

Prof. Dr. Christian David Godoy Silveira

Prof. Dr. Sergio David González Ayala

La autonomía universitaria en Paraguay y el mundo

Construcción histórica, derecho comparado
y desafíos contemporáneos

Prof. Dr. Christian David Godoy Silveira
Prof. Dr. Sergio David González Ayala

La autonomía universitaria en Paraguay y el mundo

Construcción histórica, derecho comparado
y desafíos contemporáneos



© 2026 Christian David Godoy Silveira – Sergio David González Ayala
Asunción – Paraguay

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de este libro puede ser reproducida, almacenada o transmitida por ningún medio sin autorización previa de los autores.

ISBN: 978-99953-832-9-9

Diseño y maquetación: Jorge Almada-Toñáñez

Primera edición – 2026

Editado por © Posgrado Columbia

Prólogo

Los profesores doctores Christian David Godoy Silveira y Sergio David González Ayala son compañeros de muchos años en el campo de la educación, en el sector público y en el privado, pero sobre todo en el Ministerio de Educación y Ciencias, donde compartimos tareas bajo la conducción de distintos ministros. Christian, abogado de formación, sirvió en las áreas jurídicas y de normalización académica de la educación superior y, más tarde, en la asesoría jurídica de la ANEAES, donde volvimos a coincidir durante mi gestión y pude valorar de cerca su rigor jurídico y su compromiso institucional; Sergio, por su parte, ha dedicado su carrera a fortalecer la investigación científica desde el Ministerio, el CONACYT y la gestión universitaria. Por eso presento este libro desde el afecto y, a la vez, desde el conocimiento directo de su compromiso.

Precisamente por ese largo recorrido, me impresiona ver en la carátula el título que hoy ostentan: profesores doctores. Cuando los conocí, acababan de terminar su formación de grado, y en aquel tiempo eso parecía casi lo máximo. Sin embargo, siguieron avanzando —especializaciones, maestrías, doctorados y estudios posdoctorales— hasta llegar a ser los responsables de esta importante obra. Queda así una lección para las nuevas generaciones: la formación nunca termina.

Esa misma perseverancia se refleja en el libro, que no es fruto de la improvisación: Christian dedicó su tesis doctoral a la administración y el control de la educación superior paraguaya, y Sergio ha investigado la gobernabilidad universitaria y la calidad de los posgrados. Sobre esa base, reconstruyen la autonomía universitaria desde las corporaciones medievales, los modelos napoleónico y humboldtiano y la Reforma de Córdoba de 1918, hasta el artículo 79 de la Constitución Nacional de 1992 y la Ley N.º 4995/2013. Además, sitúan el caso paraguayo en diálogo con doce sistemas universitarios, con los instrumentos internacionales y con los desafíos actuales —financiamiento, transformación digital, inteligencia artificial y presiones políticas—, y cierran con una mirada prospectiva hacia el Paraguay 2050.

De ese recorrido surge una tesis que merece subrayarse: la autonomía no se mide por la ausencia de controles, sino por la naturaleza, la proporcionalidad y el origen de los mecanismos que la condicionan. Quien, como yo, dedicó más de una década a la evaluación y acreditación sabe cuánto importa esta distinción. En efecto, la autonomía no es un refugio frente a la rendición de cuentas, sino una responsabilidad pública que se legitima con calidad y transparencia.

Esta distinción cobra hoy especial urgencia. La educación superior paraguaya atraviesa una de sus crisis más profundas: una oferta que creció más rápido que su evaluación, títulos irregulares, instituciones cuestionadas y una tensión abierta entre quienes piden más plazos y quienes exigen que la calidad deje de postergarse. Ante ello, hay quienes invocan la autonomía como escudo y quienes la miran con sospecha; este libro ofrece, justamente, los fundamentos para distinguir la autonomía auténtica de su caricatura.

Al mismo tiempo, la obra llega cuando el país necesita avanzar en una agenda de la educación superior hacia 2050 que ya no admite demoras —la integración regional de

la acreditación, un sistema nacional de créditos y de evaluación, la renovación de la formación docente—. Ninguna de esas metas será posible sin instituciones que sean, a la vez, autónomas y responsables.

Por eso, a pesar de la gravedad del momento, estas páginas llegan como un bálsamo, como una bocanada de oxígeno. Nos recuerdan que la universidad ha superado crisis más hondas a lo largo de ocho siglos, y que la calidad y la equidad no son ajenas a la autonomía, sino su mejor justificación. Ojalá nos animen a todos a seguir trabajando, desde el lugar que la vida nos lleve, por una educación superior paraguaya de calidad, equitativa y al servicio de su pueblo.

Felicito a los autores por esta publicación, y agradezco el honor de haber sido invitado a presentarla.

Prof. Dr. Raúl Aguilera Méndez

Ex Ministro de Educación y Ciencias

Ex Presidente de la ANEAES

Primer Presidente de la Sociedad Paraguaya de Pedagogía

Asunción, septiembre de 2026

Presentación

Este libro nació como una reconstrucción histórico-jurídica del proceso por el cual Paraguay incorporó la autonomía universitaria a su ordenamiento constitucional. En su concepción original, sus nueve primeros capítulos trazan ese recorrido desde el origen medieval de la universidad europea hasta la consagración del artículo 79 de la Constitución Nacional de 1992, pasando por la Reforma de Córdoba de 1918 y por la evolución legislativa paraguaya posterior.

La ampliación que el lector tiene ahora entre sus manos responde a una premisa que los autores fueron precisando en el curso de su trabajo conjunto: Paraguay no construye su autonomía universitaria en el vacío, sino como parte de un movimiento mundial del cual absorbe el concepto, la tendencia y, cada vez con mayor claridad, la responsabilidad de contribuir a él. Los catorce capítulos añadidos sitúan, por ello, el proceso paraguayo dentro del derecho comparado de doce sistemas universitarios —europeos, latinoamericanos y anglosajones—, de los instrumentos internacionales que intentan armonizar el concepto por encima de las fronteras nacionales, y de los desafíos contemporáneos —financieros, tecnológicos, políticos— que hoy ponen a prueba la autonomía universitaria en cualquier latitud.

El resultado es un libro de dos tiempos y una sola tesis. El primero, desarrollado en las Partes I y II, es el tiempo de la construcción histórica y constitucional paraguaya. El segundo, desarrollado en las Partes III a VI, es el tiempo de la comparación, la prospectiva y el diálogo con el mundo. La tesis que atraviesa ambos tiempos es la misma que cierra el libro: la autonomía universitaria contemporánea no se mide por la ausencia de todo control externo, sino por la naturaleza, la proporcionalidad y el origen de los mecanismos que la condicionan, y por la capacidad de cada sistema, incluido el paraguayo, de defenderla activamente frente a las presiones de su tiempo.

Este libro se dirige a la comunidad universitaria paraguaya, a los responsables de política educativa y a los estudiosos del derecho constitucional y comparado de la educación superior, con la convicción de que comprender el pasado y el presente comparado de la autonomía universitaria es condición necesaria para proyectar su futuro.

Los autores

Índice

Prólogo	3
Presentación	5
Parte I - Fundamentos históricos de la autonomía universitaria.....	10
1. La universidad y el origen histórico de la autonomía.....	11
1.1. Surgimiento de las primeras universidades europeas	11
1.2. Las universidades medievales como corporaciones autónomas	13
1.3. Universidad, Iglesia y poder político en la Edad Media	14
1.4. Los privilegios universitarios y las primeras formas de autogobierno	15
1.5. Libertad académica y autonomía: antecedentes y diferencias conceptuales	17
2. Evolución de la autonomía universitaria en la universidad moderna.....	18
2.1. Transformaciones de la universidad durante la Edad Moderna.....	19
2.2. El surgimiento del Estado moderno y su relación con las universidades	21
2.3. La universidad napoleónica y el modelo de control estatal	22
2.4. El modelo humboldtiano de universidad	23
2.5. Libertad de enseñanza, libertad de investigación y autonomía institucional	24
2.6. La consolidación de la universidad pública contemporánea	26
3. La universidad en América Latina.....	28
3.1. Origen de las universidades latinoamericanas.....	29
3.2. La universidad durante el período colonial.....	30
3.3. Universidad e independencia política latinoamericana.....	31
3.4. La organización universitaria durante el siglo XIX	33
3.5. La relación entre universidad, Estado y sociedad en América Latina	34
4. La Reforma Universitaria de Córdoba de 1918.....	36
4.1. Contexto histórico y político de la Reforma de Córdoba.....	37
4.2. El movimiento estudiantil reformista	38
4.3. El Manifiesto Liminar de 1918.....	39
4.4. Principios fundamentales de la Reforma Universitaria.....	40
4.5. Autonomía universitaria y cogobierno.....	41
4.6. Libertad de cátedra y concursos docentes	42
4.7. Extensión universitaria y función social de la universidad.....	42
4.8. Proyección de la Reforma de Córdoba en América Latina.....	43
4.9. Influencia del reformismo universitario en Paraguay.....	44
Parte II - La autonomía universitaria en Paraguay.....	47
5. Antecedentes históricos de la universidad en Paraguay	48

5.1. La educación superior paraguaya antes de la creación de la Universidad Nacional	48
5.2. Antecedentes y creación de la Universidad Nacional de Asunción.....	50
5.3. La organización inicial de la universidad paraguaya	51
5.4. Universidad y Estado durante las primeras décadas del siglo XX	52
5.5. Recepción de las ideas reformistas latinoamericanas en Paraguay	53
5.6. Movimientos estudiantiles y reivindicaciones universitarias	54
5.7. Primeras manifestaciones de autonomía universitaria en Paraguay.....	55
6. La autonomía universitaria durante los distintos períodos políticos del Paraguay	56
6.1. Universidad y poder político durante la primera mitad del siglo XX.....	57
6.2. La universidad durante los períodos de inestabilidad política	58
6.3. Universidad y régimen autoritario	59
6.4. Intervención estatal y limitaciones a la autonomía universitaria	61
6.5. Movimiento universitario, libertad académica y democratización.....	62
6.6. La universidad paraguaya durante la transición democrática.....	63
7. Constitucionalización de la autonomía universitaria en Paraguay	65
7.1. Antecedentes constitucionales de la educación superior.....	65
7.2. Tratamiento de la universidad en las constituciones paraguayas anteriores	66
7.3. El proceso de transición democrática y la educación superior.....	67
7.4. La Convención Nacional Constituyente de 1992 y el debate sobre la universidad.....	68
7.5. Incorporación de la autonomía universitaria en la Constitución Nacional de 1992.....	70
7.6. Alcance histórico de la consagración constitucional de la autonomía.....	71
8. Evolución legislativa de la autonomía universitaria paraguaya	73
8.1. Primeras normas de organización universitaria.....	73
8.2. Evolución del régimen jurídico de la Universidad Nacional de Asunción.....	74
8.3. Aparición y desarrollo de las universidades privadas	75
8.4. Transformaciones normativas posteriores a 1989	76
8.5. La Ley General de Educación y la educación superior	77
8.6. La Ley N.º 4995/2013 de Educación Superior	78
8.7. Creación y evolución de los organismos de regulación y aseguramiento de la calidad	79
8.8. Autonomía universitaria frente a regulación, evaluación y acreditación.....	80
9. De la autonomía histórica a la autonomía universitaria contemporánea	82
9.1. Evolución del concepto de autonomía universitaria.....	83
9.2. Autonomía académica.....	84
9.3. Autonomía administrativa	85
9.4. Autonomía normativa	86
9.5. Autonomía económica y financiera	86
9.6. Autogobierno universitario	87
9.7. Autonomía y responsabilidad institucional	88
9.8. Autonomía frente al control estatal.....	88
9.9. Autonomía, calidad y rendición de cuentas.....	89
Parte III - La autonomía universitaria en el Derecho Comparado	92

10. La autonomía universitaria en el modelo europeo continental.....	93
10.1. España: la Ley Orgánica del Sistema Universitario y la evolución de la autonomía universitaria española...	93
10.2. Alemania: el modelo humboldtiano contemporáneo y sus transformaciones	93
10.3. Francia e Italia: tradiciones de control estatal y reformas recientes de autonomía.....	94
10.4. Rasgos comunes y divergencias del modelo europeo continental.....	95
11. La autonomía universitaria en América Latina: estudios comparados.....	95
11.1. Argentina: la Ley de Educación Superior N.º 24.521 y su influencia sobre el modelo paraguayo.....	95
11.2. Chile: de la intervención autoritaria a la reforma universitaria post-2018.....	96
11.3. Colombia: la Ley 30 de 1992 y la autonomía universitaria constitucional.....	96
11.4. Brasil: la autonomía universitaria en la Constitución de 1988.....	97
11.5. México: el estatuto singular de autonomía de la UNAM.....	97
11.6. Convergencias regionales y lecciones para el caso paraguayo.....	97
12. La autonomía universitaria en el mundo anglosajón	98
12.1. Shared governance y el gobierno universitario en Estados Unidos.....	98
12.2. Boards of trustees y la ausencia de "autonomía" como categoría jurídica formal.....	98
12.3. Academic freedom: una tradición paralela y complementaria a la autonomía institucional.....	99
12.4. Reino Unido: de la autonomía histórica de Oxbridge a la regulación contemporánea	99
13. Cuadro comparado de modelos de autonomía universitaria.....	100
13.1. Criterios de comparación: académico, administrativo, normativo, económico y de gobierno.....	100
13.2. Síntesis comparativa entre los modelos estudiados y el modelo paraguayo.....	100
Parte IV - La autonomía universitaria como fenómeno global contemporáneo.....	103
14. Instrumentos y declaraciones internacionales sobre autonomía universitaria	104
14.1. La Magna Charta Universitatum (Bolonia, 1988) y su proyección mundial.....	104
14.2. La Recomendación de la UNESCO de 1997 y sus desarrollos posteriores	104
14.3. Declaraciones y documentos recientes de la UNESCO y otros organismos internacionales sobre educación superior	105
15. Integración regional y autonomía universitaria.....	106
15.1. El Sector Educativo del MERCOSUR y sus implicancias para las universidades paraguayas.....	106
15.2. El sistema ARCU-SUR de acreditación regional.....	106
15.3. Redes de cooperación interuniversitaria como espacio de articulación de la autonomía	107
15.4. El Proceso de Bolonia y la autonomía institucional europea: el índice EUA Autonomy Scorecard	108
16. Internacionalización, acreditación transfronteriza y presión sobre la autonomía.....	109
16.1. Rankings universitarios internacionales y su influencia sobre la gestión institucional.....	109
16.2. Acreditación transfronteriza y reconocimiento de títulos.....	110
16.3. Educación transnacional y movilidad académica.....	110
17. Libertad académica en perspectiva global	111
17.1. Índices internacionales de libertad académica (Academic Freedom Index, V-Dem)	111
17.2. El retroceso documentado de la libertad académica en la última década.....	112
17.3. Paraguay en el contexto comparado de libertad académica.....	112
Parte V - Dimensiones y desafíos emergentes de la autonomía universitaria	114
18. Autonomía universitaria y transformación digital.....	115

18.1. Educación virtual y autonomía académica	115
18.2. Plataformas digitales, gobernanza de datos y autonomía institucional.....	115
18.3. Inteligencia artificial en la universidad: nuevas formas de control tecnológico y su relación con la autonomía académica	116
19. Autonomía financiera en perspectiva comparada	117
19.1. Modelos de financiamiento público de la educación superior.....	117
19.2. Arancelamiento, endeudamiento estudiantil y autonomía financiera.....	118
19.3. Financiamiento privado, filantropía y cooperación internacional	118
20. Autonomía de las universidades privadas	119
20.1. Fundamentos jurídicos de la autonomía de las universidades privadas en Paraguay	119
20.2. Particularidades de la autonomía privada frente al modelo público	119
20.3. Regulación estatal y libertad de creación de universidades privadas	120
21. Gobernanza universitaria comparada.....	121
21.1. Cogobierno estudiantil-docente frente a consejos directivos externos	121
21.2. Modelos mixtos de gobierno universitario.....	122
21.3. Elección de autoridades: comparación de modelos	123
22. Crisis, contingencia y autonomía institucional	123
22.1. El impacto de la pandemia de COVID-19 en la gobernanza universitaria.....	123
22.2. Populismo, polarización política y presión sobre la autonomía universitaria en el mundo contemporáneo.....	124
Parte VI - Prospectiva	126
23. Balance y prospectiva de la autonomía universitaria paraguaya.....	127
23.1. Fortalezas y limitaciones del modelo paraguayo a la luz del derecho comparado	127
23.2. Aproximación prospectiva: escenarios posibles para la autonomía universitaria paraguaya en el horizonte del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2050.....	127
23.3. Variables críticas: financiamiento, digitalización, integración regional y presión política, en diálogo con los pilares del PND 2050	128
23.4. Agenda de reforma legislativa pendiente	129
23.5. Recomendaciones para el fortalecimiento de la autonomía universitaria en Paraguay.....	129
Referencias	130
Epílogo.....	139



PARTE I

Fundamentos históricos de la autonomía universitaria

1. La universidad y el origen histórico de la autonomía

La autonomía universitaria constituye uno de los elementos que históricamente han contribuido a definir la identidad de la universidad como institución diferenciada dentro de la sociedad. Sin embargo, su configuración actual es el resultado de un proceso prolongado y complejo. No surgió inicialmente como un derecho formulado en los términos jurídicos contemporáneos, sino a partir de prácticas corporativas, privilegios, inmunidades y espacios de autogobierno que fueron adquiriendo las comunidades de maestros y estudiantes desde la Edad Media.

Comprender este proceso resulta necesario para determinar el sentido histórico de la autonomía. Las primeras universidades europeas se desarrollaron dentro de sociedades en las cuales coexistían diferentes fuentes de autoridad. El poder eclesiástico, las monarquías, el Imperio, las ciudades y las propias corporaciones participaban de un entramado institucional en el que las competencias y jurisdicciones no se encontraban concentradas de la manera que posteriormente caracterizaría al Estado moderno. En ese contexto, las comunidades dedicadas al estudio pudieron desarrollar reglas propias, obtener privilegios y adquirir progresivamente espacios diferenciados de actuación.

La autonomía universitaria tuvo, por ello, una dimensión inicialmente corporativa. Las universidades procuraban proteger a sus integrantes, establecer condiciones para el desarrollo de la enseñanza, organizar sus estructuras internas y defender sus intereses frente a poderes externos. Este proceso no significó independencia absoluta respecto de la Iglesia o de las autoridades políticas. Por el contrario, numerosas garantías que permitieron a las universidades ejercer cierto grado de autogobierno procedieron precisamente de privilegios reconocidos por papas, emperadores y monarcas.

El origen histórico de la autonomía universitaria debe analizarse, entonces, a partir de una característica que acompañará posteriormente su evolución: la existencia de un ámbito propio de decisión no implica necesariamente aislamiento respecto del poder público ni ausencia de regulación. La universidad medieval comenzó a construir su identidad institucional dentro de un sistema de relaciones, conflictos y negociaciones que permitió a las comunidades académicas adquirir determinadas capacidades de organización y autogobierno.

1.1. Surgimiento de las primeras universidades europeas

La universidad europea comenzó a configurarse entre los siglos XI y XIII, en un período caracterizado por importantes transformaciones sociales, económicas, culturales y políticas. El crecimiento de las ciudades, el desarrollo de nuevas actividades económicas, la necesidad de juristas y administradores y la progresiva ampliación de los espacios dedicados al conocimiento contribuyeron a crear las condiciones para el surgimiento de instituciones especializadas de enseñanza.

Las universidades constituyeron una creación característica de la Europa medieval latina. Su aparición estuvo relacionada con el reconocimiento de maestros y estudiantes como comunidades dotadas de intereses comunes y de cierta capacidad jurídica para organizarse. La investigación contemporánea destaca precisamente el carácter asociativo de estas instituciones y la movilidad de profesores y estudiantes como elementos característicos del espacio académico europeo medieval (De la Croix et al., 2024).

El nacimiento de las universidades no respondió, sin embargo, a un único acto fundacional ni a un modelo institucional uniforme. Muchas surgieron gradualmente a partir de

escuelas preexistentes, comunidades de maestros o asociaciones de estudiantes que adquirieron progresivamente reconocimiento y organización. Otras aparecieron posteriormente como consecuencia de decisiones pontificias, imperiales o reales. Esta diversidad explica que no pueda hablarse de un único modelo originario de universidad.

Bolonia constituye uno de los ejemplos paradigmáticos de este proceso. Su desarrollo estuvo estrechamente relacionado con el estudio del derecho y con la presencia de estudiantes procedentes de diferentes territorios. La creciente movilidad académica exigía mecanismos de protección para quienes abandonaban sus lugares de origen con el propósito de estudiar. La presencia de estudiantes extranjeros favoreció, a su vez, la formación de asociaciones destinadas a representar sus intereses y protegerlos frente a dificultades derivadas de su situación jurídica.

París siguió un proceso diferente. Su desarrollo se vinculó principalmente con las escuelas y con comunidades de maestros dedicados a disciplinas como las artes y la teología. Durante los siglos XII y XIII, maestros y estudiantes fueron estructurándose corporativamente hasta conformar una comunidad académica con identidad institucional propia. La posterior bula *Parens scientiarum*, promulgada por Gregorio IX en 1231, constituye uno de los hitos documentales de ese proceso, al reconocer privilegios y facultades a la Universidad de París (Gregorio IX, 1231).

Bolonia y París permiten advertir que desde los propios orígenes de la institución universitaria existieron distintas formas de organización. Mientras en Bolonia tuvieron especial importancia las asociaciones estudiantiles, en París adquirieron mayor protagonismo los maestros. Estas diferencias tendrán importancia para comprender posteriormente las distintas formas de autogobierno desarrolladas por las universidades europeas.

La propia palabra *universitas* resulta reveladora. En el lenguaje medieval no hacía referencia originalmente a la universalidad de los conocimientos impartidos. Designaba fundamentalmente una comunidad o corporación. La universidad comenzó así a identificarse con una asociación organizada de personas vinculadas por intereses y actividades comunes. La literatura contemporánea sobre las universidades medievales señala que el reconocimiento de maestros y estudiantes como colectividad jurídicamente organizada fue determinante para la consolidación de estas instituciones (De la Croix et al., 2024).

Junto al concepto de *universitas* se desarrolló el de *studium*, relacionado con el espacio organizado para la enseñanza. Posteriormente adquirió particular importancia la expresión *studium generale*, empleada para determinados centros que atraían estudiantes de diferentes procedencias y poseían una proyección que trascendía el ámbito estrictamente local.

A partir de estas experiencias iniciales, la institución universitaria se extendió progresivamente por Europa. Oxford, Cambridge, Padua, Salamanca y otras universidades se incorporaron a un espacio académico caracterizado por una considerable movilidad de estudiantes y profesores. El latín facilitaba la comunicación académica y permitía que personas procedentes de territorios políticamente diferentes participaran de una cultura universitaria compartida. Estudios recientes han mostrado que la movilidad de los académicos y la competencia entre instituciones constituyeron rasgos significativos de las universidades medievales y de comienzos de la Edad Moderna (De la Croix et al., 2024).

Esta movilidad generaba también problemas jurídicos. Los estudiantes que se desplazaban podían encontrarse sometidos a autoridades locales con las cuales no mantenían

vínculos previos y podían quedar expuestos a conflictos, cargas o represalias. La necesidad de brindarles protección fue uno de los factores que impulsaron la concesión de privilegios específicos.

El nacimiento de las universidades europeas estuvo, por tanto, estrechamente relacionado con la capacidad asociativa de quienes participaban de la actividad académica. Antes de que la autonomía pudiera formularse como principio jurídico, existió una práctica de organización corporativa orientada a proteger a maestros y estudiantes y a asegurar determinadas condiciones para el desarrollo de la enseñanza. Allí puede encontrarse uno de los antecedentes más remotos del autogobierno universitario.

1.2. Las universidades medievales como corporaciones autónomas

El carácter corporativo de la universidad medieval constituye un elemento central para comprender los antecedentes de la autonomía universitaria. Maestros y estudiantes no conformaban únicamente una agrupación circunstancial de personas interesadas en el conocimiento. Gradualmente desarrollaron estructuras organizativas, reglas internas, autoridades y mecanismos de representación destinados a ordenar la vida académica y defender los intereses de sus integrantes.

Esta característica se encuentra vinculada con la propia naturaleza de las primeras universidades. De la Croix et al. (2024) señalan que las universidades medievales surgieron cuando maestros y estudiantes fueron reconocidos colectivamente como una *universitas*, es decir, como una comunidad dotada de determinados derechos. Esa estructura permitió la aparición de asociaciones permanentes y con capacidades de autogobierno.

La autonomía medieval, sin embargo, no debe interpretarse mediante las categorías jurídicas contemporáneas. Las universidades no eran instituciones independientes de todo poder político o religioso. Su posición dependía en buena medida de privilegios concedidos o reconocidos por emperadores, papas, reyes y otras autoridades. Lo significativo es que dentro de ese orden consiguieron construir espacios diferenciados de actuación y una capacidad progresiva para regular determinados asuntos propios.

Bolonia ofrece nuevamente un ejemplo significativo. La movilidad de estudiantes y profesores y la capacidad de las universidades para atraer académicos de distintos territorios contribuyeron a la creación de un espacio académico que superaba las fronteras políticas locales. La utilización del latín como lengua común facilitó esta circulación y favoreció la formación de un mercado académico integrado en Europa (De la Croix et al., 2024).

Las comunidades estudiantiles desarrollaron formas de asociación vinculadas, entre otros factores, con la procedencia geográfica de sus miembros. Las denominadas *nationes* cumplían funciones de organización, representación y asistencia. Estas agrupaciones permitieron que los estudiantes actuaran colectivamente y desarrollaran mecanismos para participar en la organización de la vida universitaria.

En París, el proceso adquirió características diferentes. La organización corporativa estuvo estrechamente vinculada con los maestros y las facultades. La Universidad fue consolidando una estructura capaz de establecer reglas para sus integrantes y defender colectivamente sus prerrogativas frente a otras autoridades.

Uno de los acontecimientos más relevantes ocurrió a raíz de los conflictos de 1229. Las tensiones producidas entre la comunidad universitaria y las autoridades parisinas

condujeron a una crisis que afectó el funcionamiento de la institución. La controversia culminó con la intervención pontificia y la promulgación, en 1231, de la bula *Parens scientiarum* por Gregorio IX. El documento reconoció privilegios y facultades a la Universidad de París y se convirtió en una referencia fundamental para su desarrollo institucional (Gregorio IX, 1231).

La importancia de este proceso excede el conflicto particular. La posibilidad de que una comunidad académica pudiera actuar colectivamente, disponer de mecanismos propios de organización y defender sus prerrogativas frente a poderes externos constituye uno de los antecedentes estructurales de la autonomía universitaria.

Así entendida, la autonomía medieval tuvo fundamentalmente una dimensión corporativa. Su objeto inmediato no era garantizar una libertad científica formulada en términos contemporáneos, sino asegurar condiciones institucionales para que maestros y estudiantes pudieran organizar su comunidad, proteger a sus integrantes y desarrollar las actividades académicas conforme a determinadas reglas propias.

Esta característica tendrá consecuencias duraderas. La idea de que la universidad constituye una comunidad capaz de gobernar determinados asuntos internos permanecerá vinculada al concepto de autonomía incluso cuando, siglos después, la institución universitaria pase a integrarse dentro de sistemas nacionales de educación superior y a relacionarse con Estados dotados de estructuras administrativas centralizadas.

1.3. Universidad, Iglesia y poder político en la Edad Media

La relación entre universidad, Iglesia y poder político durante la Edad Media fue particularmente compleja. Sería inexacto presentar a las primeras universidades como instituciones que conquistaron su autonomía mediante una oposición permanente frente a las autoridades religiosas o políticas. En numerosos casos fueron precisamente esas autoridades las que reconocieron o concedieron garantías jurídicas que fortalecieron la posición institucional de maestros y estudiantes.

La Iglesia desempeñó un papel fundamental en la configuración de la universidad medieval. Una parte significativa de la cultura escrita y de la enseñanza europea se encontraba vinculada con instituciones eclesiásticas, y numerosos integrantes de las comunidades académicas pertenecían al clero. Las escuelas catedráticas y otras instituciones educativas religiosas formaron parte del ambiente intelectual del cual surgieron posteriormente importantes centros universitarios.

La autoridad pontificia intervino asimismo mediante el reconocimiento de instituciones, privilegios, títulos y facultades académicas. Esta intervención podía representar simultáneamente una forma de supervisión y una garantía frente a poderes locales. La relación entre universidad y papado fue, por ello, compleja: la protección pontificia podía fortalecer la capacidad institucional de las universidades, aunque estas continuaran insertas en una sociedad profundamente influida por la autoridad eclesiástica.

El caso de París resulta especialmente representativo. Las tensiones entre la comunidad universitaria y diferentes autoridades dieron lugar a intervenciones pontificias que contribuyeron a delimitar las respectivas esferas de actuación. La *Parens scientiarum*, promulgada el 13 de abril de 1231, reconoció privilegios a la Universidad de París y se convirtió en uno de los documentos más relevantes de su historia institucional (Gregorio IX, 1231). La propia Universidad Paris 1 Panthéon-Sorbonne identifica actualmente esa bula

entre los grandes hitos históricos de la antigua Universidad de París, precisamente por los privilegios que concedió a la institución (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, s. f.).

La relación con el poder secular presentó características igualmente significativas. Emperadores y monarcas tenían razones para proteger las actividades universitarias. La formación de juristas, administradores, médicos y otros especialistas respondía a necesidades crecientes de las sociedades medievales. Al mismo tiempo, las universidades podían buscar la protección de autoridades superiores frente a poderes locales.

Esta interacción permite comprender una característica esencial del origen de la autonomía: esta no surgió necesariamente mediante la eliminación de toda intervención externa, sino mediante la progresiva delimitación de un ámbito institucional propio. La universidad podía encontrarse sometida a un orden jurídico general y, simultáneamente, poseer privilegios que le permitieran organizar determinados asuntos de manera diferenciada.

La fragmentación política europea y la coexistencia de diferentes centros de autoridad contribuyeron, además, a evitar una completa centralización del espacio académico. De la Croix et al. (2024) destacan que la fragmentación política, junto con la competencia entre poderes eclesiásticos y seculares, favoreció la existencia de un ámbito académico europeo relativamente integrado y dificultó su control político centralizado.

Esta constatación permite formular una idea que tendrá especial importancia en los capítulos posteriores: **autonomía universitaria no equivale necesariamente a ausencia de regulación**. Desde sus antecedentes medievales puede observarse la coexistencia entre normas externas y capacidad interna de organización. La cuestión central reside, entonces, en determinar cuál es el ámbito de decisión que corresponde a la institución universitaria y hasta dónde pueden alcanzar legítimamente las intervenciones externas.

Esta tensión entre autonomía y regulación atravesará posteriormente la formación del Estado moderno y llegará, bajo categorías jurídicas diferentes, hasta los sistemas contemporáneos de educación superior.

1.4. Los privilegios universitarios y las primeras formas de autogobierno

Uno de los mecanismos jurídicos fundamentales mediante los cuales las comunidades universitarias medievales adquirieron una posición diferenciada fue la concesión de privilegios. Estos podían comprender garantías personales para maestros y estudiantes, protección durante sus desplazamientos, determinadas inmunidades y facultades vinculadas con la organización de la comunidad académica.

Entre los antecedentes más significativos se encuentra la *Authentica Habita*, vinculada al emperador Federico I Barbarroja y tradicionalmente situada en el siglo XII. El documento proporcionó protección a quienes se desplazaban por razones de estudio y constituye uno de los antecedentes jurídicos más importantes relacionados con la protección de estudiantes y académicos. La Universidad de Bolonia lo presenta actualmente como un documento fundamental en la historia de los derechos académicos (Università di Bologna, s. f.).

Su relevancia para la historia de la autonomía no reside en que haya establecido una autonomía universitaria equivalente a la contemporánea. Su importancia radica en reconocer una situación jurídica diferenciada para quienes se desplazaban con el propósito de estudiar. De esta manera, la actividad académica comenzó a recibir una protección particular frente a determinados riesgos y conflictos derivados de la movilidad.

Estos privilegios contribuyeron a crear un espacio institucional dentro del cual las comunidades académicas pudieron desarrollar progresivamente formas de organización propia. La capacidad para establecer reglas internas, organizar las actividades académicas y participar en la selección de sus autoridades constituyó una manifestación temprana del autogobierno.

La elaboración de estatutos tuvo particular importancia. Una corporación necesitaba normas que regularan su funcionamiento, establecieran derechos y obligaciones y determinaran la actuación de sus órganos. La capacidad normativa permitió que las universidades se diferenciaron de una simple agrupación circunstancial de estudiantes y maestros y adquirieran continuidad institucional.

También fueron apareciendo procedimientos para la elección o designación de autoridades. Las modalidades variaron considerablemente según las instituciones y los períodos históricos. No obstante, la participación de los miembros de la comunidad académica en su propio gobierno constituye uno de los elementos que posteriormente permanecerá asociado a la idea de autonomía.

La regulación de la enseñanza y de las condiciones para ejercerla adquirió asimismo una importancia considerable. La *licentia docendi* y, posteriormente, la *licentia ubique docendi* contribuyeron a estructurar el espacio académico europeo. La posibilidad de que determinados grados y licencias fueran reconocidos más allá de una ciudad específica favoreció la movilidad de profesores y estudiantes. De la Croix et al. (2024) destacan precisamente la relevancia de esta movilidad y del reconocimiento académico en la integración del espacio universitario europeo.

La *Parens scientiarum* representa también un momento significativo dentro de esta evolución. La intervención de Gregorio IX en 1231 contribuyó a delimitar las facultades de las autoridades externas y de la propia comunidad universitaria parisina. La relevancia histórica del documento reside en que muestra cómo determinados privilegios podían transformarse en garantías institucionales para la comunidad académica (Gregorio IX, 1231).

El autogobierno universitario medieval se construyó, por tanto, mediante la combinación de distintos elementos: reconocimiento corporativo, privilegios jurídicos, capacidad de organización interna, normas propias y participación de la comunidad académica en decisiones relacionadas con la enseñanza. Ninguno de estos elementos representa aisladamente la autonomía universitaria en su sentido contemporáneo, pero su articulación permitió configurar progresivamente una institución diferenciada.

Existe aquí un aspecto especialmente importante para comprender la evolución posterior de la autonomía. Los privilegios universitarios no fueron concebidos solamente como beneficios individuales para maestros o estudiantes. Al proteger a quienes integraban la comunidad académica, contribuían indirectamente a garantizar la continuidad de las actividades de enseñanza y estudio.

Puede identificarse así una línea histórica que llegará posteriormente a las formulaciones modernas de autonomía: determinadas funciones relacionadas con la creación, conservación y transmisión del conocimiento requieren un espacio institucional protegido. La forma jurídica de esa protección cambiará profundamente con el desarrollo del Estado moderno y de los sistemas nacionales de educación, pero sus antecedentes pueden rastrearse hasta las primeras comunidades universitarias europeas.

1.5. Libertad académica y autonomía: antecedentes y diferencias conceptuales

El recorrido histórico precedente permite introducir una distinción fundamental para el desarrollo de esta obra: autonomía universitaria y libertad académica son conceptos estrechamente vinculados, pero no idénticos.

Esta distinción debe realizarse con cierta cautela cuando se estudia la universidad medieval. Sería anacrónico atribuir a los maestros y estudiantes de los siglos XII o XIII una concepción de libertad académica idéntica a la contemporánea. La enseñanza medieval se desarrollaba dentro de estructuras religiosas, culturales y jurídicas específicas. Sin embargo, algunas prácticas surgidas en las primeras universidades pueden reconocerse como antecedentes históricos de principios que posteriormente adquirirían formulaciones jurídicas más precisas.

La autonomía universitaria se refiere primordialmente a la posición institucional de la universidad y a la capacidad de esta para adoptar decisiones relacionadas con sus propios asuntos. La libertad académica, por su parte, se vincula de manera más directa con la actividad de quienes enseñan, investigan, estudian, discuten y producen conocimiento.

La distinción puede observarse claramente en las formulaciones contemporáneas de la UNESCO. La Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior de 1997 vincula expresamente la autonomía con el grado de autogobierno necesario para que las instituciones adopten decisiones eficaces respecto de sus actividades académicas, normas y cuestiones administrativas. El mismo instrumento establece que la autonomía constituye la forma institucional de la libertad académica y una condición necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones universitarias (UNESCO, 1997).

La UNESCO relaciona, además, la autonomía con el autogobierno, la colegialidad y la dirección académica apropiada, pero advierte que aquella debe coexistir con sistemas de rendición de cuentas y con el respeto de los derechos y libertades de quienes integran la institución (UNESCO, 1997). Esta formulación resulta particularmente relevante porque permite descartar dos interpretaciones extremas: la autonomía no significa ausencia absoluta de controles, pero tampoco puede reducirse a una simple delegación administrativa carente de capacidad real de decisión.

La libertad académica presenta una dimensión diferente. La UNESCO la vincula con la posibilidad de enseñar, investigar, discutir y difundir conocimientos sin coerciones externas incompatibles con la actividad académica (UNESCO, 1997). El Tesauro de la UNESCO también relaciona el concepto con la libertad de las instituciones educativas respecto de sus programas de enseñanza e investigación y con la de los profesores para desarrollar la enseñanza sin imposiciones exteriores (UNESCO, 2019a).

La autonomía educativa, por su parte, es definida por el mismo Tesauro en relación con los mecanismos que otorgan a los establecimientos educativos cierto grado de autonomía en asuntos administrativos y de programas (UNESCO, 2019b). Aunque estas definiciones contemporáneas no pueden trasladarse directamente a la Edad Media, permiten comprender retrospectivamente la existencia de dos dimensiones que fueron diferenciándose a lo largo del desarrollo histórico de la universidad.

Puede sostenerse, por ello, que **la autonomía protege fundamentalmente un espacio institucional de decisión, mientras que la libertad académica protege un espacio de actuación intelectual y académica**. Ambas dimensiones se encuentran estrechamente relacionadas. Una institución difícilmente podrá garantizar plenamente la libertad aca-

démica si carece de capacidad para decidir sobre cuestiones esenciales de su actividad; pero la autonomía institucional tampoco garantiza automáticamente la libertad de quienes integran la comunidad universitaria.

Una universidad podría disponer de amplias facultades administrativas y, al mismo tiempo, establecer internamente restricciones incompatibles con la libertad académica. Del mismo modo, un ordenamiento podría reconocer libertades individuales a profesores e investigadores sin conceder a la institución capacidad suficiente para determinar sus programas, organizar sus estructuras o gobernar sus asuntos académicos. Esta distinción será particularmente importante cuando se examine posteriormente la autonomía universitaria desde una perspectiva constitucional y jurídica.

La experiencia medieval proporciona también otra enseñanza fundamental: autonomía no equivale a soberanía. Las primeras universidades no constituían entidades situadas fuera del orden jurídico. Sus prerrogativas se ejercían dentro de sistemas de autoridad y estaban acompañadas de obligaciones y límites. La existencia de normas externas no eliminaba necesariamente el autogobierno; la cuestión consistía en determinar qué asuntos podían ser decididos por la propia comunidad universitaria.

Desde sus orígenes puede advertirse, entonces, una tensión que acompañará a la universidad durante los siglos posteriores: preservar un ámbito propio para la enseñanza, el conocimiento y el autogobierno y, simultáneamente, mantener relaciones con los poderes políticos, religiosos, jurídicos y sociales de cada época.

Las universidades medievales proporcionaron así algunas de las estructuras institucionales sobre las cuales se construiría posteriormente el concepto moderno de autonomía. La corporación de maestros y estudiantes, los privilegios jurídicos, las formas de autogobierno, la capacidad normativa y la defensa colectiva de intereses académicos constituyeron antecedentes fundamentales. No representaban todavía la autonomía universitaria tal como actualmente se entiende, pero contribuyeron a establecer una idea decisiva: **la universidad requiere una esfera propia de decisión para desarrollar adecuadamente las funciones que justifican su existencia.**

A partir de esta primera configuración, la relación entre universidad y poder experimentaría profundas transformaciones. La consolidación de las monarquías, la Reforma, la formación del Estado moderno, la secularización y la aparición de nuevos modelos universitarios modificarían las condiciones bajo las cuales se ejercía aquella capacidad institucional. El problema dejaría progresivamente de plantearse únicamente en términos de privilegios corporativos para adquirir dimensiones políticas, jurídicas y académicas más amplias. Esta transformación constituye el punto de partida para analizar, en el siguiente apartado, la evolución de la autonomía dentro de la universidad moderna.

2. Evolución de la autonomía universitaria en la universidad moderna

Las formas corporativas de organización, los privilegios y las capacidades de autogobierno desarrolladas durante la Edad Media constituyeron antecedentes fundamentales de la autonomía universitaria, pero no permanecieron inalterados. Entre los siglos XVI y XIX, las universidades europeas atravesaron profundas transformaciones derivadas de cambios religiosos, políticos, científicos y sociales que modificaron tanto su organización como su relación con el poder.

La Reforma protestante, la Contrarreforma, la consolidación progresiva de las monarquías, el desarrollo de nuevas formas de administración estatal, la Revolución Científica y, posteriormente, la Ilustración alteraron el contexto dentro del cual funcionaban las instituciones universitarias. La universidad dejó gradualmente de desenvolverse dentro del sistema medieval de poderes superpuestos para relacionarse con estructuras políticas cada vez más centralizadas. Paralelamente, la producción del conocimiento comenzó a adquirir características nuevas, y junto a las universidades aparecieron academias científicas, sociedades eruditas y otras instituciones dedicadas a la investigación.

Este proceso produjo una modificación sustancial del problema de la autonomía. Mientras en la universidad medieval la cuestión se había expresado principalmente mediante privilegios corporativos y jurisdicciones particulares, con la formación del Estado moderno comenzó a plantearse progresivamente en términos de relaciones entre la institución universitaria y el poder estatal. La pregunta ya no consistía únicamente en determinar qué privilegios poseía una comunidad de maestros y estudiantes, sino también qué capacidad debía conservar la universidad para organizar la enseñanza, producir conocimiento y gobernarse dentro de estructuras políticas nacionales cada vez más consolidadas.

Durante los siglos XVIII y XIX esta transformación adquirió especial intensidad. La universidad comenzó a ser considerada un instrumento relevante para la formación de funcionarios y profesionales, para la producción científica y, posteriormente, para la construcción cultural de los Estados nacionales. En ese escenario se configuraron diferentes modelos de relación entre universidad y Estado. Entre ellos, los modelos tradicionalmente identificados como napoleónico y humboldtiano ejercieron una influencia particularmente significativa.

La evolución hacia la universidad moderna no implicó, por tanto, una trayectoria lineal desde la dependencia hacia la autonomía. Por el contrario, estuvo caracterizada por tensiones permanentes entre regulación estatal y libertad académica, centralización y autogobierno, formación profesional e investigación científica. Esas tensiones contribuyeron a conformar las categorías mediante las cuales se comprendería posteriormente la autonomía universitaria.

2.1. Transformaciones de la universidad durante la Edad Moderna

El tránsito desde la universidad medieval hacia la universidad moderna se produjo gradualmente y estuvo vinculado con transformaciones que afectaron profundamente a Europa entre los siglos XVI y XVIII. La universidad medieval sobrevivió institucionalmente, pero el entorno político, religioso e intelectual dentro del cual había surgido experimentó modificaciones sustanciales.

Uno de los acontecimientos más relevantes fue la Reforma protestante iniciada durante el siglo XVI. La ruptura de la unidad religiosa occidental repercutió directamente en las universidades, que constituían espacios relevantes para la formación del clero y la elaboración doctrinal. Algunas instituciones se vincularon con los territorios que adoptaron las nuevas confesiones, mientras otras permanecieron asociadas al catolicismo y participaron de los procesos de renovación vinculados con la Contrarreforma.

La Reforma no afectó únicamente los contenidos de la enseñanza. También alteró las redes de movilidad académica que habían caracterizado al espacio universitario europeo. Investigaciones recientes muestran que la identidad religiosa adquirió importancia en los desplazamientos de los académicos y modificó las conexiones entre universidades

europas. De la Croix y Morault (2026) han mostrado que la Reforma protestante contribuyó a fragmentar parcialmente las redes universitarias europeas y que la pertenencia religiosa se convirtió en un factor relevante para la movilidad de los profesores.

La universidad continuó, sin embargo, desempeñando un papel intelectual considerable. Durante el Renacimiento y la Reforma existieron importantes diferencias entre las instituciones europeas. Algunas universidades italianas se destacaron particularmente en derecho y medicina, mientras que instituciones del norte europeo concedieron mayor importancia a las artes y la teología. Esta diversidad confirma que la universidad de la Edad Moderna no constituyó una estructura homogénea.

Al mismo tiempo, el desarrollo del humanismo favoreció la recuperación y el estudio crítico de textos clásicos y contribuyó a modificar determinados métodos y contenidos de enseñanza. La imprenta amplió extraordinariamente las posibilidades de circulación del conocimiento y permitió que las ideas académicas alcanzaran espacios mucho más amplios. El conocimiento dejó progresivamente de depender de la transmisión manuscrita característica de etapas anteriores y comenzó a integrarse dentro de redes intelectuales de creciente extensión.

A estos cambios se sumó la denominada Revolución Científica. Durante los siglos XVI y XVII se produjeron transformaciones fundamentales en la comprensión de la naturaleza y en los métodos utilizados para estudiarla. La observación, la experimentación, la matematización y nuevas formas de razonamiento científico comenzaron a disputar espacios a determinadas tradiciones escolásticas. La actividad de figuras como Copérnico, Galileo, Kepler y Newton simboliza un proceso mucho más amplio de transformación de la producción del conocimiento.

No todas estas innovaciones tuvieron su origen dentro de las universidades. La aparición de academias científicas y sociedades eruditas demuestra que la universidad no monopolizaba la producción intelectual. La Royal Society de Londres, fundada en el siglo XVII, y otras instituciones semejantes crearon nuevos espacios para la investigación, experimentación y comunicación científica. La universidad debió coexistir, por tanto, con instituciones que desarrollaban formas de producción del conocimiento diferentes de las tradicionales.

Ello no significa que las universidades permanecieran completamente ajenas a las nuevas corrientes científicas. La investigación histórica muestra procesos de adaptación y transformación de las prácticas universitarias. Los estudios sobre las universidades alemanas del siglo XVII, por ejemplo, revelan una progresiva ampliación temática de las investigaciones jurídicas y una creciente diversidad de problemas abordados en las disertaciones académicas (Scholz, 2022).

Esta transformación resulta importante para la historia de la autonomía porque modificó gradualmente la naturaleza de la función universitaria. La institución ya no podía concebirse únicamente como espacio destinado a transmitir un conjunto relativamente estable de conocimientos. El desarrollo de la ciencia moderna planteó progresivamente la necesidad de reconocer la producción de nuevos conocimientos como una actividad académica fundamental.

