

Autonomía universitaria, un debate no resuelto

En Guadalupe Teresinha Bertussi y Roberto Gonzáles Villarreal, *Anuario Educativo Mexicano: visión retrospectiva*, T.II, Universidad Pedagógica Nacional-La Jornada Ediciones, México, 2002, pp. 25-34.

Octavio Rodríguez Araujo

El tema de la autonomía universitaria ha sido discutido recientemente con motivo del movimiento estudiantil en la UNAM (1999-2000). Los puntos en torno a los cuales ha girado el debate de la autonomía han sido principalmente dos: 1) ¿La universidad pública y autónoma debe cobrar cuotas de inscripción y colegiatura a sus estudiantes o no? 2) ¿Debe garantizarse la libertad de cátedra e investigación como fundamentos de su autonomía o no? El más debatido de los dos puntos ha sido el primero, pero el segundo también ha sido cuestionado, especialmente por quienes han insistido en que los conocimientos impartidos en las universidades sean calificados por órganos externos a éstas, lo cual se interpreta que es una violación a la autonomía por lo que se refiere a la libertad de cátedra que quiere decir también *orientación* de la cátedra. En este ensayo me referiré principalmente al primer punto.

---000---

La Universidad Nacional de México fue reabierta por Justo Sierra en septiembre de 1910. En 1914, siendo rector de la Universidad Valentín Gama, se discutió en los medios de la época si ésta era una institución pública o privada y, también, su autonomía. La posición de Félix Palavicini, funcionario de la Secretaría de Instrucción Pública, era en el sentido de asociar autonomía con privatización. En otros términos, Palavicini proponía que la universidad fuera pública mientras no lograra su autosuficiencia basada en el pago de los alumnos por su instrucción. Más adelante, siendo Palavicini miembro del Congreso Constituyente (1916), propuso "Educación primaria laica, obligatoria y municipalizada; educación superior al margen del Estado"¹. En el mismo tenor se mantuvo por largo tiempo la discusión, en la que se asociaba autonomía universitaria con libertad económica, es decir la Universidad Nacional al margen del Estado.

Autonomía de la Universidad Nacional era, en pocas palabras, autonomía respecto del Estado, específicamente del gobierno o, si se prefiere, de éste como materialización fáctica del Estado. Por esto mismo, la asociación frecuente de autonomía con privatización; aunque en realidad, quienes lucharon por la autonomía de la Universidad Nacional demandaban que la autonomía no sólo fuera autogobierno, sino también y no menos importante, libertad de cátedra y de pensamiento. Y este segundo principio, por cierto, era ya defendido por Justo Sierra desde su célebre discurso en la inauguración de la Universidad Nacional del 22 de septiembre de 1910.

Alejandro Gómez Arias, sobre el significado de la autonomía de la UNAM, decía: "es el gobierno de la universidad por estudiantes y profesores ejercido en un equilibrio de autoridad y poder. En este sentido --decía-- la Ley Orgánica de 29 era superior a las posteriores. Estas significan, en la historia de la UNAM, un retroceso, porque sustituyeron con un Consejo ilusorio y una Junta de Gobierno momificada y oficializada el verdadero gobierno libre formado por maestros y alumnos."²

Otro gran universitario, Jesús Silva Herzog, se refería a la Universidad Nacional Autónoma de México, producto de la Ley de Autonomía del 10 de junio de 1929, como *semiautónoma*, entre otras razones porque no garantizaba su autogobierno ni la libertad de cátedra e investigación. Respecto del gobierno y la autonomía, Silva Herzog hacía el siguiente comentario: "En el inciso d) del artículo 13 relativo a las atribuciones del Consejo Universitario, se dice: 'Elegir al rector de la terna que le proponga el presidente de la República'... Enteramente lo contrario de lo que se había ofrecido, es decir que el presidente de la República elegiría al rector de la terna que le presentara el Consejo Universitario. El artículo 14 confirma y precisa lo anterior: 'El rector de la

¹ Juan Molinar Horcasitas, *La autonomía universitaria de 1929*, tesis profesional, ENEP Acatlán, UNAM, México, 1981, p. 85.

² Citado en B. Dromundo, *Crónica de la autonomía universitaria de México*, Editorial Jus, México, 1978, p. 91.

