

Consideraciones sobre el proyecto de ley por el cual se crea la Universidad de la Defensa Nacional (Msje. No. 2164/13)¹

Intervención de Adriana Puiggrós en la sesión conjunta de las comisiones de Defensa, Educación y Presupuesto de la HCDN, martes 4 de noviembre de 2014

La recuperación democrática producida a partir del 10 de diciembre de 1983 fue la condición de la recuperación de la gestión democrática para las Fuerzas Armadas. Pero fue el conjunto de las políticas para el área de Defensa planteadas por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina F. de Kirchner a partir del 25 de mayo de 2003, el que impulsó la completa subordinación militar al poder político y planteó modificaciones decisivas al conjunto de la estructura.

El gobierno kirchnerista recuperó el precepto establecido en la Conferencia de la Defensa Nacional pronunciada por Juan Domingo Perón en la Universidad Nacional de La Plata en 1944, cuando afirmó que el tema de la Defensa no estaba reservado a los militares sino que era una competencia del conjunto del pueblo y de la Nación.

En línea con esa postura disiento con el proyecto en discusión y he presentado una propuesta alternativa para aportar a un posible acuerdo,

Pero Voy a sintetizar las disposiciones del proyecto en discusión que, a mi manera de ver, tienen carácter inconstitucional, incumplen con las leyes de Defensa y Educación Superior y contienen contradicciones muy preocupantes. Pido que se incorpore al acta de esta sesión la argumentación jurídica y política detallada en que fundamento mi postura. A la misma he arribado después de consultas con Organismos de Derechos Humanos, constitucionalistas y especialistas en Defensa Nacional.

y del Frente grande, a forma parte del FPV
Dado la cantidad de voces que se han levantado objetando este Proyecto, solicito su retorno a asesores para profundizar en su tratamiento.

I. Síntesis de la crítica

1. El Proyecto de creación de la Universidad de la Defensa Nacional establece **la autonomía de las Fuerzas Armadas para su educación**, contrariando la política de subordinación de dichas fuerzas al poder civil, que impulsó el gobierno kirchnerista, en consonancia con la Constitución Nacional. En lugar de impulsar la vinculación entre los institutos de **formación militar y las universidades nacionales**, el intercambio de alumnos y profesores, la conjugación de las concepciones civiles y militares, el proyecto propone una universidad militar cerrada sobre sí misma, cuyo órgano máximo de gobierno no sea civil sino integrado por los secretarios (de turno) del Ministerio de Defensa y los más altos jefes militares.
2. El proyecto es inconstitucional por lo siguiente:

-crea una nueva figura de universidad nacional no prevista por la Constitución ni por la Ley de Educación Superior vigente porque la Constitución garantiza que las universidades nacionales serán “autónomas y autárquicas” (Art. 75, inc 19) y *esta universidad tendrá* *lo que* “autonomía académica e institucional”

Advierto que la Constitución Nacional no habilita a limitar la autonomía y autarquía de las universidades nacionales; por ende tampoco lo hace la Ley de Educación Superior vigente

Respecto al artículo 74º de la Ley de Educación Superior que alude al artículo 24º de la Ley 24195 (Ley Federal de Educación) hago notar que este artículo no tiene vigencia debido a que esa ley fue derogada por la ley Nacional de Educación y el art. 77º que alude a

*en donde
se apoya
la
excepción
a lo estable
x la Constitución*

la ley 17778 sancionada por la dictadura de Onganía, restringe la autonomía y la autarquía de los Institutos Universitarios, y es la misma ley de Educación Superior que luego en el art. 87º deroga esta norma de facto. Sobre este andamiaje legal se está apoyando este proyecto.

-incumple con las atribuciones que le otorga la Constitución Nacional al Presidente de la Nación en relación al mando de todas las actividades de las FFAA al otorgar autonomía a las FFAA para decidir y dirigir su formación

Lamentablemente, el proyecto incumple con la Ley de Educación Superior y genera contradicciones peligrosas, produciendo una politización innecesaria de la formación militar porque la dependencia simultánea y superpuesta de la Ley de Defensa Nacional y la Ley de Educación Superior es insostenible.