Paralelamente, las transformaciones políticas fueron reduciendo algunas de las condiciones que habían permitido el desarrollo de la autonomía corporativa medieval. La progresiva consolidación de las monarquías y de estructuras administrativas centralizadas

modificó el sistema de poderes fragmentados dentro del cual las universidades habían negociado tradicionalmente sus privilegios.

De esta manera, durante la Edad Moderna se produjo una transición fundamental. La universidad conservó importantes elementos de su tradición corporativa, pero comenzó a integrarse progresivamente en estructuras políticas y administrativas más amplias. La autonomía dejó de depender exclusivamente de privilegios particulares y comenzó a enfrentarse con una cuestión diferente: la determinación de la posición de la universidad frente a un poder estatal que adquiría capacidades crecientes de regulación.

2.2. El surgimiento del Estado moderno y su relación con las universidades

La consolidación del Estado moderno modificó profundamente la relación entre poder político y universidad. El proceso fue gradual y presentó diferencias significativas entre los distintos territorios europeos, pero produjo una tendencia general hacia una mayor intervención de las autoridades políticas en ámbitos que durante la Edad Media habían estado sometidos a jurisdicciones diversas.

Las monarquías europeas desarrollaron progresivamente estructuras administrativas más complejas y necesitaron funcionarios capaces de desempeñar tareas jurídicas, fiscales, diplomáticas y administrativas. Las universidades adquirieron en este contexto una nueva relevancia: además de su tradicional función intelectual y religiosa, podían contribuir a la formación de quienes integrarían las estructuras del Estado.

La formación jurídica tuvo particular importancia. Los Estados necesitaban juristas formados en sistemas normativos cada vez más complejos, y las universidades proporcionaban conocimientos indispensables para el funcionamiento de tribunales y administraciones. La relación entre universidad y poder político adquirió así una dimensión funcional que contribuiría posteriormente a la incorporación de las instituciones universitarias dentro de proyectos estatales más amplios.

El fortalecimiento del poder estatal tuvo consecuencias ambiguas para la autonomía. Por una parte, la protección y financiación de las autoridades públicas podía proporcionar estabilidad económica e institucional. Por otra, una mayor dependencia del Estado podía traducirse en controles sobre autoridades universitarias, nombramientos, programas de enseñanza y organización administrativa.

Se produjo así una transformación respecto del esquema medieval. La universidad medieval había podido beneficiarse de la existencia simultánea de diferentes autoridades y buscar protección en unas frente a otras. Con la progresiva concentración del poder político, esa posibilidad comenzó a reducirse. La universidad pasó a relacionarse cada vez más directamente con autoridades territoriales y, posteriormente, nacionales.

Este proceso no eliminó las tradiciones de autogobierno universitario. Muchas instituciones conservaron estatutos, órganos colegiados y prácticas corporativas. La transformación consistió fundamentalmente en que esas capacidades comenzaron a ejercerse dentro de sistemas políticos que reivindicaban una autoridad creciente sobre la educación.

La Ilustración profundizó esta evolución. La educación comenzó a ser concebida cada vez más como una cuestión vinculada al progreso social, económico y político. El Estado ilustrado mostró un interés creciente por organizar la enseñanza, formar profesionales y promover determinados conocimientos considerados útiles para la sociedad.

Esta transformación contribuyó a preparar el terreno para los grandes modelos universitarios del siglo XIX. El debate dejó de centrarse únicamente en la conservación de antiguos privilegios y comenzó a relacionarse con una cuestión más amplia: qué función debía cumplir la universidad dentro del Estado y cuál debía ser el grado de intervención pública compatible con la naturaleza de la actividad académica.

En este punto aparece una transformación conceptual de gran importancia para la historia de la autonomía. La antigua autonomía corporativa comenzó a ser reemplazada progresivamente por la cuestión de la **autonomía institucional frente al Estado**. Esta nueva formulación acompañaría el desarrollo de la universidad contemporánea y llegaría posteriormente a los ordenamientos constitucionales y legales.

2.3. La universidad napoleónica y el modelo de control estatal

La Revolución francesa y el período napoleónico produjeron una transformación profunda de las estructuras educativas francesas. El modelo desarrollado durante el gobierno de Napoleón Bonaparte representó una forma especialmente intensa de vinculación entre educación superior y Estado y ejerció posteriormente una influencia considerable dentro y fuera de Europa.

La reorganización napoleónica partió de una concepción centralizada de la educación. La enseñanza debía integrarse dentro de una estructura estatal capaz de organizar la formación de los ciudadanos y, particularmente, de los profesionales y funcionarios necesarios para la administración pública. En esta concepción, el Estado ocupaba una posición central en la definición y supervisión de las instituciones educativas.

El denominado modelo napoleónico se caracterizó por una importante centralización administrativa, por la regulación estatal de la enseñanza y por una marcada orientación hacia la formación profesional. La educación superior quedó estrechamente vinculada a las necesidades del Estado, y las instituciones académicas dispusieron de márgenes de actuación diferentes de los que habían caracterizado a las antiguas corporaciones universitarias.

Uno de los rasgos relevantes de este modelo fue la diferenciación entre enseñanza e investigación. La investigación científica podía desarrollarse en instituciones especializadas distintas de las encargadas primordialmente de la enseñanza profesional. Esta característica permite distinguirlo del modelo humboldtiano que posteriormente vincularía de manera más estrecha ambas funciones. Estudios comparativos sobre la relación entre docencia e investigación identifican precisamente al sistema francés como ejemplo histórico de una organización en la cual ambas actividades podían localizarse institucionalmente en espacios diferenciados (Leisyte et al., 2009).

La centralización napoleónica modificó también el significado histórico de la autonomía. La universidad dejó de ser concebida primordialmente como una corporación dotada de privilegios propios y pasó a integrarse dentro de una estructura educativa organizada desde el Estado. La regulación de los estudios, los títulos, los programas y las profesiones adquirió así una marcada dimensión pública.

Este modelo ejerció una influencia duradera en diversos sistemas universitarios europeos y posteriormente en otras regiones. Investigaciones contemporáneas sobre las relaciones entre gobiernos y universidades señalan que el modelo napoleónico fortaleció la dependencia de las instituciones universitarias respecto de las autoridades seculares

en dimensiones financieras, administrativas y educativas, y que su influencia se extendió posteriormente fuera de Europa (Kwiek, 2026).

Debe evitarse, sin embargo, identificar el modelo napoleónico simplemente con una negación absoluta de la autonomía. Los modelos históricos universitarios constituyen categorías analíticas que permiten comprender tendencias predominantes, pero las instituciones concretas experimentaron procesos más complejos. Tampoco debe suponerse que todas las universidades europeas evolucionaron siguiendo exactamente la misma trayectoria.

Lo relevante para el estudio de la autonomía es que el modelo napoleónico consolidó una de las posibles respuestas al problema de la relación entre universidad y poder: **la universidad como institución estrechamente integrada dentro del proyecto estatal y sometida a una importante capacidad pública de organización y regulación.**

Frente a esta concepción se desarrollaría en el espacio germánico otro modelo que, aun manteniendo una relación importante con el Estado, otorgaría especial significado a la libertad científica, la investigación y la unidad entre docencia y producción del conocimiento.

2.4. El modelo humboldtiano de universidad

La reforma universitaria desarrollada en Prusia a comienzos del siglo XIX y asociada especialmente con Wilhelm von Humboldt constituye otro momento decisivo en la historia de la universidad moderna. La creación de la Universidad de Berlín en 1810 se convirtió posteriormente en referencia para una concepción universitaria centrada en la investigación científica, la formación intelectual y la libertad académica.

El modelo humboldtiano no debe interpretarse simplemente como oposición absoluta entre universidad y Estado. La Universidad de Berlín fue creada en el contexto de reformas impulsadas desde el propio Estado prusiano. La particularidad del modelo se encontraba en la concepción de la actividad académica que debía desarrollarse dentro de la institución y en el espacio de libertad considerado necesario para la producción del conocimiento.

Uno de sus principios más conocidos fue la vinculación entre enseñanza e investigación. La universidad no debía limitarse a transmitir conocimientos ya establecidos. Profesores y estudiantes debían participar, en diferentes niveles, de una búsqueda permanente del conocimiento. De esta concepción surgió la idea de la unidad entre investigación y docencia, posteriormente identificada como uno de los rasgos característicos de la universidad moderna de investigación (McNeely, 2002).

La investigación adquirió así una posición central dentro de la identidad universitaria. El profesor dejó de ser concebido únicamente como transmisor de un saber consolidado y pasó a desempeñar también una función de investigador. El estudiante universitario, a su vez, debía desarrollar progresivamente capacidad para participar de los procesos mediante los cuales se producía el conocimiento.

La noción alemana de *Wissenschaft* ocupó un lugar importante dentro de esta concepción. No se trataba únicamente de ciencia en el sentido restringido de las ciencias naturales, sino de una búsqueda sistemática y rigurosa del conocimiento. La universidad debía constituirse como espacio en el que esa búsqueda pudiera desarrollarse con un grado significativo de libertad intelectual.

Otro concepto fundamental fue el de *Bildung*, vinculado con la formación integral de la persona. Desde esta perspectiva, la educación universitaria no debía reducirse exclusivamente a la preparación inmediata para una profesión. La actividad científica y académica poseía también una dimensión formativa. Runge Peña (2011) señala que el ideal humboldtiano vinculó investigación, docencia y formación humana, evitando reducir la educación universitaria a una función exclusivamente pragmática o profesionalizante.

La libertad constituyó igualmente un componente fundamental. Las expresiones *Lehrfreiheit* y *Lernfreiheit*, relacionadas respectivamente con la libertad de enseñar y la libertad de aprender, adquirieron particular importancia dentro de la tradición universitaria alemana. La producción del conocimiento requería que profesores y estudiantes dispusieran de un ámbito intelectual en el cual la investigación no estuviera determinada exclusivamente por objetivos políticos o administrativos.

La influencia atribuida a Humboldt debe, sin embargo, ser considerada con cautela historiográfica. Estudios contemporáneos han advertido que la imagen de un modelo humboldtiano perfectamente diseñado en 1810 y posteriormente reproducido de manera uniforme simplifica considerablemente la historia real de las universidades alemanas. Ash (2006) ha denominado “mito de Humboldt” a determinadas reconstrucciones posteriores que atribuyeron retrospectivamente a Humboldt un modelo universitario mucho más sistemático de lo que muestran las prácticas históricas.

Esta precisión no disminuye la relevancia de las ideas asociadas con la tradición humboldtiana. Permite, en cambio, distinguir entre la evolución histórica concreta de las universidades alemanas y el ideal universitario que posteriormente ejerció una profunda influencia internacional. La unidad entre docencia e investigación continuó siendo una referencia fundamental para la concepción de la universidad de investigación durante los siglos XIX y XX (Leisyte et al., 2009).

Desde la perspectiva de la autonomía, el aporte fundamental de esta tradición consistió en vincular la libertad institucional con la naturaleza de la actividad científica. La autonomía ya no podía justificarse únicamente mediante privilegios históricos de una corporación. Comenzó a encontrar un fundamento adicional: **la producción del conocimiento requiere condiciones institucionales que protejan la libertad de investigación y enseñanza.**

Esta transformación resulta decisiva para la evolución posterior del concepto. La autonomía comienza a adquirir una justificación funcional: la universidad necesita un ámbito propio de decisión porque determinadas actividades académicas no pueden desarrollarse adecuadamente cuando su contenido se encuentra completamente determinado desde fuera de la comunidad científica.

2.5. Libertad de enseñanza, libertad de investigación y autonomía institucional

La evolución de la universidad moderna permitió diferenciar progresivamente tres dimensiones estrechamente relacionadas: libertad de enseñanza, libertad de investigación y autonomía institucional. Esta distinción amplía la desarrollada al final del apartado anterior entre libertad académica y autonomía y permite comprender cómo aquellas categorías fueron adquiriendo un significado más preciso.

La libertad de enseñanza se refiere a la capacidad del académico para desarrollar la actividad docente dentro del ámbito de su disciplina sin encontrarse sometido a imposi-

ciones incompatibles con la naturaleza del conocimiento. No significa ausencia de programas, obligaciones académicas o criterios de calidad. Su sentido reside en preservar un espacio intelectual dentro del cual el profesor pueda exponer, discutir y someter a examen conocimientos y posiciones científicamente relevantes.

La libertad de investigación posee una dimensión complementaria. Comprende la posibilidad de seleccionar problemas de investigación, aplicar métodos científicamente adecuados, desarrollar hipótesis y comunicar resultados sin que estos deban responder necesariamente a conclusiones previamente determinadas por autoridades políticas, religiosas, económicas o institucionales.

Ambas libertades encuentran una de sus raíces modernas en la concepción de la universidad como espacio dedicado a la búsqueda del conocimiento. La tradición humboldtiana contribuyó significativamente a consolidar esta perspectiva mediante la vinculación de enseñanza e investigación.

Sin embargo, la protección de las libertades individuales de profesores e investigadores no resuelve por sí sola el problema de la autonomía universitaria. Si la institución carece completamente de capacidad para organizar sus estructuras, establecer sus normas académicas, seleccionar sus autoridades o determinar prioridades académicas, la libertad de sus integrantes puede quedar sometida indirectamente a decisiones externas.

Surge así la dimensión institucional de la autonomía. La universidad requiere un ámbito de autogobierno que permita crear las condiciones necesarias para el ejercicio de las funciones académicas. La autonomía institucional funciona, desde esta perspectiva, como garantía organizativa de las libertades académicas.

Esta relación se encuentra expresamente reconocida en la Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior de la UNESCO. El instrumento define la autonomía como el grado de autogobierno necesario para que las instituciones puedan adoptar decisiones eficaces respecto de sus actividades académicas, normas, administración y cuestiones relacionadas, dentro de los sistemas de control público aplicables (UNESCO, 1997).

La misma Recomendación establece una vinculación directa entre ambos conceptos al considerar la autonomía como forma institucional de la libertad académica y requisito necesario para el adecuado desempeño de las funciones de las instituciones y de su personal docente (UNESCO, 1997).

La libertad académica, por su parte, comprende actualmente la libertad de enseñar y debatir sin quedar sometido a doctrinas impuestas, realizar investigaciones y difundir sus resultados, expresar opiniones sobre la institución o el sistema universitario y participar en organizaciones académicas y profesionales (UNESCO, 1997).

Esta concepción contemporánea permite observar el resultado de un largo proceso histórico. Los privilegios medievales protegían corporaciones y personas dedicadas al estudio; la universidad moderna incorporó progresivamente la libertad científica como fundamento de su actividad; y los sistemas contemporáneos terminaron relacionando ambas dimensiones mediante el concepto de autonomía institucional.

Existe, sin embargo, otro componente que resulta imprescindible: la responsabilidad. La autonomía no supone que las instituciones universitarias se encuentren exentas de rendir cuentas. La propia UNESCO sostiene que debe existir un equilibrio adecuado entre

autonomía institucional y sistemas de rendición de cuentas, particularmente cuando existen importantes inversiones públicas en educación superior (UNESCO, 1997).

Se configura así una relación triangular que tendrá particular importancia cuando se estudie jurídicamente la autonomía universitaria: **libertad académica, autonomía institucional y responsabilidad pública**. Ninguno de estos elementos puede comprenderse adecuadamente de manera aislada.

La autonomía protege a la institución frente a intervenciones que puedan impedir el cumplimiento de sus funciones académicas; la libertad académica protege a quienes producen y transmiten conocimiento; y la responsabilidad exige que la universidad justifique el ejercicio de sus competencias y la utilización de los recursos que la sociedad pone a su disposición.

Esta construcción conceptual será particularmente importante cuando la autonomía deje de ser solamente una tradición institucional y comience a incorporarse a leyes y constituciones, proceso que adquirirá características específicas en cada sistema nacional.

2.6. La consolidación de la universidad pública contemporánea

Durante los siglos XIX y XX la universidad experimentó una nueva transformación. De institución destinada principalmente a grupos relativamente reducidos, pasó progresivamente a ocupar una posición central dentro de los sistemas nacionales de educación, investigación científica y formación profesional.

La consolidación de los Estados nacionales contribuyó decisivamente a este proceso. Las universidades fueron incorporadas a proyectos relacionados con la formación de profesionales, funcionarios, docentes, científicos e investigadores. Al mismo tiempo, comenzaron a desempeñar funciones vinculadas con la construcción cultural y científica de las sociedades nacionales.

El concepto de universidad nacional adquirió particular importancia durante el siglo XIX. La universidad podía representar simultáneamente una institución científica, educativa, pública y cultural. Bengson (2025) señala que la idea de universidad nacional desarrollada durante el largo siglo XIX presenta importantes puntos de contacto con las nociones de universidad estatal, pública y cívica, aunque estas categorías no sean completamente equivalentes.

La financiación pública adquirió progresivamente una importancia fundamental. El Estado asumió responsabilidades crecientes en la creación, sostenimiento y regulación de instituciones universitarias. Esta participación permitió ampliar las capacidades institucionales, pero mantuvo abierta la cuestión relativa a los límites de la intervención estatal.

La universidad pública contemporánea se construyó precisamente dentro de esta tensión. Su carácter público no significó necesariamente subordinación académica completa al gobierno. Por el contrario, en diversos sistemas se fue desarrollando la idea de que una institución financiada y creada por el Estado podía necesitar, al mismo tiempo, autonomía suficiente para cumplir adecuadamente sus funciones.

Esta aparente paradoja constituye uno de los rasgos centrales de la autonomía universitaria moderna. La universidad pública forma parte del ordenamiento jurídico estatal, puede recibir recursos públicos y desempeñar funciones de interés general, pero requiere espacios de decisión propios para preservar la naturaleza académica de sus actividades.

Durante el siglo XX, la expansión de la educación superior profundizó esta problemática. El acceso universitario se amplió, crecieron las instituciones, aumentó la cantidad de estudiantes y profesores y la investigación científica pasó a requerir inversiones cada vez mayores. La universidad se convirtió progresivamente en una institución central para el desarrollo científico, tecnológico, económico, social y cultural.

La expansión produjo también nuevas formas de regulación. Los Estados comenzaron a desarrollar sistemas de planificación, financiación, reconocimiento de títulos, evaluación y posteriormente aseguramiento de la calidad. La autonomía universitaria tuvo que coexistir, por tanto, con mecanismos públicos cada vez más complejos.

Esta evolución demuestra nuevamente que autonomía y regulación no constituyen necesariamente conceptos incompatibles. La cuestión fundamental reside en determinar la naturaleza, intensidad y finalidad de la intervención estatal y establecer cuáles son las decisiones que deben permanecer dentro del ámbito propio de las instituciones universitarias.

El marco internacional contemporáneo refleja esta búsqueda de equilibrio. La UNESCO reconoce expresamente que el auténtico ejercicio de la libertad académica requiere autonomía institucional, pero establece simultáneamente que esa autonomía debe ejercerse dentro de sistemas de control público y acompañarse de rendición de cuentas (UNESCO, 1997). En 2026, al iniciar el proceso de revisión de aquella Recomendación, la propia UNESCO continúa identificando la libertad académica y la autonomía institucional como elementos centrales de su marco internacional sobre educación superior (UNESCO, 2026).

La consolidación de la universidad pública contemporánea representa, de este modo, un nuevo momento dentro de la evolución histórica iniciada con las corporaciones medievales. La autonomía dejó de expresarse primordialmente mediante privilegios concedidos a maestros y estudiantes y comenzó a configurarse como una característica institucional vinculada con la función académica de la universidad dentro del Estado.

El recorrido desarrollado en los dos primeros apartados permite identificar una transformación histórica fundamental. En la universidad medieval predominó una **autonomía de naturaleza corporativa**, construida mediante privilegios, estatutos y formas de autogobierno. Con la formación del Estado moderno, la cuestión se trasladó progresivamente hacia la delimitación de competencias entre universidad y poder estatal.

El modelo napoleónico acentuó la capacidad organizadora del Estado, mientras que la tradición humboldtiana contribuyó a fortalecer la relación entre investigación, enseñanza y libertad académica. La universidad pública contemporánea terminó articulando estos procesos dentro de una institución que cumple funciones públicas pero reivindica, al mismo tiempo, un espacio propio de decisión.

Esta evolución permite comprender que la autonomía universitaria contemporánea no deriva de una única tradición. En ella confluyen la herencia del autogobierno corporativo medieval, la libertad científica desarrollada por la universidad moderna, la organización estatal de la educación superior y la posterior concepción de la universidad como institución pública responsable ante la sociedad.

Estas tradiciones adquirirán características particulares cuando la universidad se traslade y consolide en América Latina. Allí, la relación entre universidad, Estado y sociedad seguirá una trayectoria propia y producirá una de las transformaciones más significativas para la historia latinoamericana de la autonomía: la Reforma Universitaria de comienzos

del siglo XX. Antes de abordar ese acontecimiento será necesario examinar cómo surgieron y evolucionaron las universidades latinoamericanas desde el período colonial y de qué manera recibieron las tradiciones universitarias europeas.

3. La universidad en América Latina

La implantación de la universidad en América Latina representó una nueva etapa en la expansión histórica de una institución surgida en la Europa medieval y profundamente transformada durante los siglos posteriores. La universidad llegó al continente americano como parte del proceso de organización política, religiosa y cultural iniciado con la colonización europea. Sin embargo, una vez establecida, experimentó transformaciones derivadas de las características particulares de las sociedades americanas y, posteriormente, de los procesos de independencia y formación de los Estados nacionales.

La historia universitaria latinoamericana no puede comprenderse, por ello, como una simple reproducción de la experiencia europea. Las instituciones creadas durante el período colonial recibieron modelos, estructuras jurídicas, contenidos académicos y formas organizativas procedentes principalmente de la tradición universitaria hispánica, pero se desarrollaron dentro de sociedades caracterizadas por estructuras políticas, económicas, étnicas y culturales particulares. Con el paso del tiempo, esas instituciones comenzaron a responder también a necesidades y conflictos propios de las sociedades americanas.

La implantación universitaria tampoco fue uniforme en todo el continente. La experiencia hispanoamericana fue particularmente temprana: desde el siglo XVI comenzaron a establecerse universidades en diferentes territorios de la monarquía española. González González (2010) señala que, desde 1538 y durante los tres siglos de dominio español, más de treinta instituciones utilizaron el título de universidad en aproximadamente quince ciudades del espacio hispánico americano. La situación fue diferente en los territorios portugueses del actual Brasil, donde no se desarrolló durante el período colonial un sistema universitario semejante al hispanoamericano.

Las universidades coloniales desempeñaron funciones vinculadas con la formación religiosa, jurídica y administrativa y contribuyeron a la preparación de los grupos que participarían posteriormente en la organización de las nuevas repúblicas. La independencia política no produjo, sin embargo, una ruptura inmediata con las estructuras universitarias heredadas. Durante buena parte del siglo XIX coexistieron continuidades coloniales con nuevos modelos de organización, especialmente aquellos derivados de la experiencia francesa y de la creciente centralidad del Estado nacional.

La universidad latinoamericana fue adquiriendo así características propias mediante un proceso en el que se superpusieron distintas tradiciones. A la herencia corporativa y confesional de la universidad colonial se sumaron posteriormente la secularización, la profesionalización, la organización estatal de la enseñanza y la creación de universidades nacionales. La relación entre universidad, Estado y sociedad comenzó a convertirse, de este modo, en uno de los problemas centrales de la educación superior latinoamericana.

Este recorrido resulta fundamental para comprender la posterior reivindicación de la autonomía universitaria. La autonomía que emergerá como una de las grandes demandas del reformismo latinoamericano del siglo XX no puede entenderse únicamente como recepción de una idea europea. Constituyó también una respuesta a la experiencia histórica

particular de universidades que habían estado estrechamente vinculadas primero con la Iglesia y la Corona y posteriormente con los gobiernos de los nuevos Estados nacionales.

3.1. Origen de las universidades latinoamericanas

Las primeras universidades de América Latina surgieron durante el siglo XVI, pocas décadas después del inicio de la colonización española. La rapidez con la que la institución universitaria fue trasladada al Nuevo Mundo constituye una característica particularmente significativa de la historia de la educación superior latinoamericana.

La universidad formaba parte de un conjunto más amplio de instituciones trasladadas desde Europa para organizar los nuevos territorios. La Corona y la Iglesia requerían personas formadas para desempeñar funciones religiosas, jurídicas, administrativas y educativas. La creación de centros de estudios superiores respondió, por tanto, a necesidades concretas relacionadas con la organización de las sociedades coloniales.

La implantación universitaria estuvo estrechamente vinculada con la tradición española. González González (2010) destaca que la universidad era una institución esencialmente europea que fue introducida y consolidada en el Nuevo Mundo bajo condiciones particulares. Durante los tres siglos de dominio español surgieron más de treinta instituciones que se atribuyeron o recibieron el título de universidad, distribuidas en diferentes ciudades del espacio colonial hispánico.

Entre las primeras fundaciones ocupa un lugar destacado Santo Domingo. La bula *In Apostolatus Culmine*, expedida por el papa Paulo III en 1538, ha sido tradicionalmente vinculada con la creación de la Universidad de Santo Tomás de Aquino en la isla española.

La cuestión de cuál debe considerarse estrictamente la primera universidad americana ha dado lugar a discusiones historiográficas relacionadas con la naturaleza de los actos fundacionales, el reconocimiento real y pontificio y la continuidad efectiva de las instituciones. Por ello, resulta más adecuado reconocer la complejidad de estas fundaciones que establecer una secuencia puramente cronológica sin atender a sus diferentes bases jurídicas (González González, 2010).

Especial importancia tuvieron las universidades de Lima y México, ambas establecidas mediante decisiones reales en 1551. Estas instituciones adquirieron una influencia considerable dentro del sistema universitario colonial y se convirtieron en referentes para otras fundaciones posteriores. La Universidad de San Marcos de Lima y la Universidad de México estuvieron estrechamente vinculadas con el modelo de las universidades españolas y con la organización política de los respectivos virreinos.

Los modelos peninsulares ejercieron una influencia determinante. La tradición de Salamanca resultó particularmente importante para las universidades vinculadas directamente con la Corona, mientras que otras instituciones desarrollaron características relacionadas con colegios y órdenes religiosas. De este modo, el sistema universitario colonial no presentó una estructura completamente homogénea.

La participación de las órdenes religiosas fue igualmente significativa. Dominicos, jesuitas, franciscanos y otras comunidades promovieron instituciones educativas y participaron de manera activa en la formación superior. En diferentes territorios, colegios religiosos adquirieron facultades para conceder grados o evolucionaron hacia estructuras universitarias.

Durante los siglos XVII y XVIII la universidad se extendió hacia diferentes espacios del continente. Surgieron instituciones en territorios que actualmente corresponden, entre otros, a Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Chile, Cuba y Venezuela. Esta expansión demuestra que la universidad se convirtió progresivamente en una institución estable del orden colonial hispanoamericano.

El proceso fue diferente en el territorio portugués. González González (2010) señala que, a diferencia de Hispanoamérica, en los enclaves portugueses del actual Brasil no se crearon universidades durante el período colonial. Esta diferencia resulta importante porque obliga a evitar una interpretación homogénea del origen de la educación superior latinoamericana. La historia universitaria brasileña seguirá posteriormente una trayectoria propia.

La temprana fundación de universidades en Hispanoamérica no debe interpretarse únicamente como una política cultural. Las instituciones universitarias cumplían funciones relacionadas con la organización del poder colonial. La formación de juristas, teólogos, clérigos y administradores permitía atender necesidades institucionales de territorios cada vez más complejos.

Esta característica constituye un primer elemento relevante para la historia latinoamericana de la autonomía. La universidad americana nació estrechamente relacionada con autoridades externas que legitimaban su existencia, reconocían sus grados y determinaban buena parte de su organización. La autonomía corporativa heredada de la universidad europea coexistió desde el comienzo con una fuerte vinculación respecto de la Corona y la Iglesia.

3.2. La universidad durante el período colonial

Las universidades coloniales desarrollaron una estructura institucional que combinaba elementos de la tradición universitaria medieval con las características políticas y religiosas propias de la monarquía hispánica. Eran corporaciones académicas, pero funcionaban dentro de un orden en el que las autoridades reales y eclesiásticas ejercían importantes competencias.

La naturaleza jurídica de las instituciones podía variar. Algunas dependían principalmente de órdenes religiosas; otras habían sido creadas o reconocidas directamente por la Corona; y varias poseían simultáneamente títulos o privilegios reales y pontificios. Esta diversidad dio lugar a diferentes formas de relación con las autoridades civiles y eclesiásticas.

Las universidades de México y Lima adquirieron particular relevancia como instituciones vinculadas con los grandes centros políticos del sistema colonial. Sus estructuras recibieron una considerable influencia de la tradición salmantina y contribuyeron posteriormente a establecer modelos organizativos para otras universidades americanas (González González, 2010).

Las principales áreas de estudio reflejaban las necesidades y concepciones de la época. Teología, cánones, leyes, artes y, en determinados centros, medicina constituían ámbitos fundamentales de formación. El latín continuó desempeñando una función importante como lengua académica, y los métodos de enseñanza mantuvieron durante largo tiempo elementos procedentes de la tradición escolástica.

El acceso a la educación universitaria era limitado y se encontraba condicionado por la estructura social colonial. Las universidades no constituían instituciones de educación masiva. Su población estudiantil representaba una proporción reducida de la sociedad y estaba vinculada principalmente con sectores que disponían de las condiciones sociales, económicas y culturales necesarias para acceder a los estudios superiores.

Esta circunstancia contribuyó a establecer una relación estrecha entre universidad y formación de las élites. Los graduados universitarios podían incorporarse al clero, la administración, las profesiones jurídicas y otros espacios relevantes dentro de la sociedad colonial. La posesión de un grado universitario representaba, además de una formación académica, una credencial de considerable importancia social.

No obstante, una interpretación de la universidad colonial exclusivamente como institución inmóvil sería igualmente insuficiente. Durante los siglos XVII y XVIII se produjeron reformas y disputas académicas que reflejaron las transformaciones intelectuales de la época. La escolástica tradicional comenzó a coexistir con nuevas corrientes filosóficas y científicas procedentes de Europa.

La Ilustración adquirió especial importancia durante el siglo XVIII. Las reformas borbónicas y la difusión de nuevas ideas contribuyeron a introducir cambios en determinadas universidades. El desarrollo de las ciencias naturales, la matemática, la medicina y nuevas corrientes filosóficas comenzó a cuestionar algunos contenidos y métodos tradicionales.

Estas transformaciones fueron desiguales. No todas las universidades respondieron del mismo modo ni con la misma intensidad a las nuevas corrientes. Sin embargo, muestran que las instituciones coloniales no permanecieron completamente aisladas de los cambios intelectuales que se desarrollaban fuera de América.

Desde la perspectiva de la autonomía, la universidad colonial presenta una situación particularmente interesante. Conservó determinados elementos corporativos heredados de la tradición europea, como estatutos, autoridades, grados y mecanismos internos de organización. Sin embargo, estos elementos coexistían con importantes facultades de intervención de las autoridades reales y eclesiásticas.

La autonomía universitaria latinoamericana no puede, por ello, remontarse al período colonial como si hubiese existido entonces en su formulación contemporánea. Existían formas de autogobierno corporativo, pero se desarrollaban dentro de un orden político y religioso que reconocía amplias competencias a poderes externos.

Esta experiencia histórica dejaría una huella duradera. La universidad latinoamericana heredaría tanto una tradición de organización corporativa como una estrecha relación con el poder político. La tensión entre ambas dimensiones reaparecerá con particular intensidad después de la independencia.

3.3. Universidad e independencia política latinoamericana

Los procesos de independencia desarrollados principalmente durante las primeras décadas del siglo XIX modificaron profundamente la organización política de América Latina. La desaparición del vínculo colonial y la creación de nuevas repúblicas obligaron a reorganizar instituciones políticas, jurídicas, administrativas y educativas. Las universidades formaron parte de ese proceso.

La relación entre universidad e independencia fue compleja. Las instituciones coloniales habían contribuido a formar a miembros de los grupos criollos que posteriormente participaron en los procesos independentistas y en la organización de los nuevos Estados. La universidad colonial había preparado juristas, clérigos, funcionarios e intelectuales que disponían de conocimientos y herramientas necesarias para intervenir en la vida pública.

Sin embargo, las universidades no actuaron institucionalmente como un bloque uniforme a favor de la independencia. Dentro de ellas coexistieron diferentes posiciones políticas e intelectuales, del mismo modo que ocurría en el resto de las sociedades coloniales. Resultaría, por tanto, simplificador atribuir a “la universidad” una posición única frente a las revoluciones independentistas.

Lo relevante es que la independencia transformó el contexto político dentro del cual las universidades funcionaban. Las instituciones que anteriormente se relacionaban con la Corona debieron encontrar un lugar dentro de los nuevos Estados republicanos. La cuestión universitaria comenzó así a integrarse dentro del problema más amplio de la construcción estatal.

Tünnermann Bernheim (1999) identifica precisamente la independencia y el surgimiento de las sociedades nacionales como acontecimientos fundamentales para comprender la transformación histórica de la universidad latinoamericana. La ruptura política no eliminó automáticamente las estructuras educativas heredadas, pero creó condiciones para su progresiva reorganización.

Una de las grandes dificultades de las nuevas repúblicas fue la distancia existente entre independencia política y transformación institucional. Muchas estructuras coloniales sobrevivieron durante décadas, mientras los nuevos gobiernos procuraban construir sistemas jurídicos y administrativos compatibles con los principios republicanos.

La universidad se encontró en el centro de esta tensión. Por una parte, representaba una institución heredada del antiguo orden. Por otra, poseía recursos humanos y capacidades intelectuales indispensables para construir las nuevas repúblicas. Los Estados necesitaban abogados, médicos, funcionarios, docentes y otros profesionales capaces de organizar las nuevas administraciones.

Esta necesidad contribuyó a modificar progresivamente la función universitaria. La formación de profesionales comenzó a adquirir una importancia creciente y las universidades fueron vinculándose cada vez más con las necesidades administrativas de los nuevos Estados.

La secularización constituyó otra tendencia relevante. La ruptura del vínculo colonial y el desarrollo de ideas liberales impulsaron en diferentes países procesos destinados a reducir el control eclesiástico sobre determinadas instituciones educativas.

Estos procesos no fueron uniformes ni lineales y estuvieron atravesados por conflictos entre sectores liberales y conservadores.

En algunos países, las universidades coloniales fueron transformadas; en otros experimentaron clausuras, reaperturas o reorganizaciones. También surgieron nuevas instituciones concebidas como universidades nacionales. El mapa universitario latinoamericano comenzó así a modificarse de acuerdo con las circunstancias políticas de cada república.

La independencia produjo, por tanto, una transformación fundamental para la historia de la autonomía. La universidad dejó de relacionarse con la Corona española como autoridad

política superior y comenzó a vincularse con los gobiernos republicanos. Sin embargo, esta modificación no significó necesariamente un aumento inmediato de su autonomía.

En muchos casos ocurrió un fenómeno diferente: los nuevos Estados asumieron amplias facultades sobre la educación superior y consideraron a las universidades instrumentos necesarios para la construcción nacional. La antigua dependencia colonial fue sustituida progresivamente por nuevas formas de intervención estatal.

Esta circunstancia permite comprender por qué la reivindicación latinoamericana de autonomía adquirirá posteriormente una dimensión fuertemente política. La cuestión ya no consistirá principalmente en preservar privilegios corporativos heredados, sino en determinar hasta dónde podía intervenir el gobierno en la organización, autoridades y vida académica de las universidades.

3.4. La organización universitaria durante el siglo XIX

El siglo XIX representó un período de profunda reorganización para las universidades latinoamericanas. La construcción de los Estados nacionales, la difusión del liberalismo, los procesos de secularización y la necesidad de formar profesionales para las nuevas administraciones modificaron progresivamente la estructura heredada del período colonial.

Una de las influencias más importantes fue el modelo francés desarrollado durante el período napoleónico, examinado en el apartado anterior. Su énfasis en la centralización estatal, la formación profesional y la organización de facultades y escuelas especializadas encontró condiciones favorables en las nuevas repúblicas latinoamericanas.

Tünnermann Bernheim (1999) señala que la universidad republicana latinoamericana recibió una marcada influencia del modelo napoleónico. La orientación profesionalizante adquirió particular importancia y contribuyó a transformar la estructura relativamente unitaria de la universidad colonial.

El Estado nacional pasó a desempeñar una función central. Las nuevas repúblicas necesitaban instituciones capaces de formar los profesionales requeridos para la administración pública, los tribunales, la medicina, la educación y otras actividades esenciales. Derecho y medicina adquirieron una importancia considerable dentro de los sistemas universitarios.

La formación jurídica ocupó un lugar especialmente relevante. El proceso de construcción de los nuevos ordenamientos constitucionales, civiles, comerciales y administrativos requería juristas capaces de actuar dentro de sistemas jurídicos nacionales. La universidad se convirtió así en uno de los espacios desde los cuales se formaron sectores importantes de las élites políticas y administrativas latinoamericanas.

La Universidad de Chile, fundada en 1842, constituye un ejemplo significativo de esta nueva concepción. Vinculada intelectualmente con la figura de Andrés Bello, representó un modelo de universidad estrechamente relacionado con la construcción cultural, educativa y jurídica del Estado nacional. La universidad podía asumir funciones que excedían la simple enseñanza profesional y participar activamente de la organización intelectual de la nueva república.

Otros países siguieron trayectorias diferentes. En México, por ejemplo, las disputas políticas entre liberales y conservadores repercutieron directamente sobre la universidad y produjeron sucesivos procesos de clausura y reorganización durante el siglo XIX. Estas experiencias muestran hasta qué punto la educación superior estaba vinculada con los conflictos relativos al modelo de Estado y de sociedad.

En distintos territorios, la secularización modificó también la relación entre universidad e Iglesia. El Estado asumió progresivamente competencias educativas que anteriormente habían correspondido a instituciones religiosas. Sin embargo, la intensidad y los resultados de este proceso variaron considerablemente entre los países.

La universidad nacional comenzó a convertirse en una figura característica del período republicano. La denominación expresaba algo más que la pertenencia territorial: reflejaba la aspiración de crear instituciones capaces de contribuir a la formación intelectual, profesional y cultural de las nuevas naciones.

Esta universidad republicana presentó, sin embargo, importantes limitaciones desde la perspectiva de la autonomía. La estrecha vinculación con el Estado podía traducirse en intervención gubernamental sobre autoridades, profesores, programas y organización institucional. La universidad nacional podía ser pública y desempeñar funciones relevantes para la sociedad sin poseer necesariamente autonomía respecto del poder político.

También persistieron estructuras sociales excluyentes. La educación superior continuó siendo accesible principalmente para sectores relativamente reducidos. Aunque el siglo XIX introdujo transformaciones jurídicas y políticas importantes, la universidad permaneció estrechamente vinculada con las élites sociales y profesionales.

La investigación científica tampoco alcanzó en todas las instituciones el desarrollo que había adquirido dentro de determinadas universidades europeas. La orientación profesionalizante constituyó una característica particularmente importante de numerosos sistemas latinoamericanos. Esta circunstancia tendrá posteriormente consecuencias en los debates reformistas sobre la función de la universidad.

Al finalizar el siglo XIX, la universidad latinoamericana presentaba así una configuración distinta de la institución colonial, pero conservaba algunos problemas estructurales. Había avanzado la secularización, el Estado había adquirido un papel central y la formación profesional se había convertido en una de sus principales funciones. Sin embargo, la democratización de la vida universitaria, la investigación científica y la autonomía institucional continuaban siendo cuestiones abiertas.

3.5. La relación entre universidad, Estado y sociedad en América Latina

La evolución histórica examinada permite identificar una característica persistente de la universidad latinoamericana: su estrecha relación con las estructuras de poder político y social. Desde el período colonial hasta la consolidación de los Estados nacionales, la universidad estuvo vinculada con los grupos que desempeñaban funciones dirigentes y con las instituciones responsables de organizar la sociedad.

Durante la Colonia, esta relación se estructuró principalmente alrededor de la Corona, la Iglesia y las élites locales. La universidad contribuía a formar personas destinadas a desempeñar funciones religiosas, jurídicas y administrativas. El acceso limitado reforzaba su vinculación con determinados sectores sociales.

Después de la independencia, la relación se modificó, pero no desapareció. Los nuevos Estados asumieron progresivamente competencias que anteriormente correspondían a las autoridades coloniales y utilizaron la educación superior como instrumento para formar las profesiones necesarias para la construcción republicana.

La universidad nacional del siglo XIX expresó con particular claridad esta nueva relación. Su existencia se encontraba estrechamente asociada con el proyecto de construcción del Estado y de la identidad nacional. Las universidades contribuían a formar funcionarios, juristas, médicos, educadores e intelectuales y participaban de los procesos mediante los cuales las nuevas repúblicas procuraban definir sus instituciones y culturas nacionales.

Esta relación explica parcialmente la centralidad histórica de las facultades de derecho en América Latina. Los juristas no desempeñaban únicamente funciones profesionales. Participaban también en la elaboración de constituciones, leyes, códigos y estructuras administrativas y ocupaban frecuentemente posiciones relevantes dentro de la política nacional.

La universidad cumplió, por ello, una función que simultáneamente podía ser académica, profesional y política. Esta característica produjo una relación particularmente estrecha entre vida universitaria y vida pública que posteriormente será fundamental para comprender los movimientos estudiantiles y las reformas universitarias latinoamericanas.

La relación con la sociedad presentaba, sin embargo, una contradicción. Aunque las universidades desempeñaban funciones públicas relevantes, su acceso continuaba restringido a sectores relativamente reducidos. La institución podía participar activamente en la construcción del Estado sin representar necesariamente la diversidad social de las poblaciones latinoamericanas.

Torres (1999) señala que durante la consolidación del Estado oligárquico latinoamericano, particularmente desde la segunda mitad del siglo XIX, la estructura política y económica estuvo estrechamente vinculada con sectores dominantes que ejercieron una influencia considerable sobre las instituciones nacionales. La universidad formó parte de ese contexto histórico y no permaneció ajena a las relaciones sociales y políticas que caracterizaban a las nuevas repúblicas.

De este modo, el problema de la autonomía universitaria adquirió en América Latina una dimensión particular. No se trataba solamente de reproducir el debate europeo acerca de la libertad científica frente al Estado. La autonomía comenzó a vincularse también con la posibilidad de modificar estructuras universitarias asociadas a grupos políticos y sociales tradicionales.

Esta característica permitirá comprender posteriormente por qué el reformismo universitario latinoamericano no limitará sus demandas a la libertad de investigación. Incorporará cuestiones relativas al gobierno universitario, participación estudiantil, renovación docente, concursos, extensión universitaria y relación entre universidad y sociedad.

La autonomía adquirirá, por tanto, un significado más amplio. Será concebida como una condición necesaria para evitar que la universidad quede sometida a las decisiones circunstanciales de los gobiernos, pero también como instrumento para transformar internamente instituciones consideradas excesivamente cerradas, jerarquizadas o alejadas de las necesidades sociales.

Esta doble dimensión distingue progresivamente la experiencia latinoamericana. Por una parte, se reivindicará **autonomía frente al poder político externo**; por otra, se reclamará **democratización dentro de la propia universidad**. Autonomía y democratización universitaria aparecerán relacionadas, aunque conceptualmente no sean idénticas.

La distinción resulta fundamental. Una universidad puede ser autónoma respecto del gobierno y mantener internamente estructuras poco participativas. Del mismo modo,

puede poseer mecanismos amplios de participación interna y encontrarse sometida a una fuerte intervención estatal. La experiencia latinoamericana llevará progresivamente a plantear ambas cuestiones de manera simultánea.

A comienzos del siglo XX se encontraban así reunidas varias de las condiciones que permitirían la aparición de una nueva etapa. Las universidades nacionales se habían consolidado en diferentes países, las sociedades latinoamericanas experimentaban transformaciones demográficas, económicas y políticas y nuevos sectores sociales comenzaban a reclamar una mayor participación en instituciones tradicionalmente vinculadas con las élites.

La universidad se convertiría en uno de los espacios donde estas tensiones se manifestarían con mayor intensidad. Los estudiantes comenzarían a desempeñar un papel político y universitario cada vez más visible y a cuestionar formas tradicionales de gobierno, enseñanza y selección docente.

El recorrido iniciado con las universidades coloniales había producido, de este modo, una institución profundamente diferente, pero todavía atravesada por tensiones entre tradición y modernización, dependencia y autogobierno, formación profesional e investigación, elitismo y democratización, universidad y sociedad.

Estas tensiones encontrarían una expresión particularmente intensa en 1918, cuando el movimiento iniciado en la Universidad Nacional de Córdoba transformó una controversia universitaria local en un programa de reforma con proyección latinoamericana. A partir de entonces, la autonomía dejaría de aparecer solamente como resultado histórico de privilegios corporativos o como garantía de libertad científica y pasaría a integrarse en un programa más amplio de transformación de la universidad latinoamericana.

El estudio de la Reforma Universitaria de Córdoba resulta, por ello, el paso siguiente de este recorrido. Permitirá observar cómo las tradiciones examinadas hasta aquí fueron reinterpretadas dentro de las condiciones políticas y sociales de América Latina y cómo la autonomía universitaria comenzó a adquirir el significado que posteriormente influiría sobre legislaciones, estatutos y constituciones de numerosos países de la región.

4. La Reforma Universitaria de Córdoba de 1918

La Reforma Universitaria iniciada en Córdoba en 1918 constituye uno de los acontecimientos más relevantes en la historia de la educación superior latinoamericana. Su importancia no deriva únicamente de las transformaciones que produjo en la Universidad Nacional de Córdoba ni de las modificaciones posteriores introducidas en el sistema universitario argentino. Su trascendencia reside fundamentalmente en haber formulado un programa de transformación universitaria que encontró recepción en numerosos países de América Latina y que contribuyó decisivamente a configurar una concepción regional de la autonomía universitaria.

Los antecedentes desarrollados en los apartados anteriores permiten situar históricamente esta transformación. La universidad medieval había construido espacios de autogobierno mediante privilegios y formas de organización corporativa. La universidad moderna incorporó progresivamente la libertad científica como fundamento de su identidad y debió redefinir sus relaciones con Estados cada vez más centralizados.

En América Latina, por su parte, la universidad colonial había estado estrechamente vinculada con la Corona y la Iglesia, mientras que durante el siglo XIX las universidades republicanas pasaron a relacionarse directamente con los nuevos Estados nacionales.

A comienzos del siglo XX, la universidad latinoamericana presentaba, por tanto, una configuración particular. Había experimentado procesos de secularización y profesionalización y se encontraba integrada dentro de los sistemas estatales de educación, pero conservaba estructuras académicas y formas de gobierno que importantes sectores estudiantiles consideraban incompatibles con las transformaciones políticas, sociales y científicas de la época. Tünnermann Bernheim (2019) señala que la Reforma cuestionó precisamente el carácter elitista de las universidades latinoamericanas y articuló un conjunto de demandas que comprendían autonomía, participación en el gobierno universitario, concursos docentes, libertad de cátedra, extensión y función social de la universidad.

