

En la universidad la autonomía no es un mito

*Daniel Solorio Ramírez**

El Estado dotó a las universidades de plena autonomía para facilitar el cumplimiento de su función como entes que cultivan y difunden el conocimiento y, de esta manera permitir la sobrevivencia de la sociedad y del propio Estado. La autonomía es el estado natural sin el cual las universidades mal podrían realizar su función; es ésta manifestación institucional de la libertad de pensamiento la que nos ocupa en este ensayo.

The State gave to the universities a complete autonomy to facilitate the performance of their function as entities that cultivate and diffuse the knowledge and, that in this way allows society 's surviving and the one of the same State.

The autonomy is the natural state with out the one universities would not be able to function; this institutional manifestation of thinking freedom is the one that occupies us in this essay.

Sumario: A. Introducción. / B. Impartir educación superior, un deber del Estado. / C. Las universidades no son descentralizadas de la administración. / D. Son organismos públicos autónomos. / E. Otros organismos autónomos. / F. La autonomía, una exigencia del conocimiento. / G. Invoquemos solo dos evidencias. / H. Arriesguemos algunos conceptos. / I. El poder público frente a la universidad. / J. El financiamiento a las casas de estudio. / K. ¿Fiscalizar y reclamar la autonomía?

A • Introducción

Pocos conceptos políticos son tan controversiales como el de la autonomía. Omeba, la monumental 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 estadual; 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. Hoy formularé algunas consideraciones en torno a tema tan trascendente:

• Impartir educación superior, un deber del Estado

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

* Profesor de derecho constitucional y amparo, director de la Facultad de Derecho Mexicali, UABC.

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 sólo un mandatario obligado a cumplir la voluntad expresada en la Constitución, norma fundante de la vida nacional. Aunque no todos los gobernantes lo aceptan, entre nosotros los gobiernos federal y estatales han asumido el compromiso, y lo cumplen medianamente en una actitud no exenta de tensiones.

Ahora bien, para cumplir este compromiso el Estado mexicano adoptó una interesante fórmula jurídico-política: en lugar de prestarlo a través de sus órganos de gobierno, inapropiados para ese efecto, decidió encomendarlo a instituciones *ad hoc*, organismos públicos a los que dota de plena autonomía. Pero no dejemos espacio a la confusión. Cuando hablamos de las universidades no estamos hablando de la autonomía técnica, concedida a los organismos que forman parte de la simple descentralización administrativa cuyo sólo objeto es alcanzar mayor eficiencia en las tareas de gobierno. La autonomía de las universidades es mayor, de naturaleza más trascendente. Antes de referirme a esta figura, intentaré algunas precisiones sobre la descentralización administrativa, sólo para destacar que las universidades no encuadran en ella.

• Las universidades no son descentralizadas de la administración

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, don Gabino Fraga, dice:

"La descentralización administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos, 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" (*Derecho Administrativo*, p. 202).

Por su parte, Acosta Romero afirma 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" (*Teoría General del Derecho Administrativo*, p. 93).

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 este último 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 corresponda directamente al ejecutivo nombrar 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 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..."

D • Son organismos públicos autónomos

Pero existe otro tipo de organismos públicos que no forman parte de la administración, ni encuadran en los poderes tradicionales. Cumplen deberes que por su naturaleza 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. 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. Esa decisión la toma generalmente el poder legislativo, ya federal, ya estatal. Ocasionalmente es el poder constituyente permanente quien los crea, como ocurre en el estado de Veracruz. Una ley en sentido formal y material les da vida jurídica, o de plano la propia Constitución. Las universidades autónomas son el ejemplo mejor logrado de estos organismos cuya encomienda es 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; la suya es una función pública, no gubernamental sino pública: cultivar y difundir el conocimiento para la supervivencia de la sociedad y el Estado.