Entre otras contradicciones que detallo en el documento que insertaré, el proyecto establece que deberán convivir un Consejo directivo, que me mencioné, (formado por personal superior del Ministerio de Defensa y de las FFAA) Y otro Consejo solamente asesor, por un lado, con los órganos del cogobierno universitario que establece la Ley de Educación Superior.

Además, el solo hecho de que funcione el cogobierno interrumpe la verticalidad. Obliga a la politización de las FFAA y las acerca a su fraccionamiento y división. Los estudiantes y los docentes (así como los graduados si el Estatuto lo establece) ¿pedirán órdenes a sus superiores para votar los planes de estudio, la orientación de la investigación y de la extensión universitaria o la política de ingreso? La convocatoria a la Asamblea universitaria, ¿no será un acto de insubordinación? El gobierno y las propias FFAA hicieron mucho para conjugar un rumbo a la vez vertical y

democrático. Pero este proyecto provoca un deslizamiento hacia una autonomía en decisiones que puede afectar ese rumbo. Tengamos cuidado con la educación de los jóvenes militares, marinos y aeronáuticos. Cuidemos que no pierdan *el ethos militar que hace de la subordinación un concepto fundamental. En un país atravesado en su memoria reciente por la represión y el corporativismo* es inaceptable se ponga en juego la verticalidad.

Además, el proyecto no contiene ninguna restricción para el ejercicio de la docencia, cargos de representación, gestión o asistencia en carácter de alumnos para condenados por delitos de lesa humanidad. En consecuencia miembros de las FFAA o civiles que estén en esta última condición podrían, por ejemplo, ser miembros de los órganos electivos que fijara el Estatuto y que exige la LES.

Voy a otra cuestión. El proyecto va más allá de la creación de la universidad porque la habilita a tener colegios de pregrado (los liceos), grado (los colegios militar, naval y aeronáutico) y el postgrado (Escuela Superior de Guerra y similares de las otra fuerzas). A ello hay que sumar las escuelas de nivel inicial y primario que ya poseen las Fuerzas Armadas. Imaginemos las posibles consecuencias de otorgar autonomía a ese sistema. Un sistema de educación militar completo y separado del sistema de educación pública del país.

Finalmente, este proyecto *profundiza la “autocontención” de las FFAA sin tener en cuenta advertencias de organismos como*

-el PNUD, que en su informe conjunto con el Ministerio de Defensa

- “Reforma de la educación superior de las Fuerzas Armadas y articulación con el sistema educativo nacional” señala como uno de los déficits principales que la formación de los oficiales y los suboficiales se realiza en instituciones “autocontenidoas”, o

-El Informe de evaluación realizado por la CONEAU al Instituto Universitario de las Fuerzas Armadas señala como debilidad la existencia de una “fuerza centrípeta” predominante en el Ejército ^{que} ~~que~~ de generar instituciones universitarias dentro de sus propios límites ^{de} ~~que~~ antes que apoyarse en el conjunto del sistema universitario, o

-la opinión ^{negativa} de miembros del Consejo Interuniversitario Nacional, pese a la cual, de manera inconcebible, este proyecto logró su aprobación, aduciendo que “por sus características especiales, su análisis no puede realizarse aplicando la totalidad de los aspectos estipulados en el Acuerdo Plenario CIN N° 325 del 19 de abril de 1999 y sus Anexos”

10. *Explicar con más detalle las funciones de Consejo de Dirección, Consejo Consultivo de Gestión y Consejo Consultivo. El artículo 8 de la Ley, obliga a la futura Institución a prever tres órganos colegiados sin esbozar cuáles serán en líneas generales sus funciones u objetivos (a excepción del previsto en el inciso c). En relación con el Consejo de Dirección se sugiere la incorporación del Rector de la Universidad, como asimismo definir si el mismo es de carácter consultivo o resolutivo en tanto su redacción ofrece dudas dado que establece que lo integran el Ministro y los Secretarios, el Jefe del estado Mayor Conjunto y los Jefes de Estado Mayor del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada, pero será el Ministro el que tomará las resoluciones con “el asesoramiento de los demás integrantes”. Si es un Consejo, las decisiones se debieran adoptar por mayoría. Ahora bien si los miembros sólo opinan, entonces debiera ser un Consejo Consultivo. En este sentido, con relación a los órganos colegiados, se remarca la conveniencia de incorporar como órgano de gobierno a un Consejo Académico como máximo órgano académico responsable del desarrollo y seguimiento de las funciones universitarias de docencia, investigación y extensión integrado con participación de (además*

del Rector y los Decanos o autoridades equivalentes) de representantes del plantel docente, de los graduados y del personal no docente.