Córdoba representó, en este sentido, algo más que una modificación institucional. Introdujo una nueva manera de comprender la universidad y su relación con el Estado, la comunidad académica y la sociedad. La autonomía dejó de aparecer exclusivamente como protección institucional frente a poderes externos y comenzó a vincularse con la democratización del gobierno universitario, la renovación de la enseñanza, la participación estudiantil y el compromiso social.

Esta articulación entre autonomía, democracia universitaria y función social constituye uno de los aportes más característicos del reformismo latinoamericano y explica la rapidez con la que las ideas surgidas en Córdoba trascendieron las fronteras argentinas.

4.1. Contexto histórico y político de la Reforma de Córdoba

La Reforma Universitaria debe situarse dentro de las profundas transformaciones políticas y sociales experimentadas por Argentina y América Latina durante las primeras décadas del siglo XX. El crecimiento urbano, la inmigración, la expansión de sectores medios, la organización del movimiento obrero y el surgimiento de nuevas formas de participación política estaban modificando sociedades que durante buena parte del siglo XIX habían estado organizadas alrededor de estructuras oligárquicas.

En Argentina, la sanción de la Ley Sáenz Peña en 1912, que estableció el sufragio masculino secreto y obligatorio, modificó sustancialmente las condiciones de participación política. La elección de Hipólito Yrigoyen como presidente en 1916 representó una manifestación de ese proceso de ampliación política. El clima de democratización generado fuera de las universidades contrastaba con estructuras universitarias que los estudiantes consideraban cerradas y escasamente representativas.

Esta contradicción adquirió particular intensidad en Córdoba. La Universidad Nacional de Córdoba era una de las instituciones universitarias más antiguas de América del Sur y poseía una tradición histórica estrechamente vinculada con su origen colonial. A comienzos del siglo XX, sectores estudiantiles cuestionaban la permanencia de estructuras académicas consideradas conservadoras, los mecanismos de provisión de cátedras, la escasa renovación docente y la ausencia de participación estudiantil en el gobierno de la institución.

La propia Universidad Nacional de Córdoba identifica entre las causas de la Reforma la oposición de los estudiantes a estructuras que consideraban anacrónicas y alejadas de las transformaciones sociales y científicas de la época. El movimiento reclamaba una

democratización de la enseñanza, renovación de los métodos académicos, incorporación del razonamiento científico, libertad de pensamiento y participación estudiantil en el gobierno universitario (Universidad Nacional de Córdoba, s. f.-a).

El contexto internacional contribuyó también a configurar el ambiente intelectual de la época. La Primera Guerra Mundial había cuestionado la imagen de Europa como referencia indiscutible de civilización y progreso. Paralelamente, acontecimientos como la Revolución Mexicana y la Revolución rusa alimentaban debates sobre transformación política y social. En América Latina se desarrollaban, además, corrientes intelectuales que reivindicaban una identidad regional y cuestionaban determinadas formas de dependencia cultural.

La Reforma de Córdoba surgió dentro de este escenario. No fue solamente una reacción frente a problemas administrativos internos de una universidad. Expresó también la incorporación de una nueva generación a la vida pública y su cuestionamiento de determinadas estructuras tradicionales de autoridad.

Tünnermann Bernheim (2019) vincula el movimiento reformista con la emergencia de nuevos sectores sociales y con el cuestionamiento de la universidad elitista. Desde esta perspectiva, la Reforma puede comprenderse como una manifestación universitaria de transformaciones sociales y políticas más amplias.

La cuestión de la autonomía comenzó así a adquirir un significado diferente. Ya no se trataba exclusivamente de proteger a la institución frente al Estado. Los estudiantes cuestionaban simultáneamente la intervención externa y las estructuras internas que concentraban el gobierno universitario. La autonomía debía ir acompañada de democratización.

Esta característica permite comprender una de las diferencias fundamentales entre la tradición reformista latinoamericana y determinadas concepciones anteriores de autonomía: **una universidad autónoma debía ser también capaz de revisar democráticamente sus propias estructuras de poder.**

4.2. El movimiento estudiantil reformista

El protagonismo estudiantil constituye una de las características distintivas de la Reforma de Córdoba. Si las primeras universidades medievales habían conocido organizaciones estudiantiles con capacidad corporativa, el movimiento de 1918 introdujo la participación de los estudiantes dentro de un contexto político y democrático completamente diferente.

Las protestas comenzaron a adquirir intensidad durante los primeros meses de 1918. Los estudiantes cuestionaban determinadas decisiones académicas y administrativas y reclamaban modificaciones más amplias en la organización de la Universidad. La movilización condujo a huelgas y a la conformación de organismos capaces de coordinar las reivindicaciones.

La Federación Universitaria de Córdoba se convirtió en uno de los actores centrales del movimiento. Paralelamente, la organización estudiantil adquirió dimensión nacional mediante la Federación Universitaria Argentina, creada también en 1918. La capacidad de coordinación permitió que una controversia inicialmente cordobesa comenzara a transformarse en un movimiento universitario de alcance nacional.

La intervención del gobierno nacional tuvo especial importancia. Ante la magnitud del conflicto, el presidente Hipólito Yrigoyen dispuso la intervención de la Universidad. José Nicolás Matienzo fue enviado como interventor y se introdujeron modificaciones destinadas a terminar con el predominio de academias integradas por miembros vitalicios y ampliar la participación de profesores en el gobierno universitario (Universidad Nacional de Córdoba, s. f.-b).

Sin embargo, el conflicto no quedó resuelto. La elección rectoral de junio de 1918 produjo una nueva crisis. Antonio Nores, identificado por los estudiantes con los sectores tradicionales, resultó electo frente a Enrique Martínez Paz, apoyado por los grupos renovadores. Los estudiantes desconocieron el resultado y profundizaron sus demandas.

Este episodio tuvo consecuencias decisivas. La experiencia convenció a los reformistas de que modificar determinadas reglas sin reconocer participación estudiantil no garantizaba una transformación duradera. La reivindicación del cogobierno adquirió entonces una posición central.

La Universidad Nacional de Córdoba señala que el fracaso de aquella elección reforzó entre los estudiantes la convicción de que su participación directa en el gobierno universitario era necesaria para asegurar las reformas (Universidad Nacional de Córdoba, s. f.-b).

El movimiento estudiantil dejó así de limitarse a reclamar cambios desde fuera de los órganos institucionales. Comenzó a exigir reconocimiento como integrante de la comunidad universitaria con capacidad para participar en las decisiones.

Esta transformación resulta fundamental para comprender el concepto latinoamericano de autonomía. Córdoba introdujo con especial intensidad la idea de que el autogobierno universitario no podía identificarse exclusivamente con el gobierno de los profesores. La comunidad estudiantil debía formar parte de la estructura política de la universidad.

4.3. El Manifiesto Liminar de 1918

El 21 de junio de 1918 la Federación Universitaria de Córdoba publicó el documento que posteriormente sería conocido como *Manifiesto Liminar*. Su título original, *La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de Sud América*, revela desde el comienzo una característica fundamental: los estudiantes no dirigían su mensaje exclusivamente a las autoridades de su universidad ni siquiera solamente a la sociedad argentina. Lo presentaban como un llamamiento de alcance latinoamericano.

El texto fue suscrito por dirigentes estudiantiles de la Federación Universitaria de Córdoba y su redacción es tradicionalmente atribuida a Deodoro Roca, aunque su nombre no figura entre los firmantes. La Universidad Nacional de Córdoba conserva actualmente el texto íntegro como uno de los documentos centrales de su historia institucional (Federación Universitaria de Córdoba, 1918).

El Manifiesto constituye simultáneamente una denuncia y una formulación programática. Su crítica se dirige contra una determinada concepción de autoridad universitaria, contra métodos docentes considerados dogmáticos, contra estructuras de gobierno cerradas y contra mecanismos que permitían la permanencia de determinados grupos en posiciones académicas.

Una de sus ideas fundamentales consiste en cuestionar la autoridad basada exclusivamente en estructuras jerárquicas. El documento sostiene que la relación entre quien

enseña y quien aprende debe fundamentarse en la naturaleza misma de la actividad educativa y no simplemente en mecanismos disciplinarios externos (Federación Universitaria de Córdoba, 1918).

El texto contiene también una fuerte reivindicación de la participación estudiantil. Los reformistas reclamaban que se reconociera a los estudiantes el derecho de expresar su pensamiento mediante representantes en los órganos universitarios. Esta demanda se convirtió posteriormente en uno de los fundamentos del cogobierno.

Otro aspecto especialmente significativo es la crítica al aislamiento científico. Los estudiantes denunciaban métodos docentes basados en la repetición de textos y cuestionaban una universidad que consideraban alejada de la ciencia y de las disciplinas modernas (Federación Universitaria de Córdoba, 1918).

La dimensión latinoamericana aparece reiteradamente en el documento. Su formulación de una “hora americana” situaba el conflicto cordobés dentro de un proceso regional más amplio. El cierre del Manifiesto, dirigido a los estudiantes del continente, confirma que sus autores concebían la Reforma como el inicio de una transformación que debía superar las fronteras nacionales.

Esta dimensión explica parcialmente la extraordinaria capacidad de difusión del movimiento. El Manifiesto no formuló solamente demandas administrativas aplicables a una universidad concreta. Construyó un lenguaje político y universitario capaz de ser apropiado por movimientos estudiantiles de diferentes países.

Para la historia de la autonomía universitaria, el documento representa un momento fundamental porque vincula autogobierno con democracia interna. La universidad debía poseer capacidad para gobernarse, pero ese gobierno debía incorporar a quienes formaban parte activa de la vida universitaria.

4.4. Principios fundamentales de la Reforma Universitaria

La Reforma de Córdoba no puede reducirse a una única reivindicación. Su influencia histórica deriva precisamente de haber articulado diferentes principios dentro de un programa general de transformación universitaria.

Tünnermann Bernheim (2019) identifica entre los principales postulados reformistas la autonomía universitaria, la elección de autoridades por la comunidad universitaria, la participación estudiantil en el gobierno, los concursos para la provisión de cargos docentes, la libertad de cátedra, la gratuidad, la reorganización académica, la asistencia social estudiantil, la extensión universitaria y la unidad latinoamericana.

La Universidad Nacional de Córdoba resume igualmente entre las bases programáticas asociadas a la Reforma el cogobierno estudiantil, la autonomía, la docencia libre, la libertad de cátedra, los concursos docentes, la investigación, la extensión universitaria y el compromiso con la sociedad (Universidad Nacional de Córdoba, s. f.-a).

Estos principios no surgieron todos simultáneamente ni fueron implementados inmediatamente con idéntico alcance. Algunos se desarrollaron posteriormente y adquirieron significados diferentes según los países. La gratuidad universitaria argentina, por ejemplo, no fue establecida como consecuencia inmediata de los acontecimientos de 1918, sino que la supresión general de aranceles en las universidades nacionales fue dispuesta décadas después, en 1949 (Museo Histórico de la Universidad Nacional de Córdoba, s. f.).

Esta precisión resulta importante para evitar convertir retrospectivamente la Reforma en un programa completamente ejecutado en 1918. Córdoba debe comprenderse como un proceso histórico y como una tradición reformista cuyos postulados fueron desarrollándose posteriormente.

Existe, sin embargo, una unidad conceptual entre las principales reivindicaciones. Todas procuraban transformar una universidad considerada cerrada en una institución más democrática, científicamente renovada y socialmente vinculada con su entorno.

La autonomía protegía a la universidad frente a interferencias externas; el cogobierno democratizaba su estructura interna; los concursos procuraban asegurar la idoneidad y renovación docente; la libertad de cátedra protegía el debate intelectual; y la extensión buscaba establecer relaciones entre la universidad y sectores más amplios de la sociedad.

La Reforma construyó así una concepción integral de universidad. Esta característica explica que su influencia no se limitara a modificar estructuras administrativas, sino que alcanzara progresivamente la propia identidad de la universidad pública latinoamericana.

4.5. Autonomía universitaria y cogobierno

La relación entre autonomía y cogobierno constituye probablemente una de las contribuciones más características del reformismo cordobés.

Como se ha señalado en apartados anteriores, autonomía y participación interna son conceptos diferentes. La autonomía determina fundamentalmente la relación entre la institución y los poderes externos; el cogobierno se refiere a la distribución interna de la capacidad de decisión entre los diferentes sectores de la comunidad universitaria.

Córdoba vinculó ambas dimensiones. Los reformistas entendieron que no resultaba suficiente liberar a la universidad de determinadas intervenciones gubernamentales si su gobierno permanecía concentrado en grupos cerrados. La autonomía debía permitir que la propia comunidad universitaria organizara democráticamente sus instituciones.

La Universidad Nacional del Litoral sintetiza la concepción reformista de autonomía señalando que la universidad debe ser autónoma y autogobernada, elegir sus autoridades sin injerencias políticas y disponer de capacidad para establecer estatutos y programas académicos (Universidad Nacional del Litoral, s. f.).

El cogobierno añadió a esta concepción la participación de diferentes sectores universitarios. Los estudiantes reclamaron especialmente su incorporación a los órganos de decisión. Posteriormente, los sistemas reformistas evolucionaron hacia diferentes formas de representación de docentes, estudiantes y graduados y, en determinadas instituciones y momentos históricos, de otros integrantes de la comunidad universitaria.

El fundamento del cogobierno no consiste simplemente en considerar a los estudiantes usuarios de un servicio educativo. Los reconoce como integrantes de una comunidad académica cuya participación puede contribuir a la orientación institucional.

Desde una perspectiva jurídica, la distinción entre autonomía y cogobierno resulta especialmente importante. Es posible que un ordenamiento reconozca autonomía a una universidad sin imponer una forma específica de gobierno interno. De igual manera, pueden existir mecanismos participativos dentro de instituciones que carecen de autonomía suficiente frente al Estado.

La tradición de Córdoba tendió, sin embargo, a vincular ambos principios dentro de una misma concepción democrática de universidad. Esta vinculación ejercerá una profunda influencia sobre los estatutos y legislaciones universitarias latinoamericanas.

4.6. Libertad de cátedra y concursos docentes

La transformación de la docencia constituyó otro componente central del programa reformista. Los estudiantes cuestionaban tanto determinados métodos de enseñanza como los procedimientos utilizados para acceder y permanecer en las cátedras.

El *Manifiesto Liminar* contiene críticas particularmente severas contra la repetición mecánica de conocimientos y contra lo que los reformistas consideraban dogmatismo académico. La renovación universitaria requería, desde esta perspectiva, modificar no solamente quién gobernaba la universidad, sino también quién enseñaba y bajo qué condiciones lo hacía (Federación Universitaria de Córdoba, 1918).

La libertad de cátedra apareció como garantía frente a la imposición de determinadas doctrinas. Su finalidad consistía en permitir que diferentes perspectivas pudieran ingresar en la universidad y que la enseñanza se desarrollara dentro de un ambiente compatible con el debate científico.

La docencia libre complementaba esta concepción al permitir la presencia de académicos y cursos fuera de estructuras excesivamente rígidas. La apertura debía favorecer la circulación de nuevas ideas y evitar que determinadas posiciones monopolizaran permanentemente las cátedras.

Los concursos docentes constituían el mecanismo institucional destinado a favorecer la selección según méritos académicos. La Universidad Nacional de Córdoba incluye entre las bases programáticas reformistas los concursos con jurados y participación estudiantil (Universidad Nacional de Córdoba, s. f.-a).

La periodicidad de las cátedras perseguía un objetivo relacionado: evitar que el acceso a una posición docente se transformara automáticamente en una titularidad permanente ajena a evaluaciones posteriores. La Universidad Nacional del Litoral incluye los concursos de oposición y la periodicidad de las cátedras entre los principios que se consolidaron a partir de la tradición reformista (Universidad Nacional del Litoral, s. f.).

Estos mecanismos permiten observar nuevamente la relación entre autonomía y calidad académica. La autonomía no fue concebida simplemente como facultad de la institución para nombrar libremente a cualquier persona. Debía acompañarse de procedimientos académicos capaces de garantizar idoneidad, renovación y pluralismo.

Esta cuestión conserva una notable actualidad. La autonomía universitaria puede proteger los procesos de selección docente frente a interferencias políticas externas, pero esa protección encuentra su justificación académica cuando los procedimientos internos se encuentran orientados por criterios de mérito, transparencia e idoneidad.

4.7. Extensión universitaria y función social de la universidad

La extensión universitaria constituye otra de las dimensiones que permiten distinguir la tradición reformista latinoamericana. La universidad no debía permanecer encerrada dentro de sus edificios ni limitar su actividad a quienes tenían acceso formal a los estudios superiores.

La extensión buscaba establecer una relación más directa entre universidad y sociedad. Los conocimientos producidos y transmitidos dentro de la institución debían proyectarse hacia sectores sociales más amplios, al mismo tiempo que los problemas y experiencias de la sociedad debían incorporarse a la reflexión universitaria.

Tünnermann Bernheim (2019) identifica el fortalecimiento de la función social mediante la extensión como uno de los postulados centrales del programa reformista. Esta dimensión se relacionaba con una concepción de la universidad que debía asumir responsabilidades frente a la realidad social latinoamericana.

La extensión modificaba así el significado de la autonomía. Una universidad autónoma no debía convertirse en una institución aislada. La independencia frente a interferencias externas debía permitirle relacionarse libre y críticamente con la sociedad.

La Universidad Nacional del Litoral presenta actualmente la extensión como una función que permite desarrollar la misión social universitaria mediante el diálogo entre conocimientos académicos y otros saberes y mediante la construcción de relaciones con actores sociales, culturales, productivos y gubernamentales (Universidad Nacional del Litoral, s. f.).

Esta concepción introduce una dimensión de responsabilidad social que complementa la libertad institucional. La autonomía encuentra parte de su legitimidad en la capacidad de la universidad para contribuir al bien público mediante enseñanza, investigación y extensión.

La tradición reformista latinoamericana incorporó de este modo una tercera dimensión junto a docencia e investigación. La extensión terminó consolidándose en numerosos sistemas universitarios de la región como una de las funciones fundamentales de la institución.

Esta característica será especialmente importante cuando posteriormente se analice la autonomía desde una perspectiva contemporánea. La universidad no reclama autonomía únicamente para proteger intereses internos. La reivindica como condición para desarrollar funciones que poseen una evidente dimensión social.

4.8. Proyección de la Reforma de Córdoba en América Latina

Una de las características más extraordinarias de la Reforma fue la rapidez con la que trascendió el ámbito cordobés. El propio *Manifiesto Liminar* había sido concebido como un llamamiento continental y su lenguaje encontró recepción entre movimientos estudiantiles de diferentes países.

Tünnermann Bernheim (2019) documenta la proyección reformista en países como Perú, Chile, Colombia, Venezuela, Paraguay, Bolivia, México, Ecuador, Puerto Rico y distintos países centroamericanos. Sin embargo, esta difusión no produjo una reproducción idéntica del programa cordobés. Cada sociedad reinterpretó sus principios según sus propios conflictos políticos y universitarios.

En Perú, el movimiento estudiantil desarrolló una importante articulación entre reforma universitaria y transformación social. La figura de Víctor Raúl Haya de la Torre adquirió posteriormente relevancia dentro de esta tradición. En otros países, las reivindicaciones reformistas se relacionaron especialmente con autonomía, participación estudiantil o modernización docente.

México desarrolló una trayectoria particular. La cuestión de la autonomía adquirió especial intensidad en el movimiento universitario de 1929. Como consecuencia de aquel

proceso se promulgó una nueva Ley Orgánica que reconoció autonomía a la Universidad Nacional, aunque sus características y alcances continuarían evolucionando posteriormente (Universidad Nacional Autónoma de México, s. f.).

La proyección continental demuestra que Córdoba logró construir un repertorio conceptual suficientemente amplio para adaptarse a diferentes circunstancias nacionales. Autonomía, cogobierno, libertad de cátedra, concursos, extensión y democratización podían adquirir prioridades diferentes dependiendo de las características de cada sistema universitario.

La Reforma contribuyó también a fortalecer la organización internacional del movimiento estudiantil y a consolidar una identidad universitaria latinoamericana. La idea de que las universidades de la región compartían problemas y podían construir respuestas comunes se convirtió en parte del legado reformista.

Esta dimensión resulta especialmente relevante para comprender la autonomía universitaria latinoamericana. El concepto dejó de ser solamente una categoría jurídica relativa a las relaciones entre institución y Estado. Adquirió también una dimensión histórica e identitaria vinculada con las luchas universitarias de la región.

La Reforma de Córdoba debe comprenderse, por tanto, como punto de partida de un proceso y no como acontecimiento cerrado en 1918. Sus principios fueron reinterpretados, ampliados y en ocasiones restringidos durante las décadas siguientes. Dictaduras, intervenciones universitarias, procesos democráticos y reformas legislativas modificarían repetidamente sus condiciones de aplicación.

Su permanencia histórica reside precisamente en esa capacidad de convertirse en referencia para sucesivas discusiones sobre la universidad latinoamericana.

4.9. Influencia del reformismo universitario en Paraguay

La influencia de la Reforma de Córdoba alcanzó también al Paraguay y constituye un antecedente particularmente importante para comprender la posterior evolución de la autonomía universitaria en el país.

La recepción paraguaya debe situarse dentro de las transformaciones políticas, culturales y estudiantiles de la década de 1920. Las ideas reformistas circularon entre jóvenes vinculados con el Colegio Nacional de la Capital y la Universidad Nacional, dentro de un ambiente intelectual en el que convergían distintas corrientes latinoamericanas y debates sobre democracia, educación y transformación social.

La historiografía paraguaya contemporánea ha identificado expresamente la influencia de Córdoba sobre las movilizaciones estudiantiles desarrolladas durante aquella década. Cáceres Mercado (2023) señala que los principios de la Reforma Universitaria de 1918 repercutieron tempranamente en Paraguay y que una nueva generación de estudiantes comenzó a difundir sus ideas mediante publicaciones y organizaciones juveniles.

Entre esas expresiones se encontraban revistas como *Juventud*, aparecida en 1923, y *Minerva*, en 1925. En torno a estos espacios se desarrolló una generación influida por corrientes intelectuales latinoamericanas y por figuras como José Enrique Rodó, José Martí, José Ingenieros y otros autores que formaban parte del ambiente cultural reformista de la época (Cáceres Mercado, 2023).

Durante la segunda mitad de la década, el movimiento adquirió una organización más definida. Jóvenes como Oscar Creydt, Obdulio Barthe, Herib Campos Cervera y Sinforiano Buzó Gómez participaron de organizaciones y debates relacionados con la necesidad de transformar la educación y la universidad paraguayas.

La influencia reformista alcanzó posteriormente el debate legislativo. En 1927, estudiantes vinculados con el Centro de Estudiantes de Derecho promovieron propuestas de reforma universitaria inspiradas expresamente en los postulados surgidos del movimiento latinoamericano iniciado en Córdoba. Entre las reivindicaciones aparecían la autonomía universitaria, la intervención del alumnado en el gobierno de las facultades y mecanismos participativos para la elección de autoridades.

Esta recepción resulta particularmente significativa para la historia jurídica de la autonomía universitaria paraguaya. Demuestra que la autonomía no llegó al debate nacional exclusivamente como una construcción doctrinal importada desde sistemas europeos. Ingresó también mediante el movimiento reformista latinoamericano y fue incorporada a reivindicaciones concretas de estudiantes paraguayos.

Tünnermann Bernheim (2019), al analizar la proyección continental de Córdoba, incluye expresamente a Paraguay entre los países donde el movimiento reformista tuvo repercusiones. La experiencia paraguaya formó así parte de la circulación regional de ideas sobre autonomía, gobierno universitario y transformación académica.

Durante este período se produjeron también reformas normativas relacionadas con la Universidad Nacional. Sin embargo, la reconstrucción jurídica de estas modificaciones exige particular cautela. Las diferentes normas de la década de 1920 y sus respectivos alcances en materia de autonomía deben ser analizados directamente a partir de los textos legislativos y de la documentación institucional correspondiente antes de atribuirles contenidos específicos.

Esta precaución metodológica resulta especialmente importante para el presente estudio. La influencia intelectual y estudiantil de Córdoba sobre Paraguay se encuentra documentada, pero determinar exactamente cuándo y mediante qué disposición jurídica se incorporaron cada uno de los principios reformistas requiere un análisis normativo que corresponde desarrollar con mayor profundidad en los apartados posteriores dedicados específicamente a la evolución de la universidad paraguaya.

Puede sostenerse, no obstante, que durante la década de 1920 la autonomía universitaria ya había ingresado claramente en el debate público paraguayo vinculada con una concepción reformista. No aparecía aisladamente, sino acompañada de reivindicaciones relativas a participación estudiantil, democratización institucional, libertad académica y transformación de las estructuras universitarias.

Esta circunstancia establece un vínculo directo entre la Reforma de Córdoba y la posterior historia de la autonomía universitaria paraguaya. Las reivindicaciones que décadas después adquirirían formulaciones legislativas y, finalmente, constitucionales poseían antecedentes en movimientos estudiantiles e intelectuales que habían incorporado tempranamente el lenguaje reformista latinoamericano.

La experiencia paraguaya también demuestra una característica que acompañará a la autonomía durante buena parte del siglo XX: su desarrollo no será lineal. Los avances hacia mayores espacios de autogobierno coexistirán con períodos de fuerte intervención política sobre las instituciones universitarias. Los cambios de régimen, los conflictos

políticos y posteriormente los períodos autoritarios condicionarán considerablemente la posibilidad de consolidar los principios reformistas.

Esta trayectoria será examinada con mayor precisión al abordar los antecedentes históricos de la universidad paraguaya. Allí corresponderá reconstruir el desarrollo institucional de la Universidad Nacional de Asunción, las sucesivas reformas normativas, los movimientos estudiantiles, las intervenciones políticas y la progresiva formación de una concepción paraguaya de autonomía universitaria.

El recorrido realizado hasta este punto permite advertir, sin embargo, una transformación fundamental. La autonomía que había surgido históricamente como capacidad corporativa de las universidades medievales, que posteriormente fue reformulada frente al Estado moderno y relacionada con la libertad científica, adquirió en América Latina una nueva dimensión a partir de Córdoba. **Autonomía, democracia universitaria, libertad académica y responsabilidad social comenzaron a integrarse dentro de una misma tradición reformista.**

Esta tradición llegará también al Paraguay y proporcionará parte del lenguaje conceptual mediante el cual estudiantes, académicos y posteriormente legisladores discutirán la posición de la universidad frente al Estado. Reconstruir esa recepción nacional constituye, por ello, el paso siguiente para comprender cómo la autonomía dejó de ser únicamente una aspiración universitaria y comenzó progresivamente a convertirse en una institución del ordenamiento jurídico paraguayo.



PARTE II

La autonomía universitaria en Paraguay

5. Antecedentes históricos de la universidad en Paraguay

La historia de la universidad paraguaya presenta características particulares dentro del proceso latinoamericano examinado en los apartados precedentes. Mientras en distintos territorios hispanoamericanos las primeras universidades fueron establecidas durante los siglos XVI y XVII, Paraguay llegó a finales del siglo XIX sin contar con una universidad propiamente constituida. Esta circunstancia no significó ausencia de instituciones educativas de nivel avanzado ni inexistencia de iniciativas destinadas a crear estudios superiores. Por el contrario, durante el período colonial y posteriormente durante la etapa independiente se sucedieron diversos proyectos e instituciones que constituyeron antecedentes de la futura organización universitaria.

La creación de la Universidad Nacional de Asunción en 1889 representó, por ello, un momento decisivo. No solamente significó la aparición de la primera universidad paraguaya, sino también la institucionalización de la enseñanza superior dentro del proceso de reconstrucción nacional posterior a la Guerra contra la Triple Alianza. Desde ese momento, la relación entre universidad y Estado comenzó a adquirir una configuración específica que posteriormente estaría atravesada por debates relativos al gobierno universitario, la participación estudiantil, la libertad académica y la autonomía.

La evolución inicial de la Universidad Nacional estuvo estrechamente relacionada con el Estado. La propia creación de la institución se produjo mediante una ley y sus primeras autoridades fueron designadas mediante intervención del Poder Ejecutivo. Sin embargo, durante las primeras décadas del siglo XX comenzaron a desarrollarse reivindicaciones orientadas a ampliar la capacidad de autogobierno universitario.

La Reforma Universitaria de Córdoba de 1918 proporcionó posteriormente un lenguaje político y universitario capaz de articular muchas de esas aspiraciones. Durante la década de 1920, el movimiento estudiantil paraguayo incorporó principios reformistas y planteó expresamente la autonomía académica, administrativa y económica, la participación estudiantil y la democratización del gobierno universitario.

La historia paraguaya permite observar así, en una escala nacional, el proceso más amplio desarrollado a lo largo de los capítulos anteriores. La autonomía no apareció de manera repentina como una categoría constitucional. Fue precedida por experiencias institucionales, debates académicos, movimientos estudiantiles y reformas legislativas que progresivamente construyeron un espacio propio para la universidad.

5.1. La educación superior paraguaya antes de la creación de la Universidad Nacional

Los antecedentes de la educación superior paraguaya se remontan al período colonial. Sin embargo, a diferencia de otros territorios hispanoamericanos, la Provincia del Paraguay no consiguió establecer una universidad durante los siglos iniciales de la colonización.

La aspiración universitaria apareció tempranamente. A comienzos del siglo XVII, durante el gobierno de Hernando Arias de Saavedra, conocido como Hernandarias, se realizaron gestiones para establecer estudios universitarios en Asunción. La distancia respecto de los principales centros universitarios constituía una dificultad evidente para quienes pretendían acceder a estudios superiores.

Investigaciones recientes sobre la historia educativa paraguaya señalan que Hernandarias solicitó al rey Felipe III la creación de una universidad en Asunción, pero la petición

no prosperó. Posteriormente, la existencia de otros centros de enseñanza superior en la región tampoco eliminó las dificultades derivadas de las grandes distancias que debían recorrer los estudiantes paraguayos (Velázquez Seiferheld, 2026).

La situación comenzó a modificarse durante el siglo XVIII con la creación del Real Colegio Seminario de San Carlos. En 1776, Carlos III autorizó su establecimiento en Asunción. Aunque no constituía propiamente una universidad, representó uno de los principales centros de estudios avanzados existentes en el Paraguay colonial (Velázquez Seiferheld, 2026).

El Colegio Seminario adquirió especial importancia porque proporcionó formación a sectores que posteriormente desempeñarían funciones relevantes dentro de la sociedad paraguaya. Su existencia demuestra que la ausencia de una universidad formal no significó inexistencia absoluta de estudios superiores o de espacios destinados a la formación intelectual.

Las órdenes religiosas habían desempeñado igualmente una función educativa relevante. Los conventos y colegios mantenidos por diferentes comunidades religiosas constituyeron espacios importantes para la enseñanza durante el período colonial. La educación estaba, por tanto, estrechamente relacionada con instituciones eclesiásticas, como ocurría en buena parte de Hispanoamérica.

La independencia de 1811 modificó profundamente el contexto político, pero no produjo inmediatamente la creación de una universidad. Durante las décadas siguientes se desarrollaron diferentes experiencias educativas y se realizaron esfuerzos destinados a formar personas capaces de desempeñar funciones públicas y profesionales.

La ausencia de una universidad obligaba a quienes deseaban alcanzar determinados niveles de formación a recurrir, cuando sus posibilidades lo permitían, a instituciones extranjeras. Esta situación limitaba considerablemente la formación de profesionales dentro del territorio nacional.

El proceso histórico paraguayo sufrió posteriormente una ruptura extraordinariamente profunda con la Guerra contra la Triple Alianza. Las consecuencias demográficas, económicas e institucionales del conflicto condicionaron durante décadas la reconstrucción del país y afectaron naturalmente al sistema educativo.

Durante la posguerra, la reorganización de la educación pasó a formar parte de los esfuerzos de reconstrucción estatal. En 1887 se creó el Consejo Superior de Educación y se desarrollaron nuevas disposiciones relativas a la enseñanza. En 1888 volvió a funcionar una Escuela de Derecho, antecedente particularmente importante para la futura Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción, s. f.).

La enseñanza jurídica poseía una importancia particular. Un Estado en reconstrucción necesitaba abogados, magistrados, funcionarios y personas capacitadas para participar en la elaboración y aplicación del ordenamiento jurídico. Esta necesidad contribuyó a crear condiciones favorables para la formación de una institución universitaria nacional.

La creación de una universidad comenzó así a presentarse no solamente como aspiración educativa, sino como necesidad vinculada con la reconstrucción institucional del Paraguay. La universidad debía contribuir a formar dentro del país los profesionales que requería el Estado y evitar que la formación superior dependiera exclusivamente de instituciones extranjeras.

Estos antecedentes permiten comprender por qué la fundación de 1889 debe interpretarse dentro de un proceso histórico más amplio. La Universidad Nacional no surgió sobre un vacío educativo. Fue precedida por aspiraciones coloniales, instituciones religiosas, el Real Colegio Seminario de San Carlos, experiencias de enseñanza jurídica y diferentes esfuerzos estatales orientados a organizar la educación.

5.2. Antecedentes y creación de la Universidad Nacional de Asunción

La creación de la Universidad Nacional de Asunción se produjo durante la presidencia del general Patricio Escobar, dentro del proceso de reorganización institucional desarrollado durante la posguerra.

Uno de los principales impulsores de la iniciativa fue José Segundo Decoud. El 13 de julio de 1889 presentó ante el Congreso un proyecto destinado a crear la primera universidad paraguaya. La iniciativa se integraba dentro de un proyecto más amplio de organización de la enseñanza secundaria y superior (Universidad Nacional de Asunción, 2022).

El proceso culminó el 24 de septiembre de 1889, fecha en la que fue promulgada la Ley de Enseñanza Secundaria y Superior que creó la Universidad Nacional. La propia Universidad Nacional de Asunción conserva actualmente la ley de creación dentro de su repositorio de disposiciones legales institucionales (Universidad Nacional de Asunción, 1889).

La fecha posee una importancia jurídica que conviene precisar. La Universidad no fue creada simplemente mediante una decisión administrativa del Poder Ejecutivo. Su origen se encuentra en una ley de la República, aunque su posterior puesta en funcionamiento requirió actos ejecutivos de organización.

El Decreto del 30 de septiembre de 1889 dispuso la inauguración oficial para el 1 de marzo de 1890. La organización inicial contempló las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales, Medicina y Ramas Anexas y Matemáticas. Esta última, pese a encontrarse prevista formalmente, no llegó a materializarse en aquel momento (Universidad Nacional de Asunción, 2018).

El primer rector interino fue el doctor Ramón Zubizarreta y Zulueta, designado mediante Decreto del Poder Ejecutivo. Su período se extendió desde octubre de 1889 hasta abril de 1891 (Universidad Nacional de Asunción, 2018).

La creación de la Universidad representó un cambio estructural en la historia educativa paraguaya. Por primera vez existía una institución nacional específicamente organizada para desarrollar enseñanza universitaria y otorgar formación superior dentro del país.

La elección inicial de las áreas de derecho y medicina respondía a necesidades concretas de la sociedad y del Estado. La formación jurídica resultaba indispensable para el funcionamiento de las instituciones republicanas, mientras que la formación médica respondía a necesidades sanitarias igualmente fundamentales.

La Universidad Nacional surgió así estrechamente vinculada con el proyecto de reconstrucción nacional. Esta característica determinaría buena parte de su relación inicial con el Estado. No se trataba de una corporación preexistente que posteriormente fuera reconocida por el poder público, como había ocurrido con algunas universidades medievales europeas. Era una institución creada mediante decisión legislativa dentro del propio ordenamiento estatal.

Esta diferencia resulta fundamental para comprender la posterior evolución de la autonomía universitaria paraguaya. La cuestión no consistiría en preservar privilegios históricos frente a un Estado que aparecía posteriormente, sino en determinar qué capacidad de autogobierno debía reconocerse a una institución pública creada por el propio Estado.

5.3. La organización inicial de la universidad paraguaya

La organización inicial de la Universidad Nacional reflejó tanto las necesidades profesionales del Paraguay de finales del siglo XIX como la fuerte presencia estatal característica de la universidad republicana latinoamericana.

La institución comenzó con una estructura relativamente reducida. La ley de creación contemplaba las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales, Medicina y Ramas Anexas y Matemáticas. Paralelamente fueron desarrollándose escuelas destinadas a formaciones profesionales específicas.

La Facultad de Derecho tuvo antecedentes inmediatos en las escuelas jurídicas existentes antes de la creación de la Universidad. La segunda Escuela de Derecho había sido instalada en 1888 y contaba con un reglamento que regulaba a profesores, estudiantes, exámenes y doctorados. Con la creación de la Universidad, la enseñanza jurídica quedó incorporada a una estructura universitaria nacional (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción, s. f.).

La Facultad de Medicina y sus ramas anexas constituyó el otro gran núcleo de formación universitaria. En torno a ella se desarrollaron posteriormente enseñanzas vinculadas con farmacia y obstetricia. La Escuela de Farmacia, por ejemplo, comenzó a funcionar como dependencia anexa a Medicina en 1896 y constituiría posteriormente el antecedente de la Facultad de Química y Farmacia (Facultad de Ciencias Químicas de la Universidad Nacional de Asunción, s. f.).

La Escuela de Notariado fue puesta en funcionamiento como anexa a la Facultad de Derecho en 1893. Estas incorporaciones demuestran que la estructura universitaria fue ampliándose gradualmente alrededor de las necesidades profesionales existentes en el país (Universidad Nacional de Asunción, 2018).

La Universidad poseía autoridades propias, pero la participación estatal continuaba siendo significativa. El primer rector fue designado por el Poder Ejecutivo y esta característica evidencia que el modelo inicial no respondía todavía a una concepción plena de autonomía universitaria.

Debe distinguirse, sin embargo, entre existencia de órganos universitarios y autonomía institucional. La presencia de rector, facultades, autoridades académicas y normas internas proporcionaba a la Universidad una estructura diferenciada, pero ello no significa que dispusiera desde su creación de independencia suficiente respecto del Poder Ejecutivo.

Esta distinción es relevante para evitar proyectar retrospectivamente el concepto contemporáneo de autonomía sobre una etapa en la que la universidad paraguaya se encontraba todavía estrechamente incorporada a la estructura estatal.

La organización inicial respondió también a una orientación predominantemente profesionalizante, característica de buena parte de las universidades latinoamericanas del siglo XIX. La formación de abogados, médicos, escribanos, farmacéuticos y otros pro-

fesionales respondía directamente a las necesidades de una sociedad y un Estado en proceso de reconstrucción.

La investigación científica todavía no ocupaba dentro de la institución la posición que posteriormente adquiriría como función universitaria. Esta característica se corresponde con el modelo de universidad republicana latinoamericana examinado anteriormente, fuertemente influido por la formación profesional.

La Universidad Nacional comenzó así su trayectoria como institución pública, profesionalizante y estrechamente vinculada con el Estado. Sobre esta estructura se desarrollarían posteriormente las discusiones acerca de democratización, participación y autonomía.

5.4. Universidad y Estado durante las primeras décadas del siglo XX

Las primeras décadas del siglo XX paraguayo estuvieron caracterizadas por una considerable inestabilidad política. Revoluciones, cambios de gobierno, conflictos entre facciones y reorganizaciones institucionales condicionaron el funcionamiento del Estado y repercutieron también sobre la Universidad Nacional.

La estrecha relación existente entre Universidad y poder público hacía inevitable que las transformaciones políticas afectaran a la institución. Las autoridades gubernamentales conservaban importantes capacidades de intervención y la organización universitaria no poseía todavía las garantías que posteriormente serían asociadas con la autonomía.

Esta circunstancia permite comprender por qué el problema universitario comenzó progresivamente a adquirir una dimensión política. La estabilidad de la enseñanza y de las autoridades académicas podía quedar condicionada por las transformaciones del gobierno nacional.

Al mismo tiempo, la Universidad fue ampliando gradualmente sus áreas de actividad. Las facultades y escuelas existentes contribuyeron a formar profesionales que ocuparían posiciones relevantes dentro de la administración pública, la justicia, la medicina, la educación y la vida política.

La Facultad de Derecho adquirió una importancia particular. La formación de juristas se encontraba estrechamente vinculada con el desarrollo de las instituciones republicanas y con la preparación de buena parte de las élites políticas e intelectuales del país.

Durante las primeras décadas del siglo XX comenzó también a adquirir mayor relevancia el movimiento estudiantil. Los estudiantes dejaron progresivamente de ser únicamente destinatarios de la enseñanza y comenzaron a organizarse alrededor de intereses académicos, culturales y políticos.

Este proceso se desarrolló dentro de un ambiente regional en transformación. Las universidades argentinas experimentaban crecientes debates sobre democratización y gobierno universitario, y la Reforma de Córdoba de 1918 proporcionaría posteriormente un programa concreto para muchas de esas reivindicaciones.

La relación entre Universidad y Estado entró así en una nueva etapa. El modelo original de una institución creada, organizada y ampliamente supervisada por el poder público comenzó a ser cuestionado por concepciones que reivindicaban una mayor capacidad de autogobierno.

Esta transformación no implicó una ruptura inmediata con el Estado. La Universidad Nacional continuó siendo una institución pública y su sostenimiento dependía en buena

medida de recursos estatales. La cuestión que comenzaba a plantearse era diferente: hasta dónde podía alcanzar legítimamente la intervención del poder político sobre los asuntos académicos y administrativos de la Universidad.

Esta pregunta constituye el núcleo histórico del problema de la autonomía universitaria paraguaya.

5.5. Recepción de las ideas reformistas latinoamericanas en Paraguay

La Reforma Universitaria de Córdoba de 1918 encontró recepción en Paraguay durante la década siguiente. Como se adelantó en el apartado anterior, su influencia no consistió únicamente en la difusión abstracta de determinadas ideas. Los principios reformistas fueron incorporados a programas concretos de organizaciones estudiantiles paraguayas.

La circulación regional de publicaciones, dirigentes e ideas permitió que estudiantes paraguayos conocieran los debates desarrollados en Argentina y otros países latinoamericanos. La cercanía geográfica con Argentina facilitaba naturalmente estos intercambios.

Durante la década de 1920 surgió una generación estudiantil que comenzó a cuestionar estructuras educativas y políticas tradicionales. Entre sus integrantes se encontraban jóvenes que posteriormente desempeñarían papeles relevantes en la vida intelectual y política paraguaya.

Las ideas reformistas encontraron inicialmente espacios de difusión entre estudiantes secundarios y universitarios. Publicaciones estudiantiles y organizaciones juveniles contribuyeron a incorporar al debate paraguayo conceptos como autonomía, participación estudiantil, extensión universitaria y democratización del gobierno académico.

La conexión con Córdoba puede documentarse directamente mediante fuentes del propio movimiento reformista. La recopilación histórica realizada por Gabriel del Mazo reproduce el Mensaje de la Federación de Estudiantes del Paraguay a los hombres de la nueva generación, de 1927, incorporándolo dentro de la documentación relativa a la propagación americana de la Reforma Universitaria (Del Mazo, 1927/1941).

La existencia de este documento resulta particularmente significativa porque demuestra que el movimiento estudiantil paraguayo se reconocía como participante de una corriente continental y utilizaba un lenguaje que trascendía las reivindicaciones estrictamente académicas.

La recepción reformista adquirió una formulación todavía más concreta en 1927. Estudiantes vinculados con la Facultad de Derecho participaron en la elaboración de propuestas destinadas a modificar el régimen universitario. Entre los protagonistas aparecen Oscar Creydt, Horacio Fernández y Salvador Villagra Maffiodo, dentro de un movimiento que pretendía incorporar principios procedentes de Córdoba a la legislación universitaria paraguaya.

Esta recepción demuestra que la autonomía universitaria comenzó a adquirir en Paraguay un significado más amplio que la simple libertad docente. El programa reformista procuraba modificar simultáneamente las relaciones entre Universidad y Estado y la estructura interna del gobierno universitario.

El caso paraguayo confirma así la característica latinoamericana identificada en el capítulo anterior: autonomía y democratización comenzaron a presentarse como reivindicaciones complementarias.

5.6. Movimientos estudiantiles y reivindicaciones universitarias

El movimiento estudiantil desempeñó un papel central en la transformación de la cuestión universitaria paraguaya durante la década de 1920.

La organización estudiantil no surgió exclusivamente dentro de la Universidad. Sectores vinculados con el Colegio Nacional de la Capital participaron también activamente de las nuevas corrientes intelectuales y reformistas. Esta conexión entre estudiantes secundarios y universitarios constituye una característica particular de la experiencia paraguaya.

Durante esos años adquirieron protagonismo figuras como Oscar Creydt, Obdulio Barthe, Herib Campos Cervera, Sinforiano Buzó Gómez y otros jóvenes vinculados con movimientos estudiantiles y culturales. Sus trayectorias posteriores serían diversas, pero durante esta etapa compartieron espacios de cuestionamiento de las estructuras educativas y políticas tradicionales.

En 1927, la organización estudiantil reformista adquirió una expresión especialmente relevante mediante la Federación de Estudiantes del Paraguay. El Mensaje a los hombres de la nueva generación refleja una concepción del movimiento estudiantil que trascendía los asuntos estrictamente corporativos y vinculaba la renovación universitaria con problemas políticos y sociales más amplios (Del Mazo, 1927/1941).

Ese mismo año, estudiantes de Derecho elaboraron propuestas destinadas a intervenir en la reforma legislativa de la Universidad. El proyecto estudiantil se declaraba inspirado en los postulados del movimiento reformista latinoamericano y formulaba tres reivindicaciones particularmente relevantes: autonomía universitaria en dimensiones administrativa, pedagógica y económica; participación de los estudiantes en el gobierno de las facultades; y elección de autoridades mediante mecanismos que incorporaran a profesores y alumnos.

La importancia histórica de estas demandas resulta evidente. Por primera vez la autonomía aparece formulada en Paraguay no solamente como aspiración genérica, sino como parte de un programa de reorganización institucional.

Las reivindicaciones comprendían además otros elementos asociados con la tradición cordobesa, como extensión universitaria, cátedras libres y mecanismos de participación. La universidad era concebida como una institución que debía democratizarse internamente y establecer relaciones más amplias con la sociedad.

La participación estudiantil adquirió así una doble dimensión. Por una parte, buscaba intervenir en las decisiones internas de la Universidad. Por otra, concebía al movimiento universitario como actor de la vida pública nacional.

Esta última característica tendrá una presencia persistente en la historia paraguaya. Durante diferentes períodos del siglo XX, las organizaciones estudiantiles participarían activamente en debates políticos y sociales y, en determinados momentos, entrarían en conflicto con gobiernos que procuraban controlar la vida universitaria.

La experiencia de la década de 1920 constituye, por ello, un antecedente fundamental. El estudiante comenzó a ser concebido como integrante activo de la comunidad universitaria y no simplemente como destinatario de decisiones adoptadas por profesores y autoridades.

5.7. Primeras manifestaciones de autonomía universitaria en Paraguay

Determinar el momento exacto en que aparece la autonomía universitaria en Paraguay exige distinguir entre antecedentes institucionales, reivindicaciones estudiantiles y reconocimiento jurídico.