Universidad será nombrado por el Consejo Universitario, eligiéndolo de una terna que le propondrá directamente el presidente de la República’.”³

Y respecto de la autonomía entendida como libertad de cátedra e investigación, Silva Herzog citaba, entre otros textos, la parte final del considerando 19 de la Ley, que decía: “Siendo responsabilidad del gobierno eminentemente revolucionario de nuestro país el encauzamiento de la ideología que se desenvuelve por las clases intelectuales de México en la enseñanza universitaria, la *autonomía que hoy se instituye quedará bajo la vigilancia* de la opinión pública de la Revolución y de los *órganos representativos del gobierno*.”⁴

La autonomía de la UNAM no fue una graciosa concesión de las autoridades gubernamentales. Fue una lucha, de estudiantes y profesores en México, una conquista resultado de la petición estudiantil del 23 de mayo de 1929, petición precedida de movimientos y huelgas, por parte de los estudiantes, y de represión por parte del gobierno⁵. Esta lucha fue contra la intromisión del gobierno en la vida universitaria y en la orientación de sus planes de estudio, intromisión que inhibía el pensamiento libre y, por lo mismo, la libertad de cátedra en una lógica de pluralidad y universalidad de corrientes de pensamiento. Era, para decirlo en términos de ahora, la lucha contra el pensamiento único y oficial de quienes detentaban el poder. Por eso, precisamente, la lucha por la autonomía comprendía principalmente un binomio indisoluble: autogobierno de los universitarios y libertad de cátedra (y de investigación). Pero la autonomía de la Universidad Nacional le significó un costo: la renuncia del Estado a financiarla por un tiempo.

La historia de la Universidad nos brinda ejemplos muy ilustrativos de cómo tomó el gobierno la autonomía de la Universidad Nacional, y curiosamente es la autonomía la que invocan muchos de los defensores del establecimiento de cobros por inscripción y por colegiaturas. Con la segunda Ley Orgánica de la Universidad Autónoma, la de 1933, el gobierno dejaba a la institución a sus propios recursos y era considerada como un establecimiento educativo particular al que el Estado otorgaba un fondo de diez millones de pesos para que con él subsistiera como pudiera. En ese entonces la Universidad cobraba "cuotas por colegiatura y exámenes profesionales, extraordinarios y a título de suficiencia... más los donativos provenientes de particulares..."⁶. Más adelante el presidente Cárdenas reiteró que la Universidad Autónoma de México era una institución particular, "por lo cual no correspondía al Estado ofrecerle ayuda económica de ningún género."⁷ Es decir, autonomía equivalente a privatización, a institución privada o particular.

Durante el gobierno de Ávila Camacho el tema de la autonomía volvió a plantearse, pero con matices interesantes, quizá por los efectos de las actitudes de Cárdenas sobre la UNAM. *Autonomía ya no significaría privatización de la Universidad, sino que ésta sería un organismo público pero autónomo*. La solución que encontraron los defensores del autogobierno y de la libertad de cátedra en los primeros años cuarenta, encabezados por Alfonso Caso, fue buscar una fórmula jurídica que combinara autonomía con responsabilidad *estatal* para que la Universidad Nacional pudiera no sólo subsistir económicamente sino desarrollarse. Esta fórmula fue precisamente la combinación de la autonomía de la UNAM y ésta como una institución pública, como un organismo descentralizado del Estado, es decir, un órgano estatal pero autónomo del gobierno como bien ha señalado Horacio Labastida en su artículo "Gobierno, universidad y cuotas"⁸.

Varios estudiosos del tema han insistido en que la UNAM no es un órgano estatal, por ser autónoma; sin embargo, encontramos en quienes han defendido el cobro de cuotas por inscripción

³ Jesús Silva Herzog, *De la historia de México, 1810-1938 (Documentos fundamentales, ensayos y opiniones)*, Siglo XXI, México, 1980, p. 277.

⁴ *Ídem*. (Las cursivas son mías).

⁵ El presidente Portes Gil acusó a los estudiantes huelguistas de 1929 de estar haciendo agitación en contra del gobierno, pero al final se concedió la autonomía universitaria, aunque no en los términos y con los alcances que se demandaban.

⁶ Diego Valadés, "Las leyes orgánicas de la Universidad Nacional Autónoma de México", *Deslinde*, UNAM, México, Núm. 125, mayo de 1980, pp. 23-24.

⁷ *Ídem*, p. 36.

⁸ *La Jornada*, 19 de febrero de 1999.

y colegiatura que, para algunos especialistas en derecho constitucional, la UNAM sí es parte del Estado, aunque sea autónoma del gobierno. Jorge Carpizo, por ejemplo, escribió: "Una situación es la educación que el Estado imparte directamente a través de una Secretaría de Estado y otra muy diferente aquella que es impartida por instituciones de Estado, ciertamente, pero descentralizadas y autónomas. Estas últimas *son parte del Estado pero no del gobierno* y la Constitución les garantiza autonomía en su gobierno y en sus decisiones académicas".⁹

Arnaldo Córdova¹⁰, en otro ejemplo, acusó a una diputada de no conocer el derecho administrativo mexicano al afirmar que un organismo público descentralizado del Estado es parte de éste y que la UNAM, aunque dependa del presupuesto del Estado y sea un organismo descentralizado no es parte de aquél.

