

CONSTITUCIÓN Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN IBEROAMÉRICA

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ
J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

SUMARIO: 1. *El constitucionalismo social y la autonomía universitaria*; 2. *Alcance constitucional de la autonomía universitaria*, a) *Autonomía de gobierno y administrativa*, b) *Autonomía académica*, c) *Autonomía financiera*, d) *La llamada autonomía territorial*; 3. *Algunas otras disposiciones constitucionales*, a) *Inspección del Estado*, b) *Universidades privadas o particulares*, c) *Coordinación y planeación universitaria*, d) *Otras materias*; 4. *El régimen de descentralización de las universidades públicas*; 5. *La autonomía universitaria en México y los poderes federales constituidos*; 6. *Algunas universidades iberoamericanas y su grado de descentralización* a) *Decisiones de gobierno*, b) *Aspectos académicos*, c) *Aspectos financieros*.

A setenta años del movimiento universitario de Córdoba, Argentina, en favor de la autonomía universitaria —si bien a nivel legislativo, como se explicará, se había conferido previamente a algunas instituciones latinoamericanas cierta independencia del Estado— y que contribuyó significativamente a que en el transcurso del presente siglo se generaran otros movimientos nacionales que demandaran dicha autonomía, y que ésta se consagrara por lo menos en diez constituciones hispanoamericanas —la más reciente, la de México en 1980—; así como a diez y a doce años de distancia, respectivamente, de que España y Portugal también la hayan constitucionalizado, resulta importante analizar los términos en que los diversos textos constitucionales iberoamericanos garantizan la autonomía universitaria.

En la actualidad, la gran mayoría de las universidades públicas en la región gozan del régimen de descentralización. Es claro que se trata de una descentralización administrativa, es decir, no corresponde a la descentralización política de que gozan las entidades federativas o las comunidades autónomas en los sistemas federales o regionales, o a la descentralización político-administrativa de al-

gunas entidades locales como el municipio. Dentro del género de descentralización administrativa, corresponde a las universidades la de descentralización por servicio o función. En general, como se explicará en el desarrollo de este trabajo, la autonomía universitaria no es más que un grado extremo de descentralización.

1. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL Y LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La consagración de la autonomía universitaria a nivel constitucional en diversos países iberoamericanos se inscribe en la tendencia hacia el constitucionalismo social que se ha desarrollado en el presente siglo.

En efecto, con posterioridad a la Primera Guerra Mundial se observa que la idea del Estado de derecho (*Rule of law*, para los juristas angloamericanos) que dio lugar al constitucionalismo clásico, individualista y liberal, ha evolucionado hacia lo que se ha llamado "Estado social de derecho" (*Welfare state*), caracterizado por el constitucionalismo social, con el objeto de adaptar las estructuras jurídicas y políticas a las nuevas necesidades del desarrollo técnico, social, económico, político y cultural. Con la concepción del Estado social de derecho se han pretendido superar las deficiencias del individualismo decimonónico, clásico y liberal —que postulaba el abstencionismo estatal—, a través del reconocimiento y tutela de ciertos derechos sociales y la realización de objetos de bienestar y justicia sociales. De este modo, el Estado social de derecho se caracteriza por su intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales para coordinar y armonizar los diversos intereses de una seguridad plural, redistribuyendo los bienes y servicios, en busca de la justicia social.¹

Cabe mencionar que la positivación del Estado social de derecho surgió, de manera incipiente, en la Constitución federal mexicana del 5 de febrero de 1917 —iniciándose la etapa de lo que se ha calificado como "constitucionalismo social"— y fue continuada en la

¹ Vid., Association Internationale des Sciences Juridiques, "The Rule of Law as Understood in the West", *Annales de la Faculté de Droit d' Istanbul*, París, t. IX, núm. 12, 1959; Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, 7a. ed., Madrid, EDICUSA, 1979; Fix-Zamudio, Héctor, "El Estado social de derecho y la Constitución Mexicana", Valadés, Diego, "El capítulo económico de la Constitución", ambos en *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985.

primera posguerra por la Constitución alemana de Weimar, expedida el 11 de agosto de 1919, para lograr después del *New Deal* norteamericano y de la Segunda Guerra Mundial, imponerse como vigente en gran parte de los países desarrollados occidentales, y como una aspiración en varias de las constituciones iberoamericanas.

Como señala Jorge Mario García Laguardia, el intervencionismo estatal se hace evidente en muchos aspectos y, en orden a la cultura, se considera que el acceso a sus beneficios es imperativo indispensable para el desarrollo de las nuevas sociedades; así, en muchas constituciones aparecen disposiciones específicas sobre el derecho y deber de instrucción, la educación laica y obligatoria, la ayuda a estudiantes, la protección a minorías, etcétera; por su parte, la educación superior viene ser acogida en algunos textos con un doble significado: Fijando su filosofía general y la obligación del Estado de impulsarla y organizarla y en algunos casos reconociendo la autonomía de las instituciones universitarias a efecto de garantizar la pureza del servicio y preservarlo de inestabilidad política. Ya en el siglo pasado, algunas instituciones universitarias habían logrado cierta independencia del poder público, Chile (1879), Argentina con la Ley Avellaneda (1885), Uruguay (1885). Pero es en Córdoba, en 1918, donde se produce el movimiento renovador de las instituciones universitarias que todavía tiene resonancias actuales y que influyó notablemente para que se consagrara a nivel constitucional la autonomía universitaria como una de sus conquistas, primero en diversos países hispanoamericanos; los antecedentes más remotos sobre el particular, así sean incipientes, se encuentran en el artículo 100 de la Constitución Uruguaya de 1918 y en la reforma constitucional de 1921 al artículo 77, inciso 6, de la de Guatemala y, extendiéndose después, a los ibéricos.²

Entre las constituciones iberoamericanas³ que consagran expresamente la autonomía universitaria se encuentran: Bolivia (artículo

² Cfr., Laguardia, Jorge Mario, *La autonomía universitaria en América Latina. Mito y realidad*, México, UNAM, 1977, pp. 12-13.

³ Los siguientes son los textos constitucionales analizados (primero, se señala el año de la promulgación de la respectiva constitución y, después, se proporciona el año hasta el que se consiguió el texto actualizado): Constitución de la Nación Argentina (1853, 1985); Constitución Política del Estado de Bolivia (1967, 1985); Constitución Política de Colombia (1886, 1983); Constitución Política de la República de Costa Rica (1949-1984); Constitución de la República de Cuba (1976, 1976); Constitución Política de la República de Chile (1980, 1980); Constitución de la República Dominicana (1966, 1985); Constitución Política del Ecuador (1984-1984); Constitución de la República de El Salvador (1983, 1983); Constitución Española (1978, 1978); Constitución Política de la República de Guatemala (1985,

185), Ecuador (artículo 28), El Salvador (artículo 61), España (artículo 27, apartado 10), Guatemala (artículo 82), Honduras (artículo 160), México (artículo 3º, fracción VIII), Nicaragua (artículo 125), Panamá (artículo 99) y Portugal (artículo 76, apartado 2). A las anteriores debe agregarse, sin duda, a la de Costa Rica (artículo 84), que consagra la independencia funcional y la plena capacidad jurídica de las instituciones de educación superior del Estado para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios; a la de Paraguay (artículo 91), que la otorga en forma indirecta al indicar que la ley determinará el régimen de enseñanza y el alcance de la autonomía universitaria, y la de Uruguay (artículo 85), que ofrece un tratamiento *sui generis* al referirse a la integración de un órgano de gobierno, el Consejo Directivo de la Universidad de la República, mismo que será designado por los órganos integrantes de la propia Universidad y los consejos de sus órganos, los cuales serán electos por docentes, estudiantes y egresados.

Aun cuando algunas constituciones sólo hacen una mención simple de la autonomía, como la de España, que establece: "Se reconoce la autonomía de las universidades, en los términos que la ley establezca", o como la de Paraguay, según los términos indicados en el párrafo anterior —lo cual significa una protección más formal que material, ya que es el legislador ordinario y no el constituyente permanente quien determina el ámbito real de la autonomía universitaria—, la mayoría de las constituciones hacen precisiones en cuanto el concepto de autonomía que consagran, describiendo los elementos que la componen, de las cuales Bolivia y Guatemala son de las más explícitas sobre el particular. Entre las cartas constitucionales que distinguen los diversos aspectos que abarca la autonomía universitaria, es posible destacar que la de El Salvador establece, "La Universidad de El Salvador y las demás del Estado gozarán de autonomía en los aspectos docentes, administrativo y económico"; la de Nicaragua prevé que "La educación superior gozará de autonomía financiera, orgánica y administrativa...", y la de Portugal

1985); Constitución Política de la República de Honduras (1982, 1985); Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917, 1988); Constitución Política de la República de Nicaragua (1987); Constitución Política de la República de Panamá (1972, 1983); Constitución de la República Portuguesa (1976, 1982); Constitución de la República del Paraguay (1976, 1977); Constitución Política del Perú (1979, 1980); Constitución de la República Oriental del Uruguay (1966, 1983); Constitución de la República de Venezuela (1961, 1984).

señala: "Las universidades gozan. . . de autonomía científica, pedagógica, administrativa y financiera".

Conforme a lo expuesto al final del párrafo que antecede y siguiendo lo sostenido por un sector de la doctrina,⁴ a efecto de analizar cuáles son los aspectos que integran la autonomía universitaria en las constituciones iberoamericanas, los encuadraremos según correspondan a la autonomía de gobierno y administrativa, a la autonomía académica o a la autonomía financiera. No obstante, se debe advertir que esta clasificación tiene exclusivamente un carácter didáctico y, fuera de que los textos constitucionales no siempre precisan qué aspectos corresponden a cada área de la autonomía en sentido estricto, la autonomía universitaria no puede fragmentarse, ya que cuando cualquier ente —sea gubernamental, gremial o cualquier otro— condicione el sistema de gobierno o el régimen académico o financiero de una universidad, será claro que la autonomía universitaria se vería vulnerada.