Ey • Otros organismos autónomos

Ciertamente la organización del Estado moderno ha transitado por la ruta de constituir gobiernos que se ejercen por tres poderes; ejecutivo, legislativo y judicial, pero nadie ha dicho que esa ruta deba ser inflexible. La realidad política ha desbordado los estrechos márgenes de la teoría trinitaria del poder, y ha dado paso a entidades públicas que sin dejar de ser órganos del Estado, operan al margen de la tesis de Montesquieu, generadora de tantos mitos. Nuestras Constituciones federal y locales ya han recibido esa influencia renovadora, y han creado organismos que operan al margen de los poderes tradicionales. En este caso la Trinidad no resultó santísima, ni siquiera sacrosanta. El poder debe estar al servicio del hombre y no al revés, como ocurre con demasiada frecuencia. El poder debe amoldarse a las necesidades del hombre y la sociedad.

Bajo esta óptica que la doctrina aun no explora lo suficiente, han sido creados el Instituto Federal Electoral y sus similares en todos los Estados de la federación mexicana. Lo mismo ocurre con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus homólogos en toda la república. El Banco de México y los tribunales de jurisdicción administrativa son también organismos públicos autónomos. Ninguno de los tres poderes del gobierno tiene sobre ellos relación de jerarquía, al menos en sentido jurídico. Aunque sus atribuciones son propias del Estado, no forman parte de los poderes tradicionales. Cumplen sí, funciones del Estado, pero la naturaleza de éstas reclamó una ubicación fuera del gobierno. Ya habrá oportunidad de examinar la naturaleza de cada uno de estos organismos.

F • La autonomía, una exigencia del conocimiento

¿ Porqué 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 his

tóricas, ni a sus bases filosóficas; 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: mediante el ejercicio del poder temporal crean las reglas de convivencia social, administran los asuntos públicos y dirimen los litigios propios del acontecer cotidiano. Para lograrlo disponen de la fuerza y la coacción. Esa es su vocación fundamental; para eso fueron creados. 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. Una ley del Congreso o de plano una reforma constitucional 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, imponen sus planes de gobierno y exigen su cumplimiento. A veces, no pocas, esos planes ni siquiera obedecen al interés general, 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 da prestigio, dinero, influencia social, altamente deseables en la vida temporal. El uso abusivo del poder en un fenómeno demasiado conocido para ponerlo en duda. Bástenos por ahora una paráfrasis 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.

Pero 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 que el poder no suele tolerar. De esto 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 lo cultivan. El conocimiento renovador pone en riesgo el poder de los gobernantes porque el poder se funda en verdades aceptadas por la generalidad, y cuando éstas son cuestionadas, puestas en entredicho o rechazadas de plano, se cimbra el poder fundado en ellas. Aparece entonces una crisis para quien ejerce el poder. Siendo así, nada más natural que el conocimiento y el poder tengan frecuentes colisiones. Pocas veces se llevan bien.

Y sin embargo ¡Oh paradoja! el poder y el conocimiento están irremisiblemente condenados a una cohabitación permanente, lo que obliga a las sociedades a crear instituciones que ayuden a salvar esa antinomia. Surgen así las universidades para cumplir dos funcio

nes 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) Pero tienen además el deber de *erigirse en conciencia crítica de las injusticias que engendra ese modelo social, lo que suele enfrentarlas al orden establecido* y entrar en pugna con los gobernantes.

g) Invoquemos sólo dos evidencias.

A guisa de ejemplo veamos algo de lo bien dicho en México acerca de 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 económica 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... (García Diego, Javier; *Rudos vs. Científicos*, Colmex/UNAM, p. 265).

G. Invoquemos solo dos evidencias

Baja California, entidad pionera en tantos asuntos de nuestra vida pública, ha vivido 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:

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 el 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)

Un gobernador que expresamente pide sacrificar la autonomía en aras de apoyo financiero es un ejemplo inmejorable de las colisiones entre el poder y el conocimiento, pero nada tiene de extraño. Para el gobernante la entrega de fondos públicos lleva implícita la subordinación, de quien los recibe, cual si el erario le perteneciera en exclusiva; huelgan comentarios adicionales. El conocimiento y el poder sólo pueden manejarse por separado.

Reconocerlo así, creando universidades autónomas, será siempre acorde con la naturaleza de estos dos fenómenos tan necesarios, tan esenciales para la supervivencia de la sociedad y el Estado.

H • Arriesguemos algunos conceptos

La autonomía es el estado natural en cuya ausencia las universidades mal podrían desempeñar su delicada tarea. Se trata de un concepto primario. Hay una relación dialéctica entre los objetivos de la universidad y su autonomía, que no es forma de ser, sino presupuesto de existencia, 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 y el progreso, 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 constituye un pacto entre la comunidad que estudia, investiga, enseña, y la sociedad que hace posible esas tareas. Procurando precisarla, señalemos que este atributo de las casas de cultura 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.

I • El poder público frente a la universidad

Es compromiso permanente del poder público garantizar que las casas de cultura se organicen, administren, funcionen libremente, sean sustento de las libertades, pero jamás

enfudamiento contra las facultades primigenias del Estado. Autonomía no implica extraterritorialidad, ni asilo para infractores de la convivencia social. Las universidades públicas también están sometidas al derecho, a su propio derecho, al derecho universitario que por fortuna cobra auge entre nosotros, y que no es repelente al derecho que regula la convivencia general de la sociedad. Recientes fallos de la Suprema Corte mexicana que en otra ocasión gustoso comentaré, auguran una época de consolidación jurídica en favor de la autonomía universitaria.

J • El financiamiento a las casas de estudio

El otorgamiento de fondos públicos a la universidad constituye una responsabilidad de los poderes públicos, pero su cumplimiento no faculta a los gobernantes para decir a la universidad lo que debe hacer. La recepción de esos fondos no la convierte en dependencia gubernamental, ni constituyen un subsidio, sino una exigencia social a cargo de los poderes públicos. Los fondos públicos pasan a ser exclusivamente universitarios en el momento en que son entregados a las instituciones de educación superior. Así, malamente podemos llamar subsidios a los fondos públicos que reciben las casas de cultura. Las universidades tienen derecho a recursos públicos *pero no a título de subsidios*, apoyos discrecionales que los gobernantes pueden conceder o no según estimen pertinente. A través de los subsidios alientan 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 frente a las universidades.* 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 enmendemos las leyes orgánicas de las universidades. Cerremos las puertas a la confusión conceptual; no hablemos ya de "subsidios" en favor de las universidades autónomas; precisemos el derecho que éstas tienen para recibir presupuesto oficial, y operar con fondos que no pertenecen al gobierno, sino a la sociedad entera.

K • ¿Fiscalizar y reglamentar la autonomía?

No omito precisar que las universidades siempre han defendido su derecho a no ser fiscalizadas, ni en lo acadé

mico ni en lo financiero, por los gobiernos estatal o federal. Sabedoras del riesgo que para la autonomía implica la facultad de fiscalizar, que implica la de controlar, *no aceptan ser fiscalizadas desde el exterior*, pero esto 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 al escrutinio público es uno de los deberes correlativos de la autonomía universitaria. Si en ellas se generan hechos delictuosos no debe caber duda: el ministerio público está plenamente facultado para perseguirlos sin cortapisas; ningún derecho universitario podría reclamar para sí la impunidad, fuente del antiderecho.

Finalmente dediquemos unas líneas a la idea que se ha venido filtrando en círculos gubernamentales, de re

glamentar mediante leyes federales o locales el ejercicio de la autonomía universitaria. Se sugiere con incómoda insistencia que tal cosa es indispensable porque el gobierno necesita criterios generales, uniformes, para tratar con todas las casas de cultura. Por principio debe quedar bien claro: los universitarios no estaremos de acuerdo en que una ley pretenda encauzar la libertad académica. Esta debe ser ejercida sin más restricción que las necesidades del conocimiento, por cada una de las instituciones educativas porque ninguna universidad es igual a otra; entre ellas existen las diferencias que les da su propia circunstancia. "Nadie sino cada universidad debe fijar y/o cambiar las reglas aplicables al ejercicio de su autonomía. De expedirse una ley reglamentaria, federal o loc.al, sólo puede referirse a la manera en que el gobierno debe cumplir sus compromisos financieros frente a las casas de estudios.