

EN LA UNIVERSIDAD LA AUTONOMÍA NO ES UN MITO

Daniel Solorio Ramírez*

* *Profesor de Derecho Constitucional y Amparo. Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California, Unidad Mexicali.*

PONENCIA presentada ante la Segunda Reunión Nacional de Abogados Generales de Instituciones Públicas de Educación Superior, en La Paz, B.C. Sur, el día 20 de noviembre de 1997.

Pocos conceptos políticos son tan controversiales como el de la autonomía. *Omeba*, la enciclopedia jurídica argentina, dice que los antiguos llamaban autónomos a los Estados que se gobernaban por leyes propias, sin sujeción a poderes extranjeros. Así, autonomía equivale originalmente a independencia, pero en su desarrollo histórico ambos conceptos han adquirido connotaciones específicas. Independientes son las naciones soberanas, que deciden por sí mismas el contenido total de su derecho. Independencia es entonces soberanía. Autónomas son, en cambio, las partes de las naciones soberanas que se organizan bajo la fórmula federal, lo que destacó hace muchos años Tena Ramírez en su bello libro *Derecho Constitucional*, abrevadero de juristas latinoamericanos desde la década de los cuarenta. Autónomos son también los casi 2500 municipios mexicanos; autónomos son entre sí los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, tanto del orden federal como estatal; autónomo decimos algunos debería ser el ministerio público frente a los poderes ejecutivo y legislativo. Autónomas son, finalmente, las universidades públicas creadas por la ley con ese atributo. Polémica como es la voz autonomía, su connotación no es estática sino dinámica. Los entes autónomos gozan de tanta autonomía como les conceda su propio estatuto. Formularé algunas consideraciones en torno a tema tan trascendente. Iniciaré mi exposición estableciendo una premisa básica: las universidades e instituciones públicas de educación superior, cumplen en nombre del Estado, el deber que éste tiene de impartir educación superior. A continuación haré una precisión adicional: la responsabilidad de impartir educación no es del gobierno, sino del Estado en su conjunto. El gobierno sólo cumple el deber que le impone la Constitución de impulsar este servicio público. Aunque decirlo pudiera parecer ocioso, este dato no siempre se tiene presente cuando se discute, *verbigracia*, el financiamiento de la educación superior. No siempre se admite que el gobierno es solo un mandatario obligado a cumplir la voluntad expresada en la Constitución, norma fundante de la vida nacional. No todos los gobernantes lo aceptan. Pero en fin, entre nosotros el gobierno federal y los gobiernos estatales han asumido el compromiso en una actitud no exenta de tensiones.

Ahora bien, para cumplir este compromiso fundamental, el Estado mexicano adoptó una interesante fórmula jurídico-política: en lugar de prestarlo a través de sus órganos de gobierno, decidió encomendarlo a instituciones *ad hoc*, organismos públicos descentralizados del Estado, a los que dota de plena autonomía. Pero no dejemos espacio a la confusión. Cuando hablamos de las universidades no estamos hablando de la simple descentralización administrativa o gubernativa cuyo sólo objeto es alcanzar mayor eficiencia en las tareas de gobierno, sino de una autonomía mayor, de naturaleza más trascendente.

Por ley o por acto ejecutivo se suelen descentralizar funciones gubernativas, confiándolas a organismos distintos de la administración, técnicamente separados pero dependientes de ésta, que con autonomía técnica las desempeñan con mayor eficacia. Esta descentralización opera en el ámbito de la administración cuyo titular es el presidente de la República en lo federal, y los gobernadores en las entidades federativas. La doctrina más conocida en México, dice don Gabino Fraga:

...La descentralización administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contempóraneos, y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, *pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades*

indispensables para conservar la unidad del Poder ¹

Por su parte, Acosta Romero asegura que la descentralización administrativa es:

...una forma de organización que adopta la administración pública para desarrollar: a) o bien actividades que competen al Estado, b) o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de: 1. Personalidad jurídica, 2. Patrimonio, y 3. Régimen jurídico propio.²

La Constitución nacional en su artículo 90 divide a la administración pública en dos sectores: el sector centralizado y el sector paraestatal, que mejor debiera llamarse descentralizado. Es aquí donde encuadran los organismos públicos creados con autonomía técnica, que atienden asuntos propios de la administración o ligados estrechamente a ella. Su estructura de gobierno guarda cercana dependencia con la administración centralizada. Es frecuente que el ejecutivo nombre directamente a los funcionarios que los dirigen. Esto es lógico y coherente por la naturaleza de sus funciones. PEMEX, el IMSS, el ISSSTE, son ejemplos clásicos de descentralización administrativa y operan desde luego bajo la regla que prevé el artículo 26 de la propia Constitución: "...Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal..."