2. ALCANCE CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Antes de analizar qué aspectos —según las constituciones iberoamericanas— forman parte de la autonomía de gobierno y administrativa, la autonomía académica y la autonomía financiera, es conveniente señalar que en el caso de Guatemala, Honduras y Panamá la autonomía se confiere exclusivamente a una universidad —la de San Carlos de Guatemala, la Nacional Autónoma de Honduras y la oficial de la República de Panamá, respectivamente—, asignándoles personalidad jurídica y funciones relevantes en cuanto al sistema de enseñanza superior, particularmente a las dos primeras. En cuanto a México, el propio texto constitucional admite implícitamente la posibilidad de que haya universidades públicas que no sean autónomas, y de hecho ha ocurrido, como son los casos de algunas creadas por legislaturas estatales —piénsese por ejemplo, en las Universidades de Guadalajara, de Guanajuato o la Veracruzana—, o bien, las creadas por el presidente de la República —como la Universidad Pedagógica Nacional, encargada de la formación de los cuadros ma-

⁴ Vid., Barquín Álvarez, Manuel, "La autonomía de las universidades públicas mexicanas", en *Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria*, vol. I, núm. 1, julio-septiembre de 1979, pp. 13-17; Castrejón Díez, Jaime, *La educación superior en México*, México, EDICOL, 1979, pp. 46-49; García Laguardia, Jorge Mario, *op. cit.*, *supra* nota 2, pp. 22-28; Orozco Henríquez, José de Jesús, *Régimen de las relaciones colectivas de trabajo en las universidades públicas autónomas*, México, UNAM, 1984, pp. 130-137.

gisteriales y constituida como organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública—. Asimismo, como se analizará con mayor detalle más adelante, debe advertirse que mientras en la mayoría de las constituciones se establece que la autonomía sólo se otorga a las universidades públicas, es decir, a las creadas por el Estado, en Ecuador expresamente se prevé que “Las universidades y escuelas politécnicas tanto oficiales como particulares son autónomas”, en tanto que en España, y Nicaragua y Portugal no se precisa si sólo se confiere a las universidades públicas o si abarca también a las privadas.

a) Autonomía de gobierno y administrativa

Algunas constituciones prevén expresamente la facultad de las universidades autónomas para autogobernarse y organizarse. Así, por ejemplo, la de Costa Rica les otorga “plena capacidad jurídica para . . . darse su organización y gobiernos propios”; las de Guatemala y Honduras van más allá al prever que su respectiva Universidad Nacional goza de la exclusividad de organizar, dirigir y desarrollar la educación superior y profesional; por su parte, la de México prescribe que “las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas”.

Otras constituciones prevén expresamente para las universidades autónomas la expedición de una ley específica y la facultad que ellas tienen para establecer sus propias normas, estatutos o reglamentos. Así, por ejemplo, la de Ecuador establece que tales universidades “se regirán por la ley y su propio Estatuto”; la de El Salvador, después de prever una ley especial para la educación superior, señala que las universidades del Estado “se regirán por estatutos enmarcados dentro de dicha ley, la cual sentará los principios generales para su organización y funcionamiento”; la de Guatemala contempla que la Universidad de San Carlos “se rige por su ley orgánica y por los estatutos y reglamentos que ella emita”; la de Honduras establece que “la ley y sus estatutos fijarán su organización, funcionamiento y atribuciones” de su Universidad Nacional; por su parte, la de Bolivia señala que la autonomía conferida a las universidades públicas consiste en “la elaboración y aprobación de sus estatutos”.

Como complemento de las facultades de estas universidades para autonormarse cabe mencionar que el artículo 88 de la Constitución de Costa Rica prevé:

Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente de cada una de ellas.

Igualmente, el artículo 202 de la Constitución de la República de Uruguay contempla, en general, que “los entes de enseñanza pública serán oídos, con fines de asesoramiento, en la elaboración de las leyes relativas a sus servicios, por las comisiones parlamentarias”.

Dentro de la autonomía de gobierno y administrativa se incluye también la facultad de estas universidades para nombrar y remover sus órganos internos, fijando sus atribuciones y los mecanismos para su designación. Así, por ejemplo, la de Bolivia establece que “la autonomía consiste en . . . el nombramiento de sus rectores (y) personal . . . administrativo”.

Además, otras constituciones contienen directrices para la integración de los órganos de gobierno de las universidades: En este sentido, la de Guatemala establece que en la Universidad de San Carlos deberá “observarse en la conformación de los órganos de dirección, el principio de representación de sus catedráticos titulares, sus graduados y sus estudiantes”; por su parte, el artículo 83 prescribe:

El gobierno de la Universidad de San Carlos de Guatemala corresponde al Consejo Superior Universitario, integrado por el Rector, quien lo preside; los decanos de las facultades; un representante del colegio profesional, egresado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, que corresponda a cada facultad; un catedrático titular y un estudiante por cada facultad.

Asimismo, el artículo 77, apartado I, de la Constitución de Portugal dispone, sin referirse concretamente a las universidades, que “los profesores y alumnos tienen el derecho de participar en la gestión democrática de las escuelas, en los términos de la ley”. A los anteriores cabe agregar que el caso del Consejo Directivo de la Universidad de la República del Uruguay, que se integra según lo ya expuesto.

b) Autonomía académica

Entre los aspectos académicos reservados a las universidades autónomas por las constituciones iberoamericanas destacan la realiza-

ción de sus fines, la aprobación de sus planes y programas, así como el nombramiento de su personal académico, además de la libertad indispensable del personal académico para el desarrollo de sus actividades. Al respecto, la de Bolivia señala "la autonomía consiste en . . . el nombramiento . . . (su) personal docente . . . la elaboración y aprobación de sus . . . planes de estudio . . . la celebración de contratos para realizar sus fines y sostener y perfeccionar sus institutos y facultades"; la de Panamá, por su parte, prevé que "la Universidad Oficial de la República. . . Tiene facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la ley".

La Constitución mexicana es la más explícita en cuanto a los aspectos académicos al establecer que

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía. . . realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico.

Además de la de México, las siguientes consagran expresamente la libertad de cátedra: Costa Rica (artículo 87), Ecuador (artículo 27), El Salvador (artículo 61), España (artículo 20, apartado 1, inciso c), Honduras (artículo 155), Nicaragua (artículo 125) y Panamá (artículo 101), en el entendido de que esta última la reconoce "sin otras limitaciones que las que, por razones de orden público, establezca el estatuto universitario". Asimismo, junto con la de México, la de Honduras establece la libertad de investigación, aludiendo además a la libertad de aprendizaje. Cabe mencionar que las demás constituciones que consagran la autonomía universitaria también contemplan, en términos generales, la libertad de enseñanza: Bolivia (artículo 177, pero "bajo la tuición del Estado"), Guatemala y Portugal (artículo 42, apartado 1, junto con la libertad de aprendizaje).

c) Autonomía financiera

Se aprecia cierta preocupación en diversas constituciones de la región por garantizar la autonomía financiera de las universidades. La mayor protección sobre el particular la proporcionan las de Guatemala y Honduras, ya que ambas prevén para su respectiva universidad una asignación privativa anual en el presupuesto nacional de

ingresos, no menor del cinco por ciento en el caso de Guatemala (artículo 84) y debiéndose procurar un incremento presupuestal adecuado al aumento de su población estudiantil o al mejoramiento del nivel académico, en tanto que en Honduras se prevé una asignación no menor al seis por ciento, excluidos los préstamos y donaciones. Debe advertirse que en ambos países la asignación prevista sólo se aplica a su Universidad Nacional, por lo que no presenta mayores problemas en cuanto a la redistribución de recursos entre distintas instituciones.

La Constitución de Costa Rica establece a partir de 1981 un sistema más complejo para el financiamiento de las universidades públicas autónomas (antes le asignaba a su Universidad Nacional un 10 por ciento del presupuesto del Ministerio de Educación): Por una parte, el artículo 84 prescribe que "El Estado las dotará de patrimonio propio y colaboración en su financiación". Por otra, el artículo 85 señala que

El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a la Universidad Estatal a Distancia y les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones. Además, mantendrá —con las rentas actuales y con otras que sean necesarias— un fondo especial para el financiamiento de la educación superior estatal. El Banco Central de Costa Rica administrará ese fondo y, cada mes, lo pondrá en dozavos, a la orden de las citadas instituciones, según la distribución que determine el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal. Las rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas ni disminuidas, si no se crean, simultáneamente, otras mejores que las sustituyan.

Asimismo, dispone que el Poder Ejecutivo incluirá, en el presupuesto ordinario de egresos de la República, la partida correspondiente, señalada en el plan nacional de educación superior estatal, ajustada de acuerdo con la variación del poder adquisitivo de la moneda. Cualquier diferendo que surja respecto a la aprobación del monto presupuestario del plan nacional de educación superior estatal, será resuelto por la Asamblea Legislativa.

Por su parte, el artículo 187 de la Constitución de Bolivia establece que "las universidades públicas serán obligatoria y suficientemente subvencionadas por el Estado con fondos nacionales, independientemente de sus recursos departamentales, municipales y propios, creados o por crearse"; asimismo, el artículo 185 dispone que "la auto-

nomía consiste en la libre administración de sus recursos, ... la elaboración y aprobación de sus ... presupuestos anuales, la aceptación de legados y donaciones. ... Podrán negociar empréstitos con garantía de sus bienes y recursos, previa aprobación legislativa".

El artículo 28 de la Constitución de Ecuador regula la autonomía financiera en los siguientes términos: "Para asegurar el cumplimiento de los fines, funciones y autonomía de las universidades y escuelas politécnicas, el Estado creará e incrementará el patrimonio universitario y politécnico". Igualmente, prescribe que "no podrán, el ejecutivo ni ninguno de sus órganos ... privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias".

En forma similar a la que antecede, pero previendo un control externo, el artículo 61 de la Constitución de El Salvador asienta que

Se consignarán anualmente en el presupuesto del Estado las partidas destinadas al sostenimiento de las universidades estatales y las necesarias para asegurar y acrecentar su patrimonio. Estas instituciones estarán sujetas, de acuerdo con la ley, a la fiscalización del organismo estatal correspondiente.