Desde la creación de la Universidad Nacional existían determinados espacios internos de organización académica. Sin embargo, como se ha señalado, la fuerte intervención del Poder Ejecutivo en la designación de autoridades y en otros aspectos institucionales impide equiparar aquella situación inicial con una autonomía universitaria plena.

La década de 1920 produjo un cambio sustancial. La autonomía comenzó a formularse expresamente como principio jurídico y político de organización universitaria.

Un primer momento relevante se encuentra en la reforma universitaria impulsada durante el gobierno de Eligio Ayala. La legislación promulgada el 25 de junio de 1926 introdujo modificaciones importantes en el régimen de la Universidad Nacional. La historiografía paraguaya ha caracterizado esta reforma como un reconocimiento de autonomía en materias docentes y económicas.

Sin embargo, la utilización de expresiones como “autonomía absoluta” para describir el régimen de 1926 debe ser interpretada con prudencia. La autonomía universitaria constituye una categoría multidimensional y su existencia no puede determinarse únicamente por el reconocimiento de competencias docentes o financieras. Resulta necesario considerar también el sistema de gobierno, la elección de autoridades y las posibilidades de intervención estatal.

Esta precisión resulta especialmente importante para el presente estudio, porque permite evitar una lectura retrospectiva mediante las categorías constitucionales actuales.

El segundo momento fundamental se produjo entre 1927 y 1929. El movimiento estudiantil presentó propuestas explícitamente inspiradas en Córdoba que pretendían profundizar la reforma. La autonomía era concebida en tres dimensiones: administrativa, pedagógica y económica, acompañada de participación estudiantil y democratización del gobierno universitario (Del Mazo, 1927/1941).

El proceso culminó con una nueva legislación universitaria sancionada el 21 de junio de 1929. Las fuentes históricas identifican esta norma como un momento especialmente significativo de la reforma universitaria paraguaya.

El régimen de 1929 reconoció a la Universidad Nacional su personalidad jurídica y estableció que estaba constituida por facultades de enseñanza superior destinadas a la investigación científica, la preparación profesional y el perfeccionamiento de los estudios universitarios. La formulación resulta significativa porque amplía la concepción de la función universitaria más allá de la formación estrictamente profesional.

La organización prevista contemplaba un Rector y un Consejo Superior Universitario para el gobierno general y decanos y consejos directivos para las facultades. Sin embargo, la intervención del Poder Ejecutivo no desapareció completamente. La designación del Rector continuaba vinculada con el Ejecutivo mediante un procedimiento de propuesta universitaria.

Esta circunstancia confirma que la autonomía introducida durante esta etapa debe comprenderse como un proceso gradual y no como separación completa entre Universidad y Estado.

Desde una perspectiva histórico-jurídica, las reformas de 1926 y 1929 pueden considerarse las primeras manifestaciones relevantes de un proceso de institucionalización jurídica de la autonomía universitaria paraguaya. La primera amplió espacios de decisión en materias académicas y económicas; la segunda incorporó elementos derivados de las reivindicaciones reformistas y desarrolló una estructura universitaria con mayores componentes de participación.

Existe una diferencia fundamental entre estas manifestaciones y las capacidades organizativas existentes desde 1889. En las primeras décadas de la Universidad podía hablarse de administración universitaria propia en determinados ámbitos. Durante los años veinte, en cambio, comenzó a discutirse expresamente la autonomía como principio rector de la relación entre Universidad y Estado.

Esta transformación constituye el verdadero punto de inflexión.

La experiencia paraguaya reproduce, con características propias, el recorrido latinoamericano examinado anteriormente. La autonomía comenzó vinculada con la necesidad de proteger la actividad universitaria frente a la intervención política, pero inmediatamente adquirió una dimensión interna relacionada con la democratización de sus órganos de gobierno.

Al mismo tiempo, el proceso revela una característica que será fundamental durante las décadas siguientes: los avances jurídicos hacia la autonomía podían ser revertidos o restringidos por transformaciones políticas posteriores. El reconocimiento legal no garantizaba por sí mismo la existencia permanente de una universidad independiente de las presiones gubernamentales.

La autonomía universitaria paraguaya debe entenderse, por ello, como una construcción histórica marcada por avances, interrupciones y reformulaciones. Las reformas de la década de 1920 establecieron antecedentes relevantes, pero su consolidación dependería de la evolución política general del país.

Este punto permite enlazar directamente con la siguiente etapa del estudio. A partir de la década de 1930, Paraguay atravesaría la Guerra del Chaco, períodos de inestabilidad política, gobiernos autoritarios y posteriormente la prolongada dictadura iniciada en 1954. La relación entre Universidad y poder político estaría profundamente condicionada por estas circunstancias.

El problema histórico deja así de consistir únicamente en determinar cuándo surgieron las primeras manifestaciones de autonomía y pasa a plantear una cuestión más compleja: cómo sobrevivió, se restringió o se transformó aquella aspiración de autogobierno universitario frente a los sucesivos cambios del poder político paraguayo.

La respuesta a esta cuestión permitirá comprender por qué la autonomía universitaria terminaría adquiriendo, después de la transición democrática, una importancia que trascendería el ámbito estrictamente legislativo y conduciría a su posterior reconocimiento constitucional.

6. La autonomía universitaria durante los distintos períodos políticos del Paraguay

La evolución de la autonomía universitaria en Paraguay no puede comprenderse exclusivamente mediante el estudio de las normas que regularon a la Universidad Nacional de

Asunción. Su alcance efectivo estuvo profundamente condicionado por las características del sistema político existente en cada período histórico. La estabilidad o inestabilidad institucional, la concentración del poder, los gobiernos autoritarios, los movimientos estudiantiles y, posteriormente, la transición democrática influyeron directamente sobre la capacidad de la Universidad para gobernarse y desarrollar libremente sus funciones académicas.

Los antecedentes examinados en el capítulo anterior muestran que durante la década de 1920 comenzaron a incorporarse al debate universitario paraguayo los principios derivados del reformismo latinoamericano. La Ley N.º 1048 de 1929 representó un momento importante dentro de ese proceso al reorganizar el régimen universitario e incorporar mecanismos de participación. Sin embargo, los acontecimientos políticos posteriores demostrarían que el reconocimiento legislativo de espacios de autogobierno no garantizaba necesariamente su estabilidad.

Esta circunstancia permite introducir una distinción que resulta fundamental para el estudio histórico-jurídico de la autonomía: una cosa es la autonomía formal, reconocida mediante normas jurídicas, y otra la autonomía efectiva, entendida como capacidad real de la institución universitaria para ejercer las competencias que jurídicamente le corresponden sin interferencias incompatibles con su naturaleza académica.

La historia paraguaya del siglo XX proporciona numerosos ejemplos de la distancia que puede existir entre ambas dimensiones. Las normas universitarias utilizaron en diferentes momentos el concepto de autonomía, pero simultáneamente existieron mecanismos que permitían al Poder Ejecutivo intervenir la Universidad, participar en la designación de autoridades o ejercer controles significativos sobre la vida institucional.

El estudio de los distintos períodos políticos permite observar, por tanto, cómo la autonomía universitaria fue ampliada, restringida, suspendida o reinterpretada de acuerdo con las características del poder político. Este recorrido resulta indispensable para comprender por qué, después de 1989, la autonomía dejó de ser únicamente una cuestión legislativa y adquirió finalmente reconocimiento constitucional.

6.1. Universidad y poder político durante la primera mitad del siglo XX

La primera mitad del siglo XX paraguayo estuvo marcada por una intensa relación entre Universidad y poder político. La Universidad Nacional de Asunción, creada en 1889, era la principal institución de educación universitaria del país y ocupaba una posición relevante en la formación de profesionales, juristas, médicos, docentes e integrantes de las élites políticas e intelectuales.

Como se desarrolló anteriormente, durante la década de 1920 las ideas de la Reforma de Córdoba encontraron recepción entre estudiantes paraguayos. El movimiento reformista impulsó demandas relativas a autonomía, participación estudiantil y democratización de la vida universitaria. La reforma universitaria de 1929 incorporó parte de aquellas aspiraciones y constituyó un antecedente relevante del autogobierno universitario paraguayo.

Sin embargo, el contexto político nacional dificultaría la consolidación de aquellas transformaciones. La Guerra del Chaco, desarrollada entre 1932 y 1935, alteró profundamente la vida nacional. La movilización de recursos humanos y materiales y las consecuencias posteriores del conflicto afectaron también el desenvolvimiento de las instituciones educativas.

La posguerra estuvo acompañada de profundas tensiones políticas. La Revolución de Febrero de 1936, los cambios sucesivos de gobierno y la creciente centralización del poder generaron un escenario institucional muy diferente del existente durante la etapa reformista de los años veinte.

Un punto particularmente significativo se produjo en 1940. El 18 de enero de ese año, durante el gobierno de José Félix Estigarribia, se decretó la intervención de la Universidad Nacional. La medida, concebida inicialmente como temporal, se prolongó en diferentes formas durante aproximadamente dieciséis años. Durante ese período, el Poder Ejecutivo designaba al interventor que ejercía funciones rectorales, debilitando los mecanismos de autogobierno establecidos anteriormente (Comisión de Verdad y Justicia, 2008).

La intervención de 1940 constituye un punto de inflexión en la historia de la autonomía universitaria paraguaya. La cuestión dejó de consistir únicamente en determinar el contenido de las competencias universitarias y pasó a afectar la propia posibilidad de que la comunidad académica participara efectivamente en su gobierno.

La Constitución de 1940 reflejó, además, una concepción fuertemente centralizada del poder político. La Universidad fue incorporada a la estructura institucional del Estado incluso mediante la participación del rector de la Universidad Nacional en el Consejo de Estado. Núñez (2016) recuerda que el artículo 62 de aquella Carta incluía al rector entre los integrantes de ese organismo.

Esta incorporación resulta significativa porque muestra la estrecha relación existente entre Universidad y estructura estatal. La institución universitaria poseía relevancia pública, pero su inserción dentro del sistema político reducía la distancia institucional que una concepción amplia de autonomía procura preservar.

Durante el gobierno de Higinio Morínigo continuaron las tensiones. La Facultad de Medicina fue objeto de intervención en 1948, en un contexto en el que se alegaban deficiencias académicas y participación de estudiantes y profesores en actividades políticas contra el gobierno (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2017).

La primera mitad del siglo XX paraguayo muestra así una evolución no lineal. Los avances reformistas de los años veinte fueron seguidos por un período de creciente intervención política. La experiencia confirma que el reconocimiento normativo de determinados mecanismos de autogobierno podía quedar seriamente debilitado cuando el sistema político concentraba en el Poder Ejecutivo amplias capacidades de actuación sobre la Universidad.

6.2. La universidad durante los períodos de inestabilidad política

La inestabilidad política paraguaya de las décadas de 1930 y 1940 tuvo consecuencias directas sobre la Universidad Nacional. La sucesión de gobiernos, las revoluciones, la Guerra Civil de 1947 y los conflictos políticos generaron condiciones poco favorables para la consolidación de instituciones universitarias independientes del poder gubernamental.

La Universidad se encontraba en una posición especialmente sensible. Por una parte, era una institución estatal y dependía de recursos públicos. Por otra, constituía uno de los principales espacios de formación intelectual del país y reunía a sectores estudiantiles y docentes capaces de participar activamente en los debates políticos.

Esta combinación convirtió a la Universidad en un espacio en el que frecuentemente se reflejaban los conflictos existentes en la sociedad paraguaya.

La intervención iniciada en 1940 representa la expresión institucional más clara de este fenómeno. Lo que había sido presentado como una medida excepcional adquirió una prolongación extraordinaria. La Comisión de Verdad y Justicia documentó que durante prácticamente dieciséis años el Poder Ejecutivo designó al interventor que cumplía las funciones de rector (Comisión de Verdad y Justicia, 2008).

La prolongación de una medida inicialmente excepcional plantea una cuestión esencial desde la perspectiva de la autonomía. La intervención universitaria puede concebirse jurídicamente como mecanismo extraordinario destinado a restablecer el funcionamiento institucional ante situaciones graves. Sin embargo, cuando la excepcionalidad se transforma en situación permanente, el autogobierno deja de constituir la regla y la dependencia gubernamental pasa a ocupar su lugar.

Esta experiencia será particularmente importante para comprender las normas posteriores. La legislación universitaria de 1956 mantendría la posibilidad de intervención estatal, pero intentaría establecer causas y procedimientos para su utilización.

Durante estos años, el movimiento estudiantil conservó una presencia importante. La participación de estudiantes en conflictos políticos y sociales generó respuestas gubernamentales que en diferentes momentos incluyeron controles, sanciones y medidas represivas.

La inestabilidad política afectó también la continuidad académica. Las universidades requieren condiciones mínimas de estabilidad para desarrollar docencia e investigación de largo plazo. Cuando autoridades, profesores o estudiantes quedan expuestos a las transformaciones permanentes del poder político, la actividad académica puede verse condicionada por factores externos a sus propios criterios.

La experiencia paraguaya de este período muestra así otra dimensión de la autonomía: además de competencias jurídicas, requiere estabilidad institucional. Una universidad formalmente dotada de atribuciones puede encontrar serias dificultades para ejercerlas cuando su gobierno depende de decisiones políticas cambiantes.

La llegada de Alfredo Stroessner al poder en 1954 no significaría simplemente el final de aquella inestabilidad. Dio inicio a un régimen político prolongado que establecería una relación diferente, pero igualmente problemática, entre Universidad y poder.

6.3. Universidad y régimen autoritario

El gobierno de Alfredo Stroessner, extendido entre 1954 y 1989, constituye el período más prolongado y complejo para el estudio de las relaciones entre autonomía universitaria y poder político en el Paraguay contemporáneo. El régimen combinó estructuras jurídicas formales con mecanismos de concentración política, control institucional y represión de sectores opositores. La Comisión de Verdad y Justicia documentó posteriormente violaciones de derechos humanos cometidas durante este período y dedicó parte de su investigación específicamente a la represión de estudiantes universitarios (Comisión de Verdad y Justicia, 2008).

Cuando Stroessner asumió el poder, la Universidad Nacional continuaba bajo el régimen de intervención iniciado en 1940. La situación generó crecientes protestas estudiantiles que reclamaban la restitución de la autonomía y cuestionaban el proyecto de legislación universitaria impulsado durante los primeros años del nuevo gobierno.

La Facultad de Medicina adquirió especial protagonismo. En 1956 se produjeron mo-

vilizaciones estudiantiles y una huelga vinculadas con la reivindicación de autonomía universitaria. Las reuniones estudiantiles fueron objeto de hostigamiento y estudiantes se refugiaron en dependencias de Medicina y del Hospital de Clínicas, donde se produjeron acciones represivas de fuerzas gubernamentales. La Comisión de Verdad y Justicia incluyó estos acontecimientos entre los casos paradigmáticos de represión contra el sector estudiantil (Comisión de Verdad y Justicia, 2008).

En ese contexto fue promulgada la **Ley N.º 356 del 9 de julio de 1956**, que estableció una nueva Carta Orgánica de la Universidad Nacional de Asunción. Su artículo 1.º definió a la Universidad como entidad autónoma de derecho público con personería jurídica, mientras que el artículo 4.º dispuso que su autonomía no tendría otras limitaciones que las establecidas por la propia ley (Ley N.º 356, 1956).

La norma representó formalmente una restitución del régimen autonómico después del prolongado período de intervención. Estableció un rector y un Consejo Superior Universitario y reconoció representación de profesores, egresados y estudiantes dentro de los órganos universitarios.

Sin embargo, la autonomía reconocida por la Ley N.º 356 presentaba límites importantes. El rector no era elegido definitivamente por la propia Universidad. Conforme al artículo 7.º, era nombrado por el Poder Ejecutivo a partir de una terna propuesta por el Consejo Superior Universitario. El Ministro de Educación y Culto era, además, presidente honorario del Consejo Superior Universitario, con voz aunque sin voto (Ley N.º 356, 1956).

La legislación contemplaba también la intervención estatal. El artículo 91 autorizaba al Poder Ejecutivo a intervenir la Universidad, con autorización de la Cámara de Representantes y, durante su receso, con acuerdo del Consejo de Estado, cuando se produjeran violaciones graves o reiteradas de la ley y las autoridades universitarias no hubieran podido restablecer el funcionamiento normal. La intervención no podía superar seis meses y, una vez decretada, el Ministro de Educación y Culto asumía las facultades de los organismos universitarios, con posibilidad de delegarlas en un interventor (Ley N.º 356, 1956).

Estas disposiciones permiten advertir la coexistencia de dos tendencias: reconocimiento jurídico de la autonomía y conservación de instrumentos significativos de intervención gubernamental.

La distancia entre autonomía normativa y autonomía efectiva se hizo particularmente visible durante el régimen autoritario. Núñez (2016) señala que, pese a las disposiciones legales que prohibían actividades político-partidarias dentro de la Universidad, testimonios estudiantiles describen una fuerte presencia del partido gobernante dentro de la institución.

En 1960 se produjo además un cambio relevante en el sistema universitario paraguayo con la creación de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. La UNA dejó así de ser la única institución universitaria del país. La coexistencia de ambas instituciones abriría nuevos espacios académicos, aunque el sistema universitario continuaría funcionando dentro del contexto político autoritario.

La Constitución de 1967 introdujo una referencia relevante a la autonomía. Su artículo 91 remitía a la ley la determinación del régimen de enseñanza y del alcance de la autonomía universitaria. De esta forma, la autonomía poseía reconocimiento constitucional, pero su contenido quedaba sujeto a delimitación legislativa (Núñez, 2016).

La situación permite distinguir nuevamente entre proclamación jurídica y condiciones políticas de ejercicio. Una autonomía reconocida normativamente puede resultar limitada cuando las condiciones generales del sistema político restringen la libertad de asociación, expresión y participación de los integrantes de la comunidad universitaria.

6.4. Intervención estatal y limitaciones a la autonomía universitaria

El análisis de las intervenciones estatales permite comprender con mayor precisión los límites históricos de la autonomía universitaria paraguaya.

La intervención iniciada en 1940 constituye el antecedente más significativo. Su duración aproximada de dieciséis años demuestra cómo una medida concebida como extraordinaria podía transformar estructuralmente la relación entre Universidad y Poder Ejecutivo (Comisión de Verdad y Justicia, 2008).

La Ley N.º 356/1956 intentó encuadrar jurídicamente esta posibilidad. Como se ha señalado, el artículo 91 establecía causas, procedimientos y un límite temporal de seis meses. Desde una perspectiva jurídico-institucional, esta regulación suponía reconocer que la intervención debía constituir una excepción y no la forma ordinaria de gobierno universitario.

Sin embargo, otros elementos de la propia Carta Orgánica preservaban una considerable participación estatal. La designación del rector por el Poder Ejecutivo y la intervención del Ministerio de Educación y Culto en determinados asuntos evidenciaban que la autonomía no poseía todavía el alcance que adquirirá posteriormente con la Constitución de 1992.

La **Ley N.º 828 de Universidades, promulgada en 1980**, introdujo una regulación general aplicable al sistema universitario. Su artículo 1.º definía a las universidades como entidades autónomas de investigación, estudios superiores y formación profesional. Además, reconocía competencias para formular planes académicos, administrar patrimonio, elegir autoridades y organizar la estructura institucional (Ley N.º 828, 1980).

No obstante, la misma ley establecía mecanismos significativos de supervisión estatal. El Consejo de Universidades era presidido por el Ministro de Educación y Culto y podía supervisar planes y programas, evaluar las actividades universitarias y, en determinadas circunstancias, disponer la suspensión de actividades académicas, catedráticos y matrículas estudiantiles.

El artículo 22 mantenía además la posibilidad de intervención por el Poder Ejecutivo, con acuerdo de la Cámara de Senadores, cuando se considerara que los fines universitarios habían sido desnaturalizados por violaciones graves o reiteradas de la ley y las autoridades universitarias no hubieran podido restablecer el funcionamiento normal (Ley N.º 828, 1980).

La propia definición legal de autonomía presentaba una característica reveladora. El artículo 12 de la Ley N.º 828 la vinculaba principalmente con la libertad de docentes e investigadores para exponer e investigar científicamente, pero prohibía dentro de los recintos universitarios actividades consideradas militancia, agitación, propaganda, proselitismo o adoctrinamiento político-partidario.

Esta regulación muestra que durante el régimen autoritario la autonomía fue concebida normativamente de manera restringida y estrechamente vigilada. Existían espacios académicos reconocidos, pero también importantes mecanismos mediante los cuales autoridades externas podían condicionar el funcionamiento universitario.

La Ley N.º 1291 de 1987 modificó la Carta Orgánica de la UNA, pero conservó elementos esenciales del régimen anterior. La Universidad continuó siendo definida como entidad autónoma de derecho público y se mantuvo la regla según la cual la autonomía no tendría otras limitaciones que las establecidas legalmente. Al mismo tiempo, el rector continuó siendo nombrado por el Poder Ejecutivo de una terna propuesta por el Consejo Superior Universitario (Ley N.º 1291, 1987).

La experiencia permite formular una distinción que será fundamental para el desarrollo jurídico posterior: **la autonomía universitaria no depende solamente de que una ley utilice expresamente la palabra autonomía**. Su efectividad requiere examinar quién elige a las autoridades, quién dicta las normas internas, quién determina los planes académicos, quién administra los recursos y bajo qué condiciones puede intervenir un órgano externo.

Desde esta perspectiva, el período autoritario paraguayo muestra una autonomía jurídicamente proclamada, pero sometida a importantes condicionamientos institucionales y políticos.

6.5. Movimiento universitario, libertad académica y democratización

La historia de la autonomía durante el régimen autoritario no puede reconstruirse únicamente desde las normas. Junto a la legislación existieron movimientos universitarios que reivindicaron espacios de libertad, participación y democratización.

Los acontecimientos de 1956 constituyen uno de los ejemplos más significativos. Los estudiantes de Medicina y otros sectores universitarios participaron activamente en movilizaciones relacionadas con la recuperación de la autonomía. La represión de estas protestas fue posteriormente documentada por la Comisión de Verdad y Justicia como uno de los casos representativos de la actuación del régimen frente al movimiento estudiantil (Comisión de Verdad y Justicia, 2008).

Durante las décadas siguientes surgieron distintas formas de organización estudiantil. Algunas funcionaron dentro de los espacios institucionales permitidos, mientras otras adoptaron posiciones críticas frente al gobierno.

La universidad constituía un espacio especialmente relevante para estos movimientos porque reunía a jóvenes, profesores e intelectuales capaces de debatir problemas nacionales y establecer relaciones con corrientes académicas y políticas externas.

La libertad académica adquirió en este contexto una dimensión que trascendía la libertad de cátedra entendida estrictamente. La posibilidad de estudiar críticamente la realidad nacional, investigar problemas sociales y expresar posiciones divergentes dependía de condiciones generales de libertad de expresión y asociación.

La Ley N.º 828/1980 reconocía expresamente la libertad de docentes e investigadores para exponer e indagar con criterio científico las cuestiones propias de sus disciplinas. Sin embargo, la misma disposición establecía límites relacionados con actividades políticas dentro de los recintos universitarios (Ley N.º 828, 1980).

La tensión entre libertad académica y control político se convirtió así en una característica importante de este período.

La actividad universitaria no desapareció bajo estas condiciones. Continuaron desarrollándose docencia, investigación, extensión y formación profesional. Incluso se crearon

nuevas unidades académicas y carreras. Sin embargo, el funcionamiento institucional debe diferenciarse de la existencia de plena libertad universitaria.

Hacia los últimos años del régimen adquirieron nueva fuerza las organizaciones estudiantiles críticas. En 1987 se constituyó la Federación de Estudiantes Universitarios del Paraguay, FEUP, integrada por estudiantes de la Universidad Nacional y de la Universidad Católica. La organización asumió posiciones de oposición al gobierno y reivindicó, entre otros objetivos, una autonomía universitaria que consideraba insuficientemente ejercida en la práctica.

La relevancia histórica de estos movimientos radica en que mantuvieron vinculadas las demandas de autonomía universitaria y democratización política. La experiencia paraguaya recuperaba así una característica que ya había aparecido con Córdoba: la autonomía no era entendida solamente como técnica administrativa, sino como condición para una universidad capaz de desarrollar libremente pensamiento crítico y participación académica.

La democratización universitaria comenzó de esta manera antes de la caída del régimen. Las organizaciones estudiantiles contribuyeron a crear espacios de discusión y a formular demandas que adquirirían nuevas posibilidades después de febrero de 1989.

6.6. La universidad paraguaya durante la transición democrática

La caída del gobierno de Alfredo Stroessner el 3 de febrero de 1989 abrió una nueva etapa para la sociedad paraguaya y modificó sustancialmente el contexto dentro del cual funcionaban las universidades. La transición no eliminó inmediatamente las instituciones jurídicas heredadas del régimen anterior, pero permitió desarrollar un proceso gradual de democratización y revisión del ordenamiento político (Prego, 2022).

Para la universidad, el cambio significó la posibilidad de reconsiderar la relación entre autonomía, gobierno institucional y poder público. La autonomía podía comenzar a desarrollarse dentro de un contexto caracterizado por mayores libertades de asociación, expresión y participación política.

La transformación no partió de un vacío normativo. La Ley N.º 1291/1987 y su modificación por la Ley N.º 1309/1988 continuaban definiendo a la Universidad Nacional de Asunción como entidad autónoma de derecho público. Sin embargo, el cambio político permitió reinterpretar y desarrollar esa autonomía dentro de condiciones democráticas diferentes.

La transición produjo también una transformación del sistema de educación superior. Durante el régimen anterior, el número de universidades había permanecido fuertemente limitado. Después de 1989 comenzaron a crearse nuevas instituciones privadas y, posteriormente, nuevas universidades nacionales. La ANEAES registra, por ejemplo, la creación mediante decretos de varias universidades privadas entre 1991 y 1992 y la aparición de nuevas universidades públicas durante los años siguientes.

Este crecimiento hizo necesario abandonar progresivamente un régimen universitario construido alrededor de un sistema compuesto por muy pocas instituciones.

El cambio fundamental se produjo en **1992**, con la nueva Constitución Nacional. El artículo 79 estableció expresamente que **las universidades son autónomas** y reconoció su capacidad para establecer estatutos y formas de gobierno y elaborar planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. La misma disposición garantizó la libertad de enseñanza y de cátedra (Constitución de la República del Paraguay, 1992).

La diferencia respecto de los modelos anteriores resulta jurídicamente significativa. La autonomía dejó de depender exclusivamente de la voluntad del legislador ordinario y adquirió **rango constitucional**.

Esta transformación modificó la estructura jurídica del problema. Antes de 1992, el legislador podía definir ampliamente el contenido y los límites de la autonomía universitaria. A partir de la nueva Constitución, la propia legislación debía respetar un ámbito de autonomía previamente reconocido por la norma constitucional.

Los debates de la Convención Nacional Constituyente muestran que la autonomía fue concebida expresamente en relación con la capacidad universitaria para establecer estatutos, formas de gobierno y planes de estudio. El texto finalmente aprobado convirtió esas facultades en componentes constitucionales de la institución universitaria.

El proceso continuó con la **Ley N.º 136/1993 de Universidades**, que derogó la Ley N.º 828/1980. La nueva legislación definió a las universidades como instituciones autónomas de estudios superiores, investigación, formación profesional y servicios.

Su artículo 5.º desarrolló el contenido de la autonomía reconociendo facultades para fijar objetivos y metas, establecer planes y programas de estudio e investigación, organizar servicios a la colectividad, elegir democráticamente autoridades, nombrar profesores, administrar fondos y relacionarse con instituciones similares (Ley N.º 136, 1993).

El artículo 6.º estableció, además, que el gobierno universitario sería ejercido por un rector y un Consejo Superior en el cual los representantes de los distintos estamentos serían elegidos conforme a los respectivos estatutos.

La transición democrática produjo así una modificación cualitativa del régimen universitario paraguayo. La autonomía dejó de ser únicamente una característica concedida por las leyes universitarias y pasó a constituir una **garantía institucional reconocida directamente por la Constitución**.

Este cambio no significa que desaparecieran las tensiones entre Universidad y Estado. La educación superior continuó sometida a legislación, políticas públicas, mecanismos de financiamiento y posteriormente sistemas de evaluación y acreditación. La autonomía constitucional tampoco convirtió a las universidades en entidades soberanas ni las excluyó del ordenamiento jurídico.

Lo que cambió fue la posición jurídica desde la cual debía resolverse esa relación. La intervención estatal ya no podía justificarse exclusivamente en la condición pública de una universidad o en una potestad general de dirección gubernamental. Debía respetar el ámbito de autogobierno reconocido constitucionalmente.

La transición democrática representa, por ello, el punto de llegada del recorrido histórico desarrollado hasta aquí y simultáneamente el comienzo de una nueva etapa. La autonomía universitaria paraguaya había recorrido un largo camino desde las primeras formas de organización de la Universidad Nacional, las reivindicaciones reformistas de los años veinte, las intervenciones iniciadas en 1940, la autonomía formal reconocida en 1956 y las restricciones experimentadas durante el régimen autoritario.

Con la Constitución de 1992 se produjo una transformación decisiva: **la autonomía universitaria dejó de depender exclusivamente de la legislación ordinaria y pasó a integrar el orden constitucional paraguayo**.

Esta circunstancia obliga a trasladar el análisis desde la historia institucional hacia el derecho constitucional. A partir de este momento ya no será suficiente determinar cómo evolucionó históricamente la autonomía. Será necesario establecer por qué el constituyente decidió protegerla, qué contenido le atribuyó, cuáles son sus dimensiones y qué límites puede legítimamente establecer el Estado.

Ese tránsito entre historia y Constitución constituye el objeto del siguiente capítulo.

7. Constitucionalización de la autonomía universitaria en Paraguay

La incorporación expresa de la autonomía universitaria a la Constitución Nacional de 1992 constituye un punto de inflexión en la evolución jurídica de la universidad paraguaya. Los antecedentes examinados en los capítulos anteriores muestran que el concepto no era nuevo dentro del ordenamiento nacional. Había aparecido en reivindicaciones estudiantiles, leyes universitarias y cartas orgánicas y había sido mencionado incluso por la Constitución de 1967. Sin embargo, la Constitución de 1992 modificó sustancialmente su posición jurídica al reconocer directamente que las universidades son autónomas y asociar esa autonomía con facultades concretas de autogobierno.

Esta transformación debe comprenderse dentro del proceso de transición democrática iniciado en 1989. Después de un prolongado período autoritario, la reorganización constitucional del Estado paraguayo estuvo orientada hacia el fortalecimiento de las libertades públicas, la participación democrática, la limitación del poder estatal y la creación de garantías capaces de impedir la reproducción de determinadas formas de concentración política.

La autonomía universitaria adquirió especial significado dentro de ese contexto. La experiencia histórica había demostrado que el reconocimiento meramente legislativo de la autonomía podía coexistir con mecanismos de intervención política sobre las universidades. La posibilidad de que el legislador ordinario definiera ampliamente su contenido y sus límites dejaba a las instituciones universitarias en una posición jurídicamente vulnerable frente a modificaciones legislativas o decisiones del poder político.

La Constitución de 1992 produjo un cambio de jerarquía normativa. La autonomía dejó de depender exclusivamente de la legislación universitaria y pasó a integrar el orden constitucional. Desde entonces, las leyes relativas a la educación superior deben desarrollarla y regularla dentro del marco establecido por la Constitución, pero no pueden desconocer el núcleo de autogobierno que la propia norma fundamental reconoce a las universidades.

El proceso de constitucionalización permite observar, por tanto, el resultado jurídico de una evolución histórica iniciada mucho antes de 1992. Las primeras reivindicaciones reformistas, las experiencias de intervención estatal, las limitaciones sufridas durante diferentes períodos políticos y la posterior democratización contribuyeron a crear las condiciones para que la autonomía adquiriera finalmente protección constitucional.

7.1. Antecedentes constitucionales de la educación superior

El tratamiento constitucional de la educación en Paraguay precede ampliamente al reconocimiento específico de la autonomía universitaria. Desde la Constitución de 1870 pueden encontrarse disposiciones relacionadas con la enseñanza, aunque inicialmente

la atención constitucional se concentró principalmente en la instrucción general y en la educación primaria.

La Constitución de 1870 fue sancionada dentro del proceso de reorganización nacional posterior a la Guerra contra la Triple Alianza. Su orientación liberal se reflejó también en determinadas disposiciones educativas. El artículo 8 establecía la obligatoriedad de la educación primaria y la consideraba objeto de atención preferente del Gobierno. El Congreso debía recibir anualmente informes del ministerio correspondiente con el propósito de promover la instrucción de los ciudadanos (Constitución de la República del Paraguay, 1870).

El texto contenía además disposiciones relacionadas con la enseñanza de las ciencias y las artes y reconocía libertades compatibles con el desarrollo de la actividad educativa. Mora Rojas (2018) destaca que el orden constitucional de 1870 incorporó elementos relacionados con la instrucción pública, la libertad de enseñanza y la promoción de la educación como instrumento para la reconstrucción nacional.

La Constitución de 1870 no reconocía, sin embargo, la autonomía universitaria como categoría constitucional específica. Esta ausencia resulta comprensible también por razones cronológicas: la Universidad Nacional de Asunción sería creada recién en 1889, casi dos décadas después de la sanción constitucional.

La creación de la Universidad Nacional se produjo, por tanto, dentro de un marco constitucional que reconocía la importancia de la educación pero no establecía un régimen constitucional particular para las universidades. La organización universitaria dependía fundamentalmente de la legislación ordinaria.

Esta circunstancia explica por qué las primeras discusiones sobre autonomía se desarrollaron principalmente en el ámbito legislativo y universitario. Las reformas de las décadas siguientes podían ampliar o restringir el autogobierno sin que existiera todavía una garantía constitucional específica capaz de establecer límites claros a la actuación del legislador.

La evolución constitucional posterior modificó gradualmente esta situación. La universidad comenzó a adquirir mayor presencia dentro de la organización estatal y finalmente la autonomía apareció expresamente en el texto constitucional de 1967.

Puede identificarse así una evolución en tres etapas. En una primera fase, representada fundamentalmente por la Constitución de 1870, la educación aparece como cuestión de interés estatal, pero la universidad carece de tratamiento constitucional específico. En una segunda fase, las constituciones posteriores incorporan progresivamente referencias a la Universidad y a la autonomía. La tercera etapa comienza en 1992, cuando la Constitución reconoce directamente a las universidades como autónomas y determina algunas de las consecuencias jurídicas fundamentales de esa condición.

7.2. Tratamiento de la universidad en las constituciones paraguayas anteriores

El análisis comparativo de las constituciones paraguayas permite observar cómo la posición jurídica de la universidad fue modificándose progresivamente.

Como se ha señalado, la Constitución de 1870 no regulaba específicamente la autonomía universitaria. Su preocupación educativa se encontraba principalmente orientada hacia la instrucción pública y la educación primaria. La Universidad Nacional, creada en 1889, desarrollaría inicialmente su organización mediante legislación ordinaria.

La situación adquirió características diferentes con la Constitución de 1940. El texto no construyó un régimen constitucional de autonomía universitaria semejante al actual, pero otorgó a la Universidad Nacional una posición institucional relevante dentro de la estructura estatal.

El artículo 62 establecía la composición del Consejo de Estado e incluía expresamente entre sus miembros al Rector de la Universidad Nacional, junto con los ministros del Poder Ejecutivo, el Arzobispo del Paraguay y representantes de diferentes sectores económicos e institucionales (Constitución de la República del Paraguay, 1940).

La incorporación del rector al Consejo de Estado demuestra el reconocimiento de la importancia pública de la Universidad, pero debe interpretarse dentro de la estructura política establecida por aquella Constitución. La Universidad aparecía estrechamente vinculada con la organización estatal y no como una institución constitucionalmente separada de la dirección política gubernamental.

Esta configuración coincide históricamente con el proceso examinado en el capítulo anterior. Precisamente en 1940 comenzó la prolongada intervención de la Universidad Nacional que limitaría durante años el ejercicio efectivo del autogobierno universitario.

Un cambio constitucional relevante se produjo con la **Constitución de 1967**. Su artículo 91 establecía que la ley determinaría el régimen de la enseñanza en todos sus grados y también **el alcance de la autonomía universitaria**. La misma disposición atribuía a la legislación la determinación de las profesiones que requerían título, las condiciones para obtenerlo, la autoridad facultada para expedirlo y los controles correspondientes (Constitución de la República del Paraguay, 1967).

La disposición representa un antecedente constitucional directo de gran importancia. La autonomía universitaria dejó de ser una categoría exclusivamente legislativa y fue reconocida expresamente por la Constitución.

Sin embargo, existe una diferencia fundamental entre el modelo de 1967 y el establecido en 1992. La Constitución de 1967 remitía a la ley la determinación del **alcance** de la autonomía. No definía directamente facultades esenciales de autogobierno universitario.

El centro de gravedad jurídico continuaba situado, por tanto, en la legislación ordinaria. La Constitución reconocía la existencia del principio, pero permitía que el legislador determinara ampliamente su contenido.

Esta característica resulta especialmente significativa si se considera el contexto político de la época. Como se desarrolló anteriormente, durante el régimen autoritario existieron leyes que calificaban expresamente a las universidades como autónomas y que, simultáneamente, mantenían mecanismos importantes de intervención estatal.

La Constitución de 1967 representa, por ello, un antecedente indudable de constitucionalización, pero no debe confundirse con el modelo establecido en 1992. El cambio posterior no consistió simplemente en volver a utilizar la palabra autonomía. Consistió en **fortalecer constitucionalmente su contenido mediante el reconocimiento directo de facultades universitarias concretas**.

7.3. El proceso de transición democrática y la educación superior

La caída del régimen de Alfredo Stroessner en febrero de 1989 abrió un proceso de transformación institucional que alcanzó también a la educación superior.

La transición democrática planteó la necesidad de revisar las relaciones entre sociedad y Estado y de establecer garantías capaces de limitar el ejercicio del poder público. Libertad de expresión, pluralismo, participación política, independencia de instituciones y protección de derechos fundamentales adquirieron una importancia central dentro del nuevo escenario.

La universidad formaba parte inevitablemente de esta transformación. La experiencia histórica había demostrado que su funcionamiento podía ser condicionado por el sistema político. Intervenciones, designación gubernamental de autoridades, restricciones a la organización estudiantil y controles sobre determinadas actividades académicas habían evidenciado la fragilidad de una autonomía dependiente exclusivamente de la legislación ordinaria.

La democratización del Estado creó condiciones diferentes para el ejercicio de las libertades académicas. Profesores, estudiantes e investigadores pudieron desarrollar actividades dentro de un espacio público progresivamente más plural. Al mismo tiempo, comenzaron a aparecer nuevas instituciones universitarias y el sistema de educación superior dejó de encontrarse concentrado exclusivamente en las instituciones existentes durante el régimen anterior.

La transformación universitaria formó parte así de un proceso más amplio de reconstrucción institucional. No se trataba únicamente de modificar la administración de las universidades. La cuestión consistía en determinar qué posición debían ocupar dentro de un Estado que pretendía reorganizarse sobre principios democráticos.

La autonomía adquirió dentro de este contexto una función particularmente relevante. Después de décadas en las que el poder político había podido incidir significativamente sobre las instituciones universitarias, el reconocimiento de un ámbito propio de decisión podía funcionar como garantía frente a nuevas interferencias.

Sin embargo, la autonomía tampoco podía concebirse como separación absoluta respecto del Estado. Las universidades públicas continuaban financiadas mediante recursos públicos y todo el sistema universitario debía integrarse dentro de una política nacional de educación.

La transición planteó entonces una cuestión que continuará presente hasta la actualidad: cómo compatibilizar la autonomía universitaria con las competencias del Estado para organizar políticas educativas, regular títulos, administrar recursos públicos y garantizar condiciones de calidad.

Esta tensión aparecerá expresamente en la Constitución de 1992. El texto reconocerá a las universidades capacidad para establecer estatutos, formas de gobierno y planes de estudio, pero situará estos últimos en relación con la política educativa y los planes de desarrollo nacional.

La transición democrática preparó, de esta manera, las condiciones políticas para transformar la autonomía en una garantía constitucional y simultáneamente obligaron a definir sus relaciones con las responsabilidades generales del Estado en materia educativa.

7.4. La Convención Nacional Constituyente de 1992 y el debate sobre la universidad

La Convención Nacional Constituyente de 1992 proporciona una fuente fundamental para comprender la constitucionalización de la autonomía universitaria. Los Diarios de Sesiones

permiten reconstruir el proceso mediante el cual se discutieron las funciones de la universidad, el contenido de su autonomía y sus relaciones con la política educativa estatal.

El debate se desarrolló inicialmente dentro de la Comisión Redactora. En la sesión del **25 de marzo de 1992** se analizó el artículo relativo a las universidades y los institutos superiores. El proyecto sometido a consideración señalaba que la formación profesional superior y la investigación científica correspondían a las universidades y establecía expresamente que estas eran autónomas y, como consecuencia, podían establecer sus estatutos y formas de gobierno y elaborar sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional (Convención Nacional Constituyente, 1992a).

Las deliberaciones resultan especialmente importantes porque existieron propuestas destinadas a precisar o ampliar el contenido de la autonomía.

Una de ellas, presentada por los convencionales Luis Alfonso Resck, Víctor Hugo Paniagua y otros, proponía reconocer expresamente facultades para establecer estatutos y formas de gobierno, elaborar planes de estudio, determinar el régimen de admisión y egreso de estudiantes, otorgar títulos y administrar el patrimonio. La propuesta vinculaba además la actividad universitaria con la libertad académica y la observancia de principios democráticos (Convención Nacional Constituyente, 1992a).

Aunque no todos estos elementos quedaron incorporados literalmente al texto constitucional definitivo, su discusión resulta jurídicamente relevante. Demuestra que la autonomía no era concebida por los constituyentes como una expresión puramente declarativa, sino como una categoría vinculada con competencias institucionales concretas.

Otro aspecto discutido fue la extensión universitaria. Durante el proceso de redacción se planteó su incorporación entre las funciones fundamentales de la universidad. También se debatió si la extensión debía quedar condicionada a la política educativa estatal de la misma manera que los planes de estudio. En las deliberaciones se sostuvo que la extensión constituía una manifestación particularmente libre de la actividad universitaria y que no debía quedar sometida a una dirección estatal incompatible con esa naturaleza (Convención Nacional Constituyente, 1992a).

El debate pasó posteriormente al plenario de la Convención. En la sesión del **5 de mayo de 1992** se consideró específicamente el artículo relativo a universidades e institutos superiores. El proyecto base reconocía como funciones universitarias la formación profesional superior y la investigación científica y tecnológica, declaraba autónomas a las universidades y garantizaba libertad de enseñanza y de cátedra (Convención Nacional Constituyente, 1992b).

Durante aquella sesión se defendió la incorporación expresa de la **extensión universitaria** como función fundamental. Las intervenciones reflejaron una concepción de universidad que no debía permanecer aislada de la sociedad, sino relacionarse con las necesidades del país.

Esta incorporación posee una clara continuidad con la tradición reformista latinoamericana estudiada anteriormente. La universidad constitucionalmente protegida en 1992 no fue concebida únicamente como institución destinada a otorgar títulos profesionales. Docencia, investigación y extensión quedaron integradas dentro de sus funciones fundamentales.

El debate constituyente permite identificar así varias dimensiones de la concepción universitaria que terminaría incorporándose a la Constitución: autonomía institucional, capacidad

de autogobierno, potestad para establecer estatutos, capacidad para elaborar planes de estudio, libertad de enseñanza, libertad de cátedra, investigación y extensión universitaria.

La discusión demuestra también que los constituyentes procuraron articular autonomía con política educativa nacional. No optaron por un modelo de universidad completamente desvinculada del Estado. La fórmula constitucional buscó reconocer un ámbito propio de decisión y, simultáneamente, insertar la actividad universitaria dentro de los objetivos generales de la política educativa y del desarrollo nacional.

7.5. Incorporación de la autonomía universitaria en la Constitución Nacional de 1992

La Constitución Nacional fue sancionada y promulgada el **20 de junio de 1992**. La autonomía universitaria quedó incorporada en el artículo 79, ubicado dentro del capítulo dedicado a la educación y la cultura.

La disposición establece inicialmente las funciones principales de las universidades y de los institutos superiores: formación profesional superior, investigación científica y tecnológica y extensión universitaria.

El segundo párrafo contiene el núcleo constitucional de la autonomía: **“Las universidades son autónomas.”**

La fórmula posee una relevancia jurídica particular por su carácter directo. A diferencia de la Constitución de 1967, que remitía a la ley la determinación del alcance de la autonomía, el constituyente de 1992 reconoce inmediatamente esa condición a las universidades.

El mismo artículo establece algunas consecuencias jurídicas concretas: las universidades determinarán sus estatutos y formas de gobierno y elaborarán sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. También garantiza la libertad de enseñanza y de cátedra (Constitución de la República del Paraguay, 1992).

La autonomía constitucional posee así, como mínimo, una **dimensión normativa**, vinculada con la elaboración de estatutos; una **dimensión de gobierno**, relacionada con la determinación de las propias formas institucionales; y una **dimensión académica**, expresada particularmente mediante la elaboración de los planes de estudio.

La Constitución no utiliza expresamente en el artículo 79 las categorías de autonomía administrativa o financiera. Ello no significa que estas dimensiones carezcan necesariamente de protección, pero obliga a distinguir entre aquello que se encuentra expresamente establecido en el texto constitucional y aquello que puede derivarse posteriormente de su interpretación sistemática y del desarrollo legislativo.

Esta precisión resulta especialmente importante para una construcción jurídica rigurosa del concepto. No debe atribuirse al artículo 79 un contenido que el texto no formula literalmente sin explicar previamente la base interpretativa utilizada.

La elaboración de planes de estudio tampoco aparece configurada como competencia completamente desconectada de la política pública. El constituyente dispuso que estos fueran elaborados de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional.

Esta expresión confirma que autonomía no equivale a soberanía. Las universidades forman parte del sistema educativo nacional y se encuentran sometidas al orden constitucional y legal. Sin embargo, dentro de ese marco poseen un espacio de decisión que el Estado debe respetar.

La garantía de libertad de enseñanza y de cátedra refuerza esta estructura. Como se explicó al estudiar la evolución histórica del concepto, autonomía institucional y libertad académica constituyen categorías diferentes pero estrechamente relacionadas. El artículo 79 incorpora ambas dentro de una misma disposición constitucional.

El último párrafo establece que las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley y atribuye también a la ley la determinación de las profesiones que necesitan títulos universitarios para su ejercicio.

La disposición confirma nuevamente la coexistencia entre autonomía y regulación estatal. La Constitución reconoce capacidad de autogobierno a las universidades, pero reserva determinadas cuestiones al legislador.

equilibrio: **autonomía institucional dentro del orden constitucional, libertad académica dentro de la universidad y regulación estatal sobre cuestiones que corresponden al interés general del sistema educativo.**

7.6. Alcance histórico de la consagración constitucional de la autonomía

La incorporación de la autonomía universitaria a la Constitución de 1992 representa la culminación de un proceso histórico que se había desarrollado durante gran parte del siglo XX paraguayo.