Veamos qué dice al respecto Gabino Fraga en su *Derecho Administrativo*¹¹. Buttgenbach, dice Fraga, "nos previene contra una posible confusión que puede ocurrir pensando que los organismos descentralizados (...), por el hecho de tener una personalidad y un patrimonio especial, *constituyen personas distintas del Estado* con un patrimonio también distinto del patrimonio del Estado..." (Las cursivas son mías, al igual que las que siguen en estas citas). Y Fraga distingue con absoluta claridad la diferencia de un organismo público y otro de utilidad pública: El "establecimiento público *constituye una parte integrante del Estado, está realizando atribuciones de éste*", mientras que "el establecimiento de utilidad pública constituye una organización formada por iniciativa particular..."¹²

"Así pues, el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos... De modo que el régimen de descentralización viene a caracterizarse por ese relajamiento de vínculos que existen en las relaciones de la autoridad central y del organismo descentralizado..."¹³. Pero esta circunstancia no le quita al organismo descentralizado que sea una parte integrante del Estado, sino que sólo confirma que los organismos descentralizados gozan de una autonomía que no tienen los organismos centralizados que sí están sujetos a los poderes jerárquicos. Y Fraga distingue, entre los organismos descentralizados *de servicio* como es el caso de la UNAM, los que tienen menor y mayor autonomía. Ejemplo de menor autonomía es el ISSSTE (cuyo director es nombrado por el Presidente de la República) y de mayor autonomía la UNAM (cuyo rector es nombrado por la Junta de Gobierno de la propia universidad y no responde jerárquicamente a la autoridad central).

La Ley Orgánica de la UNAM, por otro lado, señala en su artículo 15 que su patrimonio quedará constituido entre otras cosas por los derechos y cuotas que por sus servicios recaude, pero se refiere expresamente a servicios que otorgue la Universidad como organismo descentralizado, no por el que presta a sus integrantes. Y según Gabino Fraga¹⁴, los alumnos de la UNAM son parte integrante del servicio, junto con los elementos técnicos y los profesores: "La Universidad Nacional Autónoma de México... representa otro tipo de descentralización, el de mayor autonomía de la organización administrativa de nuestro país." "La Ley de 10 de julio de 1929, que derogó la anterior, vino a definir en la Universidad Nacional los caracteres propios de un régimen de descentralización por servicio. En efecto, la realización de una de las atribuciones del Estado más típicamente de orden técnico, quedó en manos de un Instituto con personalidad jurídica y patrimonio propio, y manejado por los mismos elementos técnicos, profesores y alumnos que *integran el servicio*..." Y más adelante señala: "El régimen anterior fue substituido por el que consigna la Ley de 19 de octubre de 1933, que vino a acentuar, según el sentido de su exposición de motivos, la autonomía universitaria, dando una intervención todavía más libre a los *elementos del servicio* (incluye a los alumnos) y restringiendo correlativamente las facultades de la Administración central."¹⁵

⁹ Jorge Carpizo, "Las cuotas y la Suprema Corte", *Excelsior*, 25 de febrero de 1999. (Las cursivas son mías).

¹⁰ *La Jornada*, 28 de marzo de 1999.

¹¹ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, Porrúa [9ª. Edición], México, 1962, p. 206.

¹² *Ídem*, p. 220.

¹³ *Ídem*, pp. 206-207.

¹⁴ *Ídem*, p. 226.

¹⁵ *Ídem*.

Aun aceptando, sin conceder, que la UNAM, según su Ley Orgánica, puede cobrar cuotas a los alumnos (integrantes del servicio), éstas no podrán ser por la educación impartida, sino por otros conceptos tales como exámenes, servicios médicos, uso de instalaciones recreativas o deportivas, etcétera, ya que la Ley Orgánica no puede estar por encima del precepto constitucional que establece que la educación que imparta el Estado será gratuita; y según se ha demostrado con el profesor de derecho administrativo Gabino Fraga, la UNAM es un organismo descentralizado *integrante* del Estado, una corporación pública y no una institución de utilidad pública. Finalmente, si bien el Estado no está obligado a impartir educación media-superior y superior, si la imparte ésta queda comprendida en la fracción IV del artículo 3 constitucional y por lo tanto será gratuita.

Carpizo, en su texto citado, tiene razón al afirmar que el artículo 3° constitucional, en su reforma de 1946 (es decir, antes de la reforma de 1980 que incluyera la autonomía de las universidades públicas), no hacía referencia alguna a la educación superior. Sin embargo, el 26 de diciembre de 1945, cuando se discutían en la Cámara de diputados las reformas al artículo 3° constitucional, las Comisiones Primera y Segunda de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Segunda de Educación Pública, en relación con la iniciativa del presidente Ávila