El artículo 99 de la Constitución de Panamá le reconoce. . . "patrimonio propio y derecho de administrarlo" a la Universidad Oficial de la República, en tanto que el artículo 100 ordena que "para hacer efectiva la autonomía económica de la Universidad, el Estado la dotará de lo indispensable para su instalación, funcionamiento y desarrollo futuros, así como del patrimonio de que trata el artículo anterior y de los medios necesarios para acrecentarlo".

Las constituciones más lacónicas sobre el particular son las de México y Paraguay (artículo 89), ya que la primera sólo le confiere a las universidades públicas autónomas la facultad de administrar su patrimonio y la segunda se limita a indicar que el Estado sostendrá y fomentará la enseñanza superior o universitaria.

d) La llamada autonomía territorial

Un aspecto polémico ha sido si la autonomía universitaria implica la inviolabilidad de los recintos correspondientes y si ello se traduce en un supuesto fuero o extraterritorialidad.

En un principio —afirma García Laguardia— la defensa del recinto se hacía en nombre de la búsqueda de libertad para manifestaciones políticas contestatarias y ejercicio irrestricto de docencia libre. Pero

últimamente, en algunos países, en las ciudades universitarias se ha comprobado la actividad incontrolada de delincuentes comunes —ladrones de vehículos y bienes muebles, provocadores policiacos, traficantes de drogas, etcétera— frente a los cuales, las autoridades universitarias se encuentran inermes, lo que da una nueva dimensión al problema.⁵

Al respecto, el artículo 28 de la Constitución de Ecuador prescribe, en relación con las universidades autónomas,

Sus recintos son inviolables. No podrán ser allanados sino en los casos y términos en que puede serlo la morada de una persona. . . Su vigilancia y el mantenimiento del orden interno serán de la competencia y responsabilidad de sus autoridades. . . No podrán, el ejecutivo ni ninguno de sus órganos, autoridades o funcionarios, clausurarlas ni reorganizarlas, total o parcialmente.

Así pues, al asimilar atinadamente al inviolabilidad de los recintos universitarios con la del domicilio, en tanto que no puede penetrarse sino con la autorización del dueño de la casa o, en el caso específico, de la autoridad universitaria correspondiente, o bien, con orden de juez competente si se tratara de un delito común, cabe afirmar —como advierte Jorge Carpizo— que

autonomía no es, en ningún caso, extraterritorialidad, y no lo es porque el pueblo soberano se otorgó su Constitución, la que nos rige a todos. . . y, por tanto no existen. . . ínsulas donde no se aplica la Constitución. La Universidad no es un Estado dentro del Estado. La Universidad no está al margen del orden legal creado por la Constitución.⁶

3. ALGUNAS OTRAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

Vinculados con el régimen de la educación superior, existen varios aspectos que también son abordados en los textos constitucionales analizados:

⁵ García Laguardia, *op. cit.*, *supra* nota 2, pp. 31-32.

⁶ Carpizo, Jorge, "Argumentos, responsabilidad, acción. Cómo defender la Universidad", en *Excelsior*, México, 18 de agosto de 1973. "Extraterritorialidad es un concepto de derecho internacional que hace relación a la aplicación de leyes a extranjeros en casos especiales, en tanto que la inviolabilidad es un concepto de derecho privado que hace relación a derechos de las personas jurídicas" (García Laguardia, *op. ult. cit.*, p. 35).

a) Inspección del Estado

Quizás este sea uno de los aspectos más cuestionables con relación a la autonomía universitaria y que habría de analizarse en cuanto a sus repercusiones. Así, el artículo 190 de la Constitución de Bolivia establece: "La educación, en todos sus grados, se halla sujeta a la tuición del Estado ejercida por intermedio del ministerio del ramo"; el artículo 61 de la de El Salvador va más allá al disponer que "el Estado velará por el funcionamiento democrático de las instituciones de educación superior y por su adecuado nivel académico".

b) Universidades privadas o particulares

Algunas constituciones prevén leyes específicas para regular la creación y funcionamiento de las universidades privadas, como es el caso de El Salvador (artículo 61) y Honduras (160), o bien, autorizaciones previas por el Ejecutivo, como en Bolivia (artículo 188) y Guatemala (artículo 85), así como la aprobación también por el Ejecutivo de sus estatutos, programas y planes de estudios en tratándose de las de Bolivia. Por lo que hace a la inspección por parte del Estado sobre los centros docentes particulares, sin especificar ni excluir a los de educación superior, se contempla en Costa Rica (artículo 79) y Panamá (artículo 90), en el entendido de que en esta última "el Estado podrá intervenir en los establecimientos docentes particulares para que se cumplan en ellos los fines nacionales y sociales de la cultura y la formación intelectual, moral, cívica y física de los educandos".

Mientras que en la de Bolivia se prescribe que "el Estado no subvencionará a las universidades privadas", en la de Costa Rica se señala que "la iniciativa privada en materia educacional merecerá estímulo del Estado, en la forma que indique la ley", y en la de Ecuador (artículo 27) y Guatemala (artículo 88), incluso, se disponen asignaciones y asistencia económica, respectivamente, para las universidades privadas.

Por otra parte, es conveniente destacar que el artículo 86 de la Constitución de Guatemala contempla un Consejo de la Enseñanza Privada Superior, encargado de

velar porque se mantenga el nivel académico en las universidades privadas sin menoscabo de su independencia y de autorizar la creación de nuevas universidades; se integra por dos delegados de la Universi-

dad de San Carlos de Guatemala, dos delegados por las universidades privadas y un delegado electo por los presidentes de los colegios profesionales que no ejerza cargo alguno en ninguna universidad. La presidencia se ejercerá en forma rotativa. La ley regulará esta materia.

c) *Coordinación y planeación universitaria*

Existe la tendencia, incipiente, a establecer un sistema de coordinación y planeación general universitaria que, si bien surgió a nivel interinstitucional y posteriormente legislativo, se ha incorporado ya en algunas constituciones de la región, encomendándole por lo general las funciones correspondientes a un órgano central integrado con representantes del sector educativo estatal y de las propias universidades. Incluso, se ha llegado a pensar que la autonomía de cada universidad debiera sustituirse por la autonomía de las universidades.⁷

Así, por ejemplo, el artículo 185, de la de Bolivia dispone que “las universidades públicas constituirán, en ejercicio de su autonomía, la Universidad Boliviana, la que coordinará y programará sus fines y funciones mediante un organismo central de acuerdo a un plan nacional de desarrollo universitario”.

Resultan interesantes los términos en que la Constitución de Costa Rica (artículo 85) regula la coordinación y planeación nacional de la educación superior y su vinculación con el respectivo plan nacional de desarrollo:

El cuerpo encargado de la coordinación de educación superior universitaria estatal preparará un plan nacional para esta educación, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Ese plan deberá concluirse, a más tardar, el 30 de junio de los años divisibles entre cinco y cubrirá el quinquenio inmediato siguiente. En él se incluirán, tanto los egresos de operación como los egresos de inversión que se consideren necesarios para el buen desempeño de las instituciones mencionadas en este artículo.

Asimismo, como se había señalado, se dispone que el Ejecutivo incluirá en el presupuesto nacional de ingresos la partida correspondiente en el plan nacional de educación superior y cualquier diferendo que surja será resuelto por la Asamblea Legislativa.

⁷ Algunos de estos puntos de vista son analizados por García Laguardia, *op. cit.*, pp. 43-44.

El artículo 159 de la Constitución de Honduras es más lacónico sobre el particular:

La Secretaría de Educación y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, sin menoscabo de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas que sean necesarias para que la programación general de la educación nacional se integre en un sistema coherente, a fin de que los educandos respondan adecuadamente a los requerimientos de la educación superior.

Adicionalmente hay otros sistemas de educación superior en la región que a nivel legislativo contemplan la existencia de órganos centrales, integrados con representantes del sector público —por lo general, del ramo educativo— y de las propias universidades, con funciones equivalentes de coordinación y planeación, como es el caso, por ejemplo, del Consejo Nacional de Universidades y Escuela Politécnica de Ecuador (artículo 7o. de la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas), el Consejo de Universidades de España (artículos 23 y 24 de la Ley Orgánica, denominada de Reforma Universitaria, 11/83, de 25 de agosto de 1983) y el Consejo Nacional de Universidades de Venezuela (artículo 18 de la Ley de Universidades).

Conviene mencionar también aquí al llamado Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES) de México, el cual también cuenta con un órgano central —además de otros a nivel regional, estatal e institucional— denominado Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONAPES), integrado paritariamente con representantes de universidades públicas y de la Secretaría de Educación Pública, con funciones también de coordinación y planeación, pero cuyas resoluciones tienen un carácter —a diferencia de las de los órganos equivalentes de otros sistemas— meramente indicativo y no vinculatorio; asimismo, debe advertirse que el sustento jurídico del referido sistema es precario, ya que si bien no se opone a disposición constitucional o legislativa alguna, su funcionamiento se ha desarrollado con base en acuerdos multilaterales e interinstitucionales.⁸

⁸ *Vid.*, Orozco Henríquez, J. Jesús, "Evaluación de los modelos y experiencias de planeamiento universitario a nivel de Latinoamérica en la última década: El caso mexicano", en *Universidades*, México, UDUAL, número 100, abril a junio de 1985, pp. 111-137.