Su relevancia no consiste simplemente en que la palabra autonomía aparezca por primera vez en un texto constitucional. Como se ha demostrado, la Constitución de 1967 ya hacía referencia expresa a ella. La verdadera transformación se encuentra en el **modo en que la Constitución de 1992 configura jurídicamente la autonomía.**

El modelo de 1967 establecía que la ley determinaría su alcance. El modelo de 1992 invierte parcialmente esa relación: es la propia Constitución la que declara autónomas a las universidades y reconoce directamente algunas de las competencias derivadas de esa condición.

Esta diferencia posee consecuencias importantes desde la perspectiva de la jerarquía normativa.

Antes de 1992, la autonomía dependía en gran medida de la configuración realizada por la legislación universitaria. El legislador podía ampliar o restringir sus dimensiones dentro de un marco constitucional que proporcionaba una protección comparativamente menos determinada.

Después de 1992, la legislación universitaria debe desarrollarse dentro de un marco constitucional previo. La ley puede regular el funcionamiento de las universidades y establecer reglas aplicables al sistema de educación superior, pero debe hacerlo respetando la autonomía reconocida por la Constitución.

La consagración constitucional adquiere también una especial significación cuando se la interpreta desde la experiencia histórica paraguaya. La Universidad Nacional había atravesado prolongados períodos de intervención y las normas universitarias del régimen autoritario habían coexistido con importantes mecanismos de participación gubernamental.

La Constitución de 1992 puede comprenderse, dentro de este contexto, como parte del proceso general de establecimiento de límites jurídicos al ejercicio del poder político característico de la transición democrática.

No corresponde, sin embargo, interpretar la autonomía como una garantía destinada únicamente a proteger a las universidades públicas frente al Poder Ejecutivo. El artículo 79 utiliza una formulación general y posteriormente se refiere expresamente a universidades públicas y privadas. El principio constitucional se proyecta, por tanto, sobre la institución universitaria como categoría, aunque su aplicación concreta pueda presentar diferencias derivadas de la naturaleza jurídica de cada institución.

Otro aspecto fundamental es que la autonomía constitucional no constituye un fin en sí mismo. Su sentido se relaciona con las funciones que el propio artículo atribuye a las universidades: formación profesional superior, investigación científica y tecnológica y extensión universitaria.

Existe así una relación funcional entre autonomía y misión universitaria. La protección de un ámbito institucional propio se justifica porque determinadas funciones académicas requieren capacidad de decisión, libertad intelectual y estabilidad frente a interferencias externas.

Esta característica conecta directamente la experiencia paraguaya con el largo recorrido histórico desarrollado desde el comienzo de esta obra. Las corporaciones universitarias medievales habían construido espacios propios para organizar la actividad académica; la universidad moderna vinculó progresivamente ese autogobierno con la libertad científica; Córdoba incorporó autonomía, democratización y función social; y la experiencia paraguaya demostró las dificultades que podían surgir cuando la universidad dependía excesivamente de decisiones del poder político.

La Constitución de 1992 transforma esas experiencias históricas en una garantía jurídica superior.

Sin embargo, la constitucionalización no elimina las controversias. Al contrario, abre una nueva etapa en la que resulta necesario determinar **qué comprende exactamente la autonomía, cuáles son sus límites y cómo debe relacionarse con otras competencias constitucionales del Estado**.

Surgen entonces cuestiones que no pueden resolverse exclusivamente mediante una interpretación literal del artículo 79. Debe determinarse, por ejemplo, hasta dónde alcanza la potestad normativa de las universidades, qué margen poseen para organizar sus órganos de gobierno, cómo se articula la autonomía financiera con el régimen presupuestario del Estado, cuáles son los límites de los organismos públicos de regulación y evaluación y qué controles resultan compatibles con la garantía constitucional.

La autonomía tampoco puede utilizarse como fundamento para excluir a las universidades del cumplimiento de la Constitución y las leyes. Las instituciones universitarias continúan sometidas a principios de legalidad, derechos fundamentales y, cuando corresponde, reglas relativas a administración y utilización de recursos públicos.

La cuestión jurídica contemporánea no consiste, por ello, en escoger entre autonomía o control. Consiste en establecer **qué controles son constitucionalmente compatibles con la autonomía y cuáles podrían invadir el ámbito institucional protegido por el artículo 79**.

Esta distinción adquiere especial relevancia con el desarrollo posterior del sistema paraguayo de educación superior. La aparición de nuevas universidades, la creación de organismos de regulación y aseguramiento de la calidad y la aprobación de nuevas leyes universitarias obligaron a reinterpretar permanentemente las fronteras entre autogobierno institucional y potestad reguladora del Estado.

La constitucionalización de 1992 constituye, desde esta perspectiva, tanto un punto de llegada como un punto de partida. Es punto de llegada porque recoge un proceso histórico de reivindicación y construcción de la autonomía. Es punto de partida porque desde entonces toda regulación universitaria debe ser examinada a la luz de una garantía constitucional directamente aplicable.

La evolución posterior de la legislación paraguaya permitirá observar cómo se intentó desarrollar ese mandato constitucional y cómo aparecieron nuevas tensiones entre autonomía, regulación, evaluación, acreditación y responsabilidad institucional. El análisis de esas transformaciones permitirá pasar de la historia constitucional de la autonomía a la configuración jurídica que posee dentro del sistema contemporáneo de educación superior paraguayo.

8. Evolución legislativa de la autonomía universitaria paraguaya

La evolución legislativa de la autonomía universitaria paraguaya permite observar el tránsito desde un modelo centrado inicialmente en la organización de una única universidad nacional hacia un sistema complejo de educación superior integrado por universidades públicas y privadas, institutos superiores y organismos especializados de regulación, evaluación y aseguramiento de la calidad.

Este proceso no fue lineal. Como se ha demostrado en los capítulos anteriores, las primeras normas universitarias estuvieron estrechamente vinculadas con la organización estatal. Posteriormente aparecieron reivindicaciones de autogobierno, reformas inspiradas en el movimiento universitario latinoamericano, períodos de intervención política y legislaciones que reconocían formalmente la autonomía mientras mantenían importantes mecanismos de participación gubernamental.

La Constitución Nacional de 1992 modificó la estructura jurídica de esta relación al declarar autónomas a las universidades y reconocerles directamente la potestad de establecer sus estatutos y formas de gobierno y elaborar sus planes de estudio dentro del marco establecido constitucionalmente. A partir de entonces, la evolución legislativa debe interpretarse desde una premisa diferente: la autonomía ya no constituye exclusivamente una concesión del legislador, sino una garantía reconocida por la norma constitucional.

Las leyes posteriores debieron enfrentar simultáneamente otro fenómeno: la expansión acelerada del sistema de educación superior. La multiplicación de universidades, carreras, programas y filiales generó la necesidad de establecer mecanismos públicos destinados a ordenar el sistema y asegurar determinadas condiciones académicas.

Apareció así una de las principales cuestiones jurídicas de la educación superior paraguaya contemporánea: determinar cómo compatibilizar la autonomía constitucional de las universidades con las potestades estatales de regulación, evaluación y aseguramiento de la calidad.

8.1. Primeras normas de organización universitaria

La primera etapa de la legislación universitaria paraguaya estuvo vinculada directamente con la creación y organización de la Universidad Nacional de Asunción.

La Ley de Enseñanza Secundaria y Superior del **24 de septiembre de 1889** creó la Universidad Nacional y estableció las bases de la enseñanza universitaria paraguaya. El Decreto del 30 de septiembre del mismo año dispuso su inauguración oficial para el 1 de marzo de 1890, inicialmente con las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales, Medicina y Ramas Anexas y Matemáticas, aunque esta última no llegó entonces a materializarse (Universidad Nacional de Asunción, 2022).

El modelo original reflejaba una considerable participación estatal. El primer rector interino, Ramón Zubizarreta y Zulueta, fue designado mediante Decreto del Poder Ejecutivo. Las sucesivas autoridades de los primeros años muestran igualmente una universidad estrechamente vinculada con las estructuras gubernamentales (Universidad Nacional de Asunción, 2022).

Durante esta etapa no existía todavía un sistema universitario en sentido contemporáneo. La legislación estaba orientada fundamentalmente a organizar una institución concreta y sus facultades.

La década de 1920 produjo transformaciones relevantes. La recepción de las ideas reformistas latinoamericanas introdujo demandas relativas a autonomía, participación estudiantil y democratización del gobierno universitario.

Las reformas de 1926 constituyeron un primer avance en esa dirección y posteriormente la **Ley N.º 1048 del 25 de junio de 1929** reorganizó el régimen universitario. La legislación de 1929 adquirió particular importancia porque incorporó una concepción institucional más desarrollada de la Universidad y estableció mecanismos de gobierno que reflejaban parcialmente las transformaciones impulsadas durante el movimiento reformista.

El Digesto Legislativo paraguayo identifica expresamente la Ley N.º 1048 de 1929 entre los antecedentes posteriormente modificados por la legislación universitaria. Esta identificación permite diferenciarla de otras leyes que, en períodos posteriores, utilizaron nuevamente numeraciones coincidentes.

Las primeras normas muestran, por tanto, una evolución desde una institución fuertemente organizada por el poder estatal hacia la progresiva incorporación de espacios de gobierno universitario.

Esta trayectoria fue interrumpida por la intervención de la Universidad iniciada en 1940. Como se desarrolló anteriormente, la prolongación de aquel régimen demostró la vulnerabilidad de la autonomía cuando su protección dependía esencialmente de normas de rango legislativo y de las condiciones políticas existentes.

8.2. Evolución del régimen jurídico de la Universidad Nacional de Asunción

La Universidad Nacional de Asunción constituye el principal laboratorio histórico para estudiar la evolución jurídica de la autonomía universitaria paraguaya. Durante décadas fue la única universidad del país y su régimen jurídico refleja las diferentes concepciones que el Estado paraguayo adoptó respecto del autogobierno universitario.

Después de la prolongada intervención iniciada en 1940, la **Ley N.º 356 del 9 de julio de 1956** estableció una nueva Carta Orgánica de la Universidad Nacional.

La norma calificó expresamente a la UNA como entidad autónoma de derecho público con personería jurídica. También estableció que su autonomía no tendría otras limitaciones que las determinadas por la propia ley.

Esta formulación representó un avance respecto del prolongado régimen de intervención. La Universidad recuperaba formalmente una organización institucional propia y disponía de órganos de gobierno universitario.

Sin embargo, la autonomía reconocida presentaba límites importantes. El rector era nombrado por el Poder Ejecutivo a partir de una terna propuesta por el Consejo Superior Universitario. El Ministro de Educación y Culto poseía participación institucional en el Consejo y la propia ley regulaba la posibilidad de intervención de la Universidad por el Poder Ejecutivo bajo determinadas condiciones.

La Carta Orgánica de 1956 refleja así una concepción de autonomía compatible con una presencia considerable del poder gubernamental.

Décadas después, la **Ley N.º 1291/1987** modificó, amplió y derogó diferentes disposiciones de la Ley N.º 356 y estableció una nueva Carta Orgánica para la Universidad Nacional de Asunción. La Universidad continuó siendo definida como entidad autónoma de derecho público y se mantuvieron importantes aspectos de su estructura institucional.

Sin embargo, la designación del rector continuaba dependiendo del Poder Ejecutivo a partir de una terna presentada por el Consejo Superior Universitario. La autonomía formal coexistía nuevamente con mecanismos de participación externa en la determinación de la máxima autoridad universitaria.

La **Ley N.º 1309/1988** introdujo nuevas modificaciones a la Carta Orgánica poco antes del cambio político de 1989.

La transición democrática transformó gradualmente este modelo. La Constitución de 1992 estableció un nuevo marco jurídico y la legislación universitaria posterior reconoció la elección democrática de autoridades como una de las manifestaciones de la autonomía.

La evolución del régimen jurídico de la UNA demuestra así el desplazamiento progresivo desde un modelo en el que el Poder Ejecutivo conservaba participación directa en la designación de autoridades hacia otro en el que el gobierno universitario se integra dentro del ámbito constitucionalmente protegido de la propia institución.

La experiencia de la Universidad Nacional resulta especialmente significativa porque permite comprobar que el concepto de autonomía no permaneció invariable. Su contenido jurídico fue ampliándose conforme evolucionaron el sistema político y la legislación universitaria.

8.3. Aparición y desarrollo de las universidades privadas

La creación de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción en **1960** modificó una característica fundamental del sistema paraguayo de educación superior. La Universidad Nacional dejó de constituir la única institución universitaria del país y comenzó una etapa de coexistencia entre universidades de distinta naturaleza jurídica.

La aparición de universidades privadas obligó progresivamente a distinguir entre dos cuestiones que durante la etapa anterior habían estado prácticamente superpuestas: el régimen particular de la Universidad Nacional y el régimen general aplicable a las universidades paraguayas.

Esta distinción adquirió especial relevancia con la **Ley N.º 828/1980, De Universidades**, que estableció normas generales aplicables al funcionamiento universitario.

La ley definió a las universidades como entidades autónomas de investigación, estudios superiores y formación profesional. Reconoció competencias para formular y aplicar planes de enseñanza e investigación, administrar patrimonio, elegir autoridades, designar personal, expedir títulos y organizar la propia estructura.

Al mismo tiempo, creó mecanismos generales de coordinación y supervisión. El Consejo de Universidades ocupó una posición central dentro de aquel sistema y el Ministro de Educación y Culto desempeñaba funciones relevantes en su organización.

La legislación de 1980 refleja así el surgimiento de un problema que se volverá cada vez más importante: cuando existen varias universidades, el Estado debe determinar reglas generales para el funcionamiento del sistema sin eliminar el ámbito propio de decisión de cada institución.

Después de 1989 se produjo una expansión mucho más intensa de la educación universitaria privada. Durante los primeros años de la transición fueron creadas numerosas universidades mediante actos legislativos y decretos dictados bajo el régimen entonces vigente.

Esta expansión amplió considerablemente las posibilidades de acceso a la educación superior, pero generó también nuevos desafíos relacionados con la calidad, la infraestructura, la suficiencia del plantel docente, la proliferación de carreras y la expansión territorial mediante filiales.

El crecimiento del sector privado modificó, por tanto, el significado práctico de la regulación universitaria. El Estado ya no debía relacionarse con una o dos instituciones, sino construir progresivamente mecanismos capaces de ordenar un sistema diversificado y en expansión.

8.4. Transformaciones normativas posteriores a 1989

La transición democrática iniciada en 1989 produjo una transformación profunda del marco jurídico universitario.

El primer cambio estructural fue la Constitución de 1992. Su artículo 79 estableció que las universidades son autónomas, reconoció su capacidad para establecer estatutos y formas de gobierno y elaborar planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional, y garantizó las libertades de enseñanza y de cátedra (Constitución de la República del Paraguay, 1992).

Sobre este nuevo fundamento constitucional fue promulgada la **Ley N.º 136/1993, De Universidades**.

Esta ley representó una modificación sustancial respecto del régimen anterior. Su artículo 5.º desarrolló el contenido de la autonomía reconociendo a las universidades libertad para fijar objetivos y metas, elaborar planes y programas de estudios e investigación, desarrollar servicios a la colectividad, elegir democráticamente sus autoridades, nombrar profesores, administrar fondos y relacionarse con instituciones similares (Ley N.º 136, 1993).

La elección democrática de autoridades resulta particularmente significativa cuando se compara con los modelos anteriores en los que el Poder Ejecutivo participaba en la designación del rector de la Universidad Nacional.

La Ley N.º 136 creó también un Consejo de Universidades integrado fundamentalmente por representantes del propio sector universitario. Este órgano intervenía en determinados procesos relacionados con la creación de universidades y carreras.

El sistema fue modificado posteriormente mediante la **Ley N.º 2529/2006**. Entre otras modificaciones, eliminó del artículo 5.º de la Ley N.º 136 la exigencia de aprobación previa del Consejo de Universidades para la creación de unidades académicas o carreras por las universidades.

Esta modificación amplió la capacidad institucional de las universidades para crear carreras en ejercicio de su autonomía. Sin embargo, la expansión posterior del sistema demostraría la necesidad de establecer nuevamente procedimientos públicos de habilitación, aunque bajo una estructura institucional diferente.

Paralelamente se desarrollaron mecanismos de evaluación de la calidad. La creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en 2003 introdujo una nueva dimensión en el sistema: la evaluación externa y acreditación académica.

El período posterior a 1989 muestra así dos movimientos simultáneos. Por una parte, se fortaleció la autonomía universitaria como consecuencia de la democratización y de su reconocimiento constitucional. Por otra, la expansión del sistema generó progresivamente nuevas formas de regulación y aseguramiento de la calidad.

Esta doble evolución desembocaría en la Ley N.º 4995/2013.

8.5. La Ley General de Educación y la educación superior

La **Ley N.º 1264/1998, General de Educación**, constituye otro componente importante del desarrollo legislativo posterior a la Constitución de 1992.

Su artículo 8.º reproduce y desarrolla el principio constitucional al establecer que las universidades son autónomas y que estas y los institutos superiores establecerán sus propios estatutos y formas de gobierno y elaborarán sus planes y programas de acuerdo con la política educativa y con los planes de desarrollo nacional (Ley N.º 1264, 1998).

La disposición agrega un elemento relevante: establece la coordinación obligatoria de los planes y programas de las universidades e institutos superiores dentro de un único sistema educativo nacional.

Esta formulación confirma que la autonomía universitaria no fue concebida legislativamente como aislamiento institucional. Las universidades forman parte del sistema nacional de educación y su actividad debe articularse con las políticas generales del sector.

Los artículos 47 a 53 regulan específicamente la educación superior. El artículo 47 establece que esta se ordenará mediante una ley de educación superior y se desarrollará a través de universidades, institutos superiores y otras instituciones de formación profesional del tercer nivel.

El artículo 48 caracteriza a las universidades como instituciones que abarcan una multiplicidad de áreas específicas del saber y cumplen funciones de investigación, enseñanza, formación, capacitación profesional y servicio a la comunidad.

La Ley General de Educación construyó así una estructura que posteriormente sería desarrollada por legislación especializada.

Existe una cuestión jurídica especialmente importante. La Ley N.º 1264 no pretendió regular exhaustivamente las universidades. Reconoció su pertenencia al sistema educativo nacional y remitió el ordenamiento específico de la educación superior a una ley especial.

Durante aproximadamente quince años, esta previsión coexistió con la Ley N.º 136/1993 y otras disposiciones sectoriales. La aprobación de la Ley N.º 4995/2013 proporcionaría finalmente una regulación integral específicamente destinada a la educación superior.

8.6. La Ley N.º 4995/2013 de Educación Superior

La **Ley N.º 4995/2013, De Educación Superior**, constituye uno de los principales hitos del régimen contemporáneo de la educación superior paraguaya.

Su objeto consiste en regular la educación superior como parte integrante del sistema educativo nacional, establecer los tipos de instituciones que lo conforman y determinar mecanismos destinados a asegurar la calidad y pertinencia de los servicios educativos.

La ley configura un sistema compuesto por universidades, institutos superiores e institutos de formación profesional del tercer nivel y establece organismos encargados de coordinar, regular y evaluar diferentes aspectos de su funcionamiento.

Una de sus innovaciones institucionales más importantes fue la creación del **Consejo Nacional de Educación Superior, CONES**, como órgano responsable de proponer y coordinar políticas y programas para el desarrollo de la educación superior.

La ley mantuvo expresamente el principio de autonomía universitaria.

El artículo 33 desarrolla su contenido mediante una enumeración considerablemente más precisa que las legislaciones anteriores. Entre las facultades reconocidas se encuentran ejercer las libertades de enseñanza y cátedra, habilitar carreras y programas conforme a los requisitos legales, formular planes de estudio, investigación y extensión, otorgar títulos, establecer equivalencias, organizar la estructura académica y administrativa, elegir autoridades y administrar los bienes y recursos institucionales (Ley N.º 4995, 2013).

Esta enumeración permite observar la evolución jurídica del concepto. La autonomía ya no aparece únicamente como declaración general, sino como un conjunto de competencias institucionales concretas.

Sin embargo, el mismo artículo evidencia que determinadas competencias se encuentran sometidas a condiciones establecidas por la legislación. La habilitación de carreras y programas, por ejemplo, debe cumplir los requisitos legales y requiere la intervención previa del Consejo Nacional de Educación Superior.

El artículo 32 establece que la apertura de una filial o de nuevas carreras y programas de postgrado debe ser autorizada por el CONES.

Esta regulación introduce una cuestión central para el derecho universitario paraguayo contemporáneo. La universidad posee autonomía académica para desarrollar sus proyectos institucionales, pero el ejercicio de determinadas competencias produce efectos que trascienden la esfera interna de la institución y se encuentra sujeto a mecanismos públicos de habilitación.

La Ley N.º 4995 establece también reglas relativas a información, registros, financiamiento, intervención y aseguramiento de la calidad. El sistema resultante es considerablemente más complejo que el existente durante la mayor parte del siglo XX.

La autonomía continúa siendo uno de sus principios estructurales, pero opera dentro de un sistema regulado en el que existen responsabilidades diferenciadas entre las propias universidades, el CONES, la ANEAES y otras instituciones estatales.

8.7. Creación y evolución de los organismos de regulación y aseguramiento de la calidad

El crecimiento del sistema universitario paraguayo generó la necesidad de desarrollar instituciones especializadas capaces de cumplir funciones que anteriormente se encontraban dispersas o eran realizadas mediante estructuras de coordinación universitaria.

Uno de los antecedentes fue el Consejo de Universidades establecido por la legislación anterior. Su configuración experimentó diferentes modificaciones y durante la vigencia de la Ley N.º 136/1993 estuvo integrado principalmente por representantes del sistema universitario.

Una transformación fundamental se produjo con la **Ley N.º 2072/2003**, que creó la **Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, ANEAES**.

La Agencia fue concebida como organismo encargado de evaluar y acreditar la calidad académica de las instituciones de educación superior, sus carreras y programas. Su creación incorporó formalmente al sistema paraguayo mecanismos especializados de aseguramiento externo de la calidad.

La evaluación y la acreditación introdujeron una lógica diferente de la regulación administrativa tradicional. No se trataba simplemente de autorizar jurídicamente la existencia de una institución, sino de examinar mediante criterios técnicos las condiciones en que se desarrollaban sus actividades académicas.

A partir de 2009, la ANEAES comenzó a implementar procesos de evaluación y acreditación de carreras de grado mediante el Modelo Nacional y participó también en el sistema regional ARCU-SUR. Posteriormente, la Ley N.º 4995/2013 amplió sus responsabilidades y se desarrollaron procesos aplicables a programas de postgrado y evaluación institucional (ANEAES, 2022).

La Ley N.º 4995 consolidó institucionalmente la distinción entre **regulación y evaluación de la calidad**.

El CONES cumple principalmente funciones relacionadas con la regulación, coordinación y desarrollo del sistema de educación superior. La ANEAES, en cambio, constituye el organismo técnico especializado en evaluación y acreditación.

El artículo 82 de la Ley N.º 4995 define a la ANEAES como organismo técnico encargado de evaluar y acreditar la calidad académica de las instituciones de educación superior y le reconoce autonomía académica, administrativa y financiera.

La diferenciación funcional resulta jurídicamente importante. Habilitar una institución o una carrera y acreditar su calidad no constituyen necesariamente el mismo acto. La habilitación se relaciona con el cumplimiento de requisitos jurídicos y académicos necesarios para iniciar o mantener determinadas actividades; la acreditación supone un proceso de evaluación respecto del cumplimiento de criterios de calidad establecidos mediante los mecanismos correspondientes.

El desarrollo de estos organismos refleja la transformación del papel estatal. El Estado dejó de actuar exclusivamente mediante la intervención directa sobre las universidades y comenzó a desarrollar mecanismos especializados de regulación y evaluación.

Esta evolución representa una modificación profunda respecto del modelo histórico examinado en capítulos anteriores. El problema contemporáneo ya no se plantea principalmente como enfrentamiento entre universidad y Poder Ejecutivo, sino como delimitación de competencias entre instituciones universitarias autónomas y organismos públicos especializados.

8.8. Autonomía universitaria frente a regulación, evaluación y acreditación

La relación entre autonomía universitaria, regulación estatal y aseguramiento de la calidad constituye uno de los problemas centrales del derecho de la educación superior contemporáneo.

Una interpretación absoluta de la autonomía podría llevar a sostener que cualquier mecanismo externo de autorización, evaluación o acreditación representa una interferencia incompatible con el autogobierno universitario. Sin embargo, esta interpretación no se corresponde con la estructura constitucional y legislativa paraguaya.

El artículo 79 de la Constitución reconoce autonomía a las universidades, pero simultáneamente establece que sus planes de estudio deben elaborarse de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. La misma Constitución dispone que las universidades públicas y privadas serán creadas por ley.

La Ley General de Educación confirma esta integración al establecer que las universidades forman parte del sistema nacional de educación y que debe existir coordinación dentro de dicho sistema.

La Ley N.º 4995 profundiza este modelo. Reconoce expresamente la autonomía y enumera sus principales manifestaciones, pero establece simultáneamente mecanismos de habilitación, regulación, información, evaluación y acreditación.

La cuestión jurídica fundamental no consiste entonces en determinar si puede existir regulación estatal. La propia Constitución permite concluir que autonomía y regulación pueden coexistir.

El problema consiste en establecer **hasta dónde puede alcanzar legítimamente esa regulación sin sustituir las decisiones que pertenecen al ámbito constitucionalmente protegido de la universidad.**

Esta distinción requiere separar diferentes tipos de actuación estatal.

La determinación de requisitos mínimos para habilitar una carrera puede justificarse en la necesidad de proteger a estudiantes y a la sociedad frente a ofertas educativas que carezcan de condiciones académicas suficientes. La evaluación de la calidad puede igualmente perseguir una finalidad pública legítima mediante criterios técnicos previamente establecidos.

Sin embargo, esos mecanismos podrían entrar en tensión con la autonomía si fueran utilizados para sustituir arbitrariamente decisiones académicas propias de la universidad, imponer orientaciones ideológicas, determinar indebidamente el contenido científico de la enseñanza o interferir sin fundamento suficiente en la elección de autoridades y en el gobierno interno.

El criterio decisivo no puede ser, por tanto, la simple existencia de regulación, sino su **finalidad, fundamento legal, proporcionalidad y relación con las competencias constitucionalmente protegidas**.

La evaluación y acreditación presentan características particulares. La ANEAES no sustituye ordinariamente a las autoridades universitarias en la administración de las instituciones. Su función consiste fundamentalmente en verificar y certificar el cumplimiento de criterios de calidad mediante procedimientos técnicos.

La Ley N.º 4995 atribuye consecuencias relevantes a la acreditación. El artículo 82 la vincula con el acceso a determinados fondos públicos, becas estatales, concursos, licitaciones y prestaciones de servicios al Estado y establece requisitos particulares para carreras reguladas.

Estas consecuencias demuestran que la evaluación de la calidad ya no constituye una actividad meramente informativa. Forma parte de la estructura jurídica del sistema de educación superior.

Surge entonces una responsabilidad compartida. Las universidades poseen autonomía para organizar y desarrollar sus actividades académicas, pero deben demostrar que esas actividades satisfacen condiciones de calidad cuando el ordenamiento establece legítimamente procesos de evaluación.

La autonomía tampoco excluye la rendición de cuentas. En las universidades públicas esta cuestión adquiere una dimensión adicional porque administran recursos estatales y se encuentran sujetas a los mecanismos constitucionales y legales de control correspondientes.

Debe distinguirse nuevamente entre **control sobre la legalidad y utilización de recursos públicos** e **interferencia en decisiones propiamente académicas**. La autonomía no puede impedir el primer tipo de control, pero sí puede funcionar como límite frente a actuaciones que pretendan trasladar a organismos externos competencias académicas o institucionales que constitucionalmente corresponden a la universidad.

Esta distinción permite superar dos interpretaciones extremas. La primera concibe la autonomía como independencia absoluta frente al Estado. La segunda la reduce a una declaración formal que puede ser limitada ilimitadamente por cualquier norma regulatoria.

Ninguna de estas posiciones refleja adecuadamente el modelo paraguayo.

La evolución legislativa demuestra más bien la construcción progresiva de un sistema basado en un **equilibrio entre autogobierno universitario y responsabilidad pública**.

La universidad decide sobre aspectos esenciales de su organización académica e institucional; el Estado establece el marco general del sistema y protege intereses públicos relacionados con calidad, validez de títulos, utilización de recursos y derechos de los estudiantes; y los organismos especializados ejercen funciones de regulación y evaluación dentro de las competencias atribuidas legalmente.

Desde esta perspectiva, la evolución legislativa paraguaya puede dividirse en varias grandes etapas. La primera estuvo centrada en la creación y organización de la Universidad Nacional. La segunda incorporó progresivamente mecanismos de autogobierno y autonomía. La tercera estuvo marcada por legislaciones que reconocían autonomía dentro de un sistema político caracterizado por importantes mecanismos de intervención estatal. La cuarta comenzó con la transición democrática y la constitucionalización de 1992.

La quinta corresponde a la construcción contemporánea de un sistema de educación superior en el que autonomía, regulación y aseguramiento de la calidad deben coexistir.

La Ley N.º 4995/2013 representa actualmente una pieza fundamental de esta última etapa. Su importancia histórica reside en haber sistematizado gran parte de las relaciones institucionales surgidas durante las décadas anteriores y en haber establecido un marco en el que la autonomía universitaria se encuentra expresamente reconocida, pero articulada con mecanismos públicos de regulación y calidad.

La evolución legislativa permite así comprender que el desafío contemporáneo de la autonomía universitaria paraguaya ya no consiste solamente en proteger a las universidades frente a formas directas de intervención política como las experimentadas durante otros períodos históricos.

El desafío actual consiste en determinar jurídicamente **cuál es el espacio constitucional propio de la universidad dentro de un sistema legítimamente regulado por el Estado.**

Esta cuestión conduce necesariamente a una comprensión más precisa de las distintas dimensiones de la autonomía: académica, normativa, administrativa, económica, financiera y de gobierno. También obliga a examinar su relación con responsabilidad institucional, rendición de cuentas, evaluación y calidad.

Sobre estas bases puede abordarse la etapa siguiente del estudio: la transformación de la autonomía desde una reivindicación histórica y una garantía constitucional hacia un concepto jurídico contemporáneo que debe funcionar dentro de sistemas complejos de educación superior.

9. De la autonomía histórica a la autonomía universitaria contemporánea

La evolución histórica desarrollada a lo largo de este estudio permite comprobar que la autonomía universitaria no constituye un concepto estático ni posee un significado idéntico en todos los períodos históricos. Sus contenidos se fueron modificando conforme cambiaron la universidad, el Estado y las relaciones entre educación superior y sociedad.

Las primeras universidades europeas construyeron espacios de autogobierno mediante privilegios corporativos que les permitían regular aspectos de su organización interna y proteger a sus integrantes frente a determinados poderes externos. Con el surgimiento del Estado moderno, la autonomía comenzó a definirse progresivamente en relación con la capacidad del poder público para organizar y controlar las instituciones educativas. El desarrollo de la universidad moderna incorporó, además, la libertad científica y académica como fundamentos de la actividad universitaria.

En América Latina, la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918 añadió componentes particulares. La autonomía comenzó a relacionarse estrechamente con democratización institucional, cogobierno, libertad de cátedra, concursos docentes, extensión universitaria y función social. La universidad autónoma debía poseer capacidad de gobernarse, pero ese autogobierno debía responder también a una concepción participativa y social de la institución.

La experiencia paraguaya incorporó estas diferentes dimensiones dentro de un proceso histórico marcado por períodos de reconocimiento, intervención y restricción. Las reformas universitarias de la década de 1920, la intervención iniciada en 1940, las cartas

orgánicas posteriores, el régimen autoritario y la transición democrática demostraron que la autonomía formalmente reconocida no siempre coincidía con las posibilidades reales de autogobierno.

La Constitución Nacional de 1992 modificó sustancialmente esta situación al declarar directamente que las universidades son autónomas y reconocerles facultades para establecer estatutos y formas de gobierno y elaborar sus planes de estudio. La legislación posterior desarrolló progresivamente otras dimensiones de esa autonomía.

El concepto contemporáneo debe comprenderse, por tanto, como una institución jurídica compleja integrada por diferentes competencias y garantías relacionadas entre sí. No existe una única manifestación de autonomía. Pueden distinguirse dimensiones académicas, administrativas, normativas, económicas, financieras y de gobierno.

Esta concepción multidimensional encuentra respaldo también en el derecho y la política universitaria comparados. La European University Association clasifica la autonomía institucional en cuatro grandes dimensiones: organizacional, financiera, de personal y académica. La UNESCO, por su parte, la define como el grado de autogobierno necesario para que las instituciones de educación superior adopten decisiones eficaces respecto de sus actividades académicas, normas, administración y actividades relacionadas, dentro de sistemas legítimos de control público (Bennetot Pruvot et al., 2023; UNESCO, 1997).

La autonomía universitaria contemporánea puede entenderse así como **la capacidad jurídicamente protegida de las universidades para adoptar decisiones fundamentales sobre su organización, gobierno, actividad académica, normativa interna, administración y recursos, dentro del orden constitucional y legal y sin interferencias externas que sustituyan ilegítimamente las decisiones propias de la comunidad universitaria.**

Esta definición permite distinguir autonomía de independencia absoluta. La universidad autónoma continúa formando parte del ordenamiento jurídico, se encuentra sometida a la Constitución y a las leyes y debe responder por el ejercicio de sus competencias. La cuestión fundamental consiste en determinar cuáles decisiones pertenecen legítimamente al ámbito universitario y cuáles corresponden al Estado en ejercicio de sus competencias constitucionales.

9.1. Evolución del concepto de autonomía universitaria

La evolución histórica del concepto puede ser comprendida como una progresiva ampliación y transformación de su contenido.

En su origen medieval, la autonomía se encontraba relacionada principalmente con privilegios corporativos. Las universidades podían disponer de normas internas, autoridades y jurisdicciones particulares. Su posición dependía de privilegios otorgados o reconocidos por autoridades civiles o eclesiásticas.

La formación del Estado moderno alteró esta relación. La educación comenzó a adquirir creciente importancia pública y las universidades fueron incorporadas progresivamente a sistemas nacionales. La autonomía dejó entonces de depender exclusivamente de privilegios históricos y comenzó a plantearse como delimitación de competencias entre institución universitaria y Estado.

El modelo humboldtiano añadió un fundamento académico particularmente importante. La libertad de enseñar y aprender y la relación entre docencia e investigación fortalecie-

ron la idea de que determinadas actividades universitarias requieren protección frente a interferencias externas.

Córdoba introdujo posteriormente una dimensión democrática y social. Autonomía y autogobierno comenzaron a relacionarse con participación estudiantil, renovación académica y compromiso social.

Durante el siglo XX, la expansión de la educación superior transformó nuevamente el problema. Las universidades pasaron a administrar presupuestos mayores, incorporar numerosos estudiantes y trabajadores, desarrollar investigaciones financiadas públicamente y desempeñar funciones cada vez más importantes para el desarrollo económico y social.

La autonomía contemporánea debe responder a esta nueva complejidad.

La Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior de 1997 ofrece una definición especialmente relevante. Su párrafo 17 concibe la autonomía como el grado de autogobierno necesario para que las instituciones puedan adoptar decisiones eficaces sobre sus actividades académicas, normas y administración, respetando los sistemas de control público, especialmente cuando existe financiación estatal (UNESCO, 1997).

La misma Recomendación establece que la autonomía constituye la forma institucional de la libertad académica y considera el autogobierno, la colegialidad y una dirección académica apropiada como elementos esenciales de una verdadera autonomía.

Esta formulación permite comprender que la autonomía contemporánea posee una función instrumental. No se reconoce simplemente para beneficiar a una institución como organización, sino para crear condiciones adecuadas para enseñanza, investigación, extensión y libertad académica.

En Paraguay, esta evolución encuentra su fundamento constitucional principal en el artículo 79 de la Constitución Nacional. La norma declara autónomas a las universidades y reconoce competencias vinculadas con estatutos, formas de gobierno y planes de estudio.

La Ley N.º 4995/2013 desarrolla posteriormente ese principio mediante una enumeración más amplia de competencias institucionales.

La evolución puede sintetizarse, por tanto, como el tránsito desde una autonomía basada históricamente en privilegios hacia una autonomía entendida actualmente como **garantía jurídica funcional de la actividad universitaria**.

9.2. Autonomía académica

La autonomía académica constituye probablemente la dimensión más directamente relacionada con la naturaleza de la universidad.

Comprende la capacidad institucional para adoptar decisiones relativas a enseñanza, investigación, extensión, programas académicos, organización curricular y otras cuestiones directamente relacionadas con la producción y transmisión del conocimiento.

La Constitución paraguaya proporciona un fundamento expreso a esta dimensión. El artículo 79 reconoce a las universidades la facultad de elaborar sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional y garantiza simultáneamente las libertades de enseñanza y de cátedra.

La Ley N.º 4995/2013 desarrolla estas facultades al reconocer a las universidades competencias para ejercer la libertad de enseñanza y cátedra, formular planes y programas de estudio, investigación y extensión, establecer el régimen de admisión, permanencia y promoción de estudiantes dentro del marco legal y otorgar títulos correspondientes a las carreras y programas habilitados.

La autonomía académica no debe confundirse con libertad de cátedra. La primera corresponde principalmente a la institución; la segunda protege el ejercicio académico de quienes desarrollan actividades docentes.

Ambas se encuentran estrechamente relacionadas. Una universidad sometida a imposiciones externas indebidas sobre contenidos científicos puede tener dificultades para proteger la libertad académica de sus profesores e investigadores. Del mismo modo, la autonomía institucional no puede utilizarse legítimamente para suprimir dentro de la propia universidad las libertades académicas que contribuye a proteger.

La autonomía académica tampoco significa inexistencia de estándares externos. El Estado puede establecer requisitos relacionados con títulos habilitantes, calidad académica o ejercicio de determinadas profesiones cuando exista fundamento constitucional y legal.

La cuestión consiste en evitar que esos mecanismos sustituyan indebidamente el juicio académico de la universidad.

Puede sostenerse entonces que existe autonomía académica cuando la institución conserva capacidad sustancial para determinar el contenido y organización de su actividad académica dentro del marco jurídico general y sin imposiciones externas que desnaturalicen sus funciones de enseñanza, investigación y extensión.

9.3. Autonomía administrativa

La autonomía administrativa se refiere a la capacidad de la universidad para organizar y gestionar los medios necesarios para cumplir sus funciones.

Comprende decisiones relacionadas con estructuras administrativas, organización de servicios, gestión institucional, distribución interna de responsabilidades y administración de los recursos humanos y materiales disponibles.

Esta dimensión posee una función instrumental respecto de la autonomía académica. Una institución difícilmente puede desarrollar libremente sus programas académicos si carece completamente de capacidad para organizar los recursos administrativos necesarios para ejecutarlos.

La autonomía administrativa tampoco significa ausencia de derecho administrativo en las universidades públicas. La naturaleza pública de una institución puede determinar la aplicación de reglas relativas a contratación, empleo público, transparencia, presupuesto, control financiero y responsabilidad de los funcionarios.

La cuestión consiste nuevamente en determinar hasta qué punto esas reglas generales resultan compatibles con las necesidades específicas de una institución universitaria autónoma.

La administración universitaria debe disponer de suficiente flexibilidad para responder a necesidades académicas, científicas y tecnológicas que no siempre coinciden con los procedimientos de otras dependencias estatales.

Desde esta perspectiva, la autonomía administrativa puede definirse como la capacidad institucional para organizar y gestionar los medios humanos, técnicos y materiales necesarios para desarrollar las funciones universitarias, respetando las obligaciones generales derivadas del ordenamiento jurídico.

9.4. Autonomía normativa

La autonomía normativa encuentra uno de sus fundamentos más claros en el artículo 79 de la Constitución paraguaya, que reconoce expresamente a las universidades la facultad de establecer sus estatutos.

La potestad estatutaria constituye una manifestación fundamental del autogobierno. Permite que la universidad determine mediante normas propias aspectos esenciales de su organización institucional.

Esta capacidad puede extenderse, dentro del marco legal correspondiente, a reglamentos académicos, electorales, administrativos, disciplinarios, de investigación, extensión y otras disposiciones necesarias para el funcionamiento institucional.

La autonomía normativa no equivale a potestad legislativa soberana. Las normas universitarias ocupan una posición determinada dentro del ordenamiento jurídico y deben respetar la Constitución y las leyes.

Existe, por tanto, una relación jerárquica. La universidad puede regular sus asuntos internos, pero no puede mediante estatutos o reglamentos desconocer derechos constitucionales, modificar disposiciones legales imperativas o atribuirse competencias que el ordenamiento reserva a otros órganos.

Al mismo tiempo, el reconocimiento constitucional de la potestad estatutaria produce efectos respecto del legislador y de la administración pública. Si la Constitución reserva a las universidades la determinación de sus estatutos y formas de gobierno, la regulación externa no debería alcanzar un nivel de detalle que vacíe materialmente esa capacidad.

El problema jurídico consiste en encontrar el punto de equilibrio entre legislación general y autorregulación universitaria.

La autonomía normativa puede comprenderse así como una **potestad de autorregulación institucional subordinada a la Constitución y a la ley, pero protegida frente a regulaciones externas que sustituyan injustificadamente las decisiones que corresponden a la propia universidad.**

9.5. Autonomía económica y financiera

La autonomía económica y financiera constituye una de las dimensiones más complejas, especialmente en las universidades públicas.

La actividad universitaria requiere recursos. Docencia, investigación, extensión, infraestructura, bibliotecas, laboratorios, tecnología y formación de personal dependen de una base económica suficiente.

La autonomía financiera se relaciona con la capacidad institucional para administrar recursos, formular prioridades presupuestarias y decidir sobre la utilización de fondos dentro del marco jurídico correspondiente.

La European University Association considera esta dimensión uno de los componentes principales de la autonomía y analiza aspectos como capacidad para administrar recursos, conservar excedentes, obtener determinados ingresos, gestionar bienes y adoptar ciertas decisiones financieras (Bennetot Pruvot et al., 2023).

En Paraguay, la Ley N.º 4995/2013 reconoce entre las atribuciones derivadas de la autonomía universitaria la administración de bienes y recursos conforme a estatutos y legislación vigente.

En las universidades públicas aparece una particularidad fundamental: autonomía financiera no significa independencia respecto del presupuesto público.

Los recursos estatales continúan sometidos a las normas presupuestarias, financieras y de control correspondientes. La universidad no puede invocar autonomía para sustraer fondos públicos de los mecanismos constitucionales de fiscalización.

Debe distinguirse, por tanto, entre **autonomía para administrar recursos e inmunidad frente al control financiero**.

La primera constituye una manifestación del autogobierno universitario. La segunda no forma parte necesariamente de la autonomía.

Existe además otra dimensión del problema. Una universidad formalmente autónoma puede encontrar limitada su capacidad real de decisión cuando carece de recursos suficientes para ejercer sus competencias.

La autonomía financiera posee así una dimensión jurídica y otra material. El ordenamiento puede reconocer capacidad de administración, pero la efectividad del autogobierno depende también de que existan medios razonables para desarrollar las funciones institucionales.

9.6. Autogobierno universitario

El autogobierno constituye una de las expresiones institucionales más importantes de la autonomía.

La UNESCO considera el autogobierno, la colegialidad y una dirección académica apropiada elementos esenciales de una verdadera autonomía institucional (UNESCO, 1997).

En Paraguay, el fundamento constitucional aparece nuevamente en el artículo 79, que atribuye a las universidades la capacidad de establecer sus formas de gobierno.

La evolución histórica demuestra la importancia de esta disposición. Durante diferentes períodos, el Poder Ejecutivo paraguayo participó directamente en la designación de autoridades universitarias e incluso asumió el gobierno institucional mediante intervenciones.

La Constitución de 1992 modifica esta lógica al colocar las formas de gobierno dentro del ámbito de decisión de las propias universidades.

El autogobierno comprende la organización de autoridades, órganos colegiados, procedimientos electorales y mecanismos de representación previstos por los respectivos estatutos dentro del marco legal.

No existe necesariamente un único modelo constitucionalmente obligatorio de gobierno universitario. La autonomía permite que diferentes instituciones adopten estructuras adecuadas a sus características, siempre que respeten las normas superiores aplicables.

La tradición reformista latinoamericana incorporó además el principio de participación de diferentes estamentos universitarios. En Paraguay, la legislación posterior a la Constitución desarrolló mecanismos de elección democrática y representación institucional.

Debe distinguirse, sin embargo, autonomía de gobierno y democracia universitaria. Son conceptos relacionados pero no idénticos. Una universidad puede poseer capacidad para determinar su gobierno y optar dentro del marco jurídico por diferentes mecanismos de representación.

El núcleo del autogobierno consiste en que las decisiones fundamentales sobre autoridades y organización institucional no sean sustituidas ordinariamente por autoridades políticas externas.

9.7. Autonomía y responsabilidad institucional

El desarrollo contemporáneo de la autonomía ha incorporado con creciente intensidad el concepto de responsabilidad institucional.

La autonomía atribuye capacidad de decisión. Esa capacidad genera, correlativamente, responsabilidad por las decisiones adoptadas.

La UNESCO establece expresamente que debe existir un equilibrio apropiado entre autonomía y rendición de cuentas. Las instituciones deben desarrollar sistemas adecuados de responsabilidad y garantía de calidad sin menoscabar la autonomía institucional ni la libertad académica (UNESCO, 1997).

Esta relación permite superar una interpretación de la autonomía centrada exclusivamente en derechos institucionales.

La universidad autónoma posee también obligaciones. Debe desarrollar adecuadamente las funciones que justifican su reconocimiento jurídico, respetar los derechos de los integrantes de la comunidad académica, administrar responsablemente sus recursos y proporcionar información suficiente sobre sus actividades.

La responsabilidad institucional posee diferentes destinatarios.

Existe responsabilidad frente a los estudiantes, quienes confían a la institución una parte importante de su formación personal y profesional. Existe responsabilidad frente al personal docente y administrativo. Existe responsabilidad frente al Estado cuando se administran recursos públicos o se ejercen funciones sujetas a regulación. Existe también responsabilidad frente a la sociedad, particularmente cuando la universidad otorga títulos que acreditan competencias profesionales.

La autonomía contemporánea debe entenderse entonces como una relación entre **capacidad de decisión y obligación de responder por las consecuencias de esas decisiones**.

Esta concepción no debilita necesariamente la autonomía. Puede contribuir a legitimarla. Una institución capaz de demostrar calidad, transparencia y responsabilidad fortalece el fundamento social de su autogobierno.

9.8. Autonomía frente al control estatal

La relación entre autonomía y control estatal constituye uno de los problemas jurídicos más delicados del sistema universitario.