11. Consideraciones sobre la autonomía de la futura institución. Tal como ya se mencionó, y de conformidad con lo normado por el artículo 77 de la Ley N° 24.521 de Educación Superior, no resultan de aplicación a las Instituciones Universitarias constituidas conforme al régimen del artículo 16 de la Ley N° 17.778 las normas sobre autonomía y sobre gobierno que contiene la ley de educación superior vigente. En tal sentido el Proyecto propone a un Rector Organizador, designado por el Ministerio de Defensa (según el artículo 7º del proyecto) con atribuciones para conducir los procesos de formulación del proyecto institucional y del proyecto de estatuto académico provisorio por parte del Ministerio de Defensa y la especial composición de los órganos de gobierno prevista en el proyecto de ley garantizan el mantenimiento de la subordinación de las Fuerzas Armadas al Poder Ejecutivo Nacional.”

Para cerrar quisiera insistir con el hecho que desde la recuperación democrática es indispensable coincidir unívocamente con el orden Constitucional. Esto significa la completa subordinación militar al poder político y el cumplimiento efectivo de lo establecido respecto a la autonomía y autarquía universitaria.

II. Fundamentación

1. El Proyecto de creación de la Universidad de la Defensa Nacional establece en su Art. 8º. la autonomía de las Fuerzas Armadas para su educación, obstaculizando la política de subordinación de dichas fuerzas al poder civil del PEN, que nuestro gobierno aplica desde hace una década conforme al mandato de nuestra Constitución, lo cual es base y sentido de la disciplina militar.

2. *El proyecto es inconstitucional porque:*

-establece en su Art. 8º. la “autonomía académica e institucional” de la Universidad que se crea en el ámbito del ministerio de Defensa, contrariando el inc.19 del Art. 75 de la Constitución Nacional, que garantiza la “autonomía y autarquía” de las universidades nacionales. Por lo tanto se crea una nueva figura de universidad del Estado Nacional no prevista por la Constitución ni por la Ley de Educación Superior vigente (24521/95; LES)

-al otorgar autonomía a las FFAA para su educación se incumple con el Capítulo tercero, Art. 99, inc.14 de la Constitución Nacional que otorga al Presidente de la Nación la facultad de disponer de las fuerzas armadas, y “corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación”

-si bien el inc. 27 del Art. 75 establece entre las “competencias del Congreso” dictar las normas para la organización y gobierno de las FFAA, sería inconstitucional que las normas dictadas otorgaran a las FFAA autonomía y autarquía para su formación, dado que la subordinación establecida por el Art. 99, inc. 14 quedaría de esa manera limitada.

-al mismo tiempo, restringe la autonomía de la institución que se crea al establecer su dependencia del Ministerio de Defensa incumpliendo con el Art. 75 inc. 19 de la Constitución Nacional que establece la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

3. *El proyecto incumple con la LES y genera contradicciones peligrosas, produciendo una politización innecesaria de la formación militar porque:*

-- Al establecerse como una dependencia en el ámbito del Ministerio de Defensa, la nueva institución está en contradicción con el Art. 59 de la LES, contradicción que la imposibilita para cumplir con los lineamientos generales de la LES: autonomía, cogobierno, libertad de cátedra. Por otro lado, es inevitable generar esta dependencia debido a que son Institutos de formación militar los que integran esa Universidad.

- Los órganos de gobierno previstos en el proyecto se superponen y contradicen con el gobierno colegiado que deben tener las universidades nacionales de acuerdo a la LES, posibilitando conflictos legales y enfrentamientos sectoriales.