En general, resulta inaplazable el establecimiento de fórmulas y mecanismos operativos en los diversos países para eliminar la tensión existente entre la necesidad de un sistema coherente de planeación nacional de la educación superior y la vigencia de la autonomía universitaria, así como su correspondiente vinculación con el respectivo plan nacional de desarrollo (incluyendo, además, el pleno respeto, en su caso, a la estructura del Estado federal o regional y la consiguiente autonomía de las entidades federativas o autónomas).

d) Otras materias

Pues bien, existen otras disposiciones constitucionales que conviene resaltar: *i)* Apoyo del Estado a alumnos de ciclos superiores con escasos recursos: Bolivia (artículo 180), Costa Rica (artículo 78) y Panamá (artículo 98); *ii)* Monopolio y extensión de diplomas académicos y títulos profesionales: Bolivia (artículo 186), Guatemala (artículo 87), Honduras (artículo 160) y Panamá (artículo 93); *iii)* Obligación de orientarse al estudio de problemas nacionales y a difundir la cultura: Ecuador (artículo 28), Guatemala, (artículo 82), Honduras (artículo 160), México (artículo 3º, fracciones I y VIII), Panamá (artículo 99); *iv)* Expedición de una ley para la coordinación educativa: México (artículo 3º, fracción IX) y Uruguay (artículo 202); *v)* Gratuidad de la educación oficial, incluyendo la superior: Ecuador (artículo 27) y Honduras (artículo 171); *vi)* Obligación de mantener escuelas de capacitación popular: Bolivia (artículo 189); *vii)* Formación de docentes: Costa Rica (artículo 86); *viii)* Régimen laboral: México (artículo 3º, fracción VIII); *ix)* Exoneración de impuestos para universidades: Guatemala (artículo 88) y Honduras artículo 161); *x)* Colegiación obligatoria: Guatemala (artículo 90).

4. EL RÉGIMEN DE DESCENTRALIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

En general, las universidades públicas iberoamericanas han sido dotadas con elementos que definen al régimen de descentralización (si bien algunas mexicanas, por ejemplo, tienen el carácter de organismos desconcentrados, como la Universidad Pedagógica Nacional, adscrita a la Secretaría de Educación Pública): personalidad y patrimonio propios; un régimen jurídico particular, que en mayor o menor grado determina una autonomía orgánica y técnica; así como la atenuación o desaparición, en su caso, de los principios jerárqui-

cos de mando, nombramiento, regulación, vigilancia, revisión, disciplinario y de determinación de conflictos de competencia, que caracterizan a la administración centralizada. No obstante, el grado de disminución de dichos controles puede variar notablemente, por lo que, como se verá más adelante, cabe formular una ulterior distinción entre las universidades públicas autónomas y las que no lo son.

Para los propósitos de efectuar un enfoque sistemático de la descentralización, se utilizará como marco de referencia la distinción entre descentralización estática y dinámica, tal y como la ha formulado Hans Kelsen.⁹ En cuanto al concepto de descentralización estática, cabe señalar que ésta implica la creación de un orden jurídico específico para cada una de las universidades públicas. La existencia de tal orden específico constituye uno de los elementos cruciales para la definición del *status* de descentralización y en algunos países se ha traducido en la expedición de leyes generales sobre universidades y/o de leyes o estatutos orgánicos para cada una de las universidades públicas, donde se les otorga personalidad y patrimonio propios.

La descentralización dinámica se traduce en la existencia de órganos propios de la institución que están autorizados para emitir los reglamentos internos de las mismas y aplicarlos. En todas las instituciones se encuentra un órgano colegiado, mayor o menormente representativo, que tiene la función de elaborar y muchas veces aprobar los reglamentos internos y que está integrado por miembros *ex officio* y otros electos por los sectores del personal académico, del alumnado y, en algunos casos, del personal administrativo. Asimismo, existe un órgano unipersonal, generalmente llamado rector, a quien corresponde la aplicación de las normas vigentes en la institución y quien puede ser nombrado por algún órgano externo en combinación con algún órgano colegiado de la propia universidad, o bien, sólo por un órgano colegiado interno de la institución; igualmente, existen otros órganos colegiados y unipersonales locales, a nivel de facultades, escuelas e institutos, denominados frecuentemente consejos, asambleas o juntas y decanos o directores. A propósito de la designación de los órganos de gobierno de la universidad y de

⁹ Vid., Kelsen, Hans, *Teoría general de Estado* (trad. de Luis Legaz Lagambra), México, Editora Nacional, 1973, pp. 214-229; *idem*, *Teoría General del Derecho y del Estado* (trad. de Eduardo García Máynez), México, UNAM, 3a. ed., 1969, pp. 360-375; *idem*, *Teoría pura del derecho* (trad. española de la segunda edición en alemán por Roberto J. Vernengo), México UNAM, 1986, pp. 315-319.

sus atribuciones, se presenta una subdivisión dentro de las universidades públicas descentralizadas, de la que nos ocuparemos brevemente.

Dentro del género de universidades públicas descentralizadas, se distinguen dos subclasificaciones: las universidades públicas descentralizadas autónomas, propiamente dichas, y las que no lo son. La autonomía puede considerarse como un grado extremo, dentro de la propia descentralización administrativa. El criterio que sirve de distinción entre las universidades autónomas y las que no lo son depende del grado de descentralización estática y dinámica que es dable observar. Para poder situar a las universidades públicas dentro del ámbito de la administración descentralizada, basta con una descentralización estática que se traduzca en la creación de un orden jurídico particular y una descentralización dinámica que se haga consistir en la creación de un órgano propio de la universidad, a quien se encomiende la actualización de su orden particular. Empero, para que la institución pueda considerarse autónoma se precisa que la descentralización estática y dinámica alcance un grado tal que una parte importante del orden jurídico particular sea creada por un órgano interno, integrado por miembros de la comunidad universitaria y elegidos por la misma, en quienes se delega en forma permanente la facultad reglamentaria que, de otra manera, quedaría en manos del titular del Poder Ejecutivo. Asimismo, se requiere que el órgano interno de la universidad, facultado para aplicar el orden particular de la institución, sea elegido a través de un proceso en que participen los miembros de la comunidad, por medio de sus legítimos representantes.

El primer criterio de diferenciación entre las universidades autónomas y las que no lo son, se refiere al grado de descentralización dinámica. Conforme a este criterio es posible distinguir a las universidades públicas que no son autónomas, de aquellas que sí lo son en virtud de que los órganos superiores de las mismas están integrados por individuos elegidos por la propia comunidad universitaria, e incluso, en algunas su elegibilidad depende de su pertenencia a la comunidad. Dentro de las universidades públicas iberoamericanas que no pueden incluirse en la categoría de autónomas cabe mencionar, por ejemplo, la Universidad de Brasilia y la Universidad Nacional de Colombia, ya que en el primer caso corresponde al titular del Ejecutivo Federal la designación del rector y de los miembros del Consejo Directivo, órgano en el cual se deposita, entre otras, la facultad reglamentaria; en cuanto a la Universidad Nacional de Colombia,

corresponde también al titular del Ejecutivo nacional la designación del rector, figurando algunos ministros de Estado en el Consejo Superior Universitario —si bien en forma minoritaria respecto de otros miembros representantes de la comunidad universitaria—, al cual se le encomienda, entre otras, la facultad reglamentaria. A las anteriores cabría agregar a la Universidad de Buenos Aires que, de conformidad con la información a nuestro alcance —la Ley 23,068/84 y el Decreto número 154/83 del Poder Ejecutivo—, se encuentra bajo un régimen de gobierno provisional formalizador, el cual confiere al Poder Ejecutivo Federal y al Ministerio de Educación y Justicia facultades para designar rector y decanos normalizadores.

En el caso de México, si bien la mayoría de las universidades públicas son autónomas, entre las contadas excepciones en que las universidades públicas no pueden incluirse en la categoría de autónomas, cabe mencionar a las de Guadalajara, Guanajuato y Veracruz. En la primera, corresponde al gobernador del Estado el nombramiento del rector, de una terna que le presenta el Consejo Universitario (artículo 13 de la Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara); en tanto que en las dos últimas, el gobernador nombra libremente al rector (artículo 16 de la Ley Orgánica de la Universidad de Veracruz y artículo 6º de la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato). Incluso, algunas de las leyes orgánicas le dan intervención al gobernador de la entidad federativa en los asuntos internos de las universidades. En la Ley Orgánica de la de Guadalajara, se fijan las atribuciones del gobernador en el artículo 13, donde se le faculta para resolver los conflictos que se presentan entre el rector y el Consejo General Universitario; promover los programas de servicio social que estime convenientes y “promover cuanto estime pertinente para el mejoramiento de la Universidad y vigilar el cumplimiento de los fines de ésta”. La Ley Orgánica de la Universidad Veracruzana ubica al gobernador de la entidad como “autoridad universitaria” (artículo 13), debiendo presidir las sesiones del Consejo Universitario a que se digne asistir (artículo 15).

El segundo criterio de diferenciación entre las universidades autónomas y las que no lo son, atiende al grado de descentralización estática. Conforme a este criterio, cabe distinguir a las universidades cuyos órdenes jurídicos particulares son emitidos en su totalidad por los órganos del Estado de aquellas en que los órganos internos están facultados para emitir parte de su orden jurídico particular, a través de una delegación de la facultad reglamentaria del Ejecutivo. A este respecto, no existe una división tajante entre las universidades pú-

blicas, sino un continuo que se desarrolla de un extremo al otro: de un mínimo a un máximo de autonomía. Dentro de las leyes generales u orgánicas de universidades iberoamericanas que conceden un mínimo de descentralización estática, esto es, en cuanto a la delegación de la facultad reglamentaria, se encuentra la Universidad de Guanajuato, en México, ya que le corresponde a la legislatura local emitir su Ley Orgánica y al gobernador reglamentarla, a través del Reglamento general de la Universidad de Guanajuato.

El siguiente nivel está representado actualmente por la Universidad de Buenos Aires, cuyo régimen provisorio ha sido establecido, como se indicó, por el Congreso Argentino y el presidente de la República, mientras que el estatuto universitario es aprobado por el Ministerio de Educación y Justicia, si bien dicho estatuto es elaborado por el llamado Consejo Superior Provisorio —órgano interno de la Universidad—, el cual también expide los demás ordenamientos de la institución, por lo que la facultad reglamentaria se ha descentralizado parcialmente.

Por último, en un tercer término se encuentran las universidades cuya ley únicamente contiene los principios generales de organización interna, dejando al consejo universitario o al órgano colegiado equivalente la función de reglamentar la ley respectiva, concretando los principios que la misma contiene, disfrutando para el efecto de una mayor descentralización o autonomía, cuyos alcances se analizarán en el siguiente apartado.

