Bernal Villalaz la oportunidad de conocer las conductas que supuestamente ha infringido, así como el no tener acceso a las pruebas que obraban en el expediente a fin de que el mismo pudiese ejercer el derecho de brindar los medios de pruebas que estimara convenientes para rebatir las mismas, lo cual constituirá en un escenario ideal, para concretizar la etapa en que se puede evidenciar si se ejerció el derecho de defensa y del contradictorio, así como si el investigado tuvo la oportunidad de aportar las pruebas que estimara conducentes, pertinentes y útiles para esclarecer la situación por la cual se le acusa.

Del caso bajo estudio se desprende la afectación de los derechos del profesor Bernal en el marco de su quehacer académico, tales como el derecho a la libertad académica, el debido proceso, la libertad de expresión. Tal como lo ha expresado la Relatoría para la

¹⁹⁸ Véase <http://elsiglo.com.pa/panama/seguridad-negaba-entrada-miguel-bernal-salon-clases/23861523>

¹⁹⁹ Corte Suprema de Justicia, Panamá. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 noviembre de 2018. Véase <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>

²⁰⁰ León, Guadalupe (2018). Consejo Académico levanta suspensión contra Miguel Antonio Bernal. Véase <https://www.laestrella.com.pa/nacional/150504/miguel-consejo-levanta-academico-suspension>

Libertad de Opinión y de Expresión de la ONU (2020), la penalización o los procedimientos disciplinarios de represalia contra los académicos como consecuencia de sus actividades puede tener un grave efecto disuasorio en la autonomía universitaria y la actividad académica²⁰¹.

5.2. Presiones políticas contra autoridades y representantes universitarios en el marco de la Resolución del Ministerio de Salud que atenta contra la calidad profesional de médicos egresados.

La Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social de la Asamblea Nacional panameña presentó el proyecto de ley No. 525, en fecha 19 de enero de 2021, con el objeto de modificar la Ley No. 43 de 2004, sobre el régimen de certificación y recertificación de los profesionales y especialistas técnicos de la salud. Esta no era la primera vez que se intentaba modificar esta Ley, ya la iniciativa había sido rechazada anteriormente por parte de los gremios de la salud y organizaciones de la sociedad civil²⁰². Este examen se aplica desde el año 2014 por el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica de Medicina, en coordinación con la UP y el Consejo Nacional de Evaluación Médica de Estados Unidos, con el fin de evaluar las competencias académica, científica, técnica y ética de los egresados de medicina que ingresarán a los internados en los hospitales²⁰³.

Dicho proyecto de Ley No. 525 propone los cambios a la Ley 43 de 2004, que establece dicho procedimiento para los profesionales, especialistas y técnicos de las disciplinas de la salud, modificando los artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 8 de la Ley No. 43²⁰⁴. En esta Ley vigente, se establece que las certificaciones y recertificaciones son mecanismos que permiten evaluar el nivel de competencia académica, científica y técnica, así como una conducta ética adecuada de los nacionales y extranjeros, que por necesidad del servicio ingresen al sistema de salud.

El 03 de marzo de 2021, el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica en Medicina, adscrito al Ministerio de Salud (MINSAL), publicó la resolución No. 01, publicada en Gaceta Oficial N° 29.234²⁰⁵, en la que se rebaja “de manera temporal y hasta que se levante el Estado de Emergencia Nacional, el puntaje mínimo de aprobación para el

²⁰¹ Véase párrafo 44. <https://undocs.org/es/A/75/261>

²⁰² Meléndez, Alfredo. (2021). Autoridades universitarias y especialista en la salud rechazan modificación del régimen de certificación y recertificación. Véase https://uphacialaluz.com/2021/02/12/autoridades-universitarias-y-especialista-en-la-salud-rechazan-modificacion-del-regimen-de-certificacion-y-recertificacion/amp/?__twitter_impression=true

²⁰³ Véase <https://www.laestrella.com.pa/nacional/210310/cortizo-derogar-resolucion-flexibiliza-certificaciones>

²⁰⁴ Bustamante, Arminta (2021). Crispiano Adames, Ana Giselle Rosas y Mariano López verán cambios a la Ley No. 43 sobre el régimen de certificación de los profesionales y especialistas de la salud. Véase <https://www.prensa.com/impres/panorama/adames-rosas-y-lopez-veran-cambios-a-la-ley-43/>

²⁰⁵ Véase Págs. 27 - 28. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29234/GacetaNo_29234_20210305.pdf

examen de certificación básica en medicina”. Según la resolución, la puntuación mínima para aprobar es 360, equivalentes al 34.5% del total.

Esta medida de bajar la calificación para la certificación de médicos generó una serie de cuestionamientos y protestas en las calles y redes sociales de parte de gremios, estudiantes y académicos. Incluso, en fecha 11 de marzo de 2021, estudiantes de medicina, médicos y autoridades de la UP se concentraron para dirigirse hacia la Asamblea Nacional para exigir que se retire el proyecto de ley²⁰⁶.

Como parte de la coerción política para la aprobación de la referida Resolución del Consejo Interinstitucional de Certificación Básica en Medicina, en fecha 6 de marzo de 2021 se denunció que se ejerció presión contra la Comisión de Certificación Básica de Medicina, la Comisión Nacional Básica de Docencia y la Facultad de Medicina de la UP. Por su parte, Enrique Mendoza, Decano de la Facultad de Medicina de la UP, afirmó que sí hubo presiones por parte de funcionarios del Ministerio de Salud, al referirse a la rebaja de la certificación médica "Las presiones vinieron de funcionarios del ministerio de salud y estoy dispuesto a denunciar", entre ellas la destitución de la presidenta de la Comisión de Docencia²⁰⁷.

Además, el Decano Mendoza señaló que el MINSA presionó a la Comisión Básica de Certificación de Medicina y amenazó que si no se bajaba el puntaje para el examen de certificación no iba a poder ser realizado. Sumado a esta situación, el 12 de marzo de 2021, la presidenta del Colegio Médico de Panamá, Lili Espino, informó que los 3 representantes de la UP ante el Consejo Interinstitucional de Certificación Básica en Medicina (CICBM) presentaron su renuncia²⁰⁸.

Sobre estos hechos denunciados, el profesor universitario Emanuel Castro, sostuvo que el mayor presionado políticamente ha sido el decano de la Facultad de Medicina, y de igual forma hay otros docentes de la Universidad de Panamá, de la Facultad de Medicina, miembros de la mencionada Junta, que han renunciado a sus cargos presuntamente por esas presiones políticas que han existido. Continuó explicando que:

Cuando hablamos de presiones políticas para con los docentes, claro que se da, se ha dado en la esfera interna, como ya mencioné, un caso en específico, así también como por parte de las autoridades nacionales, obviamente cuando hay situaciones que afecten sus políticas en la

²⁰⁶ Véase <https://www.laestrella.com.pa/nacional/210311/medicos-estudiantes-medicina-marchan-flexibilizacion-certificacion-medica>

²⁰⁷ Véase https://www.tvn-2.com/nacionales/Decano-Medicina-UP-Minsa-certificaciones_O_5800669930.html

²⁰⁸ Véase <https://www.laestrella.com.pa/nacional/210312/avanza-asamblea-discusion-flexibilizacion-certificacion-medica-renuncian-representantes-up-consejo-certificacion>

finalidad que pueda provocar alguna línea de debate para con la sociedad y que efectivamente haya una afectación para ellos en sí²⁰⁹.

Como consecuencia de las diversas protestas y pronunciamientos por parte de la sociedad civil, estudiantes, gremios y autoridades universitarias, el Consejo Institucional de Certificación Básica en Medicina decidió dejar sin efecto la Resolución No. 1 del 3 de marzo del 2021²¹⁰, que bajaba el puntaje del examen de certificación de medicina y en su lugar mantiene vigente la Resolución 3 del 12 de junio de 2020, que establece que el puntaje de aprobación debe ser de 41.5%.



Imagen 5. Gremios pronunciándose en rechazo a la resolución del MINSA.

Fuente: Larish Julio, la Estrella de Panamá (2021).

Las presiones políticas por parte de autoridades gubernamentales en contra de académicos y universitarios reducen sus libertades y derechos fundamentales, entre ellos, la libertad académica. Al respecto, David Kaye, Relator Especial para la libertad de opinión y de expresión de la ONU (2020), establece que la disposición de las universidades de someterse a la presión pública puede erosionar la libertad académica y la libertad de expresión, citando el ejemplo que ha ocurrido en Estados Unidos de América, donde la presión del público o de los estudiantes ha dado lugar a revisiones disciplinarias de los académicos, e incluso a que se les prohíba entrar en el campus. Esta situación, tiende a crear una cultura de represión y autocensura en la que las medidas restrictivas contra el profesorado se guíen por la presión exterior, y no por los logros y actividades académicas²¹¹.

²⁰⁹ Declaración en entrevista para la investigación de este Capítulo con el abogado Emanuel Castro, profesor de Derecho Internacional Público y de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá.

²¹⁰ Véase https://www.tvn-2.com/nacionales/Dejan-sin-efecto-resolucion-reducia-puntaje-certificacion-medica_0_5805919379.html

²¹¹ Véase párrafo 41 <https://undocs.org/es/A/75/261>

6. Recortes presupuestarios contra universidades panameñas: Violación a la autonomía universitaria, derecho a la educación de calidad y el desarrollo de investigaciones científicas.

En los últimos años, las universidades de Panamá han venido padeciendo alarmantes recortes presupuestarios que atentan contra su patrimonio y autonomía económica – reconocido en los artículos 103 y 104 de la Constitución Política (1972)-. En fecha 22 agosto de 2019, en un comunicado emitido por los rectores de las universidades públicas de Panamá denunciaron la reducción de los presupuestos asignados indicando que esta situación se suma a los limitados recursos presupuestarios asignados por el gobierno en los periodos anteriores²¹².

El comunicado fue suscrito por los rectores de la Universidad de Panamá (UP), Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), Universidad Autónoma de Chiriquí (Unachi), Universidad Especializada de las Américas (Udelas) y la Universidad Marítima Internacional de Panamá (Umip), como respuesta a la Resolución de Gabinete No. 65 del 25 de julio de 2019, mediante la cual se tomaron medidas fiscales para la contención del gasto en funcionamiento e inversiones de todas las instituciones del Gobierno central, descentralizadas (dentro de las que se incluyen las cinco universidades públicas), empresas públicas e intermediarios financieros²¹³. Los recortes presupuestarios son los siguientes: a la UP le recortaron 14.1 millones de dólares; UTP (15.6 millones de dólares); Unachi (5.1 millones de dólares); Udelas (3.2 millones de dólares); Umip (2.2 millones de dólares)²¹⁴.

²¹² Reyes, Getzalette (2019). Rectores de cinco universidades públicas piden reconsiderar recortes presupuestarios. Véase https://www.prensa.com/sociedad/Rectores-universidades-publicas-reconsiderar-presupuestarios_0_5382961674.html

²¹³ Íbidem.

²¹⁴ Íbidem.

Imagen 6. Tabla con datos obtenidos de la Resolución de Gabinete N° 65, de fecha

RECORTES PRESUPUESTARIOS A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS (2019)					
<i>Universidad</i>	<i>Presupuesto aprobado para el 2019</i>	<i>Monto total del recorte</i>	<i>Áreas afectadas por el recorte</i>		<i>Déficit presupuestario</i>
			<i>Funcionamiento</i>	<i>Inversión</i>	
Universidad de Panamá	286.743.890	14.131.930	8.367.646	5.764.284	4,9%
Universidad Tecnológica de Panamá	128.168.000	15.651.385	9.474.136	6.177.249	12.2%
Universidad Autónoma de Chiriquí	74.350.200	5.114.436	3.290.315	1.824.121	6.9%
Universidad Especializada de las Américas	28.885.000	3.210.556	2.404.880	805.676	11.1%
Universidad Marítima Internacional de Panamá	15.265.017	2.277.641	783.305	1.494.336	14.9%
* Montos expresados en Balboas (B/.)					

25/07/2019 y publicada el 26/07/2019, en Gaceta Oficial N° 28.826. Fuente: Aula Abierta (2020) 215.

La preocupación sobre los recortes presupuestarios contra las instituciones de educación superior panameñas fue reflejada por la Relatoría para los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la CIDH en su III Informe Anual de 2019 (2020) expresando lo siguiente:

En agosto de 2019, se constató que las medidas de contención del gasto que aplica el Gobierno impactan a los cinco centros de educación superior públicos del país: la Universidad de Panamá (UP), Universidad Especializada de las Américas, Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), la Universidad Autónoma de Chiriquí y la Universidad Marítima; entre todas las universidades públicas del país, se recortaron poco más de \$40 millones. El rector de la UP hizo un llamado al Ministerio de Economía y Finanzas, con el fin de que “reconsideren” la medida, porque los millones que les fueron restados serían utilizados en mantenimiento de edificios, compra de equipos y también en investigación²¹⁶.

²¹⁵ Aula Abierta (2020). Informe Preliminar “Restricciones Presupuestarias contra las Universidades en Latinoamérica en el Marco del Covid-19: Retos para la Libertad Académica, la Autonomía Universitaria y la Educación de Calidad - (2020)”. Volumen 1. Véase http://derechosuniversitarios.org/wp-content/uploads/2020/09/AAL.-INFORME-PRELIMINAR-%E2%80%99CRESTRICCIONES-PRESUPUESTARIAS-CONTRA-LAS-UNIVERSIDADES-EN-LATINOAM%C3%89RICA-EN-EL-MARCO-DEL-COVID-19_-2020.-Vol.-1.pdf

²¹⁶ III Informe anual de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA). Véase párrafo 471. <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019REDESCA-es.pdf>

La situación presupuestaria de las universitarias en Panamá se agravó a partir del surgimiento de la pandemia por Covid-19, se presentaron denuncias por parte de la Asociación de Profesores de la Universidad de Panamá (APUDEP), en fecha 13 de mayo de 2020, en relación al recorte presupuestario de la Universidad de Panamá (UP) para el 2020 de 25.5 millones de balboas (B/.), en concepto de inversión y funcionamiento²¹⁷.

A pesar de ello, el 01 de octubre de 2019, Eduardo Flores, Rector de la UP, había presentado ante la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional el anteproyecto de presupuesto para 2020, en el cual se solicitaba la cantidad de B/. 359 millones para el próximo año, no obstante, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) recomendó la aprobación de B/. 309 millones, significando una reducción del 14% del presupuesto solicitado. En el área de inversión fueron solicitados B/. 30.7 millones, sin embargo, Economía y Finanzas recomendó la aprobación de B/. 15.7 millones, cifra que representa una reducción del 49%. Inclusive, dicho monto es inferior al aprobado para el 2019, que asciende a B/. 21.7 millones (Aula Abierta, 2020)²¹⁸.