-Las autoridades designadas por el PEN se superponen con las electas por el sistema de órganos colegiados de cogobierno: el Art. 8º del proyecto en discusión dice:

“El Estatuto de la UNDEF deberá prever sus órganos de gobierno, tanto colegiados como unipersonales, así como su composición y atribuciones, debiendo asegurar:

a) La constitución del Consejo de Dirección como órgano superior de gobierno, el que será presidido por el Ministro de Defensa quien tomará las resoluciones con el asesoramiento de los demás integrantes. Integrarán el Consejo de Dirección los Secretarios del MINISTERIO DE DEFENSA, el

Jefe del ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS y los Jefes del ESTADO MAYOR del EJÉRCITO, de la FUERZA AÉREA y de la ARMADA.

b) La constitución del Consejo Consultivo de Gestión que presidirá el Rector y que integrarán UN (1) representante por cada una de las FUERZAS ARMADAS y UNO (1) por el ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS, los Decanos y las autoridades de gestión académica que el Estatuto establezca.

c) La constitución del Consejo Consultivo integrado por ONCE (11) miembros designados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL a propuesta de los siguientes organismos: TRES (3) por el Consejo Interuniversitario Nacional, UNO (1) por el MINISTERIO DE DEFENSA, UNO (1) por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN; UNO (1) por el MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA; UNO (1) por el ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS; y los presidentes de las comisiones de Defensa y de Educación de la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN y de la HONORABLE CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN respectivamente. Tendrá como función principal supervisar y garantizar

-Los órganos de gobierno que, según el proyecto,(el Consejo Asesor y el Consejo de Dirección) deberá disponer el Estatuto a dictarse son políticamente contradictorios con los órganos colegiados establecidos por la LES en su Art. 52ⁱⁱⁱⁱⁱ que son los Consejos Directivos y Superiores integrados por los representantes electos, al menos de los claustros docente y estudiantil.

- La LES establece que toda universidad nacional deberá dictar autónomamente su Estatuto. En la actualidad la dispersión de los estatutos universitarios es alarmante e incluso varios de ellos se autonomizaron de la LES. Dado el carácter de la función militar, suma el peligro de que cuerpos

colegiados eventualmente establecidos en el Estatuto orienten autónomamente la formación, encontrando su norte en las discusiones internas de los miembros de las FFAA y no en la interacción con la sociedad regida por sus instituciones.

- Las FFAA son una organización compleja, una de cuyas características básicas es la subordinación vertical de sus mandos y efectivos. El ethos militar hace de la subordinación un concepto fundamental. La Ley de Defensa Nacional, en su Art. 20, Título IV establece que los miembros de las FFAA “*se encuadrarán en toda circunstancia bajo un mando responsable de la conducta de sus subordinados*”. La LES establece en su Art.13, inc. B) el derecho a la libre asociación de los estudiantes. El proyecto de Universidad de la Defensa no atiende la legislación referida a las restricciones a los miembros de las FFAA para asociarse libremente, deliberar e imponer su propia política dentro de sus instituciones.

-por lo tanto, resulta incompatible que los egresados miembros activos de la institución voten para la representación de su claustro impulsando su propia perspectiva en el gobierno. Harían lo contrario de una institución armada en el sistema republicano democrático que hemos elegido.

-El proyecto no contiene ninguna restricción para el ejercicio de la docencia, cargos de representación, gestión o asistencia en carácter de alumnos para condenados por delitos de lesa humanidad. En consecuencia miembros de las FFAA o civiles que estén en esta última condición podrían, por ejemplo, ser miembros de los órganos electivos que fijara el Estatuto y que exige la LES.

-La Ley establece que podrían formar parte de los órganos colegiados graduados de la institución incluyendo implícitamente en ese caso a todos los graduados de las instituciones que concurren a conformar esta universidad. Este derecho debería examinarse cuidadosamente en relación a los efectivos retirados, aclarando que solamente se refiere a los graduados de la institución creada por la nueva Ley.