Aún dentro de la especie de universidades descentralizadas autónomas cabe una ulterior distinción aplicando los principios de descentralización perfecta e imperfecta, también formulados por Hans Kelsen. Conforme a la distinción del ilustre jurista, son dos los criterios para calificar lo perfecto o imperfecto de la descentralización: la independencia y la definitividad. Atendiendo al primero, el de la independencia, la descentralización se califica suponiendo que la facultad que se ejercite esté o no determinada por principios o limitaciones que imponga el órgano que delega la facultad correspondiente. Asimismo, tomando en cuenta el criterio de la definitividad, la descentralización se califica dependiendo de que la decisión que produce el órgano a quien se invistió tal facultad pueda ser recurrida ante aquel otro que la delegó.¹⁰

Por lo que respecta al criterio de la independencia, procede concluir que en la casi totalidad de los casos, la descentralización de las

¹⁰ *Vid, idem*, pp. 234-237; *idem*, pp. 372-375.

universidades autónomas puede calificarse de imperfecta, teniendo en cuenta que los consejos universitarios u órganos internos equivalentes tienen facultades para emitir la reglamentación de las leyes respectivas, pero ciñéndose a los principios que éstas contengan. Como única excepción, quizás, cabe mencionar el caso de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, en México, cuya Ley Orgánica es de tal manera escueta que no contiene principio alguno de organización interna, por lo que el Consejo Universitario se encuentra en la más amplia libertad para dar a la Universidad la organización interna que estime conveniente, es decir, la Ley Orgánica es una especie de cheque en blanco al Consejo Universitario de la Universidad Autónoma de Tamaulipas.

En lo concerniente al criterio de definitividad, la descentralización de las universidades públicas autónomas mexicanas es perfecta, por lo menos en lo que se refiere al derecho federal, ya que no procede el juicio de amparo en contra de las resoluciones de las universidades, por no ser consideradas como autoridades para tales efectos, conforme a la tesis sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, en ocasión de resolver la queja formulada por la UNAM, en contra de los actos del Juez de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal (Queja número 150/62). Al declarar improcedente el juicio de amparo, prácticamente se hacen inimpugnables las resoluciones de las universidades descentralizadas, situación que será abordada posteriormente, al tratar el problema de la autonomía universitaria y el Poder Judicial. Por lo pronto, cabe señalar que la definitividad de los actos de las autoridades universitarias tienen un efecto indirecto sobre la clasificación de la descentralización perfecta o imperfecta por independencia, ya que si los actos de las autoridades no pueden impugnarse, está por demás que se señale en los órganos internos de las universidades, ya sean consejos o rectores, deben ceñirse a lo dispuesto por la ley orgánica, pues aunque así no lo hicieran, no habría poder humano que los obligara a hacerlo. Así, por ejemplo, no obstante que la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Guerrero dispone que es facultad del Consejo Universitario elegir al rector, su Estatuto general la ha desvirtuado al prever la realización de asambleas de profesores y alumnos en cada facultad y escuela, quienes a través de voto nominal, directo y público eligen al rector, estableciéndose que en su oportunidad los consejeros universitarios, bajo pena de nulidad, votarán en forma nominal, pública y directa en el mismo sentido que la votación mayoritaria que sus respectivos representados.

Por lo anterior, en caso de graves violaciones a la ley orgánica, por otra parte de las propias autoridades universitarias, sólo queda como posible medio de control el recurso extremo de la reforma de la ley orgánica, para garantizar que se cumplan los principios generales que consagra. Pero, para los particulares que se sientan agraviados por resoluciones de las autoridades universitarias, que consideren violatorias de los principios contenidos en las leyes orgánicas, tales resoluciones, para efectos prácticos, son cosa juzgada. Cabe destacar que para superar la eventual indefensión en que pudieran quedar algunos miembros de la comunidad universitaria, recientemente en la Universidad Nacional Autónoma de México, el Consejo Universitario, a iniciativa del rector Jorge Carpizo, aprobó la creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios —inspirada en la institución del *ombudsman*— la cual ha desempeñado una función relevante en la protección de los intereses jurídicos de los integrantes de la comunidad.¹¹

La inimpugnabilidad de los actos de las autoridades universitarias de las instituciones autónomas en México, que propicia la descentralización perfecta en cuanto al criterio de la definitividad, contrasta con las de las universidades autónomas españolas, en virtud de que el artículo 22 de la Ley de reforma universitaria prescribe: “Las resoluciones del rector y los acuerdos del Claustro Universitario, de la Junta de Gobierno y del Consejo Social agotan la vía administrativa y serán impugnables directamente ante la jurisdicción contenciosa administrativa”.

5. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN MÉXICO Y LOS PODERES FEDERALES CONSTITUIDOS

Hasta el momento hemos analizado el régimen de descentralización autónoma contemplado desde el ámbito de las normas que rigen la estructura y funcionamiento de las universidades; toca ahora el turno al análisis de la autonomía desde la perspectiva de los ámbitos o esferas gubernamentales. De nada serviría un régimen autonómico que no fuera respetado por los órganos del Estado; la actitud de éstos es fundamental para la subsistencia de tal régimen e indiscutiblemente constituye un valioso indicador de la imagen de que goza tan

¹¹ Vid., Barrera Graf, Jorge, “La defensoría de los derechos universitarios”, en *Cuadernos de Legislación Universitaria*, México, UNAM, núm. 2, enero-abril de 1987, pp. 15-20.

frágil y necesaria institución. El análisis se dirigirá a examinar las actitudes de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de carácter federal en México, ya que es de este país del que contamos con mayor información.¹²

a) En primer término, nos ocuparemos de las actividades del Poder Legislativo Federal con relación al ámbito de autonomía de las universidades. A este respecto es preciso reconocer que el poder antes mencionado se ha abstenido de interferir en la esfera reservada a las universidades públicas autónomas, como se desprende del análisis de tres leyes básicas en materia educativa, la Ley federal de educación, la Ley para la coordinación de la educación Superior y la Ley de profesiones para el Distrito Federal.

La primera ley regula la educación que imparte el Estado, a través de la Federación, entidades federativas y municipios, así como de los organismos descentralizados. Las directrices que contiene dicha ley son aplicables a los organismos educativos descentralizados, entre los que incluye a las universidades públicas. En particular, les encomienda orientar sus actividades por los principios programáticos que postula su artículo 5º, y de los múltiples principios que consagran sus quince fracciones únicamente citaremos unos cuantos ejemplos representativos: fortalecer la conciencia de la nacionalidad y el sentido de la convivencia internacional; promover las condiciones sociales que lleven a la distribución equitativa de los bienes materiales y culturales, dentro de un régimen de libertad; armonizar la tradición y la innovación al transmitir y acrecer la cultura. Como se puede apreciar, las directrices son de tal manera generales y eclécticas que difícilmente podrían limitar a las instituciones de enseñanza superior. Por otra parte, el artículo 31 establece que: "La función educativa a cargo de las universidades y los establecimientos de educación superior que tenga el carácter de organismos descentralizados del Estado, se ejercerá de acuerdo con los ordenamientos legales que los rijan", lo que ciertamente constituye un reconocimiento expreso de su régimen de autonomía.

La Ley de profesiones también es respetuosa de la autonomía universitaria; su artículo primero reconoce expresamente la facultad de estas instituciones para expedir títulos profesionales conforme a sus propias leyes y otras disposiciones aplicables.

¹² *Vid.*, Barquín, Manuel, "La Autonomía Universitaria antes y después de la Reforma Constitucional de 1979", en *Deslinde*, México, UNAM, núm. 134, pp. 14-21.

La Ley para la coordinación de la educación superior, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 29 de diciembre de 1978, en principio se inclina a respetar la esfera de su autonomía de las universidades públicas descentralizadas, si bien establece los criterios de coordinación y de financiamiento de las universidades, con base en los principios que la misma menciona en su artículo 23:

Los recursos que conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación se asignen a las instituciones de educación superior se determinarán atendiendo a las prioridades nacionales y a la participación de las instituciones en el desarrollo del sistema de educación superior y considerando la planeación institucional y los programas de superación académica y de mejoramiento administrativo, así como el conjunto de gastos de operación previstos. Para decidir la asignación de los recursos a que se refiere el párrafo anterior, en ningún caso se tomarán en cuenta consideraciones ajenas a las educativas.

Como puede apreciarse, también en esta ocasión, los principios son enunciados en forma vaga, por lo que, en su caso, únicamente podrían implicar limitaciones indirectas a la autonomía universitaria, dependiendo de la manera como se apliquen o reglamenten en el futuro.

Finalmente, abordaremos brevemente las principales leyes de control de organismos descentralizados. En primer término se encuentra la Ley federal de las entidades paraestatales, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 14 de mayo de 1986, que abroga la Ley para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y establece diversos aspectos para el control de dichas instituciones; sin embargo, su artículo 3º señala que "las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas".

Por la *sectorización* del gobierno federal a partir de 1970, es de pensarse que la autonomía podría verse disminuida. Sin embargo, hasta el momento no ha tenido efecto alguno sobre las universidades públicas, ya que ninguna de ellas ha sido incluida bajo la férula de la Secretaría de Educación Pública (SEP), como se desprende del hecho de no aparecer relacionadas en la enumeración de dependencias educativas que se colocaron bajo su control y supervisión. En efecto, la más reciente publicación de la "Lista de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, sujetos

al control y vigilancia del Ejecutivo Federal”, no incluye a las universidades públicas autónomas (*Diario Oficial*, 18 de marzo de 1982). Igualmente, el más reciente “Acuerdo por el que las entidades de la administración pública paraestatal se agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de las secretarías de Estado o departamento administrativo” (*Diario Oficial* de 3 de septiembre de 1982), tampoco incluye a las universidades públicas autónomas dentro de las entidades del sector coordinado por la SEP ni en ningún otro, a diferencia de otros organismos públicos descentralizados con funciones docentes, pero sin autonomía expresa, que sí aparecen en el sector coordinado por la SEP, como el Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, el CONALEP y el Colegio de México, A. C.