Pero existe otro tipo de organismos públicos descentralizados que no forman parte de la administración, ni encuadran dentro de alguno de los poderes tradicionales. Cumplen deberes que el Estado no puede encomendar al poder ejecutivo, ni al legislativo, ni mucho menos al poder judicial. Están dotados de autonomía pero no sólo técnica, como los componentes del sector descentralizado de la administración; estos organismos *sui generis* gozan de autonomía política, ligada estrechamente al cumplimiento de sus fines. Son creados por el Estado, pero no son parte de alguno de los tres poderes. Son el resultado de una decisión política de alto rango, encaminada a desempeñar una función de interés público en que va de por medio la existencia misma del Estado. Las universidades autónomas son el ejemplo mejor logrado de estos organismos, creados para impulsar el conocimiento mediante la enseñanza, la investigación y la difusión de la cultura. No guardan frente a los poderes públicos relación alguna de jerarquía ni subordinación; desempeñan una función pública, no gubernamental sino pública: *cultivar y difundir el conocimiento para la supervivencia de la sociedad y el Estado*.

¿Por qué los universitarios rechazamos la pretensión frecuente de considerar a las universidades parte de la administración? ¿Por qué nos negamos a ser ubicados en la esfera de la administración que encabeza el presidente de la república en lo federal, y los gobernadores en las entidades federativas? No entremos hoy a los orígenes medievales de la autonomía universitaria, ni a sus raíces históricas, ni a sus bases filo-sóficas; sólo examinemos algunas razones que justifican el gobierno libre de estas casas de estudio.

Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial desempeñan tres de las funciones básicas del Estado; ejercen el poder temporal para crear las reglas de convivencia social, administrar los asuntos públicos con base en ellas y dirimir los litigios propios del acontecer cotidiano. Esa es su vocación fundamental; para eso fueron creados por voluntad expresada en la norma fundamental. Empero ninguno de esos poderes tiene por función desarrollar el conocimiento indispensable para el progreso individual y social. Para satisfacer esa necesidad, el Estado, monopolizador del poder, crea a las universidades llamadas a cumplir esa tarea. Una ley del Congreso suele ser el acto creador.

El poder es por naturaleza impositivo y monopólico; crea reglas y exige su observancia; sanciona a los reacios; exige uniformidad en el comportamiento humano. Los gobernantes, titulares de los órganos del poder social, con base en el conocimiento que poseen establecen sus planes de gobierno y exigen su cumplimiento. A veces, no pocas, esos planes ni siquiera obedecen al conocimiento, sino al deseo de conservar y consolidar el poder no siempre en beneficio del todo social. Esto es inherente a la naturaleza humana porque el poder

¹ *Derecho Administrativo*, p. 202.

² *Teoría General del Derecho Administrativo*, p. 93.

da prestigio, dinero, influencia social, factores altamente deseables en la vida temporal. El uso abusivo del poder en un fenómeno demasiado estudiado para ponerlo en duda. Recordemos a Lord Acton: el poder tiende al abuso; quien tiene poco poder abusa poco; quien tiene mucho poder abusa mucho; quien tiene poder absoluto, abusa absolutamente. Nadie como el poder para desalentar el desarrollo del conocimiento.

Si el poder político es por naturaleza impositivo, el conocimiento es por esencia cuestionador, inquisitivo, no acepta verdades absolutas ni inmutables, es crítico y desmitificador; fácilmente incurre en herejías, de lo que son ejemplos inmejorables Giordano Bruno y Galileo, sacrificados en los albores del siglo XVII por contradecir las ideas dominantes. En este sentido el conocimiento es subversivo. Los gobernantes suelen considerar rivales a quienes cultivan el saber; el trabajo de éstos, por su parte, pone en riesgo el poder de aquéllos. Siendo así, nada más natural que el conocimiento y el poder tengan frecuentes colisiones. Pocas veces se llevan bien.