De acuerdo con Eduardo Flores Castro, Rector de la UP, estos recortes presupuestarios se traducen en afectaciones al pago de los servicios básicos de la universidad, entre ellos, el internet, perjudicando a por lo menos 75.000 estudiantes que se reciben clases bajo la modalidad a distancia en las plataformas virtuales de la Universidad, en el marco de la pandemia por Covid-19. Asimismo, el recorte ha afectado los fondos universitarios de autogestión, de los cuales se pagan los salarios de profesores de maestría y doctorado, así como la adecuación de espacios arquitectónicos para las personas con discapacidad, restringiendo su acceso a la educación superior de calidad²¹⁹.

En este sentido, estos recortes presupuestarios se aprobaron debido a la reducción en la recaudación de impuestos del Estado por la pandemia del Covid-19, sin embargo, se menoscabó la autonomía económica de las universidades, al tomar estas medidas sin la consulta y la notificación de las áreas afectadas por el presupuesto, de acuerdo con las denuncias del Rector de la UP, Eduardo Flores Castro²²⁰.

Aunado a ello, reiteradas veces desde el año 2016 se ha denunciado por parte del Rector la UP, Eduardo, Flores, la falta partida presupuestaria para el desarrollo de la investigación científica, situación que resulta sumamente preocupante, debido a que la UP es la universidad panameña que más ha publicado investigaciones científicas, con un alto impacto reflejado en las 16.000 citas internacionales a sus contenidos. Sin embargo,

²¹⁷ Aula Abierta (2020). Informe Preliminar "Restricciones Presupuestarias contra las Universidades en Latinoamérica en el Marco del Covid- 19: Retos para la Libertad Académica, la Autonomía Universitaria y la Educación de Calidad - (2020)". Volúmen 1. Véase párrafo 66 http://derechosuniversitarios.org/wp-content/uploads/2020/09/AAL.-INFORME-PRELIMINAR-%E2%80%9CRESTRICCIONES-PRESUPUESTARIAS-CONTRA-LAS-UNIVERSIDADES-EN-LATINOAM%C3%89RICA-EN-EL-MARCO-DEL-COVID-19_-2020.-Vol.-1.pdf.

²¹⁸ Véase párrafo 67 *Íbidem*.

²¹⁹ Véase párrafo 71 *Íbidem*.

²²⁰ Radio Temblor Internacional (2020). Panamá: En Alerta Universitarios por Recorte Presupuestario [Audio]. Véase <http://www.radiotemblor.org/?p=17621>

se señaló que la primera barrera que encuentra la Universidad para desarrollar la investigación científica es precisamente la dirección gubernamental, debido a que se le ha restado importancia al asunto, evidenciado en la baja asignación de recursos económicos, además de los recortes presupuestarios en el sector educativo.²²¹

A raíz del desempleo y la recesión económica causada por la pandemia del Covid-19 en Panamá, se ha producido una migración de estudiantes de universidades particulares o privadas a las instituciones públicas. Esta situación ha generado preocupaciones a las autoridades universitarias y distintas organizaciones de la sociedad civil. En fecha 25 de marzo de 2021, José Emilio Moreno, vicerrector académico de la UP, en entrevista dada al medio “TVN Noticias”, manifestó que aproximadamente 29.000 estudiantes aspiran ingresar a la Universidad de Panamá, lo cual representa el doble de lo que se registró en el 2020, todo esto derivado de los efectos económicos del Covid-19. “Muchos estudiantes que antes iban a las universidades privadas ha emigrado hacia universidades públicas (...) este año, producto de la pandemia, muchos hogares, en vista de que han perdido sus trabajos, se han visto obligados a mandar a los estudiantes a universidades públicas”²²².

Al respecto, aseguró que es “imposible”, dadas las condiciones de infraestructura actual de la universidad, aceptar esta cantidad de estudiantes, por lo que al menos un 40% de los mismos probablemente quedarían sin cupo. Al respecto, Eduardo Flores, rector de la UP, manifestó que “Es doloroso, pero tenemos limitantes de infraestructura, salones, laboratorios, equipos de laboratorios y profesores”²²³.

Entre los aspirantes mayormente afectados destacan los de las ciencias de la salud (medicina, enfermería, psicología y odontología), las cuales mantienen cupos limitados²²⁴. Por ejemplo, en el caso de la carrera de medicina, se presentaron 3.000 aspirantes, de los cuales sólo se aceptarían alrededor de 300 estudiantes, lo cual representa el 10% de los cupos solicitados.

Ante esto, Moreno realizó un llamado al Gobierno panameño para que asigne partidas presupuestarias “adecuadas” a la UP, tomando en cuenta que, a pesar de que no se hayan desarrollado clases presenciales por la pandemia del Covid-19, debían hacerse los pagos al personal administrativo.

²²¹ Aula Abierta (2020). Informe Preliminar “Restricciones Presupuestarias contra las Universidades en Latinoamérica en el Marco del Covid-19: Retos para la Libertad Académica, la Autonomía Universitaria y la Educación de Calidad - (2020)”. Volúmen 1. Véase párrafo 88 y 89 http://derechosuniversitarios.org/wp-content/uploads/2020/09/AAL-INFO-RME-PRELIMINAR-%E2%80%9CRESTRICCIONES-PRESUPUESTARIAS-CONTRA-LAS-UNIVERSIDADES-EN-LATINOAM%C3%89RICA-EN-EL-MARCO-DEL-COVID-19_-2020.-Vol.-1.pdf.

²²² Véase https://www.tvn-2.com/videos/noticias/Preocupa-migracion-estudiantes-Universidad-Panama_2_5814938452.html

²²³ Véase <https://www.laestrella.com.pa/nacional/210323/210324-universidad-panama-registra-doble-matricula-estudiantil-2021>

²²⁴ Véase <https://www.laestrella.com.pa/nacional/210323/210324-universidad-panama-registra-doble-matricula-estudiantil-2021>

Durante esta investigación se consultaron a veintitrés (23) estudiantes de distintas universidades panameñas sobre la situación presupuestaria de las universidades, pudiendo determinar que diecisiete (17) estudiantes afirman que su casa de estudio ha sufrido recortes presupuestarios en los últimos años, y cinco (05) consideran que no; mientras que uno (01) sostiene “Desde que llegué, la universidad se ve igual, no sé si antes estaba peor o igual”. Asimismo, sobre las afectaciones a la educación de calidad como consecuencia de los recortes presupuestarios diecinueve (19) estudiantes sostuvieron que sí, mientras que tres (03) consideraban que no, y uno (01) señaló “Desde que llegué, las instalaciones siempre han tenido los mismos problemas (...)”.²²⁵

La precaria situación presupuestaria que atraviesan las universidades en Panamá constituye una violación a la libertad académica de los miembros de la comunidad universitaria, puesto que estas medidas impiden garantizar la obligación del Estado de promover el desarrollo de investigaciones científicas, mediante la implementación de las políticas públicas necesarias, y garantizando el derecho a una educación de calidad, de conformidad con la Constitución Política e instrumentos internacionales ratificados por la República de Panamá.

6.1. Manifestaciones de la comunidad universitaria en rechazo a medidas presupuestarias que afectan las universidades en Panamá.

Como consecuencia de las medidas tomadas por el Gobierno de Panamá que afectan el presupuesto de las universidades, en los últimos años han surgido distintas protestas por parte de la comunidad universitaria, exigiendo la aprobación de un presupuesto suficiente que garantice el derecho a una educación de calidad, y el respeto por la autonomía de las universidades panameñas. Así, grupos de estudiantes con pancartas han cerrado calles y vías principales para pronunciarse en contra de aquellas políticas que han perjudicado el desarrollo de la vida estudiantil, y el ejercicio de sus derechos universitarios.

El 27 de septiembre de 2018, un grupo de estudiantes pertenecientes a la Universidad de Panamá, cerró una de las principales calles de la Ciudad de Panamá (capital panameña) para manifestar su descontento con el recorte presupuestario que sufrió el centro de estudios. La vía Transísmica fue cerrada en rechazo al recorte presupuestario de 64 millones de dólares con relación a lo solicitado por las autoridades de la Universidad de Panamá.²²⁶ Incluso, en abril de ese mismo año, profesores, administrativos y estudiantes de la institución acudieron a una manifestación producto del estado de la infraestructura y para reclamar mejores condiciones laborales.

²²⁵ Encuesta de Google Form realizada para la investigación de este Capítulo <https://forms.gle/CYp8kgWU3fBkbVqq9>

²²⁶ El Nuevo Diario (2018). Universitarios panameños cierran vía en protesta por recorte presupuestario. Véase <https://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/centroamerica/475710-protesta-universidad-panama-recorte-presupuesto/>

Otro hecho que se suma a la oleada de protestas, el 22 de agosto de 2019 un grupo de manifestantes, entre ellos gremios estudiantiles, trabajadores y miembros del Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares (SUNTRACS) protestaron nuevamente en contra de los recortes presupuestarios de los cuales era objeto la Universidad de Panamá, en esta oportunidad por la cantidad de 14.1 millones de dólares, lo que afectaría el mantenimiento y funcionamiento del centro de estudios.²²⁷



Imagen 7. Protesta en los alrededores de la Universidad de Panamá. Fuente: En Segundos (2019).

Más recientemente, el 9 de septiembre de 2020, frente a la Universidad de Panamá, al menos medio centenar de manifestantes bloquearon una de las principales vías y quemaron neumáticos y otros objetos, obligando a desviar el tráfico²²⁸, como respuesta a las medidas tomadas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que afectan a la UP. Para la vigencia fiscal de 2021, según el MEF, la universidad de Panamá recibiría USD 33 millones más de lo presupuestado. Sin embargo, a pesar de que la UP solicitó para el año 2021 un presupuesto que asciende a la cantidad de trescientos ochenta y cinco (385) millones de dólares, el Ministerio de Economía y Finanzas hizo un recorte de 91 millones, justificado en la baja recaudación de impuestos a causa del impacto del COVID-19, lo que llevó a que aproximadamente medio centenar de manifestantes acudieran al llamado de protesta.

²²⁷ Arauz, Dary. (2019). Protesta en la UP por recorte de presupuesto. Véase <https://ensegundos.com.pa/2019/08/22/protesta-en-la-up-por-recorte-de-presupuesto/>

²²⁸ Agencia EFE. (2020). Aumentan las protestas por el recorte presupuestario a la Universidad de Panamá. Véase <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/aumentan-las-protestas-por-el-recorte-presupuestario-a-la-universidad-de-panama/20000013-4339197>

En el transcurrir de esta manifestación, Ileana Corea, miembro del movimiento estudiantil Pensamiento y Acción Transformadora (PAT) señaló a la agencia EFE que “Estamos protestando contra el recorte presupuestario por 91 millones de dólares a la Universidad de Panamá y denunciando todo lo que dijo ayer el director de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía sobre que se ha incrementado un 13 %, lo que es realmente una mentira”.²²⁹



Imagen 8. Estudiantes de la Universidad de Panamá en la protesta del 9 de septiembre de 2020 en la vía Transísmica contra los recortes presupuestarios a su institución. Fuente: EFE/Bienvenido Velasco (2020).

A estos hechos, se sumó la manifestación del 22 de septiembre de 2020 por estudiantes universitarios, quienes protestaron en las instalaciones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de la Vía España, nuevamente en reclamo al recorte presupuestario del cual fue objeto la Universidad de Panamá producto de la pandemia por COVID-19, los manifestantes cerraron la vía con consignas de protesta.²³⁰

²²⁹ Aumentan las protestas por el recorte presupuestario a la Universidad de Panamá: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/aumentan-las-protestas-por-el-recorte-presupuestario-a-la-universidad-de-panama/20000013-4339197>

²³⁰ La Estrella (2020). Protestas por recortes de la UP, entre gastos y equiparación de sueldos. Véase <https://www.laestrella.com.pa/economia/200924/protestas-recortes-up-gastos-equiparacion>



Imagen 9. Dirigentes del PAT protestando frente a las instalaciones del MEF en Vía España. Fuente: La Estrella de Panamá (2020).

7. Propuesta de reforma constitucional que amenaza la autonomía de las universidades oficiales en Panamá.

Durante el año 2019, surgieron diversos pronunciamientos por parte de la comunidad universitaria y la sociedad civil en rechazo a las dos propuestas de reforma constitucional promovida por la Asamblea Nacional panameña, las cuales atentaban contra la autonomía de las universidades. En fecha 16 de octubre de 2019 se presentaron dos propuestas de reforma constitucional por parte de los diputados del Poder Legislativo de Panamá; por un lado, la primera propuesta, con el cambio al artículo 99 se crearía un "Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación de Panamá", ente que según los universitarios arrebataría a las universidades oficiales la facultad para fiscalizar la educación superior en la República²³¹.

La segunda propuesta de los diputados también fue rechazada en relación al Artículo 104 de la Constitución (1972) que garantiza la dotación de recursos a las universidades oficiales para su operación, mientras que el nuevo artículo permitiría canalizar dinero público para financiar universidad privadas "para sus propios fines", además de otorgarle beneficios fiscales a las instituciones públicas y particulares²³².

Para obtener una mayor comprensión sobre el contexto, debe tenerse en cuenta que el sistema educativo superior vigente en Panamá se encuentra regulado por la Ley 52 del 26 de junio del 2015 que crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la calidad de la educación superior universitaria de Panamá y con la

²³¹ Cajar, Juan. (2019). Tras protesta universitaria, Asamblea se compromete a eliminar polémica reforma constitucional. Véase <https://www.laestrella.com.pa/nacional/191022/furia-irrumpen-asamblea-antimotines>

²³² Chandiramani, Rekha. (2019). ¿Qué reformas constitucionales desataron las protestas en la Asamblea y quiénes las propusieron? Véase <https://www.laestrella.com.pa/nacional/191022/reformas-constitucionales-desataron-protestas-asamblea-quiénes-propusieron>

Comisión Técnica de Desarrollo Académico (CTDA), adscrita a la Universidad de Panamá, de conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política (1972), según el cual, la universidad oficial fiscalizaría a las universidades particulares (Best, 2020).

Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (Coneaupa) es un órgano colegiado e independiente de cualquier universidad, encargado de acreditar el funcionamiento institucional y de carreras universitarias de las universidades oficiales y particulares, pero es la CTDA –adscrita a la Universidad de Panamá– que aprueba las carreras y fiscaliza, solamente a las universidades particulares²³³.

Ante la reforma constitucional del artículo 99 de la Constitución vigente (1972), las cinco universidades oficiales perderían la competencia para acreditar los planes de estudio y carreras en todas las universidades de la República panameña. Incluso, se pretende imponer la "asistencia financiera" de universidades particulares, que ya cuentan con sus propios recursos financieros.