Asimismo, en el pasado no afectaron a las universidades públicas autónomas las disposiciones de la Ley sobre adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la administración pública federal, ni la Ley de inspección de contratos y obras públicas; ambas son aplicadas a todas las empresas de participación estatal pero no fueron aplicadas a las universidades públicas, ni siquiera antes de la promulgación de la reforma al artículo tercero de la Constitución; por lo que ahora, después de que se ha garantizado formalmente la autonomía universitaria a nivel constitucional, parece aún más remota la posibilidad de que dichas leyes se apliquen a las universidades antes mencionadas.

Por otra parte, la Ley de planeación de 1983 también reconoce implícitamente el carácter excepcional de los organismos descentralizados autónomos, como las universidades. Así, el artículo 32 de la Ley de planeación, si bien establece la obligatoriedad del Plan Nacional de Desarrollo y los distintos programas para las dependencias de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, señala la salvedad de que “*Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. . .*” Asimismo, el artículo 24 de la propia Ley establece: “*Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento*”. Sobre este particular, la exposición de motivos explica: “*La obligatoriedad de la planeación para la Administración Pública Federal, se gradúa en lo que respecta a las entidades paraestatales, considerando su autonomía en los aspectos patrimoniales y de personalidad jurídica, principalmente*”.

b) El Poder Ejecutivo, por su parte, puede limitar la autonomía universitaria por medios formales e informales. Los primeros son fundamentalmente los que se derivan de sus prerrogativas en materia reglamentaria, financiera y los que proceden de sus funciones de policía. En el primer caso, los excesos en que pudiera incurrir pueden rectificarse a través de la impugnación de los reglamentos que limiten en forma indebida las facultades que las leyes conceden a las universidades.

En el caso de los recursos financieros, las posibles restricciones serían considerablemente más difíciles de apreciar, no sólo porque no existe un límite preciso a las facultades discrecionales del Ejecutivo en tales materias, sino también porque la acreditación objetiva del fundamento de una presunta limitación indebida ofrece muchos y mayores obstáculos. En México, por regla general, no ha habido una tendencia hacia el constreñimiento financiero de las universidades, pero tampoco han dejado de existir los casos de excepción, como sucedió la UNAM durante los años de 1969 y 1970, en que disminuyó el crecimiento anual del subsidio, en particular, en 1970, cuando fue el más bajo que se había registrado entre 1964 y 1979 (10.76 por ciento, en comparación con el crecimiento anual promedio que había sido del 28 por ciento). Ante la ausencia de cualquier otra explicación, sólo cabe suponer que tal determinación se haya producido como respuesta al movimiento estudiantil de 1968.

Finalmente, las facultades en materia de policía le pueden permitir la utilización de la fuerza pública para limitar o impedir el desarrollo de las actividades de toda o parte de la comunidad universitaria, lo que independientemente de las consecuencias que pudiera tener a mediano o largo plazo, de manera indiscutible constituye un medio de presión efectivo en el corto plazo. Otra modalidad que han asumido algunos Ejecutivos consiste en tratar de lograr resultados semejantes pero por la vía de la abstención; por ejemplo, cuando se niegan a prestar las garantías de seguridad debidas a los miembros de la comunidad universitaria, ante la amenaza o la inminencia de una agresión por las vías de hecho, ya sea de un grupo rival dentro de la propia universidad o, incluso, de un grupo de provocadores externos. Los medios informales de acción son numerosos y se incrementan en los sistemas de presidencialismo dominante; sin embargo, por su propia naturaleza, son muy difíciles de documentar fehacientemente.

Para completar este apartado, conviene hacer una breve mención del control que pueda realizarse a través del Poder Judicial. El Po-

der Judicial Federal ha sido especialmente respetuoso de los principios consagrados en las leyes orgánicas universitarias, en México, siempre que ha debido interpretar sus alcances y contenidos en ocasión de conflictos entre alguna disposición contenida en alguna ley orgánica y otra inserta en una ley federal. El primer precedente judicial está constituido por la tesis sustentada por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia en el amparo directo número 4958/61-12a., resuelto el 1º de abril de 1963. El litigio se planteó a raíz de que un profesor interino de la Facultad de Medicina fue suspendido en el año de 1960, lo que motivó que demandara a la Universidad Nacional Autónoma de México la reinstalación en su puesto y el pago de salarios caídos, con base en que la Ley federal del trabajo le aseguraba la permanencia en el empleo. A este respecto la Universidad alegó que, de acuerdo con sus reglamentos internos de trabajo —reglamentarios del artículo 13 de su Ley orgánica— estaba facultada para regular las relaciones laborales con su personal. En consecuencia, los profesores interinos no gozaban de la permanencia en el empleo, ya que sus nombramientos se renovaban cada año a juicio de la institución. Pero el demandante invocó en su favor la disposición de la Ley federal del trabajo que garantiza la estabilidad en el empleo al trabajador que haya laborado por más de 30 días, la que obviamente resulta incompatible con las disposiciones internas de la Universidad, relativas a los profesores interinos y, en general, con el principio de que la estabilidad en el empleo sólo se logra a través de un concurso de oposición. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje emitió su laudo a favor del demandante, por lo que la Universidad recurrió en amparo, alegando que en este caso era aplicable su propia regulación, excluyendo la que alegaba en su favor el demandante. La Cuarta Sala de la Suprema Corte resolvió a favor de la Universidad al concluir que la Ley orgánica era del mismo nivel que la Ley federal del trabajo, por lo que en el caso debían aplicarse las disposiciones contenidas en su regulación interna, que con fundamento en el artículo 13º de la Ley orgánica expidió la Universidad; tesis que con posterioridad se constituyó en jurisprudencia.

El segundo precedente, también profundamente respetuoso de la autonomía, se produjo con la resolución que recayó en la queja número 150/62 interpuesta por la UNAM en contra de los actos del juez segundo de distrito en materia administrativa y de la que conoció el Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito. El precedente se produjo a raíz de un recurso de amparo promovido en contra

de una resolución disciplinaria impuesta por dos órganos internos de la UNAM —el Tribunal Universitario y la Comisión de Honor— que los quejosos alegaban era violatoria de sus garantías constitucionales. En el caso que nos ocupa, el Tribunal Colegiado se abstuvo de juzgar el fondo del asunto (es decir, de determinar si las resoluciones de los órganos disciplinarios antes mencionados eran violatorias de las garantías constitucionales de los quejosos) y, en su lugar, resolvió que el amparo era improcedente toda vez que la UNAM no era “autoridad” en los términos de la Ley de amparo, debido a que se trataba de un organismo descentralizado autónomo.

Finalmente, en cuanto al Poder Judicial, mencionaremos el caso de la jurisprudencia de la Suprema Corte (Segunda Sala) sobre la exención de impuestos o derechos federales, locales o municipales, a los ingresos o bienes que sean propiedad de la UNAM. La exención referida se estableció en el artículo 17 de la Ley orgánica de la Universidad. Con posterioridad, la Ley de hacienda del Departamento del Distrito Federal derogó las disposiciones que concedían exenciones fiscales a los organismos descentralizados. Como resultado de ello, la Universidad recurrió ante el Tribunal Fiscal de la Federación los actos a través de los cuales se trató de aplicar la disposición relativa. El litigio se llevó ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, misma que decidió a favor de la Universidad, considerando que la Ley de hacienda del Departamento y la Ley orgánica de la UNAM eran de diferentes niveles, ya que la primera era local, es decir, de aplicación sólo dentro del Distrito Federal, y la segunda era federal, por lo que en caso de conflicto prevalecería la última. Además, se concluyó que la Ley orgánica de la UNAM debía prevalecer, toda vez que se trataba de una norma especial, mientras que la Ley de hacienda del Departamento del Distrito Federal era una ley general.

6. ALGUNAS UNIVERSIDADES IBEROAMERICANAS Y SU GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN

El estudio comparativo de la organización universitaria constituye un elemento indispensable en el análisis de las universidades públicas. Si bien es cierto que la relación que guardan las universidades con su contexto social es diferente en cada país, también lo es que hay un innegable paralelismo entre su organización y funciones, independientemente de países y sistemas políticos. Naturalmente, no se pretende aquí un estudio comparativo de índole exhaustivo, sino úni-

camente utilizar las referencias comparativas para plantear una visión panorámica del funcionamiento de algunas instituciones de nuestro continente y la península Ibérica.

Para facilitar el presente estudio comparativo utilizaremos las dos clasificaciones que introdujeron Van de Graaf y Furth.¹³ La primera consiste en la jerarquización de los órganos de gobierno de acuerdo a seis niveles y la segunda, en una división de funciones por áreas críticas de decisión.

Los niveles o instancias de participación son los siguientes: 1º El nivel departamental, corresponde al nivel más simple de agrupamiento en que se subdivide una facultad o escuela; 2º El nivel de facultad o escuela es el de las dependencias académicas en que se subdivide una institución y constituye la unidad básica de organización académico-administrativa; 3º El nivel institucional, comprende a las instituciones de educación superior consideradas como una unidad, tanto en el sentido académico-administrativo, como en el territorial; 4º El nivel *multicampus* se localiza en los complejos institucionales integrados por universidades que carecen de unidad territorial y que además poseen un gobierno casi independiente de la unidad central, ya sea en el sentido académico, en el administrativo, o en ambos; 5º En este nivel aparece un órgano de gobierno a nivel de Estado o comunidad autónoma en los sistemas federales o regionales o bien, departamental en los unitarios, el cual ejerce funciones dentro del ámbito universitario, y 6º En el último nivel se ubica a un órgano gubernamental de carácter federal o nacional que actúa dentro de una institución de educación superior.

Las áreas de decisión que se consideraron para el presente trabajo son las siguientes: facultad reglamentaria; nombramiento de autoridades; planes y programas de estudio; nombramiento de personal académico, y presupuesto y control financiero, en el entendido de que las dos primeras corresponden a decisiones de gobierno, las dos siguientes involucran aspectos académicos y la última cuestiones financieras.