Conceptos poco amigables entre sí, el poder y el conocimiento están irremisiblemente condenados a una cohabitación permanente. Esto obliga a las sociedades a crear instituciones que ayuden a salvar esa antinomia. Surgen así las universidades para cumplir dos funciones que al menos circunstancial y/o coyunturalmente aparecen antagónicas:

- a) Por un lado están obligadas a preparar profesionales para la sobrevivencia y desarrollo del modelo social que las crea y sostiene.
- b) Por otro lado, tienen el deber de erigirse en conciencia crítica de las injusticias que ese modelo social engendra. Esto suele enfrentarlas al orden establecido y entrar en pugna con los encargados de mantenerlo.

A guisa de ejemplo, veamos algo de lo bien dicho en México sobre las relaciones entre universidad y gobierno:

...Las autoridades universitarias sólo tuvieron un enfrentamiento directo con Huerta, el cual, aunque parecía de naturaleza financiera, tuvo en verdad causas políticas. En efecto, lo único que Huerta se negó a conceder a la Universidad Nacional fue la creación de un instituto de estudios geográficos; si bien alegó que la situación eco-nómica no permitía nuevos gastos, era evidente que tal instituto habría rivalizado con la Comisión Geográfico-Exploradora perteneciente a la Secretaría de Guerra. Así, Huerta estuvo dispuesto a apoyar cualquier solicitud del sector educativo salvo que pudiera ser interpretada como contraria a los militares, pues como tantas veces lo demostró, para él nada podía oponerse al interés del Ejército Federal...”³

En Baja California hay muestras impresionantes de la incomprensión gubernamental hacia las casas de cultura. Veamos un documento que por inverosímil, habla por sí solo:

Ing. Eligio Esquivel Méndez
Gobernador Constitucional del Estado de Baja California
Mexicali, B. Cfa., 7 de Julio 1960
Sr. Dr. Santos Silva Cota,
Rector de la Universidad
Autónoma de Baja California
Ciudad
Distinguido señor Rector:

³Garcíadiago, Javier, *Rudos vs. científicos*, México, COLMEX-UNAM, p. 265.

Con sincera alegría se ha estado enterando este Gobierno de los avances realizados por ustedes en el vital renglón de la cultura superior del pueblo bajacaliforniano. Con gran interés y satisfacción asimismo, se ha impuesto del contenido de su atenta comunicación fechada el 22 de junio último.

Sin dejar de reconocer por un solo instante la necesidad urgente, mediata e inmediata, de llevar a la práctica la planeación anotada, considera indispensable, recordarle que ya en su oportunidad se le indicó que el subsidio de ayuda para la Universidad era para honorarios de los señores Profesores únicamente, y no para la construcción de edificios, a la par que con todo respeto, invitarlo para hacer una cordial excitativa al H. Patronato Universitario a efecto de que se esfuerce por lograr las construcciones deseadas, así como para satisfacer otras necesidades de la Casa de Estudios.

De no conseguirse el apoyo de la iniciativa privada para los fines anteriores, habría de pensarse en una fórmula que justificara la participación económica total del Estado en la vida universitaria y no podría ser otra que el sacrificio de su autonomía. Si esa “alma mater” estuviera dispuesta en algún momento a cambiar su actual nombre por el de Universidad del Estado de Baja California, sería posible pensar en que el Gobierno sufragara sus gastos totalmente, sueldos de los Profesores y construcción de edificios inclusive.

No desea mi Gobierno que sea así. Considera la autonomía universitaria como una auténtica conquista que hace posible la libre investigación científica, cultural y pedagógica por maestros y alumnos unidos en la tarea.

Confía este Ejecutivo en que abundará usted en las ideas expuestas y en que decidirá canalizar el apoyo popular mediante el Patronato; pero, sea cual fuere su opinión, se le ruega expresarla.

Reitero a usted la seguridad de mi aprecio y consideración más distinguida.

Atentamente

(La firma del gobernador Eligio Esquivel Méndez)

Como revela esta transcripción, para el gobernante la entrega de fondos públicos lleva implícita la subordinación; huelgan comentarios adicionales. El conocimiento y el poder solo pueden manejarse por separado. Establecerlo así, creando universidades autónomas será siempre acorde con la naturaleza de estas dos tareas tan necesarias, tan esenciales para la supervivencia de la sociedad y el Estado.