Como respuesta a las reformas constitucionales que amenazan con menoscabar la autonomía de las universidades panameñas y la educación superior, el 22 de octubre de 2019 se produjo una manifestación que arrancó de forma pacífica con la participación de autoridades universitarias y diversos grupos estudiantiles de la Universidad de Panamá, en los alrededores de la Asamblea. Sin embargo, en medio de las protestas estudiantiles y unidades de la policía antidisturbios se enfrentaron dentro de la Asamblea Nacional, luego que un grupo pudiera rebasar la cerca perimetral²³⁴. Entre quienes se oponían a esta reforma constitucional, el rector de la UP, Eduardo Flores, consideraba como "nefasto" el cambio constitucional, ya que trataba de modificar "el sistema de fiscalización que tienen las cinco universidades públicas y diluirlo en una estructura nueva"²³⁵.

A pesar de las acciones emprendidas por impulsar la reforma constitucional de los precitados artículos, luego de las protestas contra la propuesta legislativa, la Asamblea Nacional panameña se pronunció sobre el asunto, comprometiéndose a eliminar ambas propuestas²³⁶, luego de una reunión entre la Comisión de Gobierno y el rector de la UP, Eduardo Flores.

Aunque la reforma constitucional que amenazaba con atentar en contra de la autonomía de las universidades y la educación superior, no haya entrado en vigencia, de acuerdo con la Relatoría Especial para la libertad de opinión y de expresión de Naciones Unidas (2020), "Las propuestas legislativas también pueden afectar negativamente a la libertad académica, en particular cuando los propios legisladores ejercen presión". Al

²³³ Fernando Best. (2020). La encrucijada de la educación superior en Panamá (I) <https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/200104/encrucijada-educacion-superior-panama-i>

²³⁴ Cárdenas, Henry. (2019). Asamblea se compromete retirar dos artículos que 'tocan a la Universidad de Panamá'. Véase https://www.prensa.com/sociedad/Organizaciones-Universidad-Panama-protestan-Constitucion_0_5424957472.html

²³⁵ *ibidem*.

²³⁶ Cajal, Juan. (2019). Tras protesta universitaria, Asamblea se compromete a eliminar polémica reforma constitucional. Véase <https://www.laestrella.com.pa/nacional/191022/furia-irrumpen-asamblea-antimotines>

respecto se estableció que “(...) Aunque no haya ningún efecto directo en el marco jurídico, y los proyectos de ley no se aprueben, las meras propuestas pueden crear un efecto disuasorio”²³⁷.

8. Afectación del derecho de manifestación y reunión pacífica ante represión policial contra la comunidad universitaria en Panamá.

Durante esta investigación, se pudo documentar algunos hechos que evidencian la represión de la comunidad universitaria en el contexto de manifestaciones pacíficas. Como ejemplo de ello, durante la manifestación producida en fecha 16 de diciembre de 2020 debido a la exclusión de menores de 25 años del “bono solidario” de USD 100 que otorgaba el gobierno a los afectados por la pandemia²³⁸, resultaron detenidos 27 jóvenes (4 de ellos menores de edad), y además el corresponsal de la agencia de noticias EFE - plenamente identificado como prensa-, Bienvenido Velasco. El abogado y presidente del Grupo Editorial El Siglo - La Estrella (GESE) señaló “Nuevamente, la Policía Nacional muestra su abuso de autoridad y pésimo desempeño profesional ante el ejercicio ciudadano del derecho a la protesta. Además, agrede a periodista durante su trabajo en la cobertura de la protesta”.²³⁹

Durante las manifestaciones del 16 de diciembre de 2020, se registró la agresión contra una estudiante universitaria, Ileana Corea, por parte de agentes antimotines, cuyo video fue difundido ampliamente por la televisión y redes sociales, y se muestra a la estudiante sometida por un antimotín mientras que una agente de esta unidad, golpea a la cara de la manifestante. Incluso, ante los hechos, la estudiante Corea fue procesada penalmente por agresión tras ser denunciada por la agente anti-motín.

²³⁷ Informe: Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión en el contexto de la libertad académica. Véase párrafo 35 <https://undocs.org/es/A/75/261>.

²³⁸ “Justificación” de brutalidad policial es “inadmisible”, dice HRW: <https://www.telemetro.com/nacionales/2020/12/17/justificacion-de-brutalidad-policial-en-panama-es-inadmisible-dice-hrw/3565879.html>

²³⁹ Violenta represión policial frena protesta pacífica de jóvenes panameños: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/201217/violenta-represion-policial-frena-protesta-pacifica-jovenes-panamenos>



Imagen 9. Estudiante Ileana Corea siendo agredida por fuerzas policiales panameñas.

Fuente: Telemetro (2020).

Como consecuencia de los actos de violencia acaecidos en el marco de las protestas y las detenciones efectuadas por los cuerpos del Estado panameño, Alberto Brunori, representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) para América Central, se pronunció haciendo un llamado a las autoridades de Panamá para que “garanticen plenamente los estándares internacionales de derechos humanos aplicables a las manifestaciones” y puso a disposición “su asistencia técnica para la aplicación plena” de los mismos.²⁴⁰ Ante los hechos mencionados, la Defensoría del Pueblo informó que investigaría lo acontecido y afirmó que son “reiteradas las quejas de abuso policial”.

Más recientemente, el 18 de marzo de 2021, unidades antidisturbios de la Policía Nacional (PN) panameña reprimieron a un grupo de estudiantes que se encontraban protestando en las inmediaciones de la UP, específicamente en la avenida Transístmica, en rechazo a las bases del Centro Regional de Operaciones Aeronavales (CROAN), el diálogo nacional por la privatización de la Caja de Seguro Social (CSS), la ausencia de respuesta y justicia por el caso de los abusos sexuales, físicos y psicológicos a niños en los albergues del país, atribuido a la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (Senniáf)²⁴¹.

Ante esta situación, el 19 de marzo de 2021, la Dirección de Protección de los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo elevó una queja de oficio contra la PN por

²⁴⁰ La ONU pide que se garanticen estándares de DD.HH. en manifestaciones en Panamá: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/la-onu-pide-que-se-garanticen-estandares-de-dd-hh-en-manifestaciones-panama/20000013-4423734>

²⁴¹ Véase <https://www.radiopanama.com.pa/noticias/actualidad/organizaciones-estudiantiles-protestaron-frente-a-la-universidad-de-panama/20210318/nota/4118558.aspx#>

uso excesivo de la fuerza durante la protesta²⁴². Concretamente, la represión dejó al menos 3 detenidos y 10 heridos, entre estos, la estudiante Tamara Ortíz, quien terminó con una lesión ocular en el Hospital Santo Tomás²⁴³. Ortíz fue impactada en su ojo derecho por un perdigón durante la intervención de unidades de control de multitudes, que dispararon balas de goma y de *paintball* con material lacrimógeno a lo interno de la Casa de Méndez Pereira para dispersar la manifestación estudiantil²⁴⁴.



Imagen 10. Tamara Ortíz recibiendo atención hospitalaria, luego de haber sido herida por un perdigón en la protesta estudiantil.

Fuente: La Estrella de Panamá (2021)²⁴⁵.

En virtud de lo anterior, es importante considerar el contenido de la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas:

La libertad académica comprende la libertad del individuo para expresar libremente sus opiniones sobre la institución o el sistema en el que trabaja, para desempeñar sus funciones sin discriminación ni miedo a la represión del Estado o cualquier otra institución, de participar en organismos académicos profesionales o representativos y de disfrutar

²⁴² Ver: <https://twitter.com/DefensoriaPan/status/1375580821944426500>

²⁴³ Véase <https://www.laestrella.com.pa/nacional/210326/defensoria-presenta-queja-oficio-represion-policial-up-llevo-joven-hospital>

²⁴⁴ *Ibidem*

²⁴⁵ *Ibidem*

de todos los derechos humanos reconocidos internacionalmente que se apliquen a los demás habitantes del mismo territorio.

A pesar de que el ordenamiento jurídico panameño prevé constitucionalmente el respeto de los derechos humanos y garantiza los derechos a la libertad de expresión, de reunión, a la manifestación pacífica²⁴⁶, se documentaron distintas situaciones violatorias del derecho de reunión pacífica de miembros de la comunidad universitaria, en un contexto que representa una violación de derechos humanos por parte de las autoridades estatales, en contravención de distintos pactos y tratados internacionales en materia de derechos humanos, como el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.²⁴⁷

Conclusiones

Aun cuando la libertad académica ha sido reconocida como un derecho humano autónomo e independiente de otros derechos mediante varios pronunciamientos e instrumentos internacionales emitidos tanto por parte del Sistema de Protección Universal como Interamericano de Derechos Humanos, queda un largo camino por recorrer para la creación de estándares internacionales que regulen el contenido y protección de este derecho.

Dicho reconocimiento de la libertad académica ha sido consagrado en instrumentos internacionales firmados y ratificados por la República de Panamá, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y otros; pero la legislación panameña para el año 2021 sigue sin contemplar una ley nacional que regule suficientemente este derecho.

Merece atención el hecho de que la última modificación de la Constitución Política es del año 1972, y que el contenido referido la educación universitaria en su gran mayoría es similar a las disposiciones de la Constitución de 1946, su regulación es incongruente con el contexto universitario y académico que vive la universidad panameña actualmente, al ser un texto constitucional con más de 70 años de vigencia.

La falta un cuerpo normativo que promueva el respeto y protección de la libertad académica en la República de Panamá se traduce en un vacío legal que desfavorece el

²⁴⁶ Artículo 38 de la Constitución Política (1972): Los habitantes de la República tienen derecho a reunirse pacíficamente y sin armas para fines lícitos. Las manifestaciones o reuniones al aire libre no están sujetas a permiso y sólo se requiere para efectuarlas aviso previo a la autoridad administrativa local, con anticipación de veinticuatro horas. La autoridad puede tomar medidas de policía para prevenir o reprimir abusos en el ejercicio de este derecho, cuando la forma en que se ejerza cause o pueda causar perturbación del tránsito, alteración del orden público o violación de los derechos de terceros.

²⁴⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Artículo 21: Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

ejercicio de este derecho humano, quedando los universitarios propensos a padecer las graves situaciones documentadas en el marco de esta investigación en un periodo entre los años 2000 y 2021, como amenazas y represalias en contra de académicos como consecuencia de su trabajo académico; expulsión, despidos arbitrarios y otras retaliaciones como prácticas de discriminación por motivos políticos; recortes presupuestarios; criminalización de la protesta de universitarios y limitaciones contra la autonomía universitaria a través de la imposición de marcos normativos restrictivos.

El propósito final de esta investigación es hacer un llamado urgente a atender la situación de la libertad académica de la comunidad universitaria en la República de Panamá, dedicando los esfuerzos para adoptar un marco normativo que regule ampliamente la educación superior, en consonancia con estándares internacionales en la materia, en aras de garantizar la libertad académica y demás derechos humanos de los universitarios, así como la autonomía universitaria; en virtud de la importancia de la universidad como elemento clave de la democracia, el desarrollo y debate crítico en la sociedad. Asimismo, es menester superar los desafíos y tareas pendientes para la incidencia internacional en materia de libertad académica, dado que se ha constatado la existencia de patrones de violación a la libertad académica, no solo en Panamá, sino también en Latinoamérica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Sección I: Textos y artículos de revistas

AULA ABIERTA. 2020. **Informe Preliminar “Restricciones Presupuestarias contra las Universidades en Latinoamérica en el Marco del Covid- 19: Retos para la Libertad Académica, la Autonomía Universitaria y la Educación de Calidad - (2020)”**. **Volúmen 1**. Disponible en http://derechosuniversitarios.org/wp-content/uploads/2020/09/AAL.-INFORME-PRELIMINAR-%E2%80%99CRESTRICCIONES-PRESUPUESTARIAS-CONTRA-LAS-UNIVERSIDADES-EN-LATINOAM%C3%89RICA-EN-EL-MARCO-DEL-COVID-19_.-2020.-Vol.-1.pdf (Consultado el 25 de marzo de 2021).

CEVILLE, O. 2003. **Evolución del régimen jurídico de la educación superior en la República de Panamá**. Universidad de Panamá Instituto de Estudios Nacionales, Ciudad de Panamá, Panamá.

DELGADO PINEDA, M. 2020. **Evolución constitucional de la autonomía de la Universidad de Panamá**. *Revista Societas*. Universidad de Panamá. No. 2. Vol. 22. pp. 55-72.

GÓMEZ GAMBOA, D. Et Al. 2020. **Derecho a la libertad académica en Latinoamérica (Volumen I)**. Instituto de Filosofía del Derecho “Dr. José M. Delgado Ocando”. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.

GÓMEZ GAMBOA, D.; VELAZCO SILVA, K.; FARÍA VILLARREAL, I y VILLALOBOS FONTALVO, R. 2020. **Libertad académica y autonomía universitaria: Una mirada desde los derechos humanos. Referencias a Venezuela (2010-2019)**. Maracaibo, Venezuela.

RÍOS ÁLVAREZ, L. 1984. **Reflexiones acerca de la Libertad Académica**. *Revista Chilena de Derecho*. Universidad de Valparaíso. Vol. 11. pp. 325-338.

Sección II: Cuerpos Normativos

ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma,

ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley No. 38 de 31 de julio de 2000. Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración que regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales. Gaceta Oficial del 2 de agosto de 2000. No. 24.109.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Observación General N° 13: Derecho a la educación. 21º período de sesiones. 15 de noviembre a 3 de diciembre de 1999.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior. Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). En París del 21 de octubre al 12 de noviembre en su 29ª reunión. Entrada el 11 de noviembre de 1997.

PANAMÁ, REPÚBLICA DE, ASAMBLEA NACIONAL. 2005. Ley 24 de 14 de julio de 2005, Orgánica de la Universidad de Panamá.

PANAMÁ, REPÚBLICA DE. 1972. Constitución Política de la República de Panamá de 11 de octubre de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos 1 de 1983 y 2 de 1994, y los actos reformatorios 2004 y el acto reformativo de 2005.

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ, CONSEJO GENERAL UNIVERSITARIO. 2008. Estatuto de la Universidad de Panamá.

Sección III: Jurisprudencia y sentencias

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PANAMÁ. 2000. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral. Sentencia del 9 de agosto del año 2000. Disponible en <https://vlex.com.pa/vid/inconstitucionalidad-tercera-laboral-31645927> (Consultado el 10 de febrero de 2021).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PANAMÁ. 2018. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 noviembre de 2018. Disponible en <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html> (Consultado el 05 de marzo de 2021).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PANAMÁ. 2019. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 27 de septiembre de 2019. Expediente: 717-19. Véase <https://app.vlex.com/#vid/841326260> (Consultado el 11 de marzo de 2021).

Sección IV: Sitios web

Artículo de opinión sobre “Autonomía Universitaria en el Siglo XXI” por Juan Bosco Bernal del 30 de noviembre de 2017. Disponible en <https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/171130/xxi-siglo-autonomia-universitaria> (Consultado el 10 de febrero de 2021).