En principio, pueden formularse algunas observaciones generales sobre los seis niveles o instancias de decisión por lo que hace al tipo de esquema de gobierno de las universidades. En primer término, el grado de descentralización jurídica y organizativa de las institucio-

¹³ *Vid.*, Van de Graaf, John, y Dorotea Furth, "Introducción", *Academic Power. Patterns of Authority in Seven National Systems of Higher Education*, New York, Praeger Publishers, 1978, pp. 1-2.

nes de enseñanza superior, es decir, la autonomía depende de la concentración o no de facultades decisorias en los niveles cinco y seis, en detrimento de los demás niveles. Por lo que se refiere a la organización interna, el grado de participación depende de la distribución de facultades entre los niveles del primero al cuarto, así como del grado de intervención que la comunidad tenga en estos últimos.¹⁴

Con relación a la distribución de facultades entre los primeros cuatro niveles, cabe afirmar que los extremos son difícilmente practicables. Por una parte, una organización que concentrara las facultades decisorias en los niveles uno y dos implicaría la liquidación de la universidad como instancia organizativa superior, dejando en su lugar a un conjunto inconexo de escuelas y facultades. Una atenuación, en extremo, de la intervención del tercer nivel, junto con una exacerbación de la intervención del segundo nivel conduciría a un modelo napoleónico clásico, donde las facultades decisorias radican casi exclusivamente en las facultades y escuelas, y la universidad tiene una existencia nominal, o como punto de referencia organizacional.

Por otra parte, la concentración de facultades decisorias en los niveles 3 y 4, según sea el caso, con una escasa o nula intervención de los niveles 1 y 2, corresponde a una organización universitaria poco práctica, lo cual se acentúa en el caso de una universidad de grandes dimensiones o de una universidad *multicampus*, ya que la congestión de los órganos de las instancias superiores haría sumamente difícil el normal funcionamiento de la institución.

En realidad, podría decirse que ninguno de los extremos de concentración de poderes de decisión en los niveles altos o bajos es recomendable, pero tampoco puede proponerse una fórmula concreta como ideal. La única afirmación general que puede recomendarse es aquella que tienda a encontrar una correspondencia entre los primeros niveles o instancias y las decisiones que afectan a los individuos en particular, por ejemplo, las que se refieren a la promoción y definitividad del personal académico; mientras que las resoluciones vinculadas con cuestiones que afectan a la comunidad, en su totalidad, tenderían a ubicarse en los niveles 3 y 4, por ejemplo, la programación general de las actividades y la correspondiente asignación de recursos.

¹⁴ Vid., Barquín, Manuel, "Organización interna de las universidades", en *Administración de la educación superior*, México, SEP-ANUIES, 1982, pp. 119-134.

Finalmente, existe otra apreciación general sobre los niveles o instancias, que se refiere a la relación de las universidades con el contexto social e histórico en que se encuentran insertas. La concentración de facultades en los primeros niveles es más frecuente en los sistemas tradicionales, donde todavía se le otorga una gran importancia a la autoridad personal o colegiada. En contraste, en la mayoría de los sistemas contemporáneos se observa un reforzamiento de los últimos niveles. La razón que se ha producido entre el desarrollo económico y social y la educación superior. La dependencia creciente se debe al papel central que juega la adquisición, transmisión y aplicación de conocimientos especializados en una sociedad industria, así como a la demanda impostergable de cuadros capacitados para operar los complejos mecanismos de producción de bienes y servicios que se generan, tanto en el sector público como en el privado.

Por lo que hace a las universidades públicas, la satisfacción de la demanda social de educación aparece como una exigencia inaplazable, ya que al ser percibidas como una creación estatal, se ven impelidas a ampliar su capacidad, aun a riesgo de abatir temporal o permanentemente sus niveles académicos. En este sentido, las universidades públicas son considerablemente más vulnerables que las privadas, que pueden oponerse a la aventura académica y organizativa que implica un crecimiento preponderantemente cuantitativo. Las universidades públicas, en cambio, se ven forzadas a un círculo vicioso en que la presión social les empuja a aumentar la matrícula, lo que, al implicar el aumento de sus egresos, supone una única vía efectiva de financiamiento: el subsidio. Con lo que se cierra el circuito de interdependencia a que nos hemos referido.

Pues bien, para evaluar el grado de descentralización de diversas universidades públicas latinoamericanas, se seleccionaron aquellas que se consideraron más importantes en siete países iberoamericanos, tomando en cuenta para el efecto a algunos que consagran constitucionalmente la autonomía universitaria y a otros que no: Argentina (Universidad de Buenos Aires), Brasil (Universidad de Brasilia), Colombia (Universidad Nacional de Colombia), Ecuador (Universidad Central de Ecuador), España (Universidad Complutense de Madrid), México (Universidad Nacional Autónoma de México) y Venezuela (Universidad Central de Venezuela).

Antes de entrar propiamente al análisis de la organización de tales universidades, es conveniente advertir que la única institución en la que no se presenta intervención alguna de órganos guberna-

mentales en la toma de decisiones internas —fuera del alto legislativo de creación y las correspondientes asignaciones presupuestales anuales a cargo de las ramas políticas de gobierno— es la Universidad Nacional Autónoma de México, por lo que se puede afirmar que ésta es la que cuenta con un mayor grado de descentralización y en este sentido, de autonomía. En efecto, mientras que en las demás universidades aparecen órganos de los niveles 5º y/o 6º (estatal y/o nacional) que intervienen en mayor o menor medida en algunas decisiones dentro del ámbito universitario, en la de México sólo existen órganos en los niveles internos de la institución, como en seguida se detallará.

a) *Decisiones de gobierno*

Bajo este rubro analizaremos el proceso de toma de decisiones en las universidades iberoamericanas mencionadas con respecto a la facultad reglamentaria y el nombramiento de autoridades. Como se apuntó, desde un punto de vista jurídico, la autonomía no es más que un grado extremo de descentralización; si bien puede haber organismos descentralizados que no sean autónomos, es imposible que haya organismos autónomos que no sean descentralizados. En términos generales, la descentralización es una figura jurídica mediante la cual se retiran determinadas facultades de decisión de una autoridad central para transferirlas a otra autoridad de competencia menos general. Mientras que en la mayoría de los casos de descentralización sólo se transfieren facultades propiamente administrativas, en el caso de la autonomía a universidades e instituciones de educación superior de carácter público también se faculta a los miembros de la comunidad respectiva para autogobernarse, establecer sus propias armas, estatutos o reglamentos y nombrar sus autoridades, a través de sus órganos competentes y dentro del ámbito limitado por el acto legislativo del Estado por medio del cual se les otorgó la autonomía.

Facultad reglamentaria. De las universidades bajo análisis, las que cuentan con un mayor grado de descentralización¹⁵ de la facultad

¹⁵ Como se apuntó, la que contempla una descentralización prácticamente perfecta es la Ley constitutiva de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, al establecer en su artículo cuarto: "El funcionamiento docente, técnico y administrativo de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, será autónomo y, por tanto, la comunidad de profesores y estudiantes que la constituyen, tendrá su propio gobierno interior, que será desempeñado por la Autoridad que señale el Estatuto

reglamentaria son la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Central de Venezuela, ya que fuera del acto legislativo que les dio origen corresponde a sus respectivos consejos universitarios —integrados con miembros *ex officio* y representante del personal académico y de los alumnos, si bien en el de México se incluye a un representante de los trabajadores administrativos y en el de Venezuela a uno de los egresados, así como a un delegado del Ministerio de Educación— aprobar los estatutos y reglamentos internos de la institución.

En cambio, en el resto de las universidades se presenta una descentralización parcial de la facultad reglamentaria, con algunas variantes entre unas y otras: en la Universidad de Buenos Aires, por ejemplo, corresponde al Ministerio de Educación y Justicia aprobar su estatuto, mismo que es formulado por el Consejo Superior Provisorio —órgano interno de la Universidad, integrado por miembros *ex officio* y por representantes del personal académico y algunos de los estudiantes—, al cual le compete expedir los demás ordenamientos internos. Asimismo, en el caso de la Universidad Complutense de Madrid, ésta se rige por la Ley orgánica 11/83 o de reforma universitaria, aprobada por las Cortes Generales de España, y por su estatuto que es elaborado por el Claustro Universitario —órgano del tercer nivel integrado con 600 miembros, además de algunos *ex officio* representantes del personal académico y estudiantes— y aprobado por el Consejo de Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma, en tanto que sus demás ordenamientos son aprobados por el referido Claustro Universitario. De manera similar, la Universidad Central de Ecuador se rige por la Ley de universidades y escuelas politécnicas, aprobada por el Congreso Nacional, y su estatuto formulado por el Consejo Universitario —órgano interno del tercer nivel— y aprobado por el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas —correspondientes al sexto nivel y que se integra con todos los rectores de esas instituciones oficiales y particulares, así como por representantes del personal académico y de los trabajadores de las mismas y por dos funcionarios del Estado—, además de sus reglamentos internos expedidos por el propio Consejo Universitario.

Orgánico de la Universidad”; y en su artículo quinto: “Se confiere a la Universidad Autónoma de Tamaulipas el derecho exclusivo para expedir su propio Estatuto Orgánico y para reformarlo y adicionarlo mediante el procedimiento que en el mismo se señale”.

Como otra variante cabe recordar que la facultad reglamentaria de la Universidad de Brasilia se deposita en el Consejo Directivo, órgano interno cuyos miembros son nombrados por el presidente de la República a propuesta en terna del propio Consejo, en el entendido de que los estatutos y reglamentos son aprobados previamente por el Consejo Universitario y sometidos a la consideración del referido Consejo Directivo —ambos órganos pertenecientes al tercer nivel—. Por su parte, en la Universidad Nacional de Colombia la facultad reglamentaria se deposita en el Consejo Superior Universitario (también ubicado en el tercer nivel), en el cual figuran algunos funcionarios gubernamentales, si bien en forma minoritaria respecto de otros miembros representantes de la comunidad universitaria.