La historia paraguaya demuestra que determinadas formas de control pueden transformarse en mecanismos de intervención política. Sin embargo, también demuestra que la autonomía no puede interpretarse como exclusión absoluta de toda supervisión pública.

El artículo 79 de la Constitución proporciona el punto de partida. Las universidades son autónomas, pero sus planes de estudio se elaboran de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Las universidades públicas y privadas, además, se encuentran sometidas al marco constitucional y legal.

La UNESCO reconoce igualmente que la autonomía institucional opera dentro de sistemas de control público, especialmente respecto de la financiación estatal (UNESCO, 1997).

La cuestión fundamental consiste en diferenciar **control legítimo** e **interferencia indebida**.

Son conceptualmente compatibles con la autonomía los controles destinados a verificar legalidad, utilización de fondos públicos, cumplimiento de derechos fundamentales, requisitos legalmente establecidos y estándares legítimos de calidad.

La situación cambia cuando un órgano externo pretende sustituir decisiones que pertenecen propiamente al ámbito académico o institucional sin una justificación constitucional suficiente.

Podría existir una afectación de la autonomía, por ejemplo, cuando autoridades externas intentaran imponer arbitrariamente autoridades universitarias, determinar contenidos científicos por razones ajenas a criterios académicos, modificar directamente estatutos o interferir injustificadamente en procesos internos de gobierno.

No todo control constituye entonces una vulneración y no toda decisión universitaria se encuentra protegida frente a cualquier revisión.

El análisis debe considerar la competencia ejercida, la finalidad de la intervención, su fundamento jurídico, la intensidad de la medida y su incidencia sobre el núcleo de autogobierno protegido constitucionalmente.

Este enfoque permite sustituir la oposición simplificada entre autonomía y Estado por un análisis de **delimitación constitucional de competencias**.

9.9. Autonomía, calidad y rendición de cuentas

La relación entre autonomía y calidad constituye uno de los elementos que más claramente diferencian la universidad contemporánea de sus antecedentes históricos.

La expansión de la educación superior, la multiplicación de instituciones y carreras, la movilidad académica y la importancia social de los títulos universitarios han generado una creciente demanda de mecanismos capaces de demostrar la calidad de la formación ofrecida.

La evaluación y la acreditación constituyen respuestas institucionales a esta necesidad.

En Paraguay, la creación de la ANEAES mediante la Ley N.º 2072/2003 y la posterior organización del sistema mediante la Ley N.º 4995/2013 consolidaron mecanismos externos de aseguramiento de la calidad.

Como se desarrolló en el capítulo anterior, estos procedimientos no son necesariamente incompatibles con la autonomía.

La UNESCO sostiene que los sistemas de rendición de cuentas deben ser claros, realistas, imparciales, equitativos y transparentes y que las instituciones deben desarrollar mecanismos de garantía de calidad sin menoscabar su autonomía ni la libertad académica (UNESCO, 1997).

Este criterio proporciona una orientación especialmente útil para interpretar el sistema paraguayo.

La evaluación externa resulta compatible con la autonomía cuando procura verificar condiciones de calidad mediante criterios técnicos, procedimientos transparentes y competencias previamente establecidas. Su legitimidad disminuye cuando el procedimiento se transforma en un instrumento para dirigir indebidamente decisiones académicas que corresponden a la institución.

La rendición de cuentas posee un alcance todavía mayor.

Una universidad pública debe responder por la utilización de recursos estatales. Todas las universidades deben responder por la veracidad de la información que proporcionan, el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales desarrollan carreras y la protección de los derechos de los estudiantes.

La calidad constituye, además, una responsabilidad interna. La existencia de una agencia externa de evaluación no libera a las universidades de desarrollar sus propios mecanismos de autoevaluación, planificación y mejora.

Puede establecerse entonces una relación circular entre los conceptos: **la autonomía permite decidir; la responsabilidad obliga a justificar las decisiones; la evaluación permite verificar determinados resultados; y la rendición de cuentas permite comunicar y responder por el ejercicio de las competencias institucionales.**

Esta relación constituye uno de los rasgos fundamentales de la autonomía universitaria contemporánea.

El recorrido histórico desarrollado a lo largo de este capítulo permite advertir cuánto se ha transformado el concepto. La autonomía medieval estaba relacionada con privilegios corporativos; la universidad moderna incorporó la libertad científica; Córdoba añadió democratización y función social; la experiencia paraguaya vinculó autonomía con protección frente a la intervención política; y el sistema contemporáneo incorpora además calidad, responsabilidad y rendición de cuentas.

Estas dimensiones no eliminan el núcleo histórico del concepto. Continúa existiendo una finalidad fundamental: preservar un espacio institucional suficiente para que la universidad pueda cumplir libremente sus funciones académicas.

Lo que ha cambiado es la complejidad del entorno en el cual esa libertad debe ejercerse.

La universidad contemporánea administra recursos, otorga títulos con efectos jurídicos y sociales, desarrolla investigación, participa en políticas públicas, forma profesionales y recibe recursos públicos y privados. La autonomía debe coexistir, por ello, con responsabilidades igualmente significativas.

En el ordenamiento paraguayo, el artículo 79 de la Constitución constituye el punto de referencia fundamental. La legislación puede desarrollar mecanismos de regulación, eva-

luación, acreditación y control, pero su interpretación debe preservar las competencias de autogobierno que la Constitución reconoce a las universidades.

Puede sostenerse, desde esta perspectiva, que la autonomía universitaria contemporánea se estructura sobre cuatro elementos inseparables: **libertad académica, autogobierno institucional, responsabilidad y sometimiento al orden constitucional**.

La autonomía pierde sentido cuando desaparece la capacidad real de decidir sobre asuntos universitarios fundamentales. Pero también se desnaturaliza cuando pretende convertirse en inmunidad frente a toda obligación jurídica, evaluación o responsabilidad.

El desafío contemporáneo consiste precisamente en mantener ese equilibrio.

La experiencia histórica paraguaya permite comprender por qué ese equilibrio posee especial importancia. Después de períodos en los que la intervención estatal redujo considerablemente el autogobierno universitario, la Constitución de 1992 elevó la autonomía a garantía constitucional. La expansión posterior del sistema de educación superior hizo necesario desarrollar, al mismo tiempo, instituciones de regulación y aseguramiento de la calidad.

La autonomía universitaria paraguaya puede comprenderse actualmente, por tanto, no como aislamiento frente al Estado, sino como **un espacio constitucional de decisión institucional que debe ser respetado por los poderes públicos y ejercido responsablemente por las propias universidades**.

Esta concepción representa el resultado de un prolongado proceso histórico. Desde los privilegios de las primeras corporaciones universitarias hasta los actuales sistemas de evaluación y acreditación, la autonomía ha cambiado sus formas, fundamentos y alcances. Sin embargo, ha conservado una finalidad esencial: crear las condiciones institucionales necesarias para que la universidad pueda enseñar, investigar, producir conocimiento, formar profesionales y relacionarse críticamente con la sociedad sin quedar sometida a interferencias incompatibles con la naturaleza de su misión.



PARTE III

La autonomía universitaria en el Derecho Comparado

10. La autonomía universitaria en el modelo europeo continental

La tradición jurídica continental ofrece un contraste especialmente útil con el modelo paraguayo, porque comparte con él el mismo punto de partida: la autonomía universitaria concebida como estatuto legal otorgado o reconocido por el Estado, y no como libertad contractual entre partes privadas al estilo anglosajón. Dentro de esa tradición común, sin embargo, España, Alemania, Francia e Italia han desarrollado configuraciones jurídicas sensiblemente distintas, que permiten identificar variables de comparación directamente aplicables al caso paraguayo.

10.1. España: la Ley Orgánica del Sistema Universitario y la evolución de la autonomía universitaria española

El sistema universitario español atravesó en 2023 una reforma integral con la sanción de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU), que entró en vigor el 12 de abril de ese año y derogó la anterior Ley Orgánica de Universidades (Ley Orgánica 2/2023, 2023). La LOSU vincula expresamente la autonomía universitaria a un derecho fundamental: su artículo 3 establece que las universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía en virtud del derecho fundamental reconocido en el artículo 27.10 de la Constitución española, y precisa que esa autonomía comprende, entre otros elementos, el establecimiento de las líneas estratégicas institucionales (Ley Orgánica 2/2023, 2023).

Dos rasgos distinguen el modelo español del paraguayo. Primero, la autonomía se ejerce dentro de un sistema territorialmente descentralizado: la creación, modificación y supresión de facultades y escuelas corresponde a la Comunidad Autónoma respectiva, a iniciativa de la propia universidad, lo que introduce un nivel intermedio de decisión ausente en el diseño unitario paraguayo (Ley Orgánica 2/2023, 2023). Segundo, la LOSU amplió sustancialmente la participación estudiantil en el gobierno universitario —fijando un mínimo del 25% de representación en claustro y consejos, frente a la ausencia de piso mínimo en la legislación anterior— y estableció límites temporales estrictos a los mandatos de rectoría, de seis años improrrogables (La Moncloa, 2023). Este último punto ofrece un contraste directo con el debate paraguayo sobre reelección de autoridades universitarias.

10.2. Alemania: el modelo humboldtiano contemporáneo y sus transformaciones

El modelo humboldtiano, fundado con la Universidad de Berlín en 1810, definió la autonomía universitaria como autonomía administrativa e intelectual del cuerpo universitario frente a los poderes externos, condición sin la cual —sostenía Humboldt— no podía hablarse propiamente de una institución científica superior (Alves, 2019). El proyecto combinaba tres elementos: la unidad orgánica entre docencia e investigación, la libertad de cátedra y de investigación de los profesores junto con la libertad de elección de cursos por parte de los estudiantes (*Lehrfreiheit* y *Lernfreiheit*), y la búsqueda de independencia económica de la universidad respecto del Estado y de los intereses empresariales mediante fondos propios (Hoevel, 2021).

Sin embargo, la literatura especializada coincide en que ese modelo original sufrió un proceso de erosión progresiva. Ya a comienzos del siglo XX, la profesionalización y burocratización de la universidad alemana —advertida por Max Weber en su conferencia La

ciencia como vocación— disolvió la unidad entre formación integral e investigación libre que había sido el núcleo del proyecto humboldtiano, y los profesores universitarios adquirieron progresivamente la condición de funcionarios estatales sometidos a la supervisión de los Länder (Alves, 2019). Autores como Ash (2006) han llegado incluso a cuestionar si el modelo humboldtiano tal como suele describirse llegó alguna vez a implementarse plenamente en la práctica alemana (como se cita en Hoevel, 2021). Esta distancia entre el ideal fundacional y su implementación histórica constituye una advertencia metodológica relevante para el análisis comparado: la autonomía humboldtiana funciona hoy más como referente normativo —invocado, por ejemplo, en los debates franceses de 2007 (IFRAP, 2012)— que como descripción del sistema alemán contemporáneo, en el que la financiación mixta y la creciente vinculación con la industria han desplazado buena parte de la autonomía económica originalmente proyectada por Humboldt (Universidad Sí, 2016).

10.3. Francia e Italia: tradiciones de control estatal y reformas recientes de autonomía

Francia representa el extremo opuesto al modelo humboldtiano dentro de la tradición continental. El modelo napoleónico, instaurado tras la Revolución, sustituyó las antiguas universidades corporativas por las Grandes Écoles, dependientes del control centralizado del Estado y orientadas a la formación práctica de funcionarios e ingenieros (Hoevel, 2021). Esa impronta estatista se mantuvo, con matices, hasta que la Loi n.º 2007-1199, de 10 de agosto de 2007, relativa a las libertades y responsabilidades de las universidades (conocida como Loi LRU), introdujo lo que se describió como un verdadero big bang en la educación superior francesa (IFRAP, 2012). La LRU transfirió a las universidades la gestión de sus presupuestos y de su política de contrataciones, redujo los consejos de administración de sesenta a un máximo de treinta miembros, y reforzó el rol del presidente de universidad mediante elección directa del consejo (IFRAP, 2012). Significativamente, se ha señalado que el título mismo de la reforma expresa un desplazamiento del modelo francés desde su matriz napoleónica hacia una inspiración más humboldtiana, entendida como institución autónoma y responsable que integra enseñanza e investigación (IFRAP, 2012). No obstante, la reforma generó fuerte resistencia sindical y política —incluyendo un proyecto legislativo de derogación presentado en el Senado en 2012— centrada en la transferencia de la masa salarial y en el riesgo de desregulación financiera (Sénat, 2012).

Italia siguió una trayectoria paralela con la Legge 30 dicembre 2010, n. 240 (conocida como Riforma Gelmini), cuyo artículo 1 dispone expresamente que, en aplicación del artículo 33 de la Constitución italiana, cada universidad opera inspirándose en principios de autonomía y responsabilidad (Legge 240/2010, 2010). La reforma vinculó estrechamente la ampliación de la autonomía reglamentaria de las universidades —en materia de reclutamiento docente e infraestructura de gobierno— con nuevos mecanismos de rendición de cuentas y evaluación de resultados a cargo de la Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) (Legge 240/2010, 2010). La doctrina italiana ha señalado que esa autonomía reglamentaria, aunque proclamada desde antiguo, nunca había sido realmente ejercida hasta la Riforma Gelmini (Sticchiotti, s.f.), y ha advertido al mismo tiempo sobre tensiones constitucionales derivadas del carácter cuasiprivatístico que adquiere la relación entre las universidades y el Ministerio a partir de esta ley (Rinaldi, 2011).

10.4. Rasgos comunes y divergencias del modelo europeo continental

El recorrido por estos cuatro sistemas permite identificar un patrón común: en ningún caso la autonomía universitaria continental opera como aislamiento respecto del Estado, sino como un espacio de autogobierno cuya extensión concreta resulta de una negociación permanente entre las universidades y el poder público, mediatizada por mecanismos de evaluación externa. La European University Association ha sistematizado esta tensión a través de su *Autonomy Scorecard*, que desde 2011 mide la autonomía universitaria en treinta y cinco sistemas de educación superior europeos a partir de cuatro dimensiones —organizativa, financiera, de personal y académica— y ha documentado una tendencia reciente hacia la consolidación de estructuras de gobernanza dual y hacia crecientes restricciones en ámbitos como la internacionalización y la infraestructura, pese al reconocimiento generalizado de la autonomía como condición necesaria para que las instituciones cumplan su misión (Bennetot Pruvot et al., 2023).

Para el caso paraguayo, el contraste resulta instructivo en tres planos. Primero, el plano de la descentralización territorial: España distribuye competencias entre el Estado central y las comunidades autónomas, mientras que Paraguay mantiene un diseño unitario. Segundo, el plano de los límites a la reelección de autoridades: la LOSU fija topes estrictos e improrrogables, un punto de comparación directo con la evolución normativa paraguaya en la materia. Tercero, el plano de la relación entre autonomía y evaluación: tanto la Reforma Gelmini italiana como la Loi LRU francesa condicionaron la ampliación de la autonomía institucional a la creación simultánea de agencias nacionales de evaluación —trayectoria que Paraguay recorrió de manera análoga con la creación de la ANEAS mediante la Ley N.º 2072/2003, como se desarrolló en el capítulo 8—. El patrón que emerge del derecho comparado continental confirma, en definitiva, una tesis que atraviesa todo este libro: la autonomía contemporánea no se define por la ausencia de control estatal, sino por la naturaleza y los límites de ese control.

11. La autonomía universitaria en América Latina: estudios comparados

Si el modelo europeo continental revela la tensión entre autonomía y evaluación, el panorama latinoamericano permite observar algo distinto: una familia de sistemas jurídicos que comparten una misma matriz histórica —la Reforma de Córdoba de 1918, estudiada en el capítulo 4— pero que la tradujeron en fórmulas constitucionales y legales notablemente diversas. Este capítulo examina cinco de esos sistemas con el fin de situar con mayor precisión las decisiones que el constituyente paraguayo de 1992 adoptó al redactar el artículo 79.

11.1. Argentina: la Ley de Educación Superior N.º 24.521 y su influencia sobre el modelo paraguayo

La Ley de Educación Superior N.º 24.521, sancionada en 1995, dedica su Capítulo 2 —“De la autonomía, su alcance y sus garantías”— a definir con notable precisión técnica el contenido de la autonomía universitaria. Su artículo 29 enumera como atribuciones básicas dictar y reformar los propios estatutos, definir los órganos de gobierno y elegir a las autoridades, administrar bienes y recursos, formular planes de estudio e investigación, y otorgar títulos y grados (Ley N.º 24.521, 1995). La ley agrega dos garantías que

resultan especialmente relevantes para el derecho comparado regional: el artículo 30 dispone que las instituciones universitarias nacionales solo pueden ser intervenidas por el Congreso de la Nación —o, durante su receso, por el Poder Ejecutivo por un plazo no superior a seis meses— y aclara expresamente que la intervención nunca podrá menoscabar la autonomía académica; el artículo 31, por su parte, prohíbe el ingreso de la fuerza pública a las instituciones universitarias sin orden judicial escrita y fundada o solicitud expresa de la autoridad universitaria legítimamente constituida (Ley N.º 24.521, 1995). Esta última disposición, ausente en la legislación paraguaya, constituye una garantía procesal directa frente a la intervención política que la experiencia histórica argentina —marcada por sucesivas intervenciones militares a la universidad— hizo necesaria, y ofrece un punto de comparación relevante para la discusión paraguaya sobre garantías institucionales de la autonomía frente a la intervención estatal (capítulo 6).

11.2. Chile: de la intervención autoritaria a la reforma universitaria post-2018

El caso chileno ofrece el ejemplo más claro en la región de un sistema universitario que transitó de la intervención autoritaria a una reconstrucción legal reciente y extensa de la autonomía. Tras las movilizaciones estudiantiles de 2011 y 2018, el Congreso chileno aprobó dos leyes complementarias publicadas el mismo año: la Ley N.º 21.091, de 29 de mayo de 2018, que crea un nuevo Sistema de Educación Superior organizado en dos subsistemas —universitario y técnico-profesional— sobre principios que incluyen expresamente el respeto de la autonomía, la calidad y la libertad académica (Ley N.º 21.091, 2018); y la Ley N.º 21.094, de 5 de junio de 2018, sobre Universidades Estatales, cuyo artículo 1 define a estas instituciones como organismos autónomos dotados de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio (Ley N.º 21.094, 2018). Esta última ley distingue con particular claridad tres dimensiones de la autonomía —académica, administrativa y económica—, definiendo la autonomía económica como la facultad de disponer y administrar recursos y bienes sin la intervención de autoridades u órganos públicos ajenos a la universidad (Ley N.º 21.094, 2018). El caso chileno demuestra que la reconstrucción legislativa de la autonomía, tras un período de fuerte intervención estatal, puede alcanzar un grado de desarrollo normativo superior incluso al de sistemas que nunca sufrieron una ruptura equivalente, lo que lo convierte en un término de comparación pertinente para pensar la agenda de reforma pendiente en Paraguay (capítulo 23).

11.3. Colombia: la Ley 30 de 1992 y la autonomía universitaria constitucional

El artículo 69 de la Constitución Política de Colombia de 1991 consagra la autonomía universitaria como garantía institucional, reconociendo a los centros de educación superior el derecho a darse sus propios estatutos y definir libremente su filosofía y organización interna. La Ley 30 de 1992, que desarrolla ese mandato, precisa en su artículo 28 que la autonomía universitaria reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear y desarrollar sus programas académicos, seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos, y establecer y administrar sus propios recursos (Ley 30 de 1992, 1992). La jurisprudencia constitucional colombiana ha sido particularmente activa en la delimitación de esta autonomía: la Corte Constitucional ha debido pronunciarse en numerosas ocasiones sobre la tensión entre la autonomía universitaria y los procesos de inspección, vigilancia y acreditación que la propia Ley 30 estableció (González Consuegra, s.f.), lo que convierte al caso colombiano en un laboratorio jurisprudencial especialmente útil para el debate paraguayo sobre los límites entre autonomía y regulación de calidad, desarrollado en el capítulo 9.

11.4. Brasil: la autonomía universitaria en la Constitución de 1988

La Constitución brasileña de 1988 innovó respecto de la tradición constitucional latinoamericana al consagrar en su artículo 207 una autonomía universitaria desagregada en tres dimensiones específicas: didáctico-científica, administrativa y de gestión financiera y patrimonial, sujeta al principio de indisociabilidad entre enseñanza, investigación y extensión (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988). El Supremo Tribunal Federal brasileño ha afirmado que esta autonomía es inherente a la libertad de cátedra y se vincula directamente con la libertad científica reconocida en el artículo 5, inciso IX, de la misma Constitución (Sampaio, 1997/2023). No obstante, la doctrina brasileña ha señalado una paradoja persistente: pese a la fuerza y precisión del texto constitucional, el artículo 207 nunca fue objeto de una ley reglamentaria específica, lo que ha dado lugar a limitaciones prácticas —entre ellas, la falta de soberanía plena de las universidades públicas en la elección de sus máximas autoridades, ya que el nombramiento final del rector permanece en manos del Poder Ejecutivo— y a episodios recurrentes de tensión entre gobiernos estatales o municipales y la autonomía universitaria (Revista UEMG, s.f.). El caso brasileño ilustra así un problema de particular interés comparado: la distancia que puede abrirse entre una consagración constitucional robusta y su efectiva reglamentación legal, tensión que también atraviesa —aunque en menor escala— el desarrollo legislativo paraguayo posterior a 1992 (capítulo 7).

11.5. México: el estatuto singular de autonomía de la UNAM

El sistema mexicano presenta la trayectoria más antigua de autonomía universitaria formalizada en América Latina. La Universidad Nacional de México obtuvo su primera ley de autonomía en 1929, revisada en 1933, hasta que el Congreso expidió la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México el 6 de enero de 1945, vigente desde entonces sin modificaciones (Lara Sáenz, 2010). La autonomía universitaria mexicana solo alcanzó rango constitucional explícito medio siglo más tarde, con la reforma del 9 de junio de 1980, que incorporó la actual fracción VII del artículo 3 constitucional, la cual reconoce a las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, determinar sus planes y programas, fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, y administrar su patrimonio, respetando la libertad de cátedra, de investigación y de libre examen y discusión de las ideas (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 3, fr. VII). El caso mexicano —y en particular el de la UNAM como su expresión paradigmática— ilustra un patrón interesante para el análisis comparado: la autonomía universitaria puede consolidarse primero como práctica institucional y estatuto legal, y solo después —con una distancia temporal considerable— alcanzar jerarquía constitucional, en un recorrido inverso al paraguayo, donde la constitucionalización de 1992 precedió al desarrollo legislativo específico posterior.

11.6. Convergencias regionales y lecciones para el caso paraguayo

El recorrido por estos cinco sistemas permite identificar tres patrones comunes a la región. Primero, en todos los casos la autonomía se articula en dimensiones diferenciadas —académica, administrativa, financiera o patrimonial— antes que como concepto unitario, un desglose que el propio capítulo 9 de este libro adopta para el análisis del caso paraguayo. Segundo, la garantía frente a la intervención estatal aparece como preocupación central en los sistemas que experimentaron rupturas autoritarias —Argentina y Chile

de manera más explícita—, mientras que en los sistemas sin ese antecedente inmediato —Colombia, Brasil, México— el eje del debate contemporáneo se ha desplazado hacia la tensión entre autonomía y mecanismos de acreditación o financiamiento. Tercero, existe una relación variable entre consagración constitucional y desarrollo legislativo: mientras Colombia y Brasil constitucionalizaron la autonomía de manera temprana y relativamente completa, México llegó a ese reconocimiento constitucional después de décadas de práctica legal consolidada. Paraguay, como se desarrolló en el capítulo 7, se ubica en un punto intermedio de este espectro regional: constitucionalizó la autonomía en 1992 con relativa premura respecto de su desarrollo legislativo posterior, un patrón que comparte parcialmente con el caso brasileño y que constituye, como allí, una de las tensiones no resueltas del sistema vigente.

12. La autonomía universitaria en el mundo anglosajón

El contraste más agudo con la tradición continental que estructura este libro no proviene de otro sistema jurídico continental, sino de la tradición de common law angloamericana, donde la autonomía universitaria nunca se consolidó como categoría jurídica unitaria y donde el problema que en Paraguay se resuelve por vía constitucional se resuelve, en cambio, mediante estructuras de gobierno corporativo, contrato y libertad académica individual.

12.1. Shared governance y el gobierno universitario en Estados Unidos

El sistema universitario estadounidense articula su gobierno interno en torno al principio de shared governance —responsabilidad compartida— antes que en torno a una noción de autonomía institucional frente al Estado. La American Association of University Professors (AAUP) formuló por primera vez este principio en 1920, a través de un informe de su Comité sobre el lugar y la función del profesorado en el gobierno universitario, y lo desarrolló plenamente en el Statement on Government of Colleges and Universities de 1966, formulado conjuntamente con el American Council on Education y la Association of Governing Boards of Universities and Colleges (AAUP, s.f.-a). Ese documento asigna áreas de responsabilidad primaria diferenciadas a tres actores —los consejos de gobierno (governing boards), la administración y el cuerpo docente— y ha sido reconocido desde entonces como el documento central de la Asociación en materia de gobernanza académica (AAUP, s.f.-a). A diferencia del modelo continental, donde la autonomía se define frente al Estado, el shared governance estadounidense organiza el poder dentro de la propia institución, entre actores privados o cuasi-privados, con una intervención estatal mínima y de naturaleza fundamentalmente regulatoria antes que tutelar.

12.2. Boards of trustees y la ausencia de “autonomía” como categoría jurídica formal

El vértice de esta estructura de gobierno es el board of trustees —consejo de fideicomisarios—, órgano que en el derecho estadounidense no encuentra equivalente exacto en la figura del consejo superior universitario latinoamericano, porque su fundamento jurídico no es la autonomía frente al Estado sino la protección constitucional del contrato privado. El caso fundacional de esta doctrina es Trustees of Dartmouth College v. Woodward, resuelto por la Corte Suprema de los Estados Unidos en 1819. La legislatura de New Hampshire había intentado transformar Dartmouth College, una institución privada fundada por una carta real de 1769, en una universidad pública, ampliando su junta de gobierno y sometiéndola al nombramiento estatal. La Corte Suprema, en una opinión del presidente de la

Corte John Marshall, sostuvo que la carta fundacional constituía un contrato protegido por la cláusula de contratos de la Constitución de los Estados Unidos (artículo 1, sección 10) y que dicho contrato no podía ser alterado unilateralmente por la legislatura estatal (*Trustees of Dartmouth College v. Woodward*, 1819). Esta decisión, calificada como el precedente fundacional del derecho corporativo estadounidense, consolidó un principio de enorme relevancia comparada: la protección de la universidad frente al Estado no deriva en el sistema estadounidense de un estatuto de autonomía pública, sino de la inviolabilidad del contrato privado que le dio origen. De ahí que universidades como Harvard, Yale o la propia Dartmouth sean, jurídicamente, corporaciones privadas sin fines de lucro gobernadas por sus propios boards of trustees, y no entidades autónomas de derecho público en el sentido que ese término tiene en la tradición continental e iberoamericana.

12.3. Academic freedom: una tradición paralela y complementaria a la autonomía institucional

La tradición anglosajona desarrolló, en paralelo a esta estructura de gobierno corporativo, un concepto propio y distinto: la libertad académica individual del profesor, protegida no como atributo institucional sino como garantía personal. La AAUP, fundada en 1915, formuló ese mismo año su primera Declaration of Principles on Academic Freedom and Academic Tenure, documento fundacional que sentó el argumento sobre la importancia social de la libertad académica (AAUP, s.f.-b). Ese principio fue reformulado en 1940 en el Statement of Principles on Academic Freedom and Tenure, adoptado conjuntamente con la Association of American Colleges y ratificado posteriormente por más de doscientas cincuenta asociaciones profesionales académicas, que reconoce la libertad académica en tres ámbitos: la investigación, la docencia, y las manifestaciones extramuros del profesor como ciudadano (AAUP, s.f.-b). La distinción resulta central para el análisis comparado que este libro sostiene: mientras la tradición continental e iberoamericana protege primariamente a la institución —la universidad autónoma—, la tradición estadounidense protege primariamente al individuo —el profesor con libertad de cátedra e inamovilidad (tenure)—, y solo secundariamente, a través del shared governance, a la institución en su conjunto. Ambas tradiciones convergen, sin embargo, en un mismo objetivo: preservar un espacio de producción intelectual libre de interferencias externas, sean estas estatales o de otra naturaleza.

12.4. Reino Unido: de la autonomía histórica de Oxbridge a la regulación contemporánea

El caso británico ocupa una posición intermedia entre el modelo estadounidense y el modelo continental europeo, y su evolución reciente ilustra con particular claridad la tensión entre autonomía y regulación que recorre este libro. Las universidades de Oxford y Cambridge conservaron durante siglos una autonomía corporativa de raíz medieval —organizada en colegios autogobernados— que las mantuvo relativamente ajenas al control estatal centralizado que caracterizó al modelo napoleónico continental; esa tradición corporativa británica, trasladada a instituciones como Johns Hopkins y la Universidad de Chicago, contribuyó históricamente a la fusión entre el espíritu autónomo anglosajón y el espíritu científico humboldtiano que explica buena parte del posterior desarrollo universitario estadounidense (Hoevel, 2021).

Esa larga tradición de autonomía consuetudinaria fue sometida, sin embargo, a una regulación estatal considerablemente más estructurada a partir de la Higher Education

and Research Act 2017, que creó la Office for Students (OfS) como nuevo organismo regulador de la educación superior en Inglaterra. Resulta significativo que esta ley, pese a instaurar un régimen regulatorio de mercado orientado a la protección del estudiante como consumidor, haya incorporado expresamente la protección de la autonomía institucional entre los deberes generales del nuevo regulador: la sección 2 de la ley dispone que, en el ejercicio de sus funciones, la OfS debe tener en cuenta la necesidad de proteger la autonomía institucional de los proveedores ingleses de educación superior (Higher Education and Research Act, 2017). El caso británico demuestra así que incluso en el sistema que históricamente gozó de mayor autonomía consuetudinaria frente al Estado, la tendencia contemporánea —coincidente con la observada en el derecho comparado continental y en Paraguay— apunta hacia la convivencia entre autonomía institucional y mecanismos crecientes de regulación y rendición de cuentas, antes que hacia su sustitución.

13. Cuadro comparado de modelos de autonomía universitaria

Los capítulos 10 a 12 examinaron once sistemas universitarios en tres tradiciones jurídicas distintas. Corresponde ahora sistematizar ese recorrido en un instrumento comparativo que permita visualizar, de manera sintética, dónde se ubica el modelo paraguayo dentro del espectro internacional de la autonomía universitaria.

13.1. Criterios de comparación: académico, administrativo, normativo, económico y de gobierno

Siguiendo la desagregación conceptual adoptada en el capítulo 9 para el caso paraguayo, y en coherencia con la metodología de cuatro dimensiones empleada por la European University Association en su Autonomy Scorecard —organizativa, financiera, de personal y académica— (Bennetot Pruvot et al., 2023), este capítulo compara los doce sistemas estudiados a partir de cinco criterios: autonomía académica (capacidad de definir planes de estudio, líneas de investigación y criterios de evaluación sin injerencia externa); autonomía administrativa (capacidad de organizar la propia estructura interna); autonomía normativa (capacidad de dictar y reformar estatutos propios); autonomía económica (capacidad de administrar recursos, bienes y presupuesto propio); y gobierno y elección de autoridades (mecanismo de designación de las autoridades máximas y límites a su reelección).

13.2. Síntesis comparativa entre los modelos estudiados y el modelo paraguayo

España regula su autonomía mediante la LOSU (Ley Orgánica 2/2023), con reconocimiento académico amplio mediado por las Comunidades Autónomas como nivel intermedio, creación de facultades sujeta a aprobación autonómica, estatutos propios adaptados a la LOSU, autonomía económica descentralizada por Comunidad Autónoma, y rector electo con mandato de seis años improrrogables como novedad de la LOSU.

Alemania, bajo la tradición humboldtiana y la regulación de los Länder, presenta una autonomía académica alta en su origen pero hoy mediada por el financiamiento mixto, supervisión de los Länder en lo administrativo, normativa variable según cada Land, autonomía económica erosionada respecto del ideal humboldtiano original, y profesores con estatus de funcionarios estatales.

Francia, bajo la Loi LRU de 2007, amplió su autonomía académica respecto del modelo napoleónico previo, transfirió la gestión presupuestaria a las universidades desde 2007, redujo sus consejos de administración a treinta miembros, avanzó en autonomía presupuestaria progresiva, y eligió a su presidente por el consejo de administración.

Italia, bajo la Legge 240/2010 o Riforma Gelmini, vinculó su autonomía académica a la evaluación de ANVUR, amplió la autonomía reglamentaria en 2010, reconoce la autonomía constitucionalmente por el artículo 33, condiciona los recursos a resultados evaluados, y enfrenta cuestionamientos constitucionales por el carácter cuasiprivatístico de su gobierno.

Argentina, bajo la Ley 24.521 de 1995, presenta autonomía amplia en los cinco criterios, con la garantía específica de que la intervención solo puede provenir del Congreso y con prohibición expresa de ingreso de fuerza pública sin orden judicial.

Chile, bajo las leyes 21.091 y 21.094 de 2018, reconoce la autonomía como principio expreso del sistema en sus dimensiones académica, administrativa y económica, sin intervención de órganos ajenos, con gobierno a cargo de Consejo Superior, Rector y Consejo Universitario.

Colombia, bajo el artículo 69 constitucional y la Ley 30 de 1992, presenta autonomía amplia en los cinco criterios, con una jurisprudencia constitucional particularmente extensa sobre sus límites, y designación de autoridades por Consejo Superior según estatutos.

Brasil, bajo el artículo 207 de la Constitución de 1988, reconoce autonomía didáctico-científica de rango constitucional y autonomía administrativa y de gestión financiera y patrimonial, pero carece de ley reglamentaria específica —un vacío persistente— y mantiene el nombramiento final del rector en manos del Poder Ejecutivo pese a la elección interna.

México, a través de la UNAM, bajo el artículo 3 constitucional (fracción VII, reforma de 1980) y su Ley Orgánica de 1945, presenta autonomía amplia consolidada primero como práctica y luego como norma constitucional, con estatuto propio desde 1945 y administración de patrimonio propio.

Estados Unidos, bajo el shared governance de la AAUP (1966) y el precedente de Dartmouth College v. Woodward (1819), protege una autonomía académica alta por vía de la libertad académica individual (tenure), un gobierno corporativo privado, un estatuto fundacional protegido como contrato, patrimonio privado (endowments), y un board of trustees sin intervención estatal directa.

Reino Unido, bajo la Higher Education and Research Act 2017, protege la autonomía como deber expreso de la Office for Students, mantiene la tradición corporativa consuetudinaria de Oxbridge, una autonomía estatutaria de origen histórico, financiamiento mixto con regulación de mercado creciente, y un regulador estatal con mandato explícito de proteger la autonomía.

Paraguay, bajo el artículo 79 constitucional de 1992 y la Ley 4995/2013, reconoce autonomía académica sujeta a la política educativa nacional según el propio artículo 79, autonomía administrativa reconocida, estatutos propios, autonomía económica reconocida con fiscalización de la ANEAES, y autogobierno con un debate legislativo pendiente sobre reelección de autoridades.

Tres conclusiones se desprenden de esta síntesis comparada. Primero, en materia de garantías procesales frente a la intervención estatal, el modelo argentino —con su prohibición

expresa de ingreso de la fuerza pública y su exigencia de intervención parlamentaria— ofrece la protección más explícita de todo el cuadro, y constituye el término de comparación más directo para evaluar el desarrollo normativo paraguayo en esa materia específica. Segundo, en materia de límites a la reelección de autoridades, la LOSU española marca el estándar comparado más estricto, mientras que Paraguay mantiene, como se señaló en el capítulo 8, un debate legislativo abierto en la materia. Tercero, en materia de relación entre autonomía y evaluación externa, el patrón paraguayo —autonomía académica sujeta a fiscalización de ANEAES desde 2003— replica una tendencia observable en casi todos los sistemas estudiados, desde la Riforma Gelmini italiana hasta la Ley 21.091 chilena, lo que confirma la tesis sostenida a lo largo de este libro: la autonomía contemporánea, en cualquier tradición jurídica, no se mide por la ausencia de rendición de cuentas, sino por la naturaleza, proporcionalidad y origen de los mecanismos que la condicionan.

Este cuadro comparado cierra la Parte III del libro y sienta las bases empíricas sobre las cuales la Parte IV construirá el análisis de la autonomía universitaria como fenómeno global contemporáneo, comenzando por los instrumentos internacionales que buscan, precisamente, armonizar estas doce trayectorias nacionales en un marco normativo compartido.



PARTE IV

La autonomía universitaria como fenómeno global contemporáneo

14. Instrumentos y declaraciones internacionales sobre autonomía universitaria

La Parte III de este libro examinó cómo doce sistemas nacionales regulan la autonomía universitaria dentro de sus propios ordenamientos jurídicos. Este capítulo se ocupa de un objeto distinto: los instrumentos que, sin poder de coerción estatal directo, han intentado construir un lenguaje común sobre la autonomía universitaria por encima de las fronteras nacionales, y que constituyen la infraestructura normativa blanda —soft law— sobre la que se apoya buena parte del debate contemporáneo citado a lo largo de este libro, incluida la propia Recomendación de la UNESCO de 1997 invocada en el capítulo 9.

14.1. La Magna Charta Universitatum (Bolonia, 1988) y su proyección mundial

El primer instrumento internacional de relevancia en esta materia no proviene de un organismo intergubernamental, sino de las propias universidades. El 18 de septiembre de 1988, con motivo del noveno centenario de la Universidad de Bolonia —la más antigua de Europa—, trescientos ochenta y ocho rectores de universidades de toda Europa firmaron en Bolonia la Magna Charta Universitatum, documento redactado bajo el auspicio de la entonces Conferencia de Rectores Europeos (Magna Charta Universitatum, 1988). El texto proclama como principios fundamentales que la universidad es una institución autónoma que, en el corazón de sociedades organizadas de manera diferente según la geografía y la herencia histórica, produce, examina, valora y transmite la cultura por medio de la investigación y la enseñanza, y que, para responder a las necesidades del mundo circundante, su labor de investigación y enseñanza debe ser moral e intelectualmente independiente de todo poder político y económico (Magna Charta Universitatum, 1988). A diferencia de la Recomendación de la UNESCO, que se examina a continuación, la Magna Charta no es un instrumento intergubernamental sino un pacto entre pares —los propios rectores— y, precisamente por ello, funciona menos como norma exigible que como estatuto de identidad compartida.

Su alcance ha sido notable: el número de firmantes creció desde los trescientos ochenta y ocho rectores originales hasta superar las novecientas instituciones adheridas en la actualidad, con sede permanente en el Observatorio Magna Charta creado en 1998 (Observatory Magna Charta Universitatum, s.f.). En 2020, un grupo multinacional convocado por el propio Observatorio revisó el documento original a la luz de los cambios experimentados por la universidad desde 1988, dando lugar a la Magna Charta Universitatum 2020, que —según su propia presentación— no sustrae nada de los valores fundamentales originales, sino que busca responder a los desafíos contemporáneos del sector (Observatory Magna Charta Universitatum, s.f.). Para el análisis comparado de este libro, la Magna Charta resulta significativa por una razón adicional: su carácter explícitamente universal —abierto a la firma de universidades no europeas— la convierte en el primer intento de proyectar internacionalmente un concepto de autonomía nacido en la tradición continental europea estudiada en el capítulo 10, extendiéndolo como referencia normativa compartida más allá de las fronteras del continente que le dio origen.

14.2. La Recomendación de la UNESCO de 1997 y sus desarrollos posteriores

El instrumento intergubernamental central en esta materia es la Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior, adoptada por unanimidad por la Conferencia General de la UNESCO el 11 de noviembre de 1997, en su vigésimo

novena sesión (UNESCO, 1997). El documento fue elaborado tras un extenso proceso de consulta con la Organización Internacional del Trabajo y con los Estados miembros, y complementa la Recomendación OIT/UNESCO relativa a la Situación del Personal Docente de 1966, centrada en la enseñanza preuniversitaria, con disposiciones específicas para el personal docente e investigador de la educación superior (UNESCO, 1997). Como ya se señaló en el capítulo 9 de este libro, la Recomendación reconoce que la autonomía institucional opera dentro de sistemas de control público —particularmente en materia de financiamiento estatal— y exige, al mismo tiempo, que los mecanismos de rendición de cuentas sean claros, realistas, imparciales, equitativos y transparentes.

Jurídicamente, la Recomendación pertenece a la categoría de *soft law*: su cumplimiento descansa en la persuasión moral antes que en la coerción, aunque los Estados miembros pueden incorporar sus principios a su legislación interna mediante actos de derecho duro (Appiagyei-Atua, 2016). Resulta significativo para el análisis comparado que, al momento de su adopción, únicamente cuatro países —Australia, Nueva Zelanda, España y el Reino Unido— formularon reservas, ninguna de las cuales recayó sobre la sección relativa a la libertad académica (Appiagyei-Atua, 2016), lo que sugiere un consenso internacional particularmente amplio en torno a ese núcleo específico del documento, más allá de las diferencias que —como demostró la Parte III de este libro— separan a los distintos sistemas nacionales en materia de autonomía administrativa, económica o de gobierno.

14.3. Declaraciones y documentos recientes de la UNESCO y otros organismos internacionales sobre educación superior

El instrumento normativo de 1997 no ha permanecido estático: la UNESCO ha convocado, desde entonces, tres Conferencias Mundiales sobre Educación Superior —en 1998, 2009 y 2022— cuyo resultado más reciente es especialmente relevante para la agenda prospectiva que este libro desarrollará en la Parte VI. La 3.^a Conferencia Mundial sobre Educación Superior (WHEC2022) se celebró en Barcelona del 18 al 20 de mayo de 2022, con la participación de más de catorce mil actores del sector, y culminó con la adopción de una hoja de ruta —y no una declaración o comunicado, como en las ediciones anteriores— titulada *Beyond Limits: New Ways to Reinvent Higher Education* (UNESCO, 2022). El documento, concebido explícitamente como un instrumento vivo cuya versión ampliada se prevé lanzar en 2026, se estructura en torno a dos horizontes temporales: la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y el horizonte 2050 de la iniciativa Futuros de la Educación de la propia UNESCO (UNESCO, 2022). Esta coincidencia de horizonte temporal —2050— con el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2050 examinado en el capítulo 23 no es casual: refleja una convergencia metodológica más amplia entre los ejercicios de planificación educativa nacionales y los marcos de referencia internacionales, convergencia que será retomada en la Parte VI de este libro.

En su presentación del documento, la entonces subdirectora general de Educación de la UNESCO, Stefania Giannini, afirmó que la educación superior constituye una parte integral del derecho a la educación y un bien público, y llamó a privilegiar la cooperación sobre la competencia, la diversidad sobre la uniformidad y la apertura sobre las visiones elitistas (UNESCO, 2022). Para el propósito comparado de este libro, la *Beyond Limits Roadmap* completa el ciclo iniciado por la Magna Carta de 1988 y consolidado por la Recomendación de 1997: mientras estos dos instrumentos anteriores se concentraron en definir la autonomía institucional y la libertad académica como principios normativos, el documento de 2022 los sitúa explícitamente dentro de una agenda de transformación

estructural del sector —sostenibilidad, equidad, digitalización— que constituye precisamente el objeto de la Parte V de este libro, dedicada a las dimensiones y desafíos emergentes de la autonomía universitaria contemporánea.

15. Integración regional y autonomía universitaria

Los capítulos 10 a 14 situaron la autonomía universitaria paraguaya dentro de dos escalas: el derecho comparado de sistemas nacionales específicos (Parte III) y los instrumentos normativos de alcance mundial (capítulo 14). Este capítulo introduce una escala intermedia, frecuentemente pasada por alto en la literatura sobre autonomía universitaria: los marcos de integración regional, que no sustituyen la autonomía institucional pero la someten a un ejercicio distinto —la comparabilidad y el reconocimiento recíproco— con consecuencias jurídicas propias.

15.1. El Sector Educativo del MERCOSUR y sus implicancias para las universidades paraguayas

El Tratado de Asunción de 1991, que dio origen al Mercado Común del Sur, no contempló inicialmente un capítulo educativo específico. Fue recién en 1992, por iniciativa de los ministros de Educación de los Estados miembros, que se instituyó el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM), con el objetivo de integrar la educación de los países del bloque en todos sus niveles (Kanashiro Uehara, s.f.). Respecto de la educación superior en particular, el SEM identificó desde sus primeros planes estratégicos tres ejes temáticos prioritarios: la acreditación de la calidad académica, la movilidad de estudiantes y docentes, y la cooperación interinstitucional (Sistema ARCU-SUR, s.f.). Para Paraguay, la participación en el SEM tuvo una consecuencia institucional de primer orden que conecta directamente con el desarrollo del capítulo 8 de este libro: la evidencia disponible indica que fue precisamente la participación paraguaya en los procesos regionales de acreditación —primero el mecanismo experimental MEXA y luego el sistema ARCU-SUR— lo que impulsó y promovió la creación de una agencia nacional de evaluación, en un contexto de expansión acelerada de instituciones de educación superior, especialmente privadas (Rivarola, s.f.). Dicho de otro modo: la ANEAES, estudiada en el capítulo 8 como desarrollo legislativo doméstico, respondió en gran medida a un estímulo de integración regional antes que a una decisión autónoma y exclusivamente nacional.

15.2. El sistema ARCU-SUR de acreditación regional

El antecedente inmediato del sistema regional de acreditación fue el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario del MERCOSUR, Bolivia y Chile (MEXA), instituido por un Memorándum de Entendimiento de 1998 y desarrollado entre 2002 y 2006 para las carreras de agronomía, medicina e ingeniería (Camargo Duarte, s.f.). Sobre esa base experimental, la Reunión de Ministros de Educación aprobó en 2008 el Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias del MERCOSUR y Estados Asociados (ARCU-SUR), formalizado como tratado internacional mediante la Decisión del Consejo del Mercado Común N.º 17/08, y ampliado posteriormente a las carreras de veterinaria, arquitectura, enfermería, odontología, farmacia, geología y economía (Camargo Duarte, s.f.; CNA, s.f.). Paraguay integra, junto con Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia y Chile, la Red de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA) que gestiona el sistema en cada país miembro (CNA, s.f.).

Un rasgo del diseño institucional del ARCU-SUR resulta especialmente relevante para el argumento central de este libro: el propio sistema declara expresamente que respeta las legislaciones de cada país y la autonomía de las instituciones universitarias, y que su participación es voluntaria para cada carrera y cada institución (Sistema ARCU-SUR, s.f.). Esta cláusula constituye, en la escala regional, el mismo principio que la Recomendación de la UNESCO de 1997 estableció en la escala mundial y que el capítulo 9 de este libro desarrolló para el caso paraguayo: la evaluación externa de la calidad académica no es, por definición, incompatible con la autonomía institucional, siempre que se articule sobre criterios técnicos transparentes y no sustituya las decisiones que corresponden propiamente al ámbito académico de cada universidad.