Artículo de opinión sobre “Deserción universitaria en Panamá” por Yanissel De Los Ríos del 12 de octubre de 2019. Disponible en https://www.prensa.com/opinion/Desercion-universitaria-Panama_0_5416708342.html#:~:text=Seg%C3%BAn%20el%20informe%20presenta%20en,que%20deserta%20en%20nuestro%20pa%C3%ADs (Consultado el 10 de febrero de 2021).

Artículo de opinión sobre “La encrucijada de la educación superior en Panamá (I)” por Fernando Best del 05 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/200104/encrucijada-educacion-superior-panama-i> (Consultado el 02 de febrero de 2021).

Artículo de opinión sobre “Una segunda oportunidad para la democracia” por Ismael Gordón Guerrel del 17 de agosto de 2014. Disponible en <https://www.laestrella.com.pa/nacional/140817/segunda-democracia-oportunidad> (Consultado el 15 de febrero de 2021).

Nota de prensa del medio “Agencia Efe” sobre “Aumentan las protestas por el recorte presupuestario a la Universidad de Panamá”. Disponible en <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/aumentan-las-protestas-por-el-recorte-presupuestario-a-la-universidad-de-panama/20000013-4339197> (Consultado el 20 de marzo de 2021).

Nota de prensa del medio “Agencia Efe” sobre “La ONU pide que se garanticen estándares de DD.HH. en manifestaciones en Panamá” del 19 de diciembre de 2020. <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/la-onu-pide-que-se-garanticen->

[estandares-de-dd-hh-en-manifestaciones-panama/20000013-4423734](https://www.gub.gh/estandares-de-dd-hh-en-manifestaciones-panama/20000013-4423734)

(Consultado el 11 de febrero de 2021).

Nota de prensa del medio “ANPanamá” sobre “Revuelo en Panamá por decreto que equipara experiencia con título universitario” del 09 de septiembre de 2019. Disponible en <https://anpanama.com/8859-Revuelo-en-Panamá-por-decreto-que-equipara-experiencia-con-titulo-universitario.note.aspx> (Consultado el 15 de marzo de 2021).

Nota de prensa del medio “El capital financiero” sobre “Apede rechaza resolución que equipara la experiencia laboral con la educación formal” del 10 de septiembre de 2019. Disponible en <https://elcapitalfinanciero.com/apede-rechaza-resolucion-que-equipara-la-experiencia-laboral-con-la-educacion-formal/> (Consultado el 15 de marzo de 2021).

Nota de prensa del medio “El Nuevo Diario” sobre “Universitarios panameños cierran vía en protesta por recorte presupuestario” del 27 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/centroamerica/475710-protesta-universidad-panama-recorte-presupuesto/> (Consultado el 21 de marzo de 2021).

Nota de prensa del medio “En segundos” sobre “Protesta en la UP por recorte de presupuesto” del 22 de agosto de 2019. Disponible en <https://ensegundos.com.pa/2019/08/22/protستا-en-la-up-por-recorte-de-presupuesto/> (Consultado el 15 de marzo de 2021).

Nota de prensa del medio “La Estrella de Panamá” sobre “¿Qué reformas constitucionales desataron las protestas en la Asamblea y quiénes las propusieron?” del 22 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.laestrella.com.pa/nacional/191022/reformas-constitucionales-desataron-protستas-asamblea-quienes-propusieron> (Consultado el 27 de marzo de 2021).

Nota de prensa del medio “La Estrella de Panamá” sobre “Consejo Académico levanta suspensión contra Miguel Antonio Bernal” del 04 de mayo de 2015. Disponible en <https://www.laestrella.com.pa/nacional/150504/miguel-consejo-levanta-academico-suspension> (Consultado el 10 de marzo de 2021).

Nota de prensa del medio “La Estrella de Panamá” sobre “Fallo de la Corte favorece a Miguel Antonio Bernal” del 28 de diciembre de 2018. Disponible

en <https://www.laestrella.com.pa/nacional/181228/fallo-corte-miguel-antonio-favorece> (Consultado el 15 de marzo de 2021).

Nota de prensa del medio “La Estrella de Panamá” sobre “Tras protesta universitaria, Asamblea se compromete a eliminar polémica reforma constitucional” del 22 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.laestrella.com.pa/nacional/191022/furia-irrupen-asamblea-antimotines> (Consultado el 12 de marzo de 2021).

Nota de prensa del medio “La Estrella de Panamá” sobre “Violenta represión policial frena protesta pacífica de jóvenes panameños” del 17 de diciembre de 2020. Disponible en <https://www.laestrella.com.pa/nacional/201217/violenta-represion-policial-frena-protesta-pacifica-jovenes-panamenos> (Consultado el 20 de marzo de 2021).

Nota de prensa del medio “La Prensa” sobre “‘No me rendiré’: Miguel Antonio Bernal” del 24 de abril de 2015. Disponible en https://www.prensa.com/sociedad/rendire-Bernal_O_4192830894.html (Consultado el 10 de marzo de 2021).

Nota de prensa del medio “La Prensa” sobre “Crispiano Adames, Ana Giselle Rosas y Mariano López verán cambios a la Ley No. 43 sobre el régimen de certificación de los profesionales y especialistas de la salud” del 12 de febrero de 2021. Disponible en <https://www.prensa.com/impres/panorama/adames-rosas-y-lopez-veran-cambios-a-la-ley-43/> (Consultado el 05 de marzo de 2021).

Nota de prensa del medio “La Prensa” sobre “Notifican al Decano de la Facultad de Derecho de la expulsión de Bernal” del 15 de abril de 2015. Disponible en https://www.prensa.com/sociedad/decision-suspender-Bernal-Universidad-Panama_O_4186831433.html (Consultado el 15 de marzo de 2021).

Nota de prensa del medio “La Prensa” sobre “Pleno de la CSJ declara inconstitucional Resolución sobre experiencia laboral previa en el sector público” del 07 de febrero de 2021. Disponible en <https://www.prensa.com/impres/panorama/corte-pone-la-educacion-por-encima-de-la-experiencia-laboral/> (Consultado el 06 de abril de 2021).

Nota de prensa del medio “La Prensa” sobre “Proclaman a Nito Cortizo como presidente electo de Panamá” del 10 de mayo de 2019. Disponible en https://www.prensa.com/politica/listo-proclamacion-Nito-Cortizo_O_5301219849.html (Consultado el 10 de febrero de 2021).

Nota de prensa del medio “La Prensa” sobre “Rectores de cinco universidades públicas piden reconsiderar recortes presupuestarios” del 27 de agosto de 2019. Disponible en https://www.prensa.com/sociedad/Rectores-universidades-publicas-reconsiderar-presupuestarios_0_5382961674.html (Consultado el 05 de marzo de 2021).

Nota de prensa del medio “La Prensa” sobre “Suspenden por cinco años a Miguel Antonio Bernal de la Universidad de Panamá” del 11 de marzo de 2015. Disponible en https://www.prensa.com/sociedad/Advierten-Miguel-Antonio-Bernal-Universidad_0_4160584073.html (Consultado el 15 de marzo de 2021).

Nota de prensa del medio “Panamá América” sobre “Autonomía universitaria en entredicho por fallo de la Corte” del 17 de agosto de 2000. Disponible en <https://www.panamaamerica.com.pa/opinion/autonomia-universitaria-en-entredicho-por-fallo-de-la-corte-47015> (Consultado el 10 de febrero de 2021).

Nota de prensa del medio “Prensa” sobre “Asamblea se compromete retirar dos artículos que ‘tocan a la Universidad de Panamá’” del 22 de octubre de 2019. Disponible en https://www.prensa.com/sociedad/Organizaciones-Universidad-Panama-protestan-Constitucion_0_5424957472.html (Consultado el 11 de febrero de 2021).

Nota de prensa del medio “Radio Temblor Internacional” sobre “Panamá: En Alerta Universitarios por Recorte Presupuestario [Audio]” del 28 de mayo de 2020. Disponible en <http://www.radiotemblor.org/?p=17621> (Consultado el 20 de marzo de 2021).

Nota de prensa del medio “Telemetro” sobre ““Justificación” de brutalidad policial es “inadmisible”, dice HRW” del 17 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.telemetro.com/nacionales/2020/12/17/justificacion-de-brutalidad-policial-en-panama-es-inadmisible-dice-hrw/3565879.html> (Consultado el 11 de marzo de 2021).

Nota de prensa del medio “TVN Noticias” sobre “CSJ suspende resolución de la UP en contra de Miguel A. Bernal” del 22 de septiembre de 2019. Disponible en https://www.tvn-2.com/nacionales/judicial/CSJ-resolucion-UP-Miguel-Bernal_0_4306819281.html (Consultado el 15 de marzo de 2021).

Nota de prensa del medio “UP Hacia la Luz” sobre “Autoridades universitarias y especialista en la salud rechazan modificación del régimen de certificación y recertificación” del 12 de febrero de 2021. Disponible en <https://uphacialuz.com/2021/02/12/autoridades-universitarias-y-especialista-en->

[la-salud-rechazan-modificacion-del-regimen-de-certificacion-y-recertificacion/amp/?_twitter_impression=true](#) (Consultado el 03 de abril de 2021).

Nota de prensa del medio “UP Informa” sobre “Consejo Académico de la UP exige un dialogo y se une al clamor general de la derogación de la resolución 69 - 84” del 13 de septiembre de 2019. Disponible en <http://upinforma.com/nuevo/info.php?cat=noticias&id=4803> (Consultado el 15 de marzo de 2021).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. 1998. Declaración Mundial de Educación Superior. Disponible en <https://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/article/view/171/162> (Consultado el 10 de febrero de 2021).

RELATORÍA ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS PARA LA LIBERTAD DE OPINIÓN Y EXPRESIÓN. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, David Kaye, centrado en los aspectos de libertad de opinión y expresión de la libertad académica, presentado de conformidad con la Resolución 34/18 del Consejo de Derechos Humanos a los Estados Unidos. Asamblea General de Naciones. 75º período de sesiones. Septiembre de 2020. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/75/261> (Consultado el 05 de febrero de 2021).

RELATORÍA ESPECIAL SOBRE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES. 2019. III Informe Anual de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA). Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019REDESCA-es.pdf> (Consultado el 15 de marzo de 2021).

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. 2020. *Democracy Index 2020 In sickness and in health?* Disponible en https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/democracy-index-2020.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAF7wyc8EvTwtEouEq7z_DzUp585T1UzxXl8_4s9vL43vn0QuM8xNmnuBVPZpv0IPHWI09rgyl778rhN9UK6qPaaDu5t1SledRxOu0KF-t_nCWY (Consultado el 17 de febrero de 2021).

V-DEM INSTITUTE. 2020. *Academic Freedom Index*. Disponible en <https://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/> (Consultado el 10 de febrero de 2021).

Presentación

El presente trabajo, como parte del Volumen II del libro Libertad Académica en Latinoamérica, tiene como objetivo general el análisis de este derecho en Paraguay, a cuyo efecto se realizó una revisión y estudio tanto de la libertad académica como de la autonomía universitaria, dada su relación de medio a fin, en el ordenamiento jurídico, la jurisprudencia, y su aplicación en la práctica. A tal efecto, se llevó a cabo un análisis de contenido sobre la base de una investigación de tipo documental, utilizando fuentes secundarias y verificables para la recolección de datos, tales como la Constitución de 1992, la anterior Ley 828 de 1980 y la vigente Ley 4995 de 2013, jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, doctrina especializada, reportajes, denuncias publicadas en medios de comunicación social y un monitoreo de medios durante su ejecución.

De la revisión realizada se concluye que la libertad académica se encuentra garantizada como derecho humano autónomo implícito en la Constitución de 1992 al consagrar la libertad de cátedra, de enseñanza, de investigación, de aprendizaje y la autonomía universitaria; y, se desarrolla ampliamente en la legislación. Sin embargo, en la práctica se observaron patrones de violación a los derechos universitarios, por medio de reportes periodísticos que permitieron contrastar y verificar la realidad, en especial hechos de corrupción en la designación de algunas autoridades y profesores, así como graves abusos de poder que lesionan los derechos de los alumnos, represión contra estudiantes en ocasión de las protestas estudiantiles generalizadas a partir de 2015 y déficit presupuestario que afecta el acceso y permanencia a las universidades y la calidad de la enseñanza, lo cual se agrava en época de pandemia con los recortes presupuestarios a las universidades públicas anunciados por el gobierno.

²⁴⁸Doctora en Derecho. *Magister Scientiarum* en Ciencia Política y Derecho Público, mención Derecho Público. Abogada (LUZ). Diplomada en Formación Docente (LUZ). Profesora e investigadora de la Universidad Rafael Urdeneta (URU) y de la Universidad del Zulia (LUZ), en las cátedras Derecho de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Público, Derecho Internacional de los Refugiados, Derecho Administrativo (General y Especial), y Procedimientos Administrativos. Editora Jefe de la Revista Cuestiones Jurídicas de la Universidad Rafael Urdeneta. Coordinadora del Departamento de Derecho Público (URU). <https://orcid.org/0000-0002-4123-8678>

1. Derecho a la libertad académica en la educación superior según la normativa nacional

A finales del siglo XX, la configuración institucional del sistema universitario paraguayo experimentó un proceso de transformación. En el año 1960, se autorizó la apertura y el funcionamiento de una nueva universidad bajo la responsabilidad de la Iglesia Católica, luego de que durante casi un siglo, la Universidad Nacional de Asunción, funcionó como único centro de educación superior universitaria.

Tras la caída del régimen, se fueron creando nuevas universidades año tras año y se autorizaron en el interior del país distintas sedes filiales, aumentando de forma sostenida tanto la matrícula como la cobertura geográfica de los nuevos centros de educación universitaria, pasando en el 2000 a un total de 18, 4 universidades de carácter público y 14 de carácter privado²⁴⁹.

En Paraguay las universidades se encuentran reguladas como instituciones autónomas en la Constitución y en la Ley, marco en el cual se debe ejercer la libertad académica como máxima expresión del ejercicio de las libertades individuales entre los miembros de la comunidad universitaria, pues a través de ella se permite alcanzar el pleno desarrollo de las aptitudes intelectuales.

A continuación, se realiza una revisión y análisis en el ordenamiento jurídico paraguayo a fin de establecer el reconocimiento y garantía del derecho a la libertad académica al tiempo que se efectúa una revisión en los medios de comunicación con el propósito de establecer patrones de violación al referido derecho.

La libertad académica constituye una de las manifestaciones más amplias de la libertad individual por cuanto ella permite la libre expresión de todas las corrientes del pensamiento, su discusión, su valoración, su crítica, así como, la generación y diseminación de nuevo conocimiento científico dentro y fuera del aula, al tiempo que constituye una base y una garantía de la democracia, del desarrollo de una nación y por ende del respeto y la defensa de los derechos humanos. En este sentido se expresa Gómez Gamboa (2020:31) al señalar que “Es un derecho individual y también colectivo inherente al desarrollo de las sociedades democráticas, y tiene como objeto medular la protección de la producción y transferencia del conocimiento científico”.

Hoy día la libertad académica encuentra reconocimiento en el derecho internacional de los derechos humanos, tal como se desprende de la Observación General Nro. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de la Organización de las

²⁴⁹RIVAROLA, Domingo. La universidad paraguaya, hoy. *Avaliação (Campinas)*, Sorocaba, v. 13, n. 2, p. 533-578, jun. 2008. Disponible en <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772008000200014&lng=es&nrm=iso>. accedido en 15 feb. 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772008000200014> Fecha de consulta: 22 de febrero de 2021.

Naciones Unidas (ONU) y a través de ella los miembros de la comunidad universitaria pueden de forma individual o colectiva mediante la investigación, la docencia y el debate buscar, desarrollar y transmitir el conocimiento:

La libertad académica comprende el derecho del individuo de expresar libremente sus opiniones sobre la institución o el sistema en el que trabaja, de desempeñar sus funciones sin discriminación ni miedo a la represión del Estado o cualquier otra institución, de participar en organismos académicos profesionales o representativos y de disfrutar de todos los derechos humanos reconocidos internacionalmente (Observación General Nro. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, citada por Gómez Gamboa, 2020:31).

Este capítulo se destina a presentar los resultados de la investigación sobre la libertad académica y la educación universitaria en Paraguay, como parte de un trabajo más amplio en el contexto latinoamericano, iniciando con una revisión en el ordenamiento jurídico paraguayo, constitución y legislación vigente.

1.1. Marco Normativo de la educación superior y la libertad académica

A fin de estudiar la libertad académica en la educación superior en Paraguay se revisó, en primer lugar, su regulación en el ordenamiento jurídico, comenzando con la Constitución vigente desde 1992, para luego hacerlo en la Ley 828 de Universidades publicada el 18 de noviembre de 1980 y en la vigente Ley 4995 de 2013.

1.1.1. Constitución de la República del Paraguay de 1992

La Constitución de la República del Paraguay vigente desde 1992²⁵⁰ reconoce y garantiza a toda persona el derecho a la educación en el artículo 73 ubicado en el Capítulo VII del Título II de los Derechos, Deberes y Garantías, en los siguientes términos:

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. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la Patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio.

²⁵⁰ Constitución de la República de Paraguay (1992). Disponible en: https://www.constituteproject.org/constitution/Paraguay_2011.pdf?lang=es
Fecha de consulta: 25 de febrero de 2021.

La erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo.

Esta disposición además establece los fines del sistema y proceso educativo resaltando la promoción de la libertad, el respeto a los derechos humanos y principios democráticos, lo cual se complementa con la protección de la libertad de aprender y enseñar en el artículo 74²⁵¹, y la responsabilidad del Estado de fomentar la enseñanza universitaria, así como la investigación científica y tecnológica en el artículo 76²⁵².

Esto último se encuentra desarrollado de forma específica en el artículo 79 *ejusdem* en el cual se regulan las universidades y los institutos de educación superior. En esta disposición se establece que la "... finalidad principal la formación profesional superior, de las universidades y de los institutos superiores será la formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica, así como la extensión universitaria.", a cuyos fines el mismo artículo se consagra la autonomía universitaria y se garantiza la libertad de cátedra, en los siguientes términos:

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 la cátedra. Las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley, la cual determinará las profesiones que necesiten títulos universitarios para su ejercicio.

Giménez Duarte (2016: 34) al comentar el citado artículo 79 de la Constitución (1992) establece que esta disposición prescribe de forma clara, respecto de las universidades, los siguientes aspectos:

... a) sus finalidades principales; b) su autonomía; c) su atribución para establecer sus estatutos; d) su capacidad para establecer su forma de gobierno; e) su facultad para elaborar sus planes de estudios, de conformidad con la política educativa y los planes de desarrollo nacional; f) la garantía de la libertad de enseñanza y cátedra; y, g) deben ser creadas por Ley.

²⁵¹ **Artículo 74** - Se garantizan el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de 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.

²⁵² **Artículo 76** - La educación escolar básica es obligatoria. En las escuelas públicas tendrá carácter gratuito. El Estado fomentará la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y la superior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica.

La organización del sistema educativo es responsabilidad esencial del Estado, con la participación de las distintas comunidades educativas. Este sistema abarcará a los sectores públicos y privados, así como al ámbito escolar y extraescolar.

Es de notar que la autonomía universitaria fue establecida por vez primera con rango constitucional en Paraguay en la Constitución Nacional del año 1967, en la actualidad la Constitución sancionada y promulgada en 1992 hace referencia a la autonomía de las universidades en general sin diferenciar entre públicas y privadas, pero sin determinar sus alcances y sus limitaciones. Al respecto, Galeano (2006, citado por Giménez Duarte, 2016:34) señala:

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. Por tanto, los que se encuentran en esta línea interpretativa, sostienen 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* y posteriormente, no hace referencia taxativa a la autonomía, dificulta una reglamentación clara de los alcances y limitaciones de la autonomía universitaria.

Giménez Duarte (2016: 35) agrega que una cuestión importante en cuanto a la consagración constitucional de la autonomía es que la Constitución Nacional (1992) la preceptúa de manera plural, al señalar que “... las universidades son autónomas...” y, en el mismo artículo se refiere tanto a las universidades públicas como a las privadas; lo cual a su juicio “... no admite otra interpretación que la autonomía es un carácter de los dos tipos de universidades, al no hacer ningún tipo de diferenciación entre ellas” .

Por otra parte, en el mismo artículo 79 constitucional se garantiza de forma explícita en las instituciones de educación superior la libertad de enseñanza y cátedra, pero no así la libertad académica, lo que obliga a preguntar si esta se encuentra o no protegida en la referida constitución. Para dar respuesta a este planteamiento cabe citar lo señalado por Gómez Gamboa (2020: 32-33) “...Libertad académica y libertad de cátedra, aunque se relacionan, no son lo mismo. La vinculación entre ambas podría describirse como de género *-libertad académica-* a especie *-libertad de cátedra-*, estando la libertad de cátedra contenida dentro del ámbito protegido por la libertad académica”.

De manera que al garantizarse la libertad de cátedra, especie de la libertad académica, de forma implícita se estaría reconociendo esta última, lo cual unido a la consagración constitucional de la autonomía universitaria da como resultado el reconocimiento implícito del derecho a la libertad académica como derecho humano con carácter autónomo, ello en virtud de la cláusula enunciativa de los derechos humanos o cláusula *numerus aperturus* regulada en el artículo 45²⁵³ de la Constitución (1992), a través

²⁵³Artículo 45. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la personalidad humana, no figuren expresamente en ella. La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía.

del cual se incorporan al texto constitucional aquellos derechos inherentes a la personalidad no enunciados de forma expresa en ella.

La anterior afirmación se soporta además en la Observación General Nro.13, emanada del Comité de DESC la cual afirma, por un lado, que la autonomía de las universidades es imprescindible para garantizar el disfrute de la libertad académica; y por otro, que sólo se puede disfrutar del derecho a la educación si va acompañado de la libertad académica del cuerpo docente y de los alumnos.

1.1.2. Legislación

La Ley No. 828 de Universidades publicada el 18 de noviembre de 1980²⁵⁴ definió en el artículo 1 a las universidades, por primera vez en Paraguay, como “... entidades autónomas de investigación y estudios superiores y de formación profesional, sin fines de lucro, creada por el Estado o por asociaciones privadas o mixtas e integradas al sistema educativo nacional”²⁵⁵. En esa misma ley se estableció en su artículo 12 que la autonomía universitaria “... implica la libertad de los docentes e investigadores de exponer e indagar con criterio científico las cuestiones atinentes a la disciplina que cultiva...”. A lo anterior agrega el citado artículo, que la autonomía universitaria

... no autoriza la realización dentro de los recintos universitarios de cualquier actividad que asuma forma de militancia, agitación, propaganda, proselitismo o adoctrinamiento político partidario. No se entenderán por tales el estudio y la investigación de los problemas nacionales y de interés para la humanidad²⁵⁶.

De manera que la Ley 828 de Universidades establece de forma tácita la libertad académica como parte del ejercicio de la autonomía universitaria, pues si bien no la menciona de forma explícita hace referencia a la libertad de enseñanza y cátedra, así como el estudio y la investigación científica parte del contenido de la libertad académica.

La Ley 4995 de Educación Superior fue dictada en fecha 02 de agosto de 2013²⁵⁷ y derogó la ley anterior de 828, el objeto de esta ley “... es regular la educación superior como parte del sistema educativo nacional, definir los tipos de instituciones que lo integran, establecer sus normativas y los mecanismos que aseguren la calidad y la pertinencia de los servicios que prestan las instituciones que lo conforman, incluyendo la investigación”²⁵⁸.

Por otra lado, en el artículo 2 define la educación superior como aquella que “... se desarrolla en el tercer nivel del sistema educativo nacional con el objeto de lograr la

²⁵⁴ Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2307/de-universidades> Fecha de consulta: 26 de febrero de 2021.

²⁵⁵ Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2307/de-universidades> Fecha de consulta: 26 de febrero de 2021.

²⁵⁶ *Ibidem*

²⁵⁷ *Ibidem*

²⁵⁸ Véase artículo 1 de la Ley 4945. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4401/ley-n-4995-de-educacion-superior> Fecha de consulta: 26 de febrero de 2021.

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...”, al tiempo que la califica como “... un bien público y, por ende, es un factor fundamental para el desarrollo del país, en democracia y con equidad”.

La citada ley califica en el artículo 3 como instituciones de educación superior no solo las universidades sino también los Institutos Superiores y los institutos de formación profesional del tercer nivel. Al respecto Giménez Duarte (2006: 104) señala:

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.

En el artículo 22 se definen las universidades como instituciones “que abarcan una multiplicidad de áreas específicas del saber en el cumplimiento de su misión de investigación, enseñanza, formación y capacitación profesional, extensión y servicio a la comunidad” y en el 23²⁵⁹ se establecen entre sus fines:

- a. El desarrollo de la personalidad humana inspirada en los valores de la ética, de la democracia y la libertad.
- b. La enseñanza y la formación profesional.
- c. La investigación en las diferentes áreas del saber humano.
- d. La formación de una racionalidad reflexiva y crítica y de la imaginación creadora.
- e. El servicio a la colectividad en los ámbitos de su competencia.
- f. El fomento y la difusión de la cultura universal y en particular de la nacional.
- g. La extensión universitaria.
- h. El estudio de la problemática nacional.

Ahora bien, en cuanto a la autonomía universitaria la ley *in comento* establece en su artículo 33 que “La autonomía de las universidades implica fundamentalmente el ejercicio de la libertad de la enseñanza y de la cátedra... Formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión a la comunidad... Hacer respetar la inviolabilidad de sus recintos, salvo orden judicial”.

²⁵⁹Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4401/ley-n-4995-de-educacion-superior> Fecha de consulta: 26 de febrero de 2021.

En relación a este tema explica Giménez Duarte (2016: 103-104) que 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 (1992), a través de diecisiete incisos. Al respecto analiza el autor:

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, 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 (resaltado propio).

Señala Giménez Duarte (2016: 104) que, de las cuatro autonomías identificadas en la ley reglamentaria, que la institucional y la académica se encuentran condicionadas en su ejercicio, por cuanto varias de las decisiones, están sujetas a la aprobación del órgano rector, que es el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES), por lo que en opinión del referido autor “... 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”.

De las cuatro dimensiones que se han identificado como atributos de la autonomía, otorgadas por la Constitución Nacional (1992) a las universidades, una de ellas, “la autonomía académica” contiene de forma implícita la libertad académica la cual está vinculada con la libertad de cátedra, la libertad de enseñar y de aprender, al ser éstas últimas partes integrantes de la anterior. En este sentido es necesario recordar que “(...) la libertad de cátedra es una especie, una dimensión dentro de la libertad académica. La libertad académica no se restringe a la libertad de cátedra y se exterioriza en otros niveles

y dimensiones de la vida universitaria, educativa, es decir, es ex cátedra también” (Urbina 2017, citado por Gómez Gamboa y otros, 2020: 128- 129)²⁶⁰.

En efecto, en el artículo constitucional donde se hace referencia a la autonomía universitaria, la redacción que indica la libertad de cátedra, es muy concisa, al establecer que en ella se: “Se garantiza la Libertad de enseñanza y la de cátedra” y con ello se recoge tanto la libertad de académica como la dimensión académica de la autonomía.

La Constitución, en la misma redacción gramatical, cuando alude a la garantía de la libertad de cátedra, también hace referencia a la libertad de enseñanza, la cual forma parte de los orígenes de la libertad académica en Alemania²⁶¹. 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”, en el cual se contiene tácitamente la libertad académica.

En este sentido, Giménez Duarte (2016) opina que se debe precisar si en la Constitución de 1992 se diferencia entre la libertad de enseñanza y la libertad de cátedra. A lo cual él responde que se debe admitir que sí, para él se 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 ellas. Esta opinión permite ir más allá y concluir por tanto que la libertad académica es un derecho humano inherente a la persona humana reconocido implícitamente que conforme al orden constitucional paraguayo es privativo de las universidades.

Posteriormente en el artículo 39 al regular la carrera docente y de investigador en la educación superior garantiza la libertad de cátedra; lo cual se refuerza con el artículo 45, literal c, al establecer dentro de los derechos de los docentes de las instituciones de educación superior el ejercicio de la “(...) cátedra y la investigación bajo la más amplia libertad sin ningún tipo de imposición o restricción religiosa, política o de otra índole”.

Al terminar este punto, se concluye, primero, en el reconocimiento implícito de la libertad académica como un derecho inherente a la persona humana de carácter autónomo con rango constitucional en el ordenamiento jurídico paraguayo vigente, al regular y garantizar de forma expresa la libertad de cátedra, de enseñanza, de aprendizaje y de investigación los cuales como se ha explicado son parte integrante de la libertad académica que es el derecho principal y los demás son accesorios, y a su vez integran la dimensión académica de la autonomía universitaria; y, segundo, en la necesidad de un

²⁶⁰ Disponible en: <http://derechosuniversitarios.org/wp-content/uploads/2020/02/Libertad-acad%C3%A9mica-y-autonom%C3%ADa-universitaria-una-mirada-desde-los-derechos-humanos-Referencias-a-Venezuela-2010-2019.pdf> Fecha de consulta: 02 de marzo de 2021

²⁶¹ Véase en este sentido, Karla Velazco GÓMEZ, D.; VELAZCO, K.; FARÍA, I y VILLALOBOS, R. 2020. **Libertad académica y autonomía universitaria: Una mirada desde los derechos humanos. Referencias a Venezuela (2010-2019)**. Maracaibo, Venezuela. Disponible en: <http://derechosuniversitarios.org/wp-content/uploads/2020/02/Libertad-acad%C3%A9mica-y-autonom%C3%ADa-universitaria-una-mirada-desde-los-derechos-humanos-Referencias-a-Venezuela-2010-2019.pdf>

desarrollo normativo más amplio y claro en la legislación de ese país como base normativa para una efectiva protección en la práctica, pues si bien es cierto la falta de ley reglamentaria no menoscaba el ejercicio de los derechos humanos, sin duda ello contribuiría a su tutela jurídica.