- El Proyecto se sustenta en la totalidad de los institutos de formación que integran actualmente a las FFAA. Esto incluye desde educación inicial hasta el posgrado. De esta manera con la creación de esta Universidad se estaría constituyendo un modelo cerrado de formación militar, cuando lo esperable es por el contrario, la integración de sus cuadros con los distintos ámbitos del sistema educativo nacional. En el Proyecto se termina de legitimar la existencia coordinada de colegios de pregrado (los liceos), grado (los colegios militar, naval y aeronáutico) y el postgrado (Escuela Superior de Guerra y similares de las otras fuerzas). A ello hay que sumar las escuelas de nivel inicial y primario que ya poseen las Fuerzas Armadas. Imaginemos las posibles consecuencias de otorgar autonomía a ese sistema.

5. Se profundiza la “autocontención” de las FFAA

El Informe Final del Proyecto PNUD- MINDEF “*Reforma de la educación superior de las Fuerzas Armadas y articulación con el sistema educativo nacional*” señala como uno de los déficits principales que la formación de los oficiales y los suboficiales se realiza en instituciones “autocontenidoas”. El Informe de evaluación realizado por la CONEAU al Instituto Universitario de las Fuerzas Armadas señala como debilidad la existencia de una “fuerza centrípeta” predominante en el Ejército de generar instituciones universitarias dentro de sus propios límites antes que apoyarse en el conjunto del sistema universitario.

III. El proyecto “Universidad de la Defensa Juan Domingo Perón”

El Proyecto que presento recupera el precepto establecido en la Conferencia de la Defensa Nacional pronunciada por Juan Domingo Perón en la Universidad Nacional de La Plata en 1944, cuando afirmó que la cuestión de la Defensa no constituía un tema reservado a los militares sino ~~que constitúa~~ una competencia del conjunto del pueblo y la nación. Por esta razón la Universidad propuesta implica también la dedicación a tareas significativas de las FFAA en materia de protección del medio ambiente y de preservación de los recursos naturales. La promoción industrial y tecnológica que está en la base de una política de defensa autónoma también deberá estar presente en las tareas de enseñanza, extensión, transferencia e investigación de la UNDef, como también la perspectiva de las relaciones internacionales en donde la inclusión en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) de un Consejo de Defensa Suramericano (CDS) ha abierto la puerta para la constitución de un acuerdo que reemplace al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), herencia de un caduco panamericanismo.

ⁱ LEY de Educación Superior No.25165/95, Art. 5: La Educación Superior está constituida por instituciones de educación superior no universitaria, sean de formación docente, humanística, social, técnico-profesional o artística, y por instituciones de educación universitaria, que comprende universidades e institutos universitarios.

ⁱⁱ ARTICULO 52. - Los estatutos de las instituciones universitarias nacionales deben prever sus órganos de gobierno, tanto colegiados como unipersonales, así como su composición y atribuciones. Los órganos colegiados tendrán básicamente funciones normativas generales, de definición de políticas y de control en sus respectivos ámbitos, en tanto los unipersonales tendrán funciones ejecutivas.

ARTICULO 53. - Los órganos colegiados de gobierno estarán integrados de acuerdo a lo que determinen los estatutos de cada universidad, los que deberán asegurar: a) Que el claustro docente tenga la mayor representación relativa, que no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50 %) de la totalidad de sus miembros; b) Que los representantes de los estudiantes sean alumnos regulares y tengan aprobado por lo menos el treinta por ciento (30 %) del total de asignaturas de la carrera que cursan; c) Que el personal no docente tenga representación en dichos cuerpos con el alcance que determine cada institución; d) Que los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, puedan elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución universitaria. Los decanos o autoridades docentes equivalentes serán miembros natos del Consejo Superior u órgano que cumpla similares funciones. Podrá extenderse la misma consideración a los directores de carrera de carácter electivo que integren los cuerpos académicos, en las instituciones que por su estructura organizativa prevean dichos cargos.

iii *En cambio, los institutos universitarios están sujetos al Art. 77 de la dicha Ley, que los excluye de la aplicación de las normas sobre autonomía y sobre gobierno de las instituciones universitarias nacionalesⁱⁱⁱ. Esa norma incluye a los actuales IESE (Ejercito), IUNNA (Armada) e IUA (Fuerza Aerea) el Ministerio de Defensa los reconoce como Institutos Universitarios de las FFAA (IIUUFFAAS) en la ley 17.778, art. 16.* ⁱⁱⁱ