15.3. Redes de cooperación interuniversitaria como espacio de articulación de la autonomía

Junto a los mecanismos intergubernamentales de acreditación examinados en los apartados anteriores, la integración regional de la educación superior latinoamericana se ha articulado también, desde mediados del siglo XX, a través de redes de cooperación interuniversitaria: asociaciones voluntarias de universidades que operan sin mediación estatal directa y que, en varios casos, han hecho de la defensa de la autonomía universitaria su eje identitario explícito.

La más antigua y de mayor alcance regional es la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL), constituida formalmente el 22 de septiembre de 1949 en la Universidad de San Carlos de Guatemala, por convocatoria de su rector Carlos Martínez Durán y bajo el auspicio del entonces presidente guatemalteco Juan José Arévalo (Burbano López, 2011). Su fundación se inscribe directamente en la genealogía histórica que este libro trazó en el capítulo 4: la UDUAL nació como cristalización institucional de la lucha latinoamericana por la autonomía universitaria heredada de la Reforma de Córdoba de 1918, y desde entonces mantiene una Comisión de Defensa de la Autonomía como una de sus estructuras emblemáticas (Burbano López, 2011). La propia organización ha declarado que la autonomía universitaria ha sido un tópico identitario de la UDUAL desde su constitución, y creó en 2011 un Observatorio de la Autonomía Universitaria específicamente dedicado a monitorear y denunciar violaciones a ese principio en la región (Aguirre, 2014). Setenta y cinco años después de su fundación, la UDUAL agrupa aproximadamente doscientas treinta instituciones de educación superior, públicas y privadas, de veintiún países latinoamericanos (Wikipedia, s.f.-a), lo que la convierte en el interlocutor regional de mayor legitimidad histórica en la materia que ocupa este libro.

Una segunda red, de alcance subregional y perfil más técnico, es la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), constituida el 9 de agosto de 1991 en Montevideo por ocho universidades públicas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay —los cuatro socios originales del MERCOSUR—, e incorporada posteriormente por universidades de Bolivia y Chile (Sosa, 2019). A diferencia de la UDUAL, que admite instituciones públicas y privadas, el estatuto asociativo de la AUGM exige como condición de membresía que las universidades sean públicas, autónomas y autogobernadas (Sosa, 2019), lo que convierte a la autonomía no solo en una bandera declarativa sino en un requisito formal de pertenencia a la red. Paraguay integra la AUGM desde su acta fundacional de 1991. En marzo de 2022, con motivo de su trigésimo aniversario, los rectores de las entonces cuarenta y un universidades miembro de la AUGM aprobaron el “Documento-Declaración de Montevideo” como contribución explícita a la 3.^a Conferencia Mundial de Educación Superior

de la UNESCO examinada en el capítulo 14, en el que reafirmaron su compromiso con la educación superior como bien público y con los principios de reciprocidad, equidad, calidad y pertinencia (AUGM, 2022). Este documento ofrece, además, un antecedente institucional directo y verificable de participación paraguaya en el debate internacional contemporáneo sobre autonomía universitaria, complementario a la adhesión estatal paraguaya a los instrumentos multilaterales estudiados en los capítulos anteriores.

Ambas redes —UDUAL y AUGM— comparten una posición doctrinal común sobre la temática de este libro: conciben la autonomía no como un problema jurídico-técnico resuelto de una vez, sino como un principio que requiere defensa institucional activa y permanente frente a amenazas cambiantes, que en su origen adoptaron la forma de intervención política directa y hoy se expresan con mayor frecuencia, según la propia UDUAL ha señalado, en los terrenos más sutiles de la asignación presupuestaria y la regulación estatal (Burbano López, 2011). Esa transición histórica —de la amenaza de la fuerza pública a la amenaza del condicionamiento financiero y regulatorio— sintetiza, en la voz de las propias universidades latinoamericanas organizadas en red, la misma tesis que este libro ha sostenido capítulo tras capítulo respecto del caso paraguayo específico.

Junto a estas dos redes de larga trayectoria, la última década ha visto proliferar alianzas de cooperación más acotadas, bilaterales o interinstitucionales específicas, que sin la envergadura histórica de la UDUAL o la AUGM cumplen una función análoga a menor escala: articular la autonomía institucional de cada universidad con oportunidades de cooperación académica internacional. Las alianzas que Posgrado Columbia mantiene en la actualidad, entre ellas su colaboración con George Washington University, se inscriben en esa tendencia más reciente de multiplicación de redes universitarias, cuyo desarrollo doctrinal específico sobre la temática de la autonomía —a diferencia de la UDUAL y la AUGM— está aún en construcción y podría documentarse con mayor detalle a medida que la propia alianza consolide una trayectoria institucional evaluable.

15.4. El Proceso de Bolonia y la autonomía institucional europea: el índice EUA Autonomy Scorecard

El equivalente europeo de estos mecanismos regionales de comparabilidad es el Proceso de Bolonia, iniciado en 1999 a partir de la Declaración de Bolonia suscrita por veintinueve ministros de Educación europeos, como desarrollo gubernamental directo de los principios que la Magna Charta Universitatum había proclamado once años antes desde las propias universidades (EHEA, s.f.). A diferencia del ARCU-SUR latinoamericano, orientado a la acreditación de carreras específicas, el Proceso de Bolonia se propuso construir un Espacio Europeo de Educación Superior mediante la convergencia de estructuras de titulación y sistemas de créditos transferibles entre los países participantes. Como se examinó en el capítulo 13, la European University Association desarrolló desde 2011 el Autonomy Scorecard como instrumento de monitoreo de esa convergencia, aplicado hoy a treinta y cinco sistemas de educación superior europeos (Bennetot Pruvot et al., 2023).

La comparación entre el modelo europeo y el latinoamericano arroja una diferencia estructural significativa para el análisis de este libro: mientras el Proceso de Bolonia avanzó hacia la convergencia estructural de los propios sistemas universitarios —duración de las carreras, sistema de créditos, niveles de titulación—, la integración latinoamericana a través del SEM y el ARCU-SUR se limitó deliberadamente a la acreditación de la calidad de carreras específicas, sin tocar la estructura general de cada sistema nacional. Esta diferencia de alcance explica, en parte, por qué la autonomía universitaria paraguaya

no ha debido enfrentar, a diferencia de sus pares europeos, presiones de convergencia estructural provenientes de la integración regional, y por qué el principal efecto de esa integración sobre el caso paraguayo ha sido, como se señaló en el apartado 15.1, el fortalecimiento de sus propios mecanismos internos de aseguramiento de la calidad antes que una transformación de su arquitectura institucional.

16. Internacionalización, acreditación transfronteriza y presión sobre la autonomía

Los capítulos 14 y 15 examinaron los instrumentos normativos —mundiales y regionales— que han intentado armonizar el concepto de autonomía universitaria entre distintos sistemas nacionales. Este capítulo aborda un fenómeno de naturaleza distinta: la internacionalización de la educación superior como proceso fáctico impulsado por el mercado y por la movilidad académica, y su capacidad de condicionar —sin necesidad de norma jurídica alguna— las decisiones internas de las universidades.

16.1. Rankings universitarios internacionales y su influencia sobre la gestión institucional

Entre 2003 y 2010 surgieron los tres sistemas de clasificación que hoy dominan el debate público sobre la calidad universitaria comparada. El Academic Ranking of World Universities (ARWU), conocido como Ranking de Shanghái, fue elaborado originalmente por la Universidad Jiao Tong de Shanghái en 2003 con el propósito de posicionar a las universidades chinas frente a las de clase mundial, y desde 2009 es publicado por la consultora independiente Shanghai Ranking Consultancy (ARWU, s.f.). El QS World University Rankings, de la empresa británica Quacquarelli Symonds, comenzó a publicarse en 2004 en colaboración con la revista Times Higher Education; esa asociación se disolvió en 2010, dando lugar a dos rankings independientes: el QS, que conservó la metodología original, y el Times Higher Education World University Rankings, que adoptó una metodología propia (Martín, 2011). Los tres sistemas emplean criterios marcadamente distintos —el ARWU pondera con fuerza los premios Nobel y las medallas Fields entre el personal académico (30% del puntaje total), mientras que QS y THE incorporan encuestas de reputación entre pares y empleadores (Agencia Andaluza del Conocimiento, 2020)— lo que ha generado una amplia literatura crítica sobre su falta de ajuste por tamaño institucional y su sesgo estructural hacia las universidades de investigación angloamericanas (ARWU, s.f.; DAAD, 2022).

Para el argumento de este libro, el fenómeno de los rankings resulta significativo no por su validez metodológica —ampliamente discutida— sino por su capacidad de operar como mecanismo de presión sobre la autonomía institucional sin mediar ninguna norma jurídica. Como se examinó en el capítulo 10, este fenómeno ha sido descrito en la literatura especializada como parte del sistema de “cuasimercados” mediante el cual el Estado evaluador contemporáneo construye mecanismos de medición que, sin fuerza legal directa, terminan orientando decisiones de gestión, contratación y asignación de recursos dentro de las propias universidades (Hoevel, 2021). A diferencia de la acreditación estatal o regional examinada en los capítulos anteriores —que opera dentro de un marco de reglas conocidas y sujetas a debido proceso—, la presión de los rankings internacionales carece de esa formalidad: no hay procedimiento de apelación, no hay criterio único de calidad, y sin embargo su influencia sobre las decisiones estratégicas

universitarias —desde la composición de la planta docente hasta la orientación de las líneas de investigación— es, en la práctica, comparable a la de cualquier mecanismo regulatorio formal.

16.2. Acreditación transfronteriza y reconocimiento de títulos

El reconocimiento de títulos extranjeros constituye, junto con los rankings, el segundo gran vector de internacionalización que condiciona la autonomía universitaria contemporánea, aunque por una vía jurídica más tradicional: el tratado internacional. América Latina y el Caribe cuentan con la trayectoria más antigua en esta materia dentro del sistema de la UNESCO: el primer instrumento de lo que la propia organización denomina convenios de reconocimiento “de primera generación” fue el Convenio para el Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe, adoptado en 1974, con el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) ejerciendo funciones de secretaría regional (Fundación Carolina, 2023).

Ese convenio fue reemplazado, cuarenta y cinco años después, por el Convenio Regional de Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe, adoptado por unanimidad en Buenos Aires el 13 de julio de 2019 por una Conferencia Internacional de Estados que reunió a representantes gubernamentales de veintitrés países de la región (UNAN-Managua, 2019). El nuevo convenio entró en vigor el 23 de octubre de 2022, tras su ratificación inicial por Cuba, Granada, Perú y Uruguay (UNESCO, 2022), y se concibió expresamente como complemento regional del Convenio Mundial sobre el Reconocimiento de las Cualificaciones relativas a la Educación Superior, adoptado también en 2019 y en vigor desde el 5 de marzo de 2023 (Grupo Montevideo, 2023). Resulta significativo para el análisis comparado de este libro que, en la primera reunión de trabajo del nuevo Convenio Regional, celebrada en Colonia del Sacramento en abril de 2023, los panelistas hayan dedicado un espacio específico a examinar las enseñanzas del Convenio de Lisboa de 1997 —el instrumento equivalente del Espacio Europeo de Educación Superior estudiado en el capítulo 14— como término de comparación directo para el diseño de la implementación regional latinoamericana (Grupo Montevideo, 2023).

A diferencia de los rankings examinados en el apartado anterior, estos convenios de reconocimiento no presionan sobre la autonomía académica interna de cada universidad —no evalúan la calidad de sus programas ni condicionan su gestión— sino que operan sobre un plano distinto: el reconocimiento jurídico transfronterizo de los efectos de los títulos que cada universidad, en ejercicio de su propia autonomía, ya ha otorgado. Se trata, en ese sentido, de un mecanismo que amplía el alcance práctico de la autonomía académica nacional sin condicionarla, en clara diferencia con la lógica evaluadora de la acreditación de calidad estudiada en los capítulos 8, 9 y 15.

16.3. Educación transnacional y movilidad académica

El tercer vector de internacionalización corresponde a la movilidad efectiva de estudiantes, docentes e investigadores, y a las modalidades de educación transnacional —campus en el extranjero, titulaciones conjuntas o dobles, programas ofrecidos a distancia por instituciones extranjeras— que se han multiplicado en las últimas dos décadas. A diferencia de los rankings y de los convenios de reconocimiento, este vector no opera

principalmente a través de organismos internacionales sino a través de las propias redes de cooperación interuniversitaria examinadas en el capítulo 15: los programas de movilidad ESCALA de la AUGM, por ejemplo, constituyen desde su creación una de las herramientas más consolidadas de esta naturaleza en el Cono Sur, mientras que el programa MARCA articula la movilidad específicamente entre las carreras acreditadas por el sistema ARCU-SUR (CNA, s.f.).

Para la autonomía universitaria paraguaya, la convergencia de estos tres vectores —rankings, reconocimiento transfronterizo y movilidad académica— plantea una tensión estructural que sintetiza el argumento central de esta Parte IV del libro: ninguno de los tres mecanismos reduce jurídicamente la autonomía institucional reconocida por el artículo 79 de la Constitución, pero los tres, cada uno por una vía distinta, introducen parámetros de comparación externos que las universidades paraguayas —como las de cualquier otro sistema nacional estudiado en este libro— deben ponderar al ejercer esa autonomía. El capítulo siguiente completa este análisis examinando el vector más directamente vinculado a la libertad académica: los índices internacionales que miden, en perspectiva comparada, el estado de esa libertad en cada país.

17. Libertad académica en perspectiva global

Los capítulos anteriores de esta Parte IV examinaron los instrumentos normativos (capítulo 14), los marcos de integración regional (capítulo 15) y los mecanismos de mercado (capítulo 16) que condicionan la autonomía universitaria contemporánea. Este capítulo cierra la parte con el instrumento más directamente empírico disponible en la actualidad: un índice cuantitativo que mide, país por país y año por año desde 1900, el estado real de la libertad académica en el mundo, y que permite situar a Paraguay dentro de una serie histórica verificable antes que dentro de una apreciación cualitativa.

17.1. Índices internacionales de libertad académica (Academic Freedom Index, V-Dem)

El Academic Freedom Index (AFI) constituye, según sus propios creadores, la primera evaluación conceptualmente rigurosa de la libertad académica a escala mundial y la primera serie temporal de datos que se remonta hasta 1900 (Spannagel & Kinzelbach, 2022). El índice es elaborado conjuntamente por investigadores de la Universidad Friedrich-Alexander de Erlangen-Núremberg (FAU) y el Instituto V-Dem (Varieties of Democracy) de la Universidad de Gotemburgo, con el respaldo de la Fundación Volkswagen desde 2021, y se construye a partir de las respuestas de más de dos mil trescientos expertos en ciento setenta y nueve países (Social Science Space, 2023; VolkswagenStiftung, 2026). Metodológicamente, el AFI descompone la libertad académica en cinco indicadores específicos: la libertad de investigar y enseñar; la libertad de intercambio y difusión académica; la autonomía institucional de las universidades; la integridad del campus; y la libertad de expresión académica y cultural (Social Science Space, 2023). Esta desagregación resulta significativa para el argumento de este libro porque incorpora la autonomía institucional —el objeto central de esta obra— como uno de sus cinco componentes constitutivos, y no como una variable externa o meramente correlacionada: los propios datos del proyecto confirman que niveles más altos de autonomía institucional se asocian con una protección más sólida de la libertad individual de los académicos (V-Dem Institute, s.f.), lo que valida empíricamente la relación conceptual

entre autonomía institucional y libertad académica individual que este libro ha sostenido desde el capítulo 1.

17.2. El retroceso documentado de la libertad académica en la última década

Los sucesivos informes del proyecto AFI han documentado un deterioro sostenido y geográficamente extendido. El informe de 2024, elaborado con datos de más de dos mil trescientos expertos, advirtió que solo una de cada tres personas en el mundo vive en un país que garantiza la independencia de las universidades y de la investigación, con retrocesos particularmente pronunciados en Rusia, China y la India (Phys.org, 2024). La actualización de 2026 confirmó la tendencia con una cifra contundente: durante la última década, la libertad académica ha declinado en cincuenta países, mientras que solo nueve registraron mejoras (VolkswagenStiftung, 2026). El mismo informe documentó, además, un caso de deterioro particularmente abrupto: la autonomía institucional de las universidades estadounidenses cayó de un puntaje de 3,3 en 2019 a 1,7 en 2025 —en una escala de 0 a 4—, impulsada mayormente por acciones coercitivas del gobierno federal (VolkswagenStiftung, 2026). Este dato resulta especialmente relevante para el análisis comparado de este libro, porque demuestra que el retroceso de la autonomía universitaria no es un fenómeno confinado a regímenes autoritarios o a sistemas jurídicos débiles —como podría suponerse a partir de los casos latinoamericanos estudiados en el capítulo 11— sino que alcanza también a la tradición del *shared governance* estadounidense examinada en el capítulo 12, precisamente el sistema que históricamente había exhibido mayor estabilidad institucional frente al poder político.

La literatura académica que sustenta el índice ha comenzado, además, a sistematizar estos movimientos como “episodios” de crecimiento y declive de la libertad académica, mostrando que su evolución global sigue patrones ondulatorios antes que una trayectoria lineal en un solo sentido (Lott, 2024), y ha vinculado explícitamente los episodios de declive con procesos más amplios de autocratización política, examinando casos como la India, Georgia, Venezuela y Polonia como estudios de caso representativos de las estrategias gubernamentales que erosionan la libertad académica (V-Dem Institute, s.f.).

17.3. Paraguay en el contexto comparado de libertad académica

Los datos específicos de Paraguay dentro de la serie del AFI, compilados por V-Dem, muestran una trayectoria que merece atención particular. El valor más reciente disponible, correspondiente a 2024, se ubica en 0,674 puntos de índice, en descenso respecto de los 0,749 puntos registrados en 2023 (TheGlobalEconomy.com, 2024, con datos de V-Dem). Ese descenso resulta significativo porque revierte una tendencia previamente positiva: el máximo histórico de Paraguay en la serie, 0,779 puntos, se había alcanzado apenas en 2022, mientras que el promedio histórico paraguayo desde 1960 se ubica en 0,419 puntos —muy por debajo del valor de 2024— (TheGlobalEconomy.com, 2024). En comparación, el promedio mundial de 2024, calculado sobre ciento setenta y un países, fue de 0,569 puntos (TheGlobalEconomy.com, 2024), lo que sitúa a Paraguay por encima de la media mundial pese al retroceso interanual registrado.

Este panorama cuantitativo se complementa con el análisis jurídico específico que la literatura académica paraguaya ha comenzado a desarrollar sobre la materia. Un estudio reciente examinó de manera sistemática el ordenamiento positivo paraguayo en relación con la libertad de cátedra, mediante un análisis hermenéutico de la Constitución y de la

legislación de educación superior, situando la libertad de cátedra, la autonomía universitaria y la libertad de enseñanza como proyecciones concretas de derechos fundamentales dentro del sistema jurídico nacional (González Valdez, 2024). La convergencia entre ese análisis jurídico interno y los datos comparados del AFI ofrece, para efectos de este libro, una doble validación: la arquitectura constitucional paraguaya estudiada en los capítulos 7 y 9 —que reconoce la autonomía universitaria como derecho constitucional expreso— se traduce empíricamente en un desempeño comparado superior a la media mundial, aun cuando el retroceso registrado entre 2022 y 2024 confirma que ese logro no es irreversible y requiere, como advierte la literatura internacional citada en este capítulo, vigilancia institucional sostenida antes que autocomplacencia normativa.

Con este capítulo se cierra la Parte IV del libro, dedicada a la autonomía universitaria como fenómeno global contemporáneo. La Parte V que sigue examinará las dimensiones y desafíos emergentes de esa autonomía —transformación digital, financiamiento comparado, universidades privadas, gobernanza y crisis institucionales— partiendo precisamente de la constatación empírica establecida en este capítulo: que la autonomía universitaria, incluso allí donde está mejor consagrada jurídicamente, enfrenta hoy presiones de un tipo cualitativamente distinto al que dominó su historia hasta el siglo XX.



PARTE V

Dimensiones y desafíos emergentes de la autonomía universitaria

18. Autonomía universitaria y transformación digital

La Parte IV de este libro documentó, a través del Academic Freedom Index examinado en el capítulo 17, un retroceso global de la autonomía universitaria en la última década. Este capítulo abre la Parte V explorando una de las causas estructurales menos visibles de esa tendencia: la transformación digital de la universidad, que introduce formas de condicionamiento —tecnológico antes que normativo— sobre decisiones que hasta hace pocos años pertenecían inequívocamente al ámbito de la autonomía académica.

18.1. Educación virtual y autonomía académica

La pandemia de COVID-19 constituyó el episodio de mayor disrupción tecnológica súbita en la historia reciente de la educación superior mundial. Según el informe del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), el cierre temporal y abrupto de las instituciones de educación superior ocurrido en la segunda quincena de marzo de 2020 afectó a más del 98% de la población estudiantil y docente de la región, un universo estimado en 23,4 millones de estudiantes y 1,4 millones de docentes (UNESCO-IESALC, 2020). La virtualización forzada que siguió a ese cierre no fue, para la mayoría de las universidades de la región, una decisión académica deliberada dentro del ejercicio ordinario de su autonomía, sino una respuesta de emergencia adoptada bajo presión sanitaria (UNESCO-IESALC, 2020) —una distinción que resulta relevante para el análisis de este libro, porque separa dos fenómenos que suelen confundirse: la virtualización como estrategia pedagógica autónoma, deliberadamente decidida por cada institución, y la virtualización como contingencia impuesta desde fuera del ámbito académico.

Dos años después, el Informe diagnóstico sobre la educación superior y ciencia post-COVID-19 en Iberoamérica, elaborado por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) con apoyo del CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, constató que la experiencia de virtualización forzada dejó una huella estructural duradera: la universidad iberoamericana del futuro deberá orientarse hacia programas más cortos y flexibles y hacia una pedagogía específicamente diseñada para el entorno virtual, y no hacia una simple traslación digital de la enseñanza presencial (OEI, 2022). Este hallazgo conecta directamente con el argumento sostenido en el capítulo 9 de este libro: la autonomía académica —entendida como la capacidad de definir planes de estudio y metodologías de enseñanza— debe ejercerse hoy sobre un terreno pedagógico distinto al que existía antes de 2020, sin que ese cambio de terreno haya sido, en sentido estricto, una decisión libremente adoptada por las propias instituciones.

18.2. Plataformas digitales, gobernanza de datos y autonomía institucional

Más allá de la contingencia pandémica, la dependencia estructural de las universidades respecto de plataformas tecnológicas de propiedad privada —sistemas de gestión del aprendizaje, repositorios institucionales, herramientas de videoconferencia, bases de datos bibliográficas— plantea una forma de condicionamiento de la autonomía institucional que la literatura jurídica apenas comienza a abordar sistemáticamente. A diferencia de la presión regulatoria estatal examinada en los capítulos 6 a 9, o de la presión evaluadora de los rankings examinada en el capítulo 16, la dependencia de plataformas digitales opera mediante un mecanismo distinto: la universidad conserva formalmente su autonomía normativa y administrativa, pero delega en proveedores externos —frecuentemente

sujetos a jurisdicciones extranjeras y a términos de servicio no negociables— el control efectivo sobre la infraestructura donde se producen, almacenan y transmiten los datos académicos, de investigación y personales de su comunidad universitaria.

En el contexto europeo, esta preocupación ha comenzado a traducirse en marcos regulatorios específicos: el Reglamento (UE) 2024/1689, conocido como Ley de Inteligencia Artificial de la Unión Europea, adoptado el 13 de junio de 2024, establece obligaciones de transparencia y gestión de riesgo aplicables, entre otros ámbitos, al uso de sistemas de inteligencia artificial en instituciones educativas (Smuha, 2025). Para el caso paraguayo y latinoamericano en general, la ausencia de un marco regulatorio equivalente —consistente, por lo demás, con el patrón observado en el capítulo 17 respecto del retroceso comparado de la libertad académica— deja a las universidades de la región en una posición de mayor vulnerabilidad frente a este tipo de condicionamiento tecnológico: la autonomía institucional formalmente reconocida por el artículo 79 de la Constitución no incluye, todavía, ninguna previsión específica sobre la gobernanza de los datos que la propia actividad universitaria genera y deposita en infraestructuras ajenas a su control directo.

18.3. Inteligencia artificial en la universidad: nuevas formas de control tecnológico y su relación con la autonomía académica

El desafío más reciente y de mayor alcance en esta dimensión proviene de la irrupción de la inteligencia artificial generativa a partir de finales de 2022. La UNESCO respondió a ese fenómeno con la primera orientación global específicamente dedicada a la materia: la *Guidance for Generative AI in Education and Research*, publicada en septiembre de 2023 y elaborada por Fengchun Miao y Wayne Holmes, que se construye explícitamente sobre la Recomendación de la UNESCO de 2021 sobre la Ética de la Inteligencia Artificial y adopta un enfoque humanista centrado en la protección de la agencia humana, la inclusión, la equidad de género y la diversidad lingüística y cultural (Miao & Holmes, 2023). El documento resulta significativo para el análisis de este libro por dos razones. Primero, porque documenta la magnitud del vacío regulatorio existente al momento de su publicación: según la propia encuesta de la UNESCO citada en el informe, menos del 10% de las escuelas y universidades del mundo contaban entonces con una orientación formal sobre el uso de inteligencia artificial (Miao & Holmes, 2023). Segundo, porque advierte sobre un riesgo que conecta directamente con el concepto de autonomía académica desarrollado en el capítulo 9 de este libro: la adopción no regulada de herramientas de inteligencia artificial generativa puede desplazar silenciosamente decisiones que pertenecen al núcleo de la autonomía académica —qué se enseña, cómo se evalúa, qué cuenta como conocimiento válido— hacia los criterios de diseño de sistemas tecnológicos desarrollados y controlados por actores privados ajenos a la comunidad universitaria, sin que medie ninguna decisión institucional explícita en ese sentido.

Esta forma de control tecnológico difiere cualitativamente de todas las formas de condicionamiento de la autonomía examinadas hasta ahora en este libro —la intervención política estudiada en el capítulo 6, la evaluación de calidad estudiada en el capítulo 9, la presión de los rankings estudiada en el capítulo 16— porque no opera mediante una norma, una autoridad o un incentivo identificable, sino mediante el diseño mismo de la herramienta que media la actividad cotidiana de enseñanza e investigación. La UNESCO ha calificado este fenómeno como parte de un conjunto de “implicaciones profundas y de largo plazo” que la inteligencia artificial generativa plantea para la manera en que las sociedades comprenden el conocimiento, definen los contenidos de aprendizaje y validan

sus resultados (Miao & Holmes, 2023), formulación que sitúa a la inteligencia artificial, para efectos de este libro, no como una herramienta más al servicio de la autonomía académica, sino como un desafío estructural que exige, de las universidades paraguayas y latinoamericanas, el desarrollo de políticas institucionales propias antes de que ese vacío regulatorio sea ocupado, por defecto, por el diseño técnico de terceros.

19. Autonomía financiera en perspectiva comparada

Entre las cinco dimensiones de la autonomía universitaria identificadas en el capítulo 9 —académica, administrativa, normativa, económica y de autogobierno—, la autonomía financiera es, con frecuencia, la más frágil en la práctica: una universidad puede conservar plena libertad para definir sus planes de estudio y, sin embargo, ver esa libertad vaciada de contenido real si carece de los recursos necesarios para ejercerla. Este capítulo examina, en perspectiva comparada, los principales modelos de financiamiento de la educación superior y su relación estructural con la autonomía institucional.

19.1. Modelos de financiamiento público de la educación superior

La literatura especializada suele presentar dos alternativas “extremas” para el financiamiento de la educación superior: el financiamiento predominantemente privado, en el que cada individuo o su familia costea la totalidad o la mayor parte de su educación —del que Corea del Sur y Chile son ejemplos característicos—, y la gratuidad financiada por el Estado, ejemplificada por Alemania y los países nórdicos (Universidad de Chile, 2018). Entre ambos extremos, la mayoría de los sistemas contemporáneos combinan financiamiento público y privado mediante instrumentos diversos. La Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO de 1998 fijó un criterio normativo influyente en este debate, al concebir la educación superior como un bien público y sostener que el Estado debe desempeñar un papel relevante tanto en su financiamiento como en la rendición de cuentas de las instituciones (Sandoval, 2013, citando García, 2008). Ese criterio de 1998 se tradujo posteriormente en parámetros cuantitativos concretos: la Agenda de Acción de Addis Abeba y la Declaración de Incheon de la UNESCO recomiendan que los Estados destinen entre el 4% y el 6% de su producto bruto interno a educación, y entre el 15% y el 20% de su gasto público total (APNNIC, 2025).

Dentro de los sistemas que mantienen financiamiento estatal significativo, la literatura comparada sobre América Latina identifica una transición relevante en las últimas décadas: del financiamiento histórico o incrementalista —basado en el presupuesto del año anterior, ajustado por negociación política— hacia modelos de financiamiento por fórmula, vinculados a insumos, resultados o contratos de desempeño (García de Fanelli, 2019). Argentina, Brasil y Chile han adoptado, con variaciones, este tipo de fórmulas, mientras que otros países han recurrido a “contratos programa” como instrumento para alinear los objetivos gubernamentales con la autonomía de las universidades públicas (García de Fanelli, 2019). Este último punto resulta especialmente relevante para el análisis de este libro: el contrato programa constituye, en esencia, un mecanismo diseñado específicamente para conciliar el financiamiento condicionado del Estado con el respeto formal de la autonomía institucional, en un espíritu equivalente al que Paraguay articula a través de la relación entre financiamiento público y fiscalización de la ANEAES, examinada en el capítulo 8.

19.2. Arancelamiento, endeudamiento estudiantil y autonomía financiera

El extremo del financiamiento privado por vía de arancelamiento ha generado, en los sistemas donde se ha consolidado con mayor intensidad, consecuencias que trascienden la esfera estrictamente financiera y alcanzan directamente el debate sobre la autonomía universitaria. El caso más documentado es el estadounidense: según datos de la Reserva Federal, la deuda estudiantil total en los Estados Unidos alcanzó aproximadamente 1,8 billones de dólares hacia 2025, sostenida por más de cuarenta y dos millones de deudores, y representa la segunda mayor categoría de deuda de los hogares estadounidenses después de la hipotecaria (Bankrate, 2024; Fool.com, 2025). Ese endeudamiento masivo no incide formalmente sobre la autonomía institucional de las universidades estadounidenses —que, como se examinó en el capítulo 12, mantienen su gobierno corporativo privado prácticamente intacto—, pero ha generado una presión política creciente sobre el conjunto del sistema de educación superior que, en última instancia, ha comenzado a traducirse en intervenciones federales directas sobre universidades específicas, como se documentó en el capítulo 17 al examinar el deterioro reciente de la autonomía institucional estadounidense medida por el Academic Freedom Index.

El caso chileno, examinado en el capítulo 11, ofrece un contraste instructivo: el sistema de Crédito con Aval del Estado (CAE), instrumento de financiamiento de la demanda estudiantil creado en la década de 2000, generó una segmentación del sistema de educación superior entre instituciones orientadas fundamentalmente a la docencia arancelada y aquellas con mayor desarrollo de investigación (Sandoval, 2013), fenómeno que constituyó uno de los detonantes de las movilizaciones estudiantiles de 2011 y que precedió directamente la reforma legislativa de 2018 estudiada en el capítulo 11. Ambos casos —el estadounidense y el chileno— ilustran una tesis relevante para el análisis comparado de este libro: el arancelamiento y el endeudamiento estudiantil no condicionan la autonomía universitaria por la vía jurídica directa examinada en capítulos anteriores, sino por una vía política indirecta, en la que la insatisfacción social generada por el costo de la educación superior termina por presionar, tarde o temprano, sobre el marco regulatorio y la autonomía del sistema en su conjunto.

19.3. Financiamiento privado, filantropía y cooperación internacional

Un tercer modelo de financiamiento, complementario a los dos anteriores, opera mediante fondos patrimoniales propios (endowments), donaciones filantrópicas y cooperación internacional. Como se señaló en el capítulo 10, el propio proyecto humboldtiano original contemplaba dotar a las universidades de fondos financieros propios y tierras explotables productivamente, precisamente con el objetivo de garantizarles independencia económica tanto del Estado como de los intereses empresariales (Hoevel, 2021). Ese ideal encontró su realización más plena no en Alemania sino en el sistema universitario estadounidense, donde universidades privadas organizadas como corporaciones sin fines de lucro —bajo el régimen jurídico examinado en el capítulo 12 a partir del caso Dartmouth College v. Woodward— han acumulado fondos patrimoniales de una magnitud tal que, según se documentó en el capítulo 10, la reserva financiera de una sola universidad como Harvard puede llegar a equivaler al presupuesto de todo un sistema universitario nacional europeo (Hoevel, 2021).

Para el caso paraguayo y latinoamericano en general, este tercer modelo se manifiesta con menor intensidad en fondos patrimoniales propios y con mayor intensidad en la cooperación académica internacional examinada en el capítulo 15: alianzas interuniver-

sitarias, becas de organismos multilaterales y programas de movilidad financiados por redes como la AUGM o por convenios bilaterales específicos constituyen, en la práctica, la vía de financiamiento complementario más accesible para universidades que no cuentan con la tradición filantrópica ni la escala patrimonial del modelo anglosajón. Esta asimetría entre modelos de financiamiento privado —el patrimonial angloamericano y el cooperativo latinoamericano— explica, en buena medida, por qué la autonomía financiera sigue siendo, entre las cinco dimensiones examinadas en este libro, la que exhibe la brecha comparada más amplia entre el sistema paraguayo y los sistemas de mayor desarrollo institucional estudiados en la Parte III.

20. Autonomía de las universidades privadas

Los diecinueve capítulos anteriores de este libro han examinado la autonomía universitaria con un énfasis predominante en el modelo público, coherente con el origen histórico del concepto trazado desde el capítulo 1. Sin embargo, el sistema paraguayo contemporáneo presenta una particularidad que ningún análisis de la autonomía universitaria actual puede omitir: la matrícula universitaria privada supera ampliamente, en volumen, a la matrícula pública. Este capítulo corrige esa omisión y examina la autonomía universitaria desde la perspectiva específica del sector privado.

20.1. Fundamentos jurídicos de la autonomía de las universidades privadas en Paraguay

El ordenamiento paraguayo no distingue, en el plano de los principios, entre la autonomía de las universidades públicas y la de las privadas. La Ley N.º 136/93, de Universidades, establece en su artículo 4 que las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley, y define en su artículo 5 el contenido de la autonomía reconocida a “las Universidades” sin distinción de naturaleza jurídica: la libertad para fijar sus objetivos y metas, sus planes y programas de estudio, de investigación y de servicios a la colectividad (Ley N.º 136/93, art. 4-5). Esta equiparación de origen se mantuvo en la Ley N.º 4995/2013, de Educación Superior, que en ningún momento reserva la autonomía académica, administrativa o normativa exclusivamente a las instituciones de gestión estatal. La única distinción estructural relevante entre ambos sectores aparece en materia de financiamiento: el artículo 76 de la Ley 4995/2013 fija un piso legal para el financiamiento de la educación superior de carácter público —no inferior al 7% del Presupuesto General de la Nación asignado a la Administración Central, más un 2% adicional destinado a investigación— sin que exista una previsión equivalente de recursos estatales garantizados para las universidades privadas, que se sostienen por definición con matrículas, aranceles y aportes propios (Ley N.º 4995/2013, art. 76).

Esta arquitectura jurídica —autonomía académica y normativa equiparada, financiamiento estructuralmente diferenciado— constituye el punto de partida necesario para comprender por qué, como se examinará en el apartado siguiente, la experiencia práctica de la autonomía difiere sustancialmente entre ambos sectores pese a compartir el mismo marco normativo formal.

20.2. Particularidades de la autonomía privada frente al modelo público

La autonomía universitaria privada presenta, en la práctica, un ejercicio menos mediado por procesos de cogobierno estudiantil-docente —examinados en el capítulo 4 como le-

gado directo de la Reforma de Córdoba— y más orientado hacia estructuras de gobierno corporativo o fundacional, en las que el órgano de gobierno máximo suele responder a la entidad propietaria o fundadora de la institución antes que a una asamblea representativa de claustros. Esta diferencia estructural conecta con el análisis desarrollado en el capítulo 12 respecto del modelo estadounidense: así como las universidades privadas norteamericanas se organizan jurídicamente como corporaciones sin fines de lucro gobernadas por un board of trustees antes que por el shared governance típico de la tradición reformista latinoamericana, las universidades privadas paraguayas tienden a replicar, con matices, esa misma lógica de gobierno corporativo antes que la lógica de cogobierno estudiantil-docente propia del modelo público heredado de 1918.

Al mismo tiempo, la autonomía financiera —la dimensión que el capítulo 19 identificó como la más frágil de las cinco examinadas en este libro— opera de manera estructuralmente distinta en el sector privado: mientras las universidades públicas dependen del financiamiento estatal garantizado por el artículo 76 de la Ley 4995/2013 y están, en esa misma medida, expuestas a la discusión presupuestaria anual del Congreso, las universidades privadas ejercen una autonomía financiera más plena en el sentido de no depender de esa asignación estatal, pero la ejercen bajo la disciplina directa del mercado educativo y de la sostenibilidad de su propia matrícula. Se trata, en ese sentido, de dos formas distintas —no necesariamente de dos grados distintos— de vulnerabilidad de la autonomía financiera: la pública, sujeta a la voluntad política de cada gobierno; la privada, sujeta a la voluntad de pago de sus propios estudiantes y a la competencia con otras instituciones.

El peso relativo de ambos sectores en el sistema paraguayo hace que esta distinción no sea meramente teórica. Según datos difundidos por el Ministerio de Educación y Ciencias a partir del Registro Único del Estudiante de la Educación Superior, el 82% de la matrícula universitaria total del país corresponde a instituciones de gestión privada —241.282 estudiantes—, frente a un 18% en instituciones públicas —53.017 estudiantes— (ABC Color, 2024). En términos de número de instituciones, el sistema paraguayo cuenta actualmente con 52 universidades en pleno funcionamiento, de las cuales 8 son de gestión pública y 44 de administración privada (Redalyc, s.f.). Estas cifras sitúan a Paraguay entre los sistemas de la región —junto con Chile, examinado en el capítulo 11, y otros casos de fuerte expansión privada desde la transición democrática— donde la autonomía universitaria privada no constituye un fenómeno marginal o complementario al sistema público, sino el componente cuantitativamente dominante del sistema de educación superior en su conjunto.

20.3. Regulación estatal y libertad de creación de universidades privadas

La expansión del sector privado documentada en el apartado anterior tiene un origen histórico preciso: mientras la Universidad Nacional de Asunción operó como única institución universitaria del país desde su fundación en 1889 hasta 1960 —año de creación de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, la primera universidad privada—, el crecimiento significativo y sostenido del número de universidades, tanto públicas como privadas, solo comenzó en la década de 1990, tras el retorno de Paraguay a la vida democrática en 1989 (Integración y Conocimiento, 2025). Esta coincidencia temporal no es casual: como se examinó en el capítulo 7, la misma Convención Nacional Constituyente de 1992 que consagró la autonomía universitaria como garantía constitucional abrió también, en los hechos, el espacio normativo e institucional que permitió la multiplicación de universidades privadas registrada en las tres décadas siguientes.

El mecanismo jurídico que regula esa expansión mantiene, sin embargo, un control estatal significativo sobre el acceso al sistema: tanto la Ley 136/93 como la Ley 4995/2013 exigen que la creación de toda universidad, pública o privada, se realice por ley del Congreso Nacional, y no mediante un acto administrativo de menor jerarquía o mediante la sola voluntad de los fundadores. Este requisito constituye, en rigor, el único punto de convergencia directa entre la libertad de creación de universidades privadas y el control estatal examinado en el capítulo 9 de este libro respecto de la autonomía frente al control estatal en general: la libertad de asociación y de iniciativa privada en materia educativa —reconocida implícitamente por la propia existencia de un sector privado mayoritario— no se traduce en Paraguay en un régimen de libre fundación, sino en un régimen de autorización legislativa previa, seguido, una vez creada la institución, del mismo régimen de acreditación de la ANEAES examinado en el capítulo 8, aplicable indistintamente a universidades públicas y privadas. La autonomía universitaria privada paraguaya se ejerce, en definitiva, dentro de una arquitectura jurídica idéntica en principio a la del sector público, pero condicionada en la práctica por dos vulnerabilidades específicas —el filtro legislativo de acceso al sistema y la disciplina del mercado educativo— que no tienen equivalente exacto en el sector estatal.

21. Gobernanza universitaria comparada

Los capítulos 10 a 20 de este libro han hecho referencia recurrente, casi en cada sistema examinado, a un mismo problema no siempre explicitado como tal: quién gobierna la universidad y cómo se designa a quienes la gobiernan. Este capítulo reúne y sistematiza esas referencias dispersas en un examen específico de los modelos comparados de gobierno universitario, entendido como una dimensión distinta —aunque estrechamente relacionada— de la autonomía institucional propiamente dicha.

21.1. Cogobierno estudiantil-docente frente a consejos directivos externos

El modelo de cogobierno —participación conjunta de docentes, estudiantes y, en ciertos casos, egresados en los órganos de gobierno universitario— constituye, como se estableció en el capítulo 4, uno de los principios fundamentales legados por la Reforma de Córdoba de 1918, y se mantiene vigente en la mayoría de los sistemas públicos latinoamericanos examinados en el capítulo 11: la Ley 24.521 argentina reconoce a las instituciones universitarias la facultad de definir sus órganos de gobierno de acuerdo con sus propios estatutos, dentro de una tradición que presupone la participación de claustros; y la LOSU española, examinada en el capítulo 10, amplió en 2023 la representación estudiantil obligatoria en el Claustro y los Consejos de Facultad a un mínimo del 25%, frente a la ausencia de piso alguno en la legislación anterior (La Moncloa, 2023).

El modelo alternativo —el consejo directivo externo, compuesto totalmente o en parte por personas ajenas a la comunidad académica— encuentra su expresión más consolidada en el board of trustees estadounidense examinado en el capítulo 12, pero no se limita a la tradición anglosajona. En España, el debate sobre la incorporación de actores externos a los órganos de gobierno universitario se articula desde hace más de una década en torno a la figura del Consejo Social, un órgano mixto que representa los intereses de la sociedad dentro del gobierno de cada universidad; la literatura especializada ha señalado, sin embargo, que la experiencia de estos Consejos Sociales no ha resultado suficientemente satisfactoria ni ha logrado fortalecer la interacción necesaria entre la sociedad y

la universidad, y que la composición, el proceso de designación y las competencias de estos órganos siguen siendo objeto de discusión no resuelta (Pons, 2012-2013). Este dato resulta relevante para el análisis de este libro porque desmiente una asunción implícita frecuente: la incorporación de actores externos al gobierno universitario no es, por sí sola, garantía de mayor legitimidad social ni de mejor desempeño institucional, sino un diseño que —como el cogobierno estudiantil-docente— requiere de una implementación cuidadosa para cumplir su propósito declarado.

21.2. Modelos mixtos de gobierno universitario

Entre los dos extremos examinados en el apartado anterior —cogobierno interno pleno y consejo directivo externo pleno— la mayoría de los sistemas contemporáneos han evolucionado hacia fórmulas mixtas. El informe de la red europea Eurydice, ya en 2008, constató que no existe un modelo predominante único de gobernanza en la educación superior europea, pero advirtió una tendencia clara: en la mayoría de los países, las llamadas “partes interesadas externas” —agentes políticos, representantes del gobierno y de la comunidad en que se inserta el campus— habían asumido en años recientes un papel creciente en el funcionamiento interno de las instituciones (Eurydice, 2008, citado en Revista Ensino Superior, 2012). Esta misma tendencia fue confirmada, en su edición más reciente, por el propio Autonomy Scorecard de la European University Association examinado en los capítulos 10 y 13: el informe de 2023 documentó que persisten menos modelos de gobierno unitario en Europa, mientras que los sistemas de gobernanza dual siguen siendo mayoritarios (Bennot Pruvot et al., 2023).

Algunos sistemas han llevado esta hibridación considerablemente más lejos, hasta el punto de transformar la naturaleza jurídica misma de la universidad pública. Japón reformó en 2004 su sistema universitario nacional convirtiendo a sus universidades públicas en corporaciones con rector nombrado —no electo— y junta directiva propia; Singapur transformó en 2005 sus universidades públicas en corporaciones privadas; Suecia permitió desde 1994 que sus universidades se constituyeran como fundaciones, con patrimonio administrado autónomamente bajo reglas del sector privado; y Austria otorgó en 2002 independencia jurídica plena a sus universidades (Bernasconi, s.f., con base en Hasan, 2007, y Goldfinch, 2006). Estos casos representan, dentro del espectro comparado examinado en este libro, el punto de máxima convergencia entre el modelo de gobierno corporativo estadounidense estudiado en el capítulo 12 y la tradición continental europea estudiada en el capítulo 10: la incorporación de estructuras de gobierno corporativo —junta directiva, rector designado, patrimonio autónomo— dentro de sistemas que históricamente habían organizado sus universidades públicas bajo la lógica estatal-burocrática del modelo napoleónico o del cogobierno reformista.

Un debate reciente en la literatura estadounidense añade una perspectiva crítica útil para este análisis comparado. El trabajo de Hemel y Pozen, de próxima publicación en la *University of Pennsylvania Law Review*, cuestiona por qué ninguna universidad estadounidense permite que el profesorado, los estudiantes, el personal o los antiguos alumnos elijan a la mayoría de los miembros de su órgano de gobierno o voten directamente las grandes decisiones institucionales, y propone sustituir el modelo de shared governance examinado en el capítulo 12 —responsabilidad compartida entre actores designados— por un modelo de stakeholder governance, con participación electiva directa de los grupos de interés internos (Hemel & Pozen, 2026, citado en Mitts, s.f.). Esta propuesta, viniendo precisamente del sistema que este libro ha identificado como el de

menor tradición de cogobierno formal, sugiere que la convergencia entre los modelos “cogobierno reformista” y “consejo directivo externo” podría no estar avanzando en una sola dirección: mientras algunos sistemas europeos y asiáticos incorporan actores externos al gobierno universitario, sectores de la academia estadounidense reclaman, a la inversa, mayor participación directa de los actores internos.

21.3. Elección de autoridades: comparación de modelos

El mecanismo de designación de la máxima autoridad universitaria —rector, presidente o vicerrector— constituye, dentro de la gobernanza comparada, el punto donde las diferencias entre modelos se manifiestan con mayor claridad práctica. Los sistemas examinados en la Parte III de este libro exhiben al menos cuatro variantes: la elección directa por claustro o consejo universitario, propia de la tradición reformista latinoamericana y reflejada en el mandato de seis años improrrogables introducido por la LOSU española (capítulo 10); la elección por consejo de administración reducido, como estableció la Loi LRU francesa de 2007 para el presidente de universidad (capítulo 10); el nombramiento por junta directiva sin elección directa, propio del modelo corporativo estadounidense y de las reformas de gobierno corporativo examinadas en el apartado 21.2; y el modelo mixto de ratificación estatal de una elección interna, ejemplificado por el caso brasileño examinado en el capítulo 11, donde el nombramiento final del rector permanece en manos del Poder Ejecutivo pese a la elección interna previa en los campus (Revista UEMG, s.f.).