1.2. Jurisprudencia Nacional: Casos históricos

La noción de autonomía universitaria ha sido definida por varias sentencias emanadas de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay, a saber: 148 del 13 de julio de 1995, 373 del 22 de noviembre de 1995, 153 del 25 de junio de 1998, 441 del 18 de diciembre de 1998²⁶²

En esas sentencias la referida Sala ha sentado el criterio de que la autonomía universitaria no significa “soberanía”, al tiempo que ha dejado claro que si bien los entes autónomos son gozan de la facultad de tomar sus decisiones, están sometido en cierta medida al poder estatal, en ese sentido ha establecido que las universidades no pueden violentar derechos individuales sobre la base de la autonomía. En este sentido ha expresado:

El principio de autonomía universitaria no puede ser invocado, de ningún modo, como fundamento de una supuesta intangibilidad de todo lo que ocurra en el ámbito universitario. Si la ley es violada en dicho ámbito no existe razón alguna que impida que los afectados por ese hecho puedan acudir a los estrados judiciales (Sentencia 148/95, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia)²⁶³.

Afirmar lo contrario significaría que los actos emanados de las autoridades judiciales escapan a todo control jurisdiccional. En otras palabras, se estaría aceptando un ámbito ilimitado de cuestiones no judiciales. Esto indudablemente no es aceptable en un Estado de derecho, ni tampoco en el alcance que debe darse a la autonomía universitaria (Sentencia 148/95, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia)²⁶⁴.

También ha sostenido la Corte que la autonomía sirve para frenar la intervención del poder judicial en tanto y en cuanto la universidad actúe dentro del marco que le asigne la constitución y la ley, por tanto si excede esos límites ya no se encuentra amparada por ese principio, y surge sin duda la facultad del poder judicial de ejercer el poder jurisdiccional, dicho principio no puede tener la virtualidad de inmunizar la institución

²⁶² La autonomía universitaria. 10/08/2007. Disponible en: <https://www.abc.com.py/articulos/la-autonomia-universitaria-1001181.html> fecha de acceso 09 de marzo de 2021.

²⁶³ Eduardo Mendoca (2015) 03 de octubre 2015 ¿Hasta dónde llega la autonomía universitaria? Disponible en: <https://www.abc.com.py/edicion-impres/opinion/hasta-donde-llega-la-autonomia-universitaria-1413765.html> Fecha de acceso 09 de marzo de 2021.

²⁶⁴ Disponible en: <https://www.csj.gov.py/jurisprudencia/> Fecha de acceso: 10 de marzo de 2021.

universitaria, la cual como otro sujeto público o privado cae en la órbita jurisdiccional del poder judicial (Sentencia 375/95).

Sobre esta materia Mendoca (2015)²⁶⁵ señala que la Corte Suprema ha fijado como límites del ejercicio de la autonomía universitaria en la tutela efectiva de los derechos fundamentales y la interdicción de la arbitrariedad administrativa, lo cuales en su opinión resultan razonables y compatibles en el marco establecido en la constitución de 1992 sobre la autonomía universitaria.

Finalmente es de notar, que al protegerse en estas sentencias la autonomía universitaria se protege la libertad académica, sobre todo al afirmarse que en el ejercicio de la autonomía universitaria se deben respetar las libertades individuales dentro de las cuales cabe mencionar la libertad de expresión, la libertad de información la libertad de enseñanza y aprendizaje y la libertad de investigación, entre otras.

1.3. Existencia de presiones políticas de estudiantes y profesores universitarios

En la historia los estudiantes y profesores universitarios han liderado una lucha tanto para la defensa de sus derechos como de la democracia, en este orden los espacios universitarios se han visto expuestos a grandes presiones políticas, que han desencadenado situaciones de violación de derechos humanos.

Paraguay fue escenario en 1969 de la mayor movilización de estudiantes secundarios y universitarios en su historia ante la visita de Rockefeller quien visitó el país suramericano en representación del presidente norteamericano Richard Nixon para estrechar lazos con el gobierno del General Alfredo Stroessner, en aquella oportunidad, una fuerte represión detuvo aquella eclosión, esta intentó repetirse con el MI (Movimiento Independiente) en los 70, la FEUP (Federación de Estudiantes Universitarios Paraguayos) en los 80 y el MOBE (Movimiento para la Obtención del Boleto estudiantil) en los 90, estos hechos son antecedentes de las protestas estudiantiles en 2015, conocida como el "estudiantazo"²⁶⁶, hechos a los cuales se hará referencia de seguido.

1.3.1. Protestas estudiantiles lideradas por los estudiantes de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) en 2015

La libertad académica como derecho humano se encuentra expuesta a constantes violaciones, situación que ha estado presente en varias partes del mundo a lo largo del tiempo, y a la cual no ha escapado la universidad paraguaya, así como otras universidades

²⁶⁵ Disponible en: <https://www.csj.gov.py/jurisprudencia/> Fecha de acceso: 10 de marzo de 2021.

²⁶⁶ Tras 46 años, estudiantes vuelven a liderar la movilización social. 24 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/tras-46-anos-estudiantes-vuelven-liderar-la-movilizacion-social-n933202.html> Fecha de acceso: 10 de marzo de 2021

latinoamericanas, dando lugar a protestas tanto de los estudiantes como de los profesores.

Explica Escobar Leite (2016)²⁶⁷ que a lo largo de los años el movimiento estudiantil en Paraguay ha enfocado sus principales exigencias a una educación: gratuita, pública y de calidad. Es de notar, que en ese país los movimientos estudiantiles no sólo han participado estudiantes universitarios sino incluso estudiantes de secundaria, de hecho ellos fueron participes clave en las protestas estudiantiles iniciadas en el año 2015, a la cual se sumaron los universitarios para exponer sus problemas y defender sus derechos, lo que muestra una profunda crisis en el ámbito educativo.

Sin embargo, en septiembre de 2015 se pusieron en escena otros reclamos por parte de los estudiantes universitarios de distintas zonas del Paraguay bajo el lema “UNANOTECALLES” reclamando un mejoramiento de la educación y una búsqueda de ruptura con el modelo educativo.

Para poder entender el fenómeno “UNANOTECALLES”, se deben considerar como antecedentes las largas jornadas de protesta estudiantil y la designación del Decano de la Facultad de Veterinaria como candidato a Rector de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) en 2014. En esa oportunidad, la organización Frente Estudiantil por la Educación con una gran representación de estudiantes de las Facultades de Filosofía y Arquitectura, efectuaron campaña en oposición al candidato por haber estado acusado, entre otras cosas, por cobro indebido de cátedras que no dictaba, tráfico de influencia, clientelismo y persecución a estudiantes, a lo cual se suma el haber mantenido de forma abierta una amistad con el senador colorado Juan Carlos Galaverna, quien fue clave jugó un papel importante en su designación meses después como Rector²⁶⁸.

La marcha estudiantil del 18 setiembre de este año convocada por estudiantes secundarios (Marcha Nacional de los Colegios Públicos y Privados), terminó aglutinando finalmente a universitarios y docentes, quienes se plegaron a ella acompañando el pedido de una mejor educación

...(Omisis)...

Desde carteles, cánticos y gritos los universitarios pedían la renuncia de Peralta quien fue caracterizado como corrupto y dictador.

Tres días después, Peralta ya acusado por hechos de corrupción, fue invitado a un programa de televisión a dar testimonio. Un grupo de estudiantes lo esperaban fuera del canal y al finalizar la entrevista, se vio

²⁶⁷ Escobar Leite (2016) Reivindicaciones en el movimiento estudiantil paraguayo. El caso UNANOTECALLES. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/hevila/Estudiosparaguayos/2015/vol33/no1-2/3.pdf>. Fecha de consulta: 01 de marzo de 2021.

²⁶⁸ *Ibidem*

forzado a abandonar el lugar de manera apresurada ante el eminente escrache.

...(Omisis)...

El Consejo Superior Universitario, el cual tiene la potestad de despedir al rector, el día martes, se reúne para tratar el permiso, lo que provoca la reacción de los estudiantes y se constituye el primer reclamo de manera general: el rechazo al permiso y la renuncia de Froilán.

Los hechos narrados dieron lugar a la creación de un nuevo movimiento estudiantil que asumiría la defensa de los derechos universitarios en la Universidad Nacional de Asunción, lo cual repercutiría en las protestas. De tal forma, que para presionar la renuncia del Rector:

(...) los estudiantes decidieron rodear el edificio del Rectorado. Sin embargo, la gran mayoría de los miembros del Consejo otorgaron el permiso a Froilán. Por miedo a represalias, los presentes no abandonaron el recinto incluso, denunciando ante la fiscalía, un supuesto caso de privación de libertad. UNANOTECALLES, organización formada ese mismo día, que unificaba representantes de diferentes facultades y estudiantes en general, fue la intermediaria entre estudiantes y la fiscalía. Los estudiantes, mejor organizados que en los primeros días, se mantuvieron rodeando el Rectorado, resguardándolo, debido a que se encontraban importantes documentos y pruebas en el edificio. Permanecieron allí durante días donde se realizaron festivales, conciertos y discursos, viviéndose un momento sin igual: la permanencia constante en la lucha de miles de estudiantes, llenando el campus en donde la vida universitaria alcanzó otro nivel²⁶⁹.

Como se observa de la situación narrada, la movilización iniciada por los estudiantes secundarios impulsó los reclamos de los universitarios, quienes a pesar de tener sus propias necesidades ante los graves hechos de corrupción de las autoridades, coincidían con los primeros en la exigencia de una mejor educación pública. De los hechos descritos también se evidencia, la violencia que rodeó los acontecimientos.

La importancia de este movimiento se puede resumir en la generación de conciencia en el estudiantado y en la sociedad paraguaya de los distintos problemas que aquejan la educación en ese país. En este sentido, se ha señalado que:

Las movilizaciones en torno a la consigna "UNA no te calles" generaron resultados sin precedentes en la historia política del país desde su apertura a la democracia. A finales

²⁶⁹Escobar Leite (2016) Reivindicaciones en el movimiento estudiantil paraguayo. El caso UNANOTECALLES. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/hevila/Estudiosparaguayos/2015/vol33/no1-2/3.pdf>. Consultada en fecha 01 de marzo de 2021.

del 2015, 74 funcionarios administrativos y 232 docentes presentaron renuncia, decanos y vicedecanos incluidos. Asimismo, 42 funcionarios han sido imputados y decenas más se encuentran bajo sumarios administrativos (*Última Hora*, 2015). Otro resultado de estas movilizaciones ha sido el resurgimiento del movimiento estudiantil en Paraguay, habiéndose generado conciencia entre numerosos estudiantes anteriormente no involucrados en actividades gremiales que se han sumado a las iniciativas existentes, proponiéndose continuar trabajando con miras al mejoramiento del sistema educativo y la democratización del gobierno universitario. Finalmente, el valor de la participación política no convencional como estrategia para el control vertical de las instituciones públicas también ha sido dimensionado por la ciudadanía del país, que ha podido observar la capacidad que tienen estas medidas de generar resultados concretos, llegando incluso a desafiar blindajes políticos²⁷⁰.



¿Por qué protestan los estudiantes en Paraguay?²⁷¹ Fuente: Telesurtv

Así las cosas, el movimiento se logró constituir en todo un fenómeno de participación y manifestación política que contribuye en la lucha por profundizar la democracia en Paraguay, logrando incluso trascender el ámbito universitario

Por otra parte, en el fenómeno UNANOTECALLES es posible distinguir tres reivindicaciones principales, a saber: el saneamiento de la Universidad, la reforma académica y del estatuto. A continuación se abordan cada uno de ellos:

²⁷⁰Duarte Recalde, Liliana Rocio, & Gonzalez Ríos, Cyntia. (2016). Paraguay: Entre las movilizaciones sociales y el reordenamiento electoral. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 36(1), 287-312. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100013>

²⁷¹¿Por qué protestan los estudiantes en Paraguay? Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/Por-que-protestan-los-estudiantes-en-Paraguay-20170829-0004.html> Fecha de Consulta: 01 de marzo de 2021.

1.3.1.1. Saneamiento de la Universidad Nacional de Asunción (UNA)

El saneamiento de la Universidad Nacional para Duarte y González (2016) “... implica una lucha contra el nepotismo, clientelismo, cuoteo político, el tráfico de influencias, la persecución contra funcionarios, docentes y estudiantes. Implica un cambio profundo en las prácticas que se viven en todas las instituciones: las viejas prácticas de la dictadura que hasta hoy permanecen...”²⁷²; este inicio con el pedido de renuncia de Froilán pero luego del jueves 22 de septiembre de 2015²⁷³ las reivindicaciones aumentarían cuando funcionarios de la universidad ingresaron a oficinas administrativas para proceder a la destrucción y al robo de archivos.

Al darse cuenta del temor con que reaccionaron empleados de la institución, los estudiantes pasaron a exigir el saneamiento de todas las unidades académicas y la renuncia de sus autoridades, provocaron que terminaran renunciando la gran mayoría de los decanos, miembros del consejo directivo de cada facultad, así como los funcionarios nombrados de manera irregular²⁷⁴.

1.3.1.2. Reforma académica de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) ...

A lo anterior se sumó el inicio de la reforma académica, al identificar a los estatutos vigentes dentro de las causas que propiciaron las condiciones de corrupción que se daban en la universidad. A tal fin se crearon mesas de trabajo para tratar los cambios en los estatutos, tales como, cambios en la malla curricular y métodos de aprendizaje además de lo relativo a la investigación y su aplicación. En este orden de reforma académica, muchas facultades pidieron la salida de sus rectores y consejo directivo no por estar relacionados con casos de corrupción, sino por no contar el perfil necesario para ejercer el cargo. En este caso (reforma universitaria), la búsqueda del cambio se mantiene hasta la actualidad, aunque sin generar resultados demasiado visibles, la educación en Paraguay ha sido calificada como una de peores del mundo.²⁷⁵

Dentro de las demandas de los estudiantes también destaca el que los representantes en los consejos de facultades sean limitados a una sola reelección a los órganos de gobierno; que se prohíba la elección de individuos que ocupan cargos de

²⁷²Escobar Leite (2016) Reinvidicaciones en el movimiento estudiantil paraguayo. El caso UNANOTECALLES. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/hevila/Estudiosparaguayos/2015/vol33/no1-2/3.pdf>. Fecha de consulta: 01 de marzo de 2021.

²⁷³Duarte Recalde, Liliana Rocio, & GonzalezRios, Cyntia. (2016). Paraguay: Entre las movilizaciones sociales y el reordenamiento electoral. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 36(1), 287-312. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100013>

²⁷⁴Ibidem

²⁷⁵Véase: El sistema educativo de Paraguay esta entre los peores del mundo. Disponible en: <https://coprofam.org/2020/02/27/el-sistema-educativo-de-paraguay-esta-entre-los-peores-del-mundo/ma> Fecha de acceso: 13 de marzo de 2021.

confianza dentro de la universidad; y que se establezca una comisión electoral independiente para regular las elecciones universitarias²⁷⁶.

Las protestas iniciadas en 2015 inspiradas por hechos de corrupción, también expuso la indignación estudiantil por una amplia gama de abusos personales y políticos perpetrados impunemente por docentes y líderes universitarios, a causa de la ausencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la institución. Dentro de estos destacan los casos de acoso y coerción sexual.

El privilegio político gozado por el profesorado permite graves abusos de poder en las aulas de la UNA. La contratación y protección de investigadores e instructores no calificados frena la producción académica y científica de la institución, y obstaculiza las innovaciones curriculares y pedagógicas necesarias para que la formación universitaria alcance estándares internacionales en Paraguay. En junio, un profesor de la Facultad de Medicina fue imputado por acoso sexual y, durante las últimas manifestaciones mujeres estudiantes, han denunciado prácticas sistemáticas de coerción sexual en dicha institución. Estudiantes de la Facultad de Derecho han reportado casos de docentes que hacen llamadas telefónicas días antes de los exámenes finales y solicitan pagos a los alumnos para aprobar sus exámenes. Los líderes universitarios han respondido al creciente movimiento estudiantil con amenazas, amedrentamientos, y violencia física. Durante la ocupación del año pasado, los estudiantes descubrieron carpetas en las cuales administradores habían acumulado documentos registrando las actividades y posteos en las redes sociales de líderes estudiantiles disidentes; una práctica que recuerda al aparato de inteligencia utilizado para eliminar a la disidencia política por medio de acoso, arresto, tortura, y desaparecimiento forzoso durante los 35 años de la dictadura Stronista (1954-1989) (Setrini, 2016)²⁷⁷.

En medio y como consecuencia de esos acontecimientos abundan ejemplos explícitos de la represión del movimiento estudiantil, dentro de ellos se encuentra el hecho de que diecisiete (17) estudiantes de la Universidad Nacional del Este²⁷⁸ fueron procesados luego de haber ocupado oficinas universitarias para evitar la

²⁷⁶Gustavo Setrini Primavera estudiantil en Paraguay. 17 de octubre de 2016. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/es/primavera-estudiantil-en-paraguay/> Fecha de consulta: 01 de marzo de 2021

²⁷⁷Ibidem

²⁷⁸Gustavo Setrini Primavera estudiantil en Paraguay. 17 de octubre de 2016. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/es/primavera-estudiantil-en-paraguay/> Fecha de consulta: 01 de marzo de 2021

destrucción de documentos que podrían comprobar hechos de corrupción cometidos por funcionarios de la universidad.

A ese hecho se suma que cuatro (04) dirigentes estudiantiles, fueron privados de libertad por orden de la Fiscalía de San Lorenzo, a los miembros de la Asamblea Universitaria, luego de que miles de estudiantes habían rodeado el edificio donde las autoridades estaban reunidas para discutir las reformas de los estatutos de la Universidad la orden fue emitida posterior a que miles de estudiantes habían rodeado el edificio donde las autoridades estaban reunidas para discutir las reformas de los estatutos de la Universidad. La orden fue levantada posteriormente, pero ésta es una táctica común utilizada por los fiscales para intimidar a los dirigentes sociales y desmovilizar a sus seguidores²⁷⁹.

A lo anterior se une que luego de una asamblea universitaria, la policía detuvo e interrogó a cuatro guardias privados de seguridad contratado por el Decano de la Facultad de Medicina después de que éstos hayan asaltado y amenazado a dos estudiantes manifestantes con una cadena de metal y otras armas. El decano de la Facultad de Filosofía acusó a dirigentes estudiantiles de “tomar órdenes” y “recibir víveres” de extranjeros y declaró “lícito repelar la violencia con violencia”, haciendo eco del xenofóbico y autoritario discurso de seguridad de la dictadura paraguaya.

1.4. Los miembros de la comunidad académica no son libres, individual o colectivamente, de buscar, desarrollar y transmitir el conocimiento y las ideas en el marco normativo interno

En el ejercicio de la libertad académica es fundamental el ejercicio de la libertad de buscar, desarrollar y difundir el conocimiento bien de forma individual o colectiva por parte de los miembros de la libertad académica lo cual se encuentra garantizado tanto en la Constitución vigente en Paraguay desde 1992 como en la Ley 4995 de 2013.

Sin embargo, en la investigación realizada se constató que en Paraguay el ejercicio de este derecho ha estado en riesgo, tal como se evidencia de una de las denuncias más significativas presentadas en medio de estos acontecimientos ocurridos en Paraguay en el año 2015, descritos *ut supra*, y donde fungieron como actores principales los estudiantes de la Universidad Nacional (UNA), estos hechos constituyen una grave violación a la libertad académica, y es que:

(...) las autoridades de la UNA también **ejercen censura ideológica**, particularmente en la Escuela de Ciencias Sociales, que depende de la

²⁷⁹Ibidem

Facultad de Derecho una institución que está profundamente atada a la tradición autoritaria del Partido Colorado. Esto es un legado directo de la dictadura, la cual ha prohibido la enseñanza de Ciencias Políticas en Paraguay de manera a limitar la construcción de un pensamiento político crítico disidente. La Universidad Nacional ha ofrecido licenciaturas en ciencias políticas y sociología solamente a partir del 2003, y la malla curricular, la contratación de docentes y la administración de la escuela ha sido sometido a un manejo politizado y corrupto por directores de la Facultad de Derecho (Resaltado propio).

... (*Omissis*)...

El año pasado, los estudiantes de la Escuela de Ciencias Sociales levantaron su toma sólo luego de haber impulsado la renuncia del director y la firma de un acuerdo con el director interino para iniciar la desanexión de la institución de la Facultad de Derecho, un primer paso hacia la creación de una Facultad de Ciencias Sociales. Hasta la fecha, este acuerdo ha sido ignorado, y como resultado, estas disciplinas, cruciales no solo para un debate político informado, sino para el mejoramiento de la administración pública, continúan severamente subdesarrolladas en Paraguay”.

Se considera que la situación descrita constituye una gravísima vulneración al derecho a la libertad académica y por ende también a la autonomía universitaria, lo cual viola un derecho humano y lesiona una garantía constitucional, pues tal como se explicó la Constitución paraguaya de 1992 garantiza la autonomía universitaria, la cual a su vez está desarrollada por la Ley 4995 de Educación Superior vigente (2013).

La censura ideológica en la Escuela de Ciencias Sociales impide la libertad de expresión y de opinión individual o colectiva, la búsqueda del conocimiento y las ideas, su transmisión, su debate, y por ende la generación de nuevo conocimiento, lo cual también ocurre al impedir los estudios de ciencias políticas.

En cuanto a la relación entre la libertad académica y la libertad de expresión, el Relator Especial (ONU) sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, ha sostenido que:

(...) las amenazas y restricciones a la libertad académica limitan el intercambio de información y conocimientos, que es un componente esencial del derecho a la libertad de expresión. Señala que los académicos y sus instituciones se enfrentan al acoso social y a la represión del Estado por sus investigaciones, empeños, planteamientos

y las metodologías que aportan a las políticas públicas, o simplemente por la talla que su trabajo académico les ha dado en la sociedad²⁸⁰.

De modo que al violarse la libertad académica resultan violadas libertades individuales como la libertad de expresión y de opinión, base de la democracia y la defensa de los derechos humanos.

1.5. La educación superior permite el acceso a la investigación, la docencia, el estudio, el debate, la documentación, la producción, la creación o los escritos en el marco normativo interno

En el desarrollo de este trabajo una pregunta que resulta importante formular, es si en Paraguay existen los medios materiales que aseguren el acceso a la investigación, la docencia, el estudio, el debate, la documentación, la producción, la creación o los escritos. Esto plantea la necesidad de una asignación presupuestaria por parte del Estado a las instituciones públicas que cubra todos los requerimientos para la prestación de un servicio de educación superior.

En ese sentido, se encontraron varios hechos de protestas y represión a estudiantes por déficit presupuestario de las instituciones de educación superior. Así en el mes de agosto de 2017 miles de estudiantes tanto universitarios como de educación media²⁸¹ ejecutaron una marcha por el microcentro de Asunción para solicitar al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) mayor inversión en infraestructuras, educación técnica, almuerzo escolar y tecnología exponiendo con ello una crisis educativa en Paraguay, alumnos universitarios, representados por la Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional de Asunción (Feuna).

La protesta estudiantil buscó un incremento de la asignación presupuestaria a la educación en el Presupuesto General de la Nación presentada al Congreso²⁸². Aunada a la protesta estudiantil los profesores solicitaron un aumento salarial.

Paraguay invierte 3,5 % de su producto interno bruto en educación, muy por debajo del 7 % mínimo exigido por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) a nivel mundial.

En fecha reciente, en medio de la pandemia mundial generada por el COVID - 19, el mes de julio de 2020 fue escenario de una movilización nacional de los universitarios de

²⁸⁰ Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye Disponible en: <https://undocs.org/es/A/75/261> Fecha de consulta: 14 de marzo de 2021.

²⁸¹ Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/miles-de-estudiantes-marchan-por-asuncion-para-pedir-mas-inversion-educativa/20000013-3364731> Fecha de consulta: 13 de marzo de 2021.

²⁸² *Ibidem*

Paraguay a fin de evitar mayores recortes presupuestarios²⁸³ al sector de la educación superior.

Los estudiantes universitarios se movilizaron ayer frente al Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) en San Lorenzo, en contra del recorte presupuestario realizado por el Ministerio de Hacienda al rubro 841, correspondiente a las becas para universitarios de escasos recursos.

Los universitarios afirmaron que el recorte del 50% de los fondos, lo que equivale aproximadamente a G. 1.570 millones para el ejercicio fiscal del año 2020, afecta de manera directa a más de 1.000 estudiantes en todo el país²⁸⁴.

Los universitarios con estas acciones instaron a todos los sectores de la educación a unirse a la movilización en contra de los recortes presupuestarios, defendieron el presupuesto de la educación, exigieron mayor inversión para el sector, y pidieron la creación de una comisión permanente para consolidar un proceso de educación superior y organización estudiantil²⁸⁵.



Universitarios rechazan recortes presupuestarios. Fuente: independiente.com

A finales de junio de 2020, los estudiantes de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) realizaron una protesta frente al Rectorado, en la cual denunciaron un recorte de 1.500 millones de guaraníes (219.637 dólares) que debían destinarse a más de 1.000 becarios en la pandemia, este recorte corresponde al 50% del rubro para becarios²⁸⁶.

²⁸³ Universitarios en Paraguay se movilizan contra recortes presupuestarios. Disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/20200707/universitarios-en-paraguay-se-movilizan-contra-recortes-presupuestarios-1091999581.html>. Fecha de consulta: 05 de marzo de 2021.

²⁸⁴ Disponible en: <https://independiente.com.py/universitarios-rechazan-recorte-presupuestario/> Fecha de consulta: 03 de marzo de 2021.

²⁸⁵ *Ibidem*

²⁸⁶ *Ibidem*

En relación a estos hechos la Asociación de universidades, Grupo Montevideo²⁸⁷(AUGM) declaró:

En el marco de las orientaciones emanadas de las Conferencias Regionales y Mundiales de Educación Superior de la UNESCO –y muy especialmente de la reciente Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe ocurrida en Córdoba, Argentina, en 2018– por las que la educación y en particular la educación superior se conceptualiza como un bien público social y estratégico, un derecho humano universal y su financiación un deber indelegable de los Estados; declaramos nuestra profunda preocupación por el proyectado recorte presupuestal que atenta contra estos principios en el Anteproyecto de Presupuesto para el 2020 en la República del Paraguay.

La inversión en educación superior pública es fundamental para la creación de conocimiento pertinente a nuestra región y nuestros países, es fundamental para la formación de alta calidad de nuestros profesionales y académicos y es un fundamento de la arquitectura del desarrollo nacional y regional.

Por tanto instamos al gobierno de la República del Paraguay a un diálogo con las universidades públicas paraguayas, a los efectos de un entendimiento que deje sin efecto la reducción presupuestal en las mismas.

Finalmente, es importante destacar que en medio de la pandemia generada por el COVID -19 se ha gestado un nuevo movimiento estudiantil en Paraguay conocido como corriente estudiantil democrática, el cual busca de acuerdo a lo expuesto por sus dirigentes una nueva educación democrática, pública, gratuita, laica y de calidad. El dirigente Ernesto Ojeda explicó que el movimiento tendrá reivindicaciones concretas tales como luchar contra el acoso, boleto estudiantil universitario, arancel cero (0) en las universidades públicas a fin de que todos pueden acceder y permanecer a las universidades.

²⁸⁷ Disponible en: <http://grupomontevideo.org/sitio/noticias/declaracion-de-augm-ante-el-recorte-presupuestario-2020-de-las-universidades-publicas-del-paraguay/> Fecha de consulta: 03 de marzo 2021



Nuevo movimiento estudiantil ²⁸⁸ Fuente: abc.com

2. Violación a la Autonomía universitaria

La libertad académica resulta gravemente afectada cuando es violada la autonomía universitaria, pues tal cual como se ha explicado en el desarrollo de este trabajo la relación entre ambas es de medio a fin.

Ante los paros y los casos de irregularidad ocurridos en el año 2015 el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES)²⁸⁹, buscó intervenir la Universidad Nacional fundamentada en la cuestionada Ley de Educación Superior de 2013, en dicha situación los estudiantes sostuvieron el carácter ilegal de la intervención afirmando que la Universidad goza de autonomía, y que por tanto los problemas deben ser resueltos por ellas mismas.

Se rechazó y se rechaza así la injerencia política (en el sentido de clase política o partidos políticos) en los asuntos que hacen a la universidad. El descontento y desconfianza hacia las autoridades fomentó el repudio a la intervención. Esto está fuertemente relacionado con los miembros del CONES, que entre ellos se encuentran la duramente cuestionada en esos días ministra de educación (Escobar, 2015:28²⁹⁰).

En este caso finalmente la intervención no se llevó a cabo, dejando sin efecto la resolución de intervención, entre los motivos de esta decisión se encuentran que la

²⁸⁸ Disponible en: <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/2020/02/27/nuevo-movimiento-estudiantil/> Fecha de consulta: 06 de marzo de 2021.