La autonomía, concepto primario, es el estado natural sin el cual las universidades mal podrían desempeñar su delicada tarea. Autonomía es autodeterminación; hay una relación dialéctica entre los objetivos de la universidad y su autonomía; ésta no es forma de ser, sino presupuesto de existencia; expresión de los derechos del hombre reconocidos universalmente; manifestación institucional de la libertad de pensamiento. Así, la disidencia entre estudiantes y profesores no es sino parte de la normalidad académica. Si la sociedad tiene derecho a la verdad, los universitarios deben mantenerse libres de prejuicio para alcanzar el respeto de todos, pero especialmente de sus pares, los propios universitarios. Traducida así, la autonomía ha devenido en un pacto entre la comunidad que estudia, investiga, enseña, y la sociedad que hace posible esas tareas.

Es compromiso permanente del poder público garantizar que las casas de cultura se organicen, administren, funcionen libremente, sean sustento de las libertades, más nunca enfeudamiento contra las facultades primigenias del Estado. Autonomía no implica extraterritorialidad, ni asilo para infractores de la convivencia social. Las universidades públicas, así, también están sometidas al derecho, a su propio derecho, al derecho universitario que por fortuna cobra auge entre nosotros. Recientes fallos de la Suprema Corte mexicana auguran una época de consolidación jurídica en favor de la autonomía universitaria, que procurando precisarla, comprende cuando menos los siguientes aspectos:

- a) Autonomía normativa o legislativa, para que la Universidad plasme en normas jurídicas las políticas adoptadas por ella misma en lo concerniente a su vida académica, pero especialmente en materia de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y sus estudiantes.
- b) Autonomía financiera y administrativa, para que la Universidad obtenga y administre sus recursos según sus prioridades académicas, sin más limitación que las necesidades del conocimiento y la cultura.
- c) Autonomía académica, para desarrollar dentro de un marco de libertad, la docencia, la investigación y la difusión de la cultura.
- d) Autonomía de gobierno, para elegir y remover a sus autoridades con apego a los procedimientos legalmente establecidos.

El otorgamiento de fondos públicos a la universidad constituye sin duda una responsabilidad de los poderes públicos, pero el cumplimiento de este deber no faculta a los gobernantes para decir a la Universidad lo que debe hacer, porque la recepción de esos fondos no la convierte en dependiente del gobierno. Esos recursos, no constituyen un subsidio, sino un deber fundamental a cargo de los poderes públicos, y pasan a ser exclusivamente universitarios en el momento en que son entregados por ley a las casas de cultura.

Así, malamente solemos hablar de los “subsidios” a las casas de cultura. Las universidades tienen derecho a recibir dinero público, pero no a título de subsidios. El subsidio es un apoyo discrecional que los gobernantes pueden conceder o no, según estimen pertinente, para alentar actividades que en cierto momento, o bajo ciertas circunstancias consideran prioritarias. Esa es la naturaleza de los subsidios según prevé el artículo 28 de la Constitución. Esa no es, por supuesto, la naturaleza del deber que tienen los poderes públicos de sostener a las casas de cultura. Siguiendo las enseñanzas que en múltiples trabajos ha expresado don Alfredo Toral Azuela, jurista y profesor distinguido, asesor por muchos años de la ANUIES, corrijamos nuestros conceptos. Oportunamente procuremos la enmienda de nuestras leyes orgánicas. No hablemos ya de “subsidios en favor” de las universidades autónomas; precisemos el derecho que éstas tienen para operar con fondos que no pertenecen al gobierno, sino a la sociedad entera.

No omito precisar que las universidades siempre han defendido su derecho a no ser fiscalizadas, ni en lo académico, ni en lo financiero, por los gobiernos estatal o federal. Sabedoras del riesgo que para la autonomía implica la facultad de fiscalizar, que lleva implícita la de controlar, las universidades no aceptan ser fiscalizadas desde el exterior, pero ésto no debe constituir un privilegio irracional ni fuente de corrupciones. Por el contrario, las universidades deben establecer mecanismos transparentes y precisos para el uso de sus recursos económicos. Informar constantemente a la sociedad, estar abiertas a los ojos de la sociedad, es uno de los deberes correlativos de la autonomía universitaria.

Finalmente dediquemos unas líneas a la idea de reglamentar, mediante leyes federales o locales el ejercicio de la autonomía universitaria. Por principio los universitarios no estaremos de acuerdo en que una ley pretenda encauzar la libertad académica. Esta sólo puede ser ejercida sin más restricción que las necesidades del conocimiento. Nadie sino cada Universidad debe fijar y/o cambiar las reglas aplicables. De expedirse una ley reglamentaria, federal o local, sólo puede referirse a la manera en que el gobierno debe cumplir sus compromisos financieros frente a las casas de estudios.