Esta comparación permite situar con precisión el debate paraguayo pendiente, señalado en los capítulos 8 y 13 de este libro, sobre los límites a la reelección de autoridades universitarias: mientras España fijó en 2023 un mandato único de seis años improrrogables para sus rectores, y mientras algunos sistemas —Japón, Singapur, Suecia— optaron directamente por sustituir la elección por el nombramiento de junta directiva, el sistema paraguayo mantiene un mecanismo de elección interna sin el límite temporal estricto que ya rige en el sistema comparado europeo de referencia más directo para la tradición jurídica continental que Paraguay comparte. El capítulo 23, dedicado al balance y perspectiva de la autonomía universitaria paraguaya, retomará esta comparación específica al formular la agenda de reforma legislativa pendiente.

22. Crisis, contingencia y autonomía institucional

Los capítulos precedentes de esta Parte V examinaron desafíos estructurales de mediano y largo plazo: la transformación digital (capítulo 18), el financiamiento (capítulo 19), la particularidad del sector privado (capítulo 20) y los modelos de gobierno (capítulo 21). Este capítulo se detiene en un tipo distinto de desafío: los episodios de crisis aguda —sanitaria en un caso, política en el otro— que han puesto a prueba, en años recientes, la capacidad de la autonomía universitaria para sostenerse bajo presión extraordinaria.

22.1. El impacto de la pandemia de COVID-19 en la gobernanza universitaria

El cierre abrupto de las instituciones de educación superior en marzo de 2020, examinado en el capítulo 18 desde la perspectiva de la virtualización pedagógica, tuvo consecuencias igualmente profundas sobre la gobernanza universitaria en sentido estricto. El informe de la UNESCO-IESALC sobre los efectos inmediatos de la pandemia documentó que la crisis afectó a más del 98% de la población estudiantil y docente de América Latina

y el Caribe —23,4 millones de estudiantes y 1,4 millones de docentes— en un lapso de apenas dos semanas, sin que existiera para la enorme mayoría de las instituciones un plan de contingencia previamente diseñado (UNESCO-IESALC, 2020). Esa ausencia de planificación obligó a los órganos de gobierno universitario a tomar, con extrema urgencia y fuera de sus procedimientos ordinarios de deliberación colegiada, decisiones que en circunstancias normales hubieran requerido meses de discusión en los claustros o consejos superiores examinados en el capítulo 21: suspensión de calendarios académicos, reasignación presupuestaria de emergencia, y en muchos casos, reducción de personal administrativo y docente contratado.

El Informe diagnóstico de la OEI sobre la educación superior post-COVID-19 en Iberoamérica, citado en el capítulo 18, documentó que esta experiencia dejó una huella estructural más allá de la emergencia inmediata, forzando a las universidades a repensar la duración y flexibilidad de sus programas académicos (OEI, 2022). Para el análisis de la autonomía universitaria que estructura este libro, la pandemia constituye un caso de estudio particularmente instructivo porque puso a prueba, en tiempo real, la capacidad de autogobierno examinada en el capítulo 9: las universidades que lograron adaptar sus estructuras de gobierno con mayor velocidad —delegando decisiones en órganos ejecutivos reducidos, sin abandonar por completo la deliberación colegiada— demostraron que la autonomía institucional puede convivir con mecanismos de decisión de emergencia, siempre que estos se conciban como excepcionales y transitorios y no como sustitutos permanentes de la gobernanza ordinaria. La lección inversa resulta igualmente relevante: allí donde la emergencia sanitaria fue utilizada como pretexto para concentrar de manera duradera facultades de decisión antes distribuidas —una tentación documentada en distintos sistemas universitarios del mundo durante 2020 y 2021—, la crisis sanitaria funcionó como catalizador de una erosión de la autonomía interna que sobrevivió a la propia pandemia.

22.2. Populismo, polarización política y presión sobre la autonomía universitaria en el mundo contemporáneo

Si la pandemia representó una crisis exógena y en principio ajena a toda intencionalidad política, el segundo tipo de crisis examinado en este capítulo tiene un origen exactamente opuesto: la presión deliberada de gobiernos de orientación populista sobre instituciones universitarias específicas, percibidas como opositoras ideológicas. El caso más documentado de la última década es el de la Central European University (CEU) en Hungría. Fundada en Budapest en 1991 por el filántropo húngaro-estadounidense George Soros, la CEU fue objeto, a partir de 2017, de una campaña legislativa dirigida específicamente contra ella: en abril de ese año, el Parlamento húngaro, bajo el gobierno del primer ministro Viktor Orbán, aprobó una reforma a la Ley de Educación Superior —conocida popularmente como “Lex CEU”— que exigía a las universidades con acreditación extranjera contar con un campus físico en el país de esa acreditación y un acuerdo intergubernamental firmado entre Hungría y ese país (Human Rights Watch, 2018; Al Jazeera, 2018). Ante la negativa del gobierno húngaro a firmar ese acuerdo, la CEU anunció en diciembre de 2018 su relocalización a Viena, trasladando la mayor parte de sus programas académicos a partir de septiembre de 2019 (Inside Higher Ed, 2018).

El caso resulta significativo para el análisis comparado de este libro por tres razones. Primero, porque el propio gobierno húngaro enmarcó la medida en términos ajenos a la autonomía universitaria —como una disputa personal entre el primer ministro y Soros—, mientras que organismos como la European University Association y la propia Unión

Europea la interpretaron como un ataque directo a la libertad académica y a la autonomía institucional, junto con medidas concomitantes como el retiro de la acreditación a programas de estudios de género y la imposición de gravámenes a programas dirigidos a migrantes y refugiados (ACA Secretariat, 2018; Inside Higher Ed, 2018). Segundo, porque el Tribunal de Justicia de la Unión Europea determinó en octubre de 2020 que la legislación húngara que forzó la salida de la CEU era incompatible con el derecho de la Unión Europea (Science Business, 2020), lo que demuestra que incluso dentro del marco jurídico más consolidado en materia de integración regional —el europeo, examinado en los capítulos 14 y 15 de este libro— la protección judicial de la autonomía universitaria frente a la presión política de un gobierno nacional operó únicamente después de consumado el daño institucional, con la universidad ya relocalizada fuera del país.

Tercero, y de manera más general, el caso húngaro no constituye un episodio aislado sino parte de un patrón documentado por la propia literatura académica citada en el capítulo 17: el proyecto Academic Freedom Index ha identificado a India, Georgia, Venezuela y Polonia, junto con Hungría, como estudios de caso representativos de las estrategias mediante las cuales los gobiernos erosionan la libertad académica en el marco de procesos más amplios de autocratización política (V-Dem Institute, s.f.). Y como se documentó también en el capítulo 17, este fenómeno no se limita a sistemas políticos débiles o de reciente democratización: el deterioro abrupto de la autonomía institucional universitaria en los Estados Unidos entre 2019 y 2025 —de 3,3 a 1,7 puntos en la escala del Academic Freedom Index, impulsado mayormente por acciones coercitivas del gobierno federal (VolkswagenStiftung, 2026)— demuestra que la presión política sobre la autonomía universitaria puede manifestarse también dentro de democracias consolidadas y de tradiciones de *shared governance* largamente asentadas, examinadas en el capítulo 12 de este libro.

Para el caso paraguayo, examinado en profundidad en el capítulo 6 de este libro a propósito de los períodos de intervención estatal en la universidad durante el siglo XX, estos episodios contemporáneos ofrecen una advertencia de particular relevancia: la vulnerabilidad de la autonomía universitaria frente a la presión política no es un problema superado por la sola existencia de una garantía constitucional, como la del artículo 79 paraguayo, sino una tensión que exige vigilancia institucional permanente, incluso en sistemas democráticos consolidados y dentro de marcos de integración regional con mecanismos de protección judicial disponibles.



PARTE VI

Prospectiva

23. Balance y prospectiva de la autonomía universitaria paraguaya

Los veintidós capítulos precedentes recorrieron la autonomía universitaria desde sus orígenes medievales hasta los desafíos tecnológicos y políticos más recientes, pasando por el derecho comparado de doce sistemas nacionales y los instrumentos internacionales y regionales que la enmarcan. Este capítulo de cierre no añade nueva evidencia comparada, sino que aplica todo lo recorrido al caso paraguayo específico, con la finalidad prospectiva anunciada en la introducción de esta obra.

23.1. Fortalezas y limitaciones del modelo paraguayo a la luz del derecho comparado

El modelo paraguayo de autonomía universitaria, tal como quedó consagrado en el artículo 79 de la Constitución de 1992 y desarrollado por la Ley 4995/2013, exhibe fortalezas estructurales claras cuando se lo sitúa junto a los sistemas examinados en la Parte III de este libro. Comparte con Argentina, Colombia y Brasil el reconocimiento constitucional expreso de la autonomía —a diferencia del modelo estadounidense, que la protege por vía contractual antes que constitucional, según se examinó en el capítulo 12—, y comparte con Chile la existencia de un sistema de acreditación externo articulado con la autonomía institucional antes que en oposición a ella, como se documentó en el capítulo 9. Los datos comparados del Academic Freedom Index examinados en el capítulo 17 confirman empíricamente esta fortaleza relativa: el puntaje paraguayo de 2024 se ubica por encima del promedio mundial, pese al retroceso interanual registrado.

Las limitaciones, sin embargo, son igualmente identificables cuando se aplica el mismo ejercicio comparado. Paraguay carece de la garantía procesal específica que el artículo 31 de la Ley argentina 24.521 ofrece frente al ingreso de la fuerza pública a las instituciones universitarias sin orden judicial —examinada en el capítulo 11 como el estándar comparado más explícito en esta materia—. Carece también del límite estricto e improrrogable a la reelección de autoridades que la LOSU española introdujo en 2023 —examinado en los capítulos 10 y 21 como referencia normativa para el debate legislativo paraguayo pendiente—. Y carece, finalmente, de un desarrollo específico de la autonomía financiera de las universidades privadas, que en Paraguay representan el 82% de la matrícula total del sistema, según se documentó en el capítulo 20, sin que exista un marco normativo tan detallado para ese sector como el que rige el financiamiento público bajo el artículo 76 de la Ley 4995/2013.

23.2. Aproximación prospectiva: escenarios posibles para la autonomía universitaria paraguaya en el horizonte del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2050

El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2050, presentado en octubre de 2025 como actualización del Plan Nacional de Desarrollo 2030 vigente desde 2014, constituye hoy el instrumento rector del Sistema Nacional de Planificación paraguayo y traza, con una visión a veinticinco años, cuatro pilares estratégicos: Personas y Sociedad; Infraestructura, Innovación y Competitividad; Ambiente y Energía; e Instituciones, Seguridad y Proyección Internacional (MEF, 2025). La educación superior se inserta con mayor peso en el primer pilar —que aborda salud, educación, empleo y protección social— y en el segundo, que incorpora explícitamente el desarrollo del conocimiento como palanca de competitividad nacional (MEF, 2025).

Situando el ejercicio prospectivo de este libro dentro de ese mismo horizonte temporal, pueden esbozarse tres escenarios generales para la evolución de la autonomía universitaria paraguaya hacia 2050, sin pretensión de exhaustividad metodológica —tarea que corresponde al desarrollo específico de un próximo libro sobre prospectiva en educación superior—.

Un primer escenario de consolidación gradual, en el que Paraguay incorpora progresivamente los estándares comparados identificados en el apartado 23.1 —garantías procesales frente a la intervención, límites a la reelección, marco específico de autonomía financiera privada— sin alterar la arquitectura constitucional de 1992, en un proceso análogo al recorrido chileno entre 2018 y la actualidad, examinado en el capítulo 11.

Un segundo escenario de estancamiento normativo, en el que la autonomía universitaria paraguaya conserva su fortaleza constitucional formal, pero no logra cerrar las brechas de desarrollo legislativo identificadas en este libro, quedando expuesta —como advirtió el capítulo 22 a propósito del caso húngaro y del retroceso estadounidense— a episodios puntuales de presión política que la protección constitucional, por sí sola, no basta para prevenir.

Un tercer escenario, menos probable pero no descartable a la luz de la tendencia mundial documentada en el capítulo 17 —el retroceso de la libertad académica en cincuenta países durante la última década—, de erosión progresiva, en el que presiones financieras, políticas o regulatorias no compensadas por reformas oportunas debiliten en la práctica una autonomía que permanece intacta en el texto constitucional.

23.3. Variables críticas: financiamiento, digitalización, integración regional y presión política, en diálogo con los pilares del PND 2050

La trayectoria efectiva de Paraguay entre estos tres escenarios dependerá de cuatro variables críticas, cada una examinada en capítulos específicos de este libro y cada una vinculada, de manera directa, a un pilar del PND 2050.

El financiamiento, examinado en el capítulo 19, es la variable de mayor incidencia inmediata: el piso legal del 7% del presupuesto de la Administración Central establecido por el artículo 76 de la Ley 4995/2013 constituye una garantía relevante, pero su sostenibilidad en un horizonte de veinticinco años depende de que el crecimiento económico proyectado por el Pilar 2 del PND 2050 —que aspira a duplicar el tamaño de la economía nacional en una década (Larepública.co, 2025)— se traduzca efectivamente en mayores recursos para la educación superior pública, y no solo en crecimiento agregado sin correlato presupuestario específico.

La digitalización, examinada en el capítulo 18, conecta directamente con el Pilar 2 del PND 2050 —Infraestructura, Innovación y Competitividad—, y exige que Paraguay desarrolle, antes de que el vacío regulatorio se consolide por defecto, un marco propio de gobernanza de datos académicos y de uso institucional de la inteligencia artificial generativa, en línea con la orientación humanista que la propia UNESCO propuso en su guía de 2023.

La integración regional, examinada en los capítulos 15 y 16, seguirá siendo, como lo fue desde la creación del Sector Educativo del MERCOSUR en 1992, un vector externo de fortalecimiento de los propios mecanismos internos de aseguramiento de la calidad, y su profundización conecta con la Proyección Internacional contemplada en el Pilar 4 del PND 2050.

La presión política, examinada en el capítulo 22, es la variable más difícil de anticipar por vía de planificación de largo plazo, precisamente porque su origen —como demostraron los casos húngaro y estadounidense— no responde a tendencias económicas previsibles sino a la coyuntura política de cada momento; su mitigación depende, en última instancia, del fortalecimiento institucional contemplado en el Pilar 4 del PND 2050 y de la vigilancia activa que redes como la UDUAL y la AUGM, examinadas en el capítulo 15, han ejercido históricamente en la región.

23.4. Agenda de reforma legislativa pendiente

De la comparación desarrollada en este libro se desprende una agenda concreta de reforma legislativa para el sistema paraguayo, sin que ello implique necesariamente una reforma constitucional del artículo 79: incorporar una garantía procesal específica frente a la intervención de fuerza pública en recintos universitarios, siguiendo el modelo del artículo 31 de la Ley argentina 24.521, examinado en el capítulo 11; resolver el debate legislativo pendiente sobre límites a la reelección de autoridades universitarias, tomando como referencia comparada el mandato único de seis años introducido por la LOSU española en 2023, examinado en los capítulos 10 y 21; desarrollar un marco normativo específico para la autonomía financiera de las universidades privadas, proporcional al peso que estas representan en la matrícula nacional, como se planteó en el capítulo 20; e incorporar previsiones normativas sobre gobernanza de datos académicos y uso institucional de inteligencia artificial, en diálogo con la Guía de la UNESCO de 2023 examinada en el capítulo 18.

23.5. Recomendaciones para el fortalecimiento de la autonomía universitaria en Paraguay

A partir del recorrido completo de este libro, pueden formularse cinco recomendaciones generales. Primero, tratar la autonomía universitaria no como un logro consumado en 1992, sino como un proceso que —según demostró la propia trayectoria histórica narrada en la Parte II de esta obra— requiere renovación institucional constante. Segundo, aprovechar la pertenencia paraguaya a redes regionales de larga trayectoria —la AUGM desde su fundación en 1991, examinada en el capítulo 15— como plataforma de aprendizaje comparado y de defensa colectiva frente a eventuales presiones futuras. Tercero, anclar la planificación de la educación superior al horizonte del PND 2050, de modo que el desarrollo de la autonomía universitaria paraguaya deje de ser un proceso aislado del resto de la planificación nacional y se articule con sus cuatro pilares estratégicos. Cuarto, desarrollar capacidad normativa propia frente a los desafíos tecnológicos emergentes antes de que estos sean resueltos, por defecto, por actores externos a la comunidad universitaria. Y quinto —la recomendación que cierra el argumento central sostenido a lo largo de todo este libro—, comprender que la autonomía universitaria paraguaya nunca ha sido, ni puede ser hoy, un fenómeno exclusivamente nacional: es, como Paraguay construye la suya, parte de un movimiento mundial del cual el país absorbe el concepto, la tendencia y, cada vez con mayor claridad, la responsabilidad de contribuir a él.

Referencias

ABC Color. (2024, 6 de diciembre). Estas son las carreras con más universitarios en Paraguay.

ACA Secretariat. (2018). CEU moves to Vienna.

Agencia Andaluza del Conocimiento. (2020). Ranking universitarios internacionales 2020.

Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. (s. f.). *Normativas institucionales*. <https://www.aneaes.gov.py/normativas/>

Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. (2022). *ANEAES celebra sus 19 años de vida institucional*. <https://www.aneaes.gov.py/aneaes-celebra-sus-19-anos-de-vida-institucional/>

Aguirre, A. (2014). Palabras, hechos y diálogo, 65 años después: comentarios sobre algunos discursos del Primer Congreso de Universidades Latinoamericanas. *Universidades*, (60), 65.

Al Jazeera. (2018, 25 de octubre). George Soros-backed university set to leave Hungary.

Alves, A. (2019). La racionalidad neoliberal y la transformación estructural de la universidad. *Pedagogía y Saberes*, 51, 67-74.

American Association of University Professors. (s.f.-a). Statement on government of colleges and universities (1966). Recuperado de aaup.org

American Association of University Professors. (s.f.-b). 1940 statement of principles on academic freedom and tenure. Recuperado de aaup.org

APNNIC (Asia-Pacific Network of National Information Centres). (2025). The future of higher education: Takeaways from the UNESCO World Higher Education Conference 2022.

Appiagyei-Atua, K. (2016). The UNESCO 1997 Recommendation: Is it legally binding? *Scholars at Risk*.

ARWU. (s.f.). Academic Ranking of World Universities. Shanghai Ranking Consultancy.

Ash, M. G. (2006). Bachelor of what, master of whom? The Humboldt myth and historical transformations of higher education in German-speaking Europe and the US. *European Journal of Education*, 41(2), 245–267. <https://doi.org/10.1111/j.1465-3435.2006.00258.x>

AUGM (Asociación de Universidades Grupo Montevideo). (2022). Documento-Declaración de Montevideo. Consejo Extraordinario conmemorativo del 30 Aniversario, Montevideo.

Bankrate. (2024). Student loan debt statistics. Con datos de la Reserva Federal.

Bennetot Pruvot, E., Estermann, T., & Popkhadze, N. (2023). *University autonomy in Europe IV: The scorecard 2023*. European University Association. <https://www.eua.eu/publications/reports/university-autonomy-in-europe-iv-the-scorecard-2023.html>

Bengson, N. (2025). Formative ideas of the national university: A thematic analysis of texts from the long 19th century. *Higher Education Policy*, 38, 165–185. <https://doi.org/10.1057/s41307-023-00342-z>

Bernasconi, A. (s.f.). Estructuras y formas de gobierno universitario [Presentación].

Burbano López, G. (2011). La Unión de Universidades de América Latina y el Caribe -UDUAL- y la autonomía universitaria. *Ciencia Política*, (12), 147-169.

Cáceres Mercado, S. (2023). Veteranos y comuneros: la memoria histórica del Paraguay en la retina del anarquismo de las primeras décadas del siglo XX. *Revista Científica de la UCSA*, 10(2), 94–108.

https://scielo.iics.una.py/scielo.php?pid=S2520-99142023000200094&script=sci_arttext

Camargo Duarte, L. F. (s.f.). La difusión de políticas de acreditación en el MERCOSUR. Redalyc.

CNA (Consejo Nacional de Acreditación de Colombia). (s.f.). Sistema ARCU-SUR.

Comisión de Verdad y Justicia. (2008). *Informe final: Anive haguã oiko. Tomo VII. Algunos casos paradigmáticos*. Comisión de Verdad y Justicia. <https://www.cird.org.py/wp-content/uploads/2017/11/Tomo-VII-Parte-1.pdf>

Consejo Nacional de Educación Superior. (s. f.). *Leyes*. <https://cones.gov.py/leyes/>

Constitución de la República del Paraguay. (1870). *Constitución de la República del Paraguay de 1870*. Portal Guaraní. https://www.portalguarani.com/detalles_museos_exposiciones.php?GuSeuYdoiR98302wKjIF=Mjc%3D&Hufy762Mjsr889Nbd=MzM1

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Artigo 207.

Constitución de la República del Paraguay. (1940). *Constitución Nacional del 10 de julio de 1940*. Justia Paraguay. <https://paraguay.justia.com/nacionales/leyes/constitucion-nacional-del-10-de-julio-de-1940/gdoc/>

Constitución de la República del Paraguay. (1967). *Constitución de la República del Paraguay de 1967*. Constitute Project. https://www.constituteproject.org/constitution/Paraguay_1967

Constitución de la República del Paraguay. (1992). *Constitución de la República del Paraguay*. Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-n>

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. Artículo 3, fracción VII (reforma de 1980).

Convención Nacional Constituyente. (1992a). *Comisión Redactora. Diario de Sesiones N.º 18, 25 de marzo de 1992*. Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación. <https://www.bacn.gov.py/constitucion/comision-redactora/cr-03-25-sesion-nro18.htm>

Convención Nacional Constituyente. (1992b). *Sesión Plenaria. Diario de Sesiones N.º 17, 5 de mayo de 1992*. Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación. <https://www.bacn.gov.py/constitucion/sesion-plenaria/ds-05-05-017.htm>

Convención Nacional Constituyente. (1992c). *Sesión Plenaria. Diario de Sesiones N.º 18, 6 de mayo de 1992*. Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación. <https://www.bacn.gov.py/constitucion/sesion-plenaria/ds-05-06-018.htm>

Convención Nacional Constituyente. (1992d). *Sesión Plenaria. Diario de Sesiones N.º 43, 17 de junio de 1992*. Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación. <https://www.bacn.gov.py/constitucion/sesion-plenaria/ds-06-17-043.htm>

DAAD. (2022). Internationale Hochschulrankings: Hintergründe, Methodik und die Platzierungen der deutschen Hochschulen.

De la Croix, D., Docquier, F., Fabre, A., & Stelter, R. (2024). The academic market and the rise of universities in medieval and early modern Europe (1000–1800). *Journal of the European Economic Association*, 22(4), 1541–1589. <https://doi.org/10.1093/jeea/jvad061>

De la Croix, D., & Morault, P. (2026). Winners and losers from the Protestant Reformation: An analysis of the network of European universities. *The Journal of Economic History*, 86(2), 460–500. <https://doi.org/10.1017/S0022050725101058>

Del Mazo, G. (Comp.). (1941). *La Reforma Universitaria: Tomo II. Propagación americana*. Edición del Centro Estudiantes de Ingeniería de La Plata. https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/48354/La_Reforma_Universitaria_-_Tomo_II__Propagaci%C3%B3n_americana.pdf?sequence=2&isAllowed=y

EHEA (European Higher Education Area). (s.f.). Magna Charta.

European University Association. (2009). *University autonomy in Europe I: Exploratory study*. <https://www.eua.eu/publications/reports/university-autonomy-in-europe-i-exploratory-study.html>

European University Association. (2017). *University autonomy in Europe III: Country profiles*. <https://www.eua.eu/publications/reports/university-autonomy-in-europe-iii-country-profiles.html>

European University Association. (s. f.). *Academic freedom*. <https://www.eua.eu/our-work/topics/academic-freedom.html>

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción. (s. f.). *Sobre nosotros*. Universidad Nacional de Asunción. https://facultades.educa.una.py/derecho/theme/boost_union/pages/aboutus.php

Facultad de Ciencias Químicas de la Universidad Nacional de Asunción. (s. f.). *Historia*. Universidad Nacional de Asunción. <https://www.qui.una.py/institucional/historia/>

Federación Universitaria de Córdoba. (1918). *La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de Sud América: Manifiesto Liminar*. Universidad Nacional de Córdoba. <https://www.unc.edu.ar/sobre-la-unc/manifiesto-liminar>

Fool.com. (2025). Student loan debt statistics. Con datos de la Reserva Federal.

Fundación Carolina. (2023). Significación e implicaciones políticas del nuevo Convenio Regional (Análisis Carolina 5/2023).

García de Fanelli, A. (2019). El financiamiento de la educación superior en América Latina: tendencias e instrumentos de financiamiento. *Revista de Educación Superior en América Latina*.

González Consuegra, R. V. (s.f.). Educación superior: autonomía vs. proceso de acreditación. Avances en Enfermería, Universidad Nacional de Colombia.

González González, E. (2010). Por una historia de las universidades hispánicas en el Nuevo Mundo (siglos XVI-XVIII). *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 1(1), 77-101. <https://www.ries.universia.unam.mx/index.php/ries/article/view/17>

González Valdez, V. (2024). Libertad de cátedra, autonomía universitaria y libertad de enseñanza como proyección de derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico paraguayo. *Ars Iuris Salmanticensis*, 12, 41-58.

Gregorio IX. (1231). *Parens scientiarum*. Wikisource. https://la.wikisource.org/wiki/Parens_scientiarum

Grupo Montevideo (AUGM). (2023). Primera reunión del Nuevo Convenio Regional para el Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe.

Hemel, D. J., & Pozen, D. E. (2026, de próxima publicación). In search of university democracy. *University of Pennsylvania Law Review*, 175.

Higher Education and Research Act 2017, c. 29 (Reino Unido).

Hoevel, C. (2021). La industria académica: La universidad bajo el imperio de la tecnocracia global. TeseoPress.

Human Rights Watch. (2018, 25 de octubre). Central European University may be forced out of Hungary.

IFRAP. (2012). Réforme des universités françaises: le bilan. *Société Civile*, (123).

Inside Higher Ed. (2018, 4 de diciembre). Central European University is forced out of Hungary, moving to Vienna.

Integración y Conocimiento. (2025). La educación superior paraguaya: apuntes históricos e institucionales. *Revista Integración y Conocimiento*, 14(1).

Kanashiro Uehara, A. (s.f.). El Paraguay y la acreditación de carreras de grado en el MERCOSUR. Redalyc.

Kwiek, M. (2026). The changing relationship between government and higher education: The curtailment and instrumentalization of institutional autonomy in higher education. *European Review*. <https://doi.org/10.1017/S1062798726100763>

La Moncloa. (2023, 9 de marzo). El Congreso de los Diputados aprueba definitivamente la nueva Ley Orgánica del Sistema Universitario [Nota de prensa]. Gobierno de España.

Lara Sáenz, L. (2010). Autonomía y derechos universitarios. *Perfiles Educativos*, 32(número especial), 124-137. IISUE-UNAM.

Larepública.co. (2025, 29 de octubre). Paraguay lanza Plan Nacional 2050 para impulsar desarrollo sostenible y la economía.

Legge 30 dicembre 2010, n. 240. Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 10, 14 de enero de 2011.

Leisyte, L., Enders, J., & de Boer, H. (2009). The balance between teaching and research in Dutch and English universities in the context of university governance reforms. *Higher Education*, 58, 619–635. <https://doi.org/10.1007/s10734-009-9213-1>

Ley 30 de 1992. Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. (1992, 28 de diciembre). Congreso de Colombia. Diario Oficial N.º 40.700.

Ley N.º 136. (1993). *De Universidades*. Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/717/ley-n-136-de-universidades>

Ley N.º 356. (1956). *Que establece la Carta Orgánica de la Universidad Nacional de Asunción*. Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2613/establece-la-carta-organica-de->

Ley N.º 828. (1980). *De Universidades*. Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2307/de-universidades>

Ley N.º 1264. (1998). *General de Educación*. Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3766/ley-n-1264-general-de-educacion>

Ley N.º 1291. (1987). *Que modifica, amplía y deroga disposiciones de la Ley N.º 356 de fecha 9 de julio de 1956 y establece nueva Carta Orgánica de la Universidad Nacional de Asunción*. Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/725/ley-n-1291-modifica-amplia-y-deroga-disposiciones-de-la-ley-n-356-de-fecha-9-de-julio-de-1956-y-establece-nueva-carta-organica-de-la-universidad-nacional-de-asuncion-br>

Ley N.º 1309. (1988). *Que amplía disposiciones de los artículos 1.º y 3.º, y deroga los artículos 51, 56 y 92 de la Ley N.º 1291 de fecha 18 de diciembre de 1987, Carta Orgánica de la Universidad Nacional de Asunción*. Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3740/amplia-disposiciones-de-los-articulos-1-y-3-y-deroga-los-articulos-51-56-y-92-de-la-ley-n-1291-de-fecha-18-de-diciembre-de-1987-carta-organica-de-la-universidad-nacional-de-asuncion>

Ley N.º 2072. (2003). *De creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior*. Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. <https://www.aneaes.gov.py/normativas/>

Ley N.º 2529. (2006). *Modifica los artículos 4.º, 5.º, 8.º y 15 de la Ley N.º 136/93 “De Universidades”*. Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2554/ley-n-2529-modifica-los-articulos-4-5-8-y-15-de-la-ley-n-136-93-de-universidades-br>

Ley N.º 4995. (2013). *De Educación Superior*. Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4401/ley-n-4995-deeducacion-superior>

Ley N.º 21.091. Sobre Educación Superior. (2018, 29 de mayo). Congreso Nacional de Chile.

Ley N.º 21.094. Sobre Universidades Estatales. (2018, 5 de junio). Congreso Nacional de Chile.

Ley N.º 24.521 de Educación Superior. (1995, 20 de julio). Congreso de la Nación Argentina.

Ley N.º 4995/2013. De Educación Superior. (2013). Congreso Nacional de Paraguay.

Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario. Boletín Oficial del Estado, núm. 70, 23 de marzo de 2023.

Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México. (1945, 6 de enero).

Lott, L. (2024). Academic freedom growth and decline episodes. *Higher Education*, 88, 999-1017.

Magna Charta Universitatum. (1988, 18 de septiembre). Bolonia, Italia.

Martín, A. (2011). Qué miden los rankings internacionales. *Tribuna Complutense*, Universidad Complutense de Madrid.

McNeely, I. F. (2002). The unity of teaching and research: Humboldt's educational revolution. *Oregon Humanities*, 32–35. <https://hdl.handle.net/1794/1456>

MEF (Ministerio de Economía y Finanzas). (2025). Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2050. Asunción: MEF.

Miao, F., & Holmes, W. (2023). Guidance for generative AI in education and research. UNESCO.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. (2017). *Historia del Hospital de Clínicas*. <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/porta/adjunto/988ce7-HistoriaHospitalde-Clinicas.pdf>

Mitts, J. (s.f.). [Reseña de Hemel y Pozen, In search of university democracy]. Almacén de Derecho.

Mora Rojas, C. O. (2018). Educación paraguaya en el marco de la Constitución Nacional de 1870. En *Foro de Investigadores UNIBE 2018*. Universidad Iberoamericana. <https://difuciencia.unibe.edu.py/jspui/bitstream/123456789/50/3/UNIBE-foro-2018.pdf>

Paraguay. Congreso Nacional. Biblioteca y Archivo Central. (2009). *Convención Nacional Constituyente de 1992: Comisión Redactora. Diario de Sesiones*. Memorias de la Convención Nacional Constituyente de 1992. https://catalogo.bacn.gov.py/opac_css/index.php?id=5491&lvl=categ_see

Museo Histórico de la Universidad Nacional de Córdoba. (s. f.). *Reforma 1918*. Universidad Nacional de Córdoba. <https://www.museohistorico.unc.edu.ar/reforma-1918/>

Núñez, E. (2016). Estándares de derechos humanos en el marco de regulación de la Universidad Nacional de Asunción. *Kera Yvoty: Reflexiones sobre la cuestión social*, 1, 91–100. <https://revistascientificas.una.py/index.php/kerayvoty/article/download/4087/3351/10105>

Observatory Magna Charta Universitatum. (s.f.). Magna Charta Universitatum. Recuperado de magna-charta.org

OEI (Organización de Estados Iberoamericanos). (2022). Informe diagnóstico sobre la educación superior y ciencia post-COVID-19 en Iberoamérica: perspectivas y desafíos de futuro 2022.

Osorio, J. W., & Ossa Londoño, J. (2011). Notas para la historia de la universidad colombiana, al cierre del siglo XX. *Uni-pluriversidad*, 11(1). <https://doi.org/10.17533/udea.unipluri.12247>

Phys.org. (2024, 4 de abril). Academic freedom declining globally, index finds.

Pons, X. (2012-2013). La función social de la Universidad y la presencia de actores externos en sus órganos de gobierno. *Revista de Educación y Derecho*, (7).

Prego, F. (2022). Reforma de la Constitución Nacional en Paraguay (1992): del estado de sitio al estado de excepción. *Temas Sociológicos*, (31). <https://doi.org/10.29344/07196458.31.3176>

Redalyc. (s.f.). Globalización de la educación superior en Paraguay. *Revista GUAL*.

Revista Ensino Superior (Unicamp). (2012). [Reportaje sobre gobernanza universitaria, con referencia al informe Eurydice de 2008].

Revista UEMG. (s.f.). Autonomia universitária, avanços e retrocessos: três décadas e meia do artigo 207.

Rinaldi, P. G. (2011). La governance interna delle università e il principio dell'autonomia universitaria (Quaderno del Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali, n.º 81). Università Cattolica del Sacro Cuore.

Rivarola, D. M. (s.f.). La difusión de políticas de acreditación en el MERCOSUR: el caso paraguayo. *Redalyc*.

Runge Peña, A. K. (2011). Reflexiones pedagógicas sobre la investigación y la docencia universitarias a la luz de la formación: El modelo humboldtiano como ejemplo. *Unipluriversidad*, 11(1). <https://doi.org/10.17533/udea.unipluri.12151>

Sampaio, A. L. B. de. (2023). Autonomia universitária: um modelo de interpretação e aplicação do art. 207 da Constituição Federal (Trabajo original publicado en 1997). Universidade de Brasília.

Sandoval, C. (2013). Políticas públicas de financiamiento de la educación superior: implicaciones para la universidad pública. *Revista Educación*, 37(3), 369.

Scholz, L. (2022). A distant reading of legal dissertations from German universities in the seventeenth century. *The Historical Journal*, 65(2), 297–327. <https://doi.org/10.1017/S0018246X2100011X>

Science|Business. (2020). Forcing the Central European University out of Hungary was against EU law, court says.

Sistema ARCU-SUR. (s.f.). Inicio y Historia. Recuperado de arcusur.org

Smuha, N. A. (2025). Regulation 2024/1689 of the European Parliament and Council of June 13, 2024 (EU Artificial Intelligence Act). *International Legal Materials*.

Social Science Space. (2023). Report: Latest Academic Freedom Index sees global declines.

Sosa, F. (2019). El aporte a la integración regional de los programas ESCALA de la AUGM. *Integración y Conocimiento*, 2(8), 54.

Spannagel, J., & Kinzelbach, K. (2022). The Academic Freedom Index and its indicators: Introduction to new global time-series V-Dem data. *Quality & Quantity*, 57, 3969-3989.

Sticchiotti, F. (s.f.). Il nuovo modello di reclutamento nella legge 240 del 2010: autonomia e responsabilità. *Astrid*.

Sénat de la République Française. (2012). Proposition de loi tendant à abroger la loi relative à l'autonomie des universités (N.º 552, sesión ordinaria 2011-2012).

TheGlobalEconomy.com. (2024). Paraguay: Academic freedom index [Conjunto de datos]. Con datos de Varieties of Democracy (V-Dem).

Torres, C. A. (1999). La universidad latinoamericana: de la reforma de 1918 al cambio estructural en los noventa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 4(8), 345-377. <https://www.comie.org.mx/revista/v2018/rmie/index.php/nrmie/article/view/1034>

Trustees of Dartmouth College v. Woodward, 17 U.S. (4 Wheat.) 518 (1819).

Tünnermann Bernheim, C. (1999). *Historia de la universidad en América Latina: de la época colonial a la Reforma de Córdoba*. UNESCO/IESALC. <https://books.google.com/books?id=6pPAillXNsEC>

Tünnermann Bernheim, C. (2019). La reforma universitaria de Córdoba. *Educación Superior y Sociedad*, 9(1), 103–127. <https://ess.iesalc.unesco.org/index.php/ess3/article/view/182>

UNAN-Managua. (2019). 23 países adoptaron el nuevo Convenio de Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe.

UNESCO-IESALC. (2020). COVID-19 y educación superior: de los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuesta y recomendaciones. UNESCO.

UNESCO. (1997, 11 de noviembre). Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior. Conferencia General de la UNESCO, 29.ª sesión, París.

UNESCO. (2019a). *Academic freedom*. UNESCO Thesaurus. <https://vocabularies.unesco.org/unesco/en/page/concept1071>

UNESCO. (2019b). *Educational autonomy*. UNESCO Thesaurus. <https://vocabularies.unesco.org/unesco/en/page/concept3427>

UNESCO. (2022). Beyond limits: New ways to reinvent higher education [Hoja de ruta]. 3.ª Conferencia Mundial sobre Educación Superior, Barcelona.

UNESCO. (2022). The 2019 Regional Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in Latin America and the Caribbean [Nota informativa].

UNESCO. (2026). *Revision of the 1997 Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. <https://www.unesco.org/en/higher-education/1997recommendation>

Universidad Nacional Autónoma de México. (s. f.). 1929: *Autonomía universitaria*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://www.unam.mx/node/86>

Universidad de Chile. (2018). Financiamiento de la educación superior: un modelo para el análisis microeconómico [Tesis de magíster].

Universidad Sí. (2016). Sobre la pluralidad de modelos universitarios.

Universidad Nacional de Asunción. (1889). *Ley de creación de la Universidad Nacional de Asunción*. <https://www.una.py/disposicion/ley-creacion-de-la-universidad>

Universidad Nacional de Asunción. (2018). *Guía académica de grado*. <https://www.una.py/wp-content/uploads/2018/12/Gui%CC%81a-Acade%CC%81mica-de-Grado-2018.pdf>

Universidad Nacional de Asunción. (2022). *UNA: la historia que cambió el rumbo de la educación nacional*. <https://www.una.py/una-la-historia-que-cambio-el-rumbo-de-la-educacion-nacional>

Universidad Nacional de Asunción. (2022). *Guía académica de grado*. https://www.una.py/wp-content/uploads/2024/01/guia_academica-de-grado_2022.pdf

Universidad Nacional de Asunción. (s. f.). *Historia*. <https://www.una.py/la-universidad/historia>

Universidad Nacional de Córdoba. (s. f.-a). *La gesta estudiantil por la democratización de la enseñanza*. Universidad Nacional de Córdoba. <https://www.unc.edu.ar/node/277>

Universidad Nacional de Córdoba. (s. f.-b). *Hitos de la Reforma Universitaria de 1918*. Universidad Nacional de Córdoba. <https://comunicacion.psi.unc.edu.ar/unciencia/2017/reforma1918/timeline/index2.html>

Universidad Nacional del Litoral. (s. f.). *Principios reformistas*. Reforma Universitaria. <https://www.unl.edu.ar/reformauniversitaria/index.php/principios-reformistas/>

Università di Bologna. (s. f.). *The Authentica Habita*. Sistema Museale di Ateneo. <https://sma.unibo.it/en/qrcode/meus/the-authentica-habita>

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. (s. f.). *Histoire de l'université*. <https://www.pantheonsorbonne.fr/universite/presentation/histoire-luniversite>

V-Dem Institute. (s.f.). Academic freedom. University of Gothenburg.

Velázquez Seiferheld, D. (2026). Cuestiones económicas del Real Colegio Seminario de San Carlos. *Revista Científica de la UCSA*, 13(2). <https://scielo.iics.una.py/pdf/respy/v41n2/2520-9914-respy-41-02-317.pdf>

VolkswagenStiftung. (2026). Academic Freedom Index: The autonomy of universities in the USA falls far behind peer group.

Wikipedia. (s.f.-a). Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.

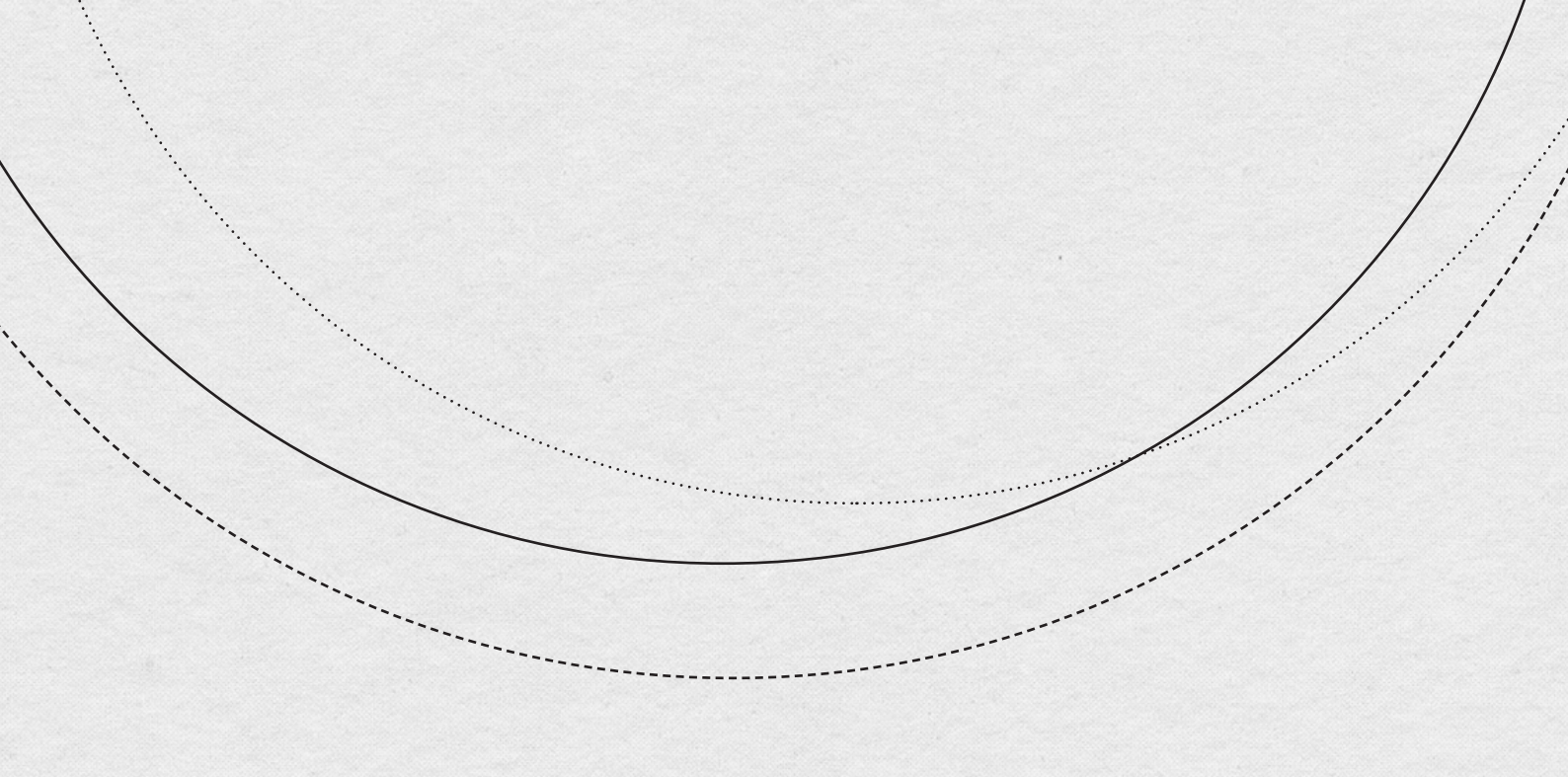
Epílogo

Este libro se cierra donde comenzó: en la convicción de que la autonomía universitaria paraguaya solo puede comprenderse cabalmente como parte de una historia más amplia, la de la universidad como institución que, desde Bolonia y París hasta Asunción, pasando por Córdoba, ha buscado en cada época un espacio propio de decisión frente a los poderes que la rodean.

El recorrido de estos veintitrés capítulos deja, sin embargo, una tarea deliberadamente inconclusa. El capítulo 23 esbozó tres escenarios posibles para la autonomía universitaria paraguaya hacia 2050 y una agenda de reforma legislativa concreta, pero se detuvo, a propósito, antes de desarrollar en profundidad la metodología de estudios de futuro que esos escenarios apenas esbozan. Esa tarea —la construcción sistemática de escenarios, la identificación de variables críticas mediante técnicas prospectivas propiamente dichas, el diálogo detallado con los instrumentos de planificación nacional e internacional— ha quedado reservada para un próximo libro dedicado específicamente a la prospectiva en la educación superior.

Queda, entretanto, el balance que este libro sí ofrece: una autonomía universitaria paraguaya constitucionalmente robusta, comparativamente bien situada según los datos disponibles, pero con una agenda de desarrollo legislativo identificable y con una responsabilidad, compartida por las universidades, el Estado y la sociedad paraguaya, de sostenerla activamente frente a las presiones financieras, tecnológicas y políticas que este libro ha documentado en otras latitudes y que ninguna garantía constitucional, por sí sola, puede neutralizar de manera permanente.

Los autores agradecen al lector que ha acompañado este recorrido, desde los privilegios de las primeras corporaciones universitarias medievales hasta el horizonte 2050 del desarrollo nacional paraguayo, y lo invitan a continuar esa conversación en las páginas del libro que sigue.



Este libro reconstruye la autonomía universitaria paraguaya desde sus antecedentes medievales hasta la consagración del artículo 79 de la Constitución de 1992, y la amplia hacia el derecho comparado de doce sistemas universitarios, los instrumentos internacionales que buscan armonizar el concepto y los desafíos contemporáneos que hoy ponen a prueba la autonomía en cualquier latitud: financiamiento, transformación digital, gobernanza, crisis institucionales y presión política.

La tesis que recorre sus veintitrés capítulos: la autonomía universitaria contemporánea no se mide por la ausencia de todo control externo, sino por la naturaleza, la proporcionalidad y el origen de los mecanismos que la condicionan.

Dirigido a la comunidad universitaria paraguaya, a los responsables de política educativa y a los estudiosos del derecho constitucional y comparado de la educación superior.