²⁸⁹ Escobar, Federico (2015) Reivindicaciones en el Movimiento Estudiantil Paraguayo. El caso Unanotecalles. Revista Estudios Paraguayos 2015 - N°1 y 2 Vol. XXXIII: Vol XXXIV

²⁹⁰ *Ibidem*

mayoría de los estudiantes volvieron a clase rápidamente y para evitar las disputas entre estudiantes y autoridades.

Ahora bien, ¿en qué resultó esta lucha? Pues la mayoría de las facultades se limitaron a las reivindicaciones del saneamiento, y volvieron a clases en el momento de expulsar a sus principales autoridades, y detuvieron así el paro. La reforma universitaria, todavía se encuentra en plena etapa de discusión y debate en el seno de cada facultad; y en cuanto a la autonomía, existe casi un consenso generalizado de defender la ley que garantiza el carácter autónomo de la universidad. Daniel Mendoca (2012)²⁹¹ en relación a este tema expuso que:

Modernamente y en el Paraguay, la autonomía de las universidades está en crisis. La Universidad Nacional ha sido dominada desde el Estado, por ejemplo, en tiempos de la Dictadura, prohibiéndose que ciertas personas fueran profesores por sus ideas libertarias, colocándose en cambio en la enseñanza a los seguidores del Dictador y, por supuesto, conquistándose siempre los centros de estudiantes para coartar la libertad estudiantil.

Aún hoy algunos de estos rasgos perduran, con lo que la Universidad Nacional no siempre es autónoma, ni en todos sus aspectos, ni en todas sus instituciones.

En cuanto a la autonomía universitaria, es mucho peor en las universidades privadas. Fundadas por el capital de una persona, más o menos disimulada tras una fundación, la autonomía universitaria frente a ella no existe. Es el amo el que nombra y depone, el que cobra las cuotas sin las cuales no se puede cursar en ese centro. Y esta falta de autonomía se contagia en el alumnado, que va a sacar el título sin influir en la marcha universitaria, pues ni centro de estudiantes se permite en muchas de ellas.

²⁹¹ Daniel Mendoca. 25 de enero 2012. ¿Existe la autonomía universitaria? Disponible en:<https://www.ultimahora.com/existe-la-autonomia-universitaria-n498415.html>



Primavera estudiantil en Paraguay²⁹² Fuente: Open democracy.

En relación a los hechos descritos y al impacto de ellos en la sociedad, pero sobre todo en la capacidad de generar cambios en la política paraguaya, Setrini (2016) afirmó que:

Los estudiantes universitarios están haciendo historia en Paraguay, a través de la denominada *Primavera Estudiantil*. A lo largo de las últimas semanas, ellos han despertado una de las más grandes movilizaciones en la historia del país, demandando reformas democráticas en los estatutos de la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Si el estudiantado logra su meta, será la primera vez en la historia moderna del país en que reformas de importancia nacional resultan de la presión de los movimientos sociales. El éxito que las manifestantes estudiantiles han tenido, tanto para movilizar un apoyo masivo como para despertar una empatía nacional, revela importantes cambios en la política paraguaya y tiene el potencial de engendrar transformaciones aún más profundas.

Con esto se pone en evidencia una vez más la fuerza política que poseen los movimientos estudiantiles, sobre todo en Latinoamérica, en la cual han impulsado grandes avances en países como Argentina, Chile, México, Colombia, Brasil entre otros²⁹³.

²⁹² Setrini, Gustavo (2016) Primavera estudiantil en Paraguay. 17 de octubre de 2016. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/es/primavera-estudiantil-en-paraguay/> Fecha de consulta: 01 de marzo de 2021.

²⁹³ Al respecto se recomienda consultar: Meyer, Jean. (2008). El movimiento estudiantil en América Latina. *Sociológica (México)*, 23(68), 179-195. Recuperado en 06 de marzo de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732008000300007&lng=es&tng=es

Conclusiones

Una vez revisado el ordenamiento jurídico paraguayo se logra concluir que el derecho a la libertad académica cuenta en ese país, con un marco normativo que permite alcanzar su efectiva protección jurídica, por lo cual su real garantía como en muchos otros casos de países latinoamericanos depende más bien de la políticas públicas y acciones que se diseñen e implementen en orden a su tutela.

En la Constitución de 1992, la libertad académica se protege como un derecho inherente a la persona humana al tiempo de reconocer y garantizar tanto la libertad de cátedra como la libertad de enseñanza, en el marco de la autonomía que se le garantiza a las universidades públicas y a las privadas.

Esa base constitucional se encuentra desarrollada de forma amplia en la ley de Educación Superior vigente desde 2013, destacando que en dicha regulación se definen las universidades como instituciones que tienen como misión la investigación, la enseñanza, la formación y la capacitación profesional, así como, la extensión y el servicio a la comunidad, por lo que las definen como el espacio propicio para el ejercicio de la libertad académica.

Por otra parte, la autonomía universitaria encuentra en la Constitución y la legislación bases para su existencia, en la ley vigente se especifica el vínculo existente entre ésta y la libertad de cátedra, al señalar de forma expresa que la autonomía implica fundamentalmente el ejercicio de la libertad de la enseñanza y de la cátedra.

Ahora bien, pesar de toda esta normativa la investigación puso en evidencia patrones de violación de la libertad académica y la autonomía universitaria a través de prácticas de corrupción dentro de las universidades, lo cual impide que los profesionales más calificados ocupen los cargos tanto de autoridades como de docentes e investigadores, situación que repercute en la calidad de la cátedra que se dicta, de la enseñanza y de las investigaciones.

También se evidenció que en las protestas estudiantiles que ocurrieron en 2015 y años siguientes se ha hecho un uso abusivo de la fuerza pública para reprimirlas e incluso se han llevado a cabo numerosas detenciones arbitrarias.

A esto se le suma, los recortes presupuestarios que inciden en la no inversión para el mantenimiento y mejora de la infraestructura, nuevas tecnologías, contratación y mejoras salariales de personal docente y de investigación, en las ayudas estudiantiles como becas, alimentación y transporte; y quizás uno de los más grandes problemas como lo es el acceso limitado a las universidades y la permanencia en ellas, lo cual lesiona el

derecho humano a la educación pública gratuita, continua y de calidad, reconocida y garantizada en numerosos tratados internacionales.

En este contexto, la autonomía universitaria también se ha visto afectada, en especial la institucional y la académica, las cuales se encuentran condicionadas en su ejercicio, siendo la principal limitación el requerir la aprobación del Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) el cual de acuerdo a la ley 4995 es el órgano rector, por lo que se requiere que en el ejercicio de sus atribuciones este órgano actúe dentro del marco constitucional.

Lo anteriormente expuesto ha dado lugar a la formación de nuevos movimientos estudiantiles en el Paraguay y de comisiones para estudiar la reforma de estas instituciones educativas, lo cual hasta el término de esta investigación no se ha adelantado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Sección I: Textos y artículos de revistas

DUARTE RECALDE, Liliana Rocío, y GONZÁLEZ RÍOS, Cynthia. (2016) *Paraguay: Entre las movilizaciones sociales y el reordenamiento electoral*. Revista de ciencia política (Santiago), 36(1), 287-312. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100013>

GIMÉNEZ DUARTE, Francisco Javier (2016). *Distintas acepciones de la autonomía universitaria una aproximación a los casos de Paraguay y Argentina*. *Revista*, ISSN-e 1853-3744, Año 7, N°. 9, 2016, págs. 27-38. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6559979>

GÓMEZ GAMBOA, David (2020). *Protección internacional de la libertad académica como derecho humano. Desafíos en Latinoamérica*. En http://derechosuniversitarios.org/wp-content/uploads/2021/02/Libro_Libertad_Academica_LATAM_2020-.pdf

ESCOBAR, Federico (2015). *Reivindicaciones en el Movimiento Estudiantil Paraguayo. El caso Unanotecalles*. Revista Estudios Paraguayos 2015 - N°1 y 2 Vol. XXXIII: Vol XXXIV

ESCOBAR, Leite (2016). *Reivindicaciones en el movimiento estudiantil paraguayo. El caso UNANOTECALLES*. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/hevila/Estudiosparaguayos/2015/vol33/no1-2/3.pdf>.
Fecha de consulta: 01 de marzo de 2021

MENDOCA, Eduardo (2015) 03 de octubre 2015 *¿Hasta dónde llega la autonomía universitaria?* Disponible en: <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/opinion/hasta-donde-llega-la-autonomia-universitaria-1413765.html>
Fecha de acceso 09 de marzo de 2021.

SETRINI, Gustavo (2016) *Primavera estudiantil en Paraguay*. 17 de octubre de 2016. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/es/primavera-estudiantil-en-paraguay/> Fecha de consulta: 01 de marzo de 2021.

Sección II: Cuerpos Normativos

Convención Nacional Constituyente (1992) Constitución de la República de Paraguay. Disponible en: https://www.constituteproject.org/constitution/Paraguay_2011.pdf?lang=es
Fecha de consulta: 25 de febrero de 2021.

Congreso de la Nación Paraguaya (2011) Ley No. 828 de Universidades. Publicada el 18 de noviembre de 1980. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2307/de-universidades>

Congreso de la Nación Paraguaya (2013) Ley N° 4995 de Educación Superior. Disponible en <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4401/de-educacion-superior>

Sección III: Jurisprudencia y sentencias

Corte Suprema de Justicia / Sala Constitucional (2015) Sentencia 148/95. Disponible en: <https://www.pj.gov.py/resultado/?q=sentencia+148%2F95>

Sección IV: Sitios web

Declaración de la AUGM ante el recorte presupuestario 2020 de las universidades públicas de Paraguay Disponible en: <http://grupomontevideo.org/sitio/noticias/declaracion-de-augm-ante-el-recorte-presupuestario-2020-de-las-universidades-p%C3%BAblicas-del-paraguay/> Fecha de consulta: 03 de marzo 2021

Nota de prensa. Telesur - HR ¿Por qué protestan los estudiantes en Paraguay? Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/Por-que-protestan-los-estudiantes-en-Paraguay-20170829-0004.html> Fecha de Consulta: 01 de marzo de 2021.

Nota de prensa. abc. Nuevo Movimiento Estudiantil. Disponible en: <https://www.abc.com.py/edicion-impresalocales/2020/02/27/nuevo-movimiento-estudiantil/> Fecha de consulta: 06 de marzo de 2021.

Nota de prensa. Spuknit. Universitarios en Paraguay se movilizan contra recortes presupuestarios. Disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/20200707/universitarios-en-paraguay-se-movilizan-contra-recortes-presupuestarios-1091999581.html>. Fecha de consulta: 05 de marzo de 2021.

Nota de prensa. Ilde Silvero. La autonomía universitaria. 10/08/2007. Disponible en: <https://www.abc.com.py/articulos/la-autonomia-universitaria-1001181.html> fecha de acceso 09 de marzo de 2021.

Nota de prensa. Andrés Colman. Tras 46 años, estudiantes vuelven a liderar la movilización social. 24 de septiembre de 2015. Disponible en:

<https://www.ultimahora.com/tras-46-anos-estudiantes-vuelven-liderar-la-movilizacion-social-n933202.html> Fecha de acceso: 10 de marzo de 2021

Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, David Kaye, centrado en los aspectos de libertad de opinión y expresión de la libertad académica, presentado de conformidad con la Resolución 34/18 del Consejo de Derechos Humanos a los Estados Unidos. Asamblea General de Naciones. 75º período de sesiones. Septiembre de 2020. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/75/261> Fecha de consulta: 14 de marzo de 2021.

DERECHO A LA LIBERTAD ACADÉMICA EN LATINOAMÉRICA

VOLUMEN II



David Gómez Gamboa

Profesor asociado en la Universidad del Zulia en las cátedras Derechos Humanos y Derecho Internacional Público, coordinador de la Comisión de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias, Jurídicas y Políticas de esta universidad y director fundador de la ONG Aula Abierta (www.aulaabiertavenezuela.org, www.derechosuniversitarios.org y www.libertadacademica.org). Es abogado egresado Summa Cum Laude de la Universidad del Zulia (Venezuela, 2000), licenciado en Comunicación Social egresado Cum Laude de la Universidad Católica Cecilio Acosta (Venezuela, 2008), Especialista en Derechos Humanos de la Universidad Complutense de Madrid (España, 2001), Especialista en Derecho de las Nuevas Tecnologías y las Telecomunicaciones (San Pablo CEU de Madrid, 2001) y Doctor en Ciencia Política de la Universidad del Zulia (2008). Ha realizado estancias investigativas en Los Países Bajos (Programa Shelter City Utrecht entre enero y septiembre de 2020), la Universidad de Nueva York (Estados Unidos, Programa Fulbright, 2018), Instituto Max Planck de Derecho Internacional y Derecho Público Comparado (Heidelberg-Alemania, 2013), Universidad de Ottawa (Canadá, 2011). David Gómez Gamboa es autor de distintos libros y artículos científicos en materia de libertad académica y autonomía universitaria, libertad de expresión e información y derechos humanos.



Karla Velazco Silva

Profesora ordinaria en la Universidad del Zulia y la Universidad Rafael Urdaneta, miembro de la Comisión de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia y Sub-Directora de proyectos de la ONG Aula Abierta (www.aulaabiertavenezuela.org, www.derechosuniversitarios.org y www.libertadacademica.org). Es abogada egresada Summa Cum Laude de la Universidad Rafael Urdaneta (Venezuela, 2014), Magister Scientiarum en Ciencias Políticas y Derecho Público, mención Derecho Público. (Universidad del Zulia. Venezuela, 2019), Magister Scientiarum en Banca y Finanzas (Universidad Rafael Urdaneta. Venezuela, 2017) ambos títulos obtenidos con honores, primer lugar en las promociones. Doctorante en Ciencias Políticas (Venezuela). Estudios de Posgrado en formación docente (Venezuela, 2018). Diplomada en Derechos Humanos (Venezuela, 2012). Karla Velazco Silva es autora de algunas obras en el área del derecho público, los derechos humanos y en la temática de la libertad académica y la autonomía universitaria.



Diego Camacho Vélchez

Miembro de la Organización no gubernamental Aula Abierta (www.aulaabiertavenezuela.org, www.derechosuniversitarios.org y www.libertadacademica.org). Es abogado egresado Cum Laude de la Universidad Rafael Urdaneta (Venezuela, 2019). Diego Camacho es Investigador y autor de artículos en materia de Derechos Humanos. Diplomado en Derechos Humanos de la Comunidad Universitaria becado por la Red Universitaria por los Derechos Humanos (Venezuela, 2020).





**DERECHO A LA LIBERTAD
ACADÉMICA EN LATINOAMÉRICA**
VOLUMEN II

WWW.AULAABIERTAVENEZUELA.ORG

WWW.DERECHOSUNIVERSARIOS.ORG

WWW.LIBERTADACADEMICA.ORG



AulaAbierta