Nombramiento de autoridades. Con respecto exclusivamente del rector, se advierte en varias de estas universidades una mayor intervención de órganos correspondientes al sexto nivel. Así, por ejemplo, es facultad del Ejecutivo nacional y del Ministerio de Educación y Justicia nombrar al rector normalizador de la Universidad de Buenos Aires. Igualmente, es facultad del Ejecutivo federal designar al rector de la Universidad de Brasilia y de la Universidad Nacional de Colombia.

Como un estadio intermedio cabe mencionar a la Universidad Complutense de Madrid, cuyo rector es elegido por el Claustro Universitario —órgano colegiado representativo del tercer nivel, integrado con 600 miembros y otros *ex officio*— correspondiéndole al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid —ubicado en el quinto nivel— extender, en su oportunidad, el nombramiento. Para justificar la intervención estatal en la vida universitaria, la exposición de motivos de la Ley de reforma universitaria de 1983, señala:

Por otra parte, el título VIII de la Constitución y los correspondientes Estatutos de Autonomía han efectuado una distribución de competencias universitarias entre los distintos públicos. Esa doble referencia constitucional exige efectuar un nuevo reparto de competencia en materia de enseñanza universitaria entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las propias Universidades. . . Por ello, esta Ley está vertebrada por la idea de que la Universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria, sino que constituye un auténtico servicio público referido a los intereses generales de toda la comunidad nacional y de sus respectivas Comunidades Autónomas. A ello responde la creación de un consejo social, que, inserto en la estructura universitaria, garantice una participación en su gobierno

de las diversas fuerzas sociales, así como la función de ordenación, coordinación y planificación que se atribuyen al Consejo de Universidades.

Las tres universidades restantes reservan a órganos internos del tercer nivel el nombramiento del rector. Así, en la Universidad Nacional Autónoma de México se encomienda dicho nombramiento a la Junta de Gobierno —órgano integrado por quince miembros pertenecientes a la propia comunidad académica, electos generalmente por el Consejo Universitario, el cual a su vez se integra con miembros *ex officio* y representantes directos del personal académico y de los alumnos, además de uno por parte de los trabajadores administrativos—. En la Universidad Central de Venezuela, el rector es elegido por el Claustro Universitario —integrado con representantes del personal académico y con un 25% de los alumnos así como, en cierta medida, de los egresados—. Finalmente y de manera similar, en la Universidad Central del Ecuador la atribución se confiere a la Asamblea Universitaria, órgano representativo del personal académico, de los estudiantes y de los trabajadores, en el entendido de que la proporción de estos últimos será de 50% y 10%, respectivamente, del total docente.

b) Aspectos académicos

Entre los aspectos académicos que aquí interesa tratar cómo se determinan, se encuentran la elaboración y aprobación de planes y programas de estudios, así como el ingreso, promoción y permanencia del personal académico.

Planes y programas de estudio. En lo referente a los planes y programas de estudio encontramos de manera casi uniforme que la proposición y elaboración de proyectos, se efectúa por órganos de primero y segundo nivel, mientras que la aprobación o resolución sobre los mismos está atribuida a órganos del nivel institucional; si bien en Brasil, Colombia, Ecuador, España y Venezuela, los planes y programas de estudio deben estar de acuerdo con los lineamientos establecidos por un órgano del sexto nivel.

En la Universidad de Buenos Aires, los programas de estudio se aprueban por el decano normalizador y éste propone la aprobación de planes de estudio al Consejo Superior Provisorio. En la Universidad de Brasil, el programa es elaborado por el profesor o cuerpo de profesores con aprobación del departamento o congregación de

carrera correspondiente, turnándose a órganos del tercer nivel, ya que el Consejo de Enseñanza e Investigación aprueba los planes que somete al Consejo Directivo a través del Consejo Universitario. En la Universidad Nacional de Colombia, el Consejo Directivo somete al Comité de Área y al Consejo de Decanos los planes de la Facultad, y el Consejo Académico propone al Consejo Superior Universitario programas y planes curriculares; perteneciendo los tres últimos órganos al tercer nivel.

En la Universidad Nacional Autónoma de México, los consejos técnicos de escuelas y facultades —órganos de segundo nivel— someten al Consejo Universitario la aprobación en lo general de planes y programas, correspondiéndoles a los primeros su aprobación en lo particular. En la Universidad Central de Venezuela, el consejo de escuela elabora los planes y programas sometiéndolos a la consideración del consejo de facultad —órganos de segundo nivel—, este último aprueba los programas y eleva los planes al Consejo Universitario para su aprobación.

Con respecto de la Universidad Central de Ecuador, en la elaboración y aprobación de los planes y programas de estudio intervienen las dos primeras instancias de participación, por lo que a propuesta de las juntas de escuela y del Consejo de Coordinación Académica, resuelve el Consejo Directivo, perteneciendo estos dos últimos órganos al segundo nivel.

En la Universidad Complutense de Madrid se aprecia una mayor intervención de órganos externos, ya que la Junta de Gobierno, órgano ordinario de gobierno de la Universidad, ubicado en el tercer nivel —integrado primordialmente con órganos unipersonales y una representación marginal de profesores, alumnos y personal administrativo—, a propuesta de la junta de facultad o escuela, o de ambas, en su caso, y previo informe de los departamentos afectados, aprobará los correspondientes planes de estudio conforme a las directrices generales dictadas por el gobierno para la obtención de títulos y diplomas oficiales, y los someterá al Consejo de Universidades para su aprobación.

Nombramiento del personal académico. En las universidades analizadas no se presenta intervención alguna de instancias ajenas en los nombramientos respectivos. Los órganos localizados en el tercer nivel de cada institución tienen una función significativa en el control docente, toda vez que se encargan de decisiones reglamentarias y resolutivas en cuanto a los nombramientos, mismos que generalmente son propuestos por instancias del primer y segundo niveles,

si bien no se cuenta con información suficiente sobre el particular. Lo anterior es notado en cada institución: en Argentina, el Consejo Superior reglamenta la designación por concurso; en Brasil, el Consejo Directivo es el encargado de establecer las normas para la admisión, remuneración, promoción y sanción del personal que presta los servicios a la Universidad; en Colombia, los requisitos académicos para ingreso y las normas de evaluación son determinadas por el Estatuto del personal docente que expide el Consejo Superior.

En la UNAM, el Estatuto del personal académico lo expide el Consejo Universitario y, en cuanto a los nombramientos, se realizan a través de propuesta —si se trata de un interinato— u opinión —en caso de concurso— del director de facultad, escuela o instituto, el dictamen de una comisión dictaminadora, aprobación del Consejo Técnico y expedición del nombramiento por el rector; en Venezuela, las normas de ingreso, promoción y permanencia son reglamentarias por el Consejo Universitario.

En términos generales, en la Universidad Central de Ecuador los profesores son nombrados por concursos de oposición y merecimiento. Intervienen los niveles segundo a través del Consejo Directivo que se encarga de convocar a concurso, de calificarlo y de informar el resultado obtenido, así como el tercero por conducto del Consejo Universitario que es el órgano facultado para decidir y nombrar tanto a los profesores de planta, como a los honorarios. A esta autoridad compete también, fijar las normas relativas a la estabilidad, ascensos y remuneraciones de los docentes.

En la Universidad Complutense de Madrid, las normas de ingreso y promoción del personal docente, son las determinadas por la Ley de reforma universitaria, así como por los estatutos universitarios, en los cuales se establece el concurso y el concurso de méritos para ocupar las plazas vacantes, siendo convocadas por la Junta de Gobierno —órgano del tercer nivel— y, resuelto por una comisión dictaminadora designada por la misma Junta de Gobierno.

En Argentina, Colombia, Ecuador, España y México, el ingreso del personal docente es por concurso de oposición; en Brasil y Venezuela por concurso de credenciales y en el caso de Venezuela, eventualmente puede ser por concurso de oposición.

c) Aspectos financieros

En todos los casos, en la elaboración y aprobación del presupuesto hay intervención preponderante de órganos de segundo y

tercer niveles; es presentado por el órgano institucional unipersonal y aprobado por un órgano colegiado del mismo nivel, encomendándosele por lo general la administración al rector, salvo en el caso de la UNAM en que se encomienda a un órgano colegiado específico denominado Patronato Universitario.

Es conveniente destacar el caso de la Universidad Complutense de Madrid, en la cual un órgano de tercer nivel, de carácter unipersonal —gerente de la Universidad—, elabora un anteproyecto general de ingresos y egresos, remitido a la Junta de Gobierno (órgano colegiado del mismo nivel), quien junto con el informe de la Comisión Económica lo somete a la aprobación del Consejo Social, órgano también del tercer nivel que se integra por una representación de las autoridades universitarias así como de los intereses sociales, incluyendo a instancias gubernamentales, sindicales y empresariales.

Por su parte, en la Universidad Central de Venezuela se advierte una intervención de un órgano del sexto nivel para la aprobación final del presupuesto, denominado Consejo Nacional de Universidades. Por lo que hace a Ecuador, el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas distribuye la partida global que toca anualmente a la Universidad, con base en el presupuesto del Estado dirigido a ese fin.

Finalmente, cabe resaltar que cuando menos en cinco países se contemplan medios de control fiscal que ejercen órganos de los niveles quinto y sexto, de fuera del seno de las respectivas instituciones. Así, en Argentina tales controles son ejercidos por el Ministerio de Educación y Justicia y el Tribunal de Cuentas de la Nación; en Colombia, las cuentas son revisadas y fenecidas por un órgano del sexto nivel, la Contraloría General de la República, así como por otros órganos del quinto, las Contralorías Departamentales y Municipales; en Ecuador, por su parte, el control se realiza a través de la Contraloría General del Estado; en España, “la Intervención del Estado desarrollará sus funciones mediante técnicas de auditoría contable”, y en Venezuela también existe un órgano de nivel nacional que se encarga de la fiscalización dentro de la institución, el Consejo Nacional de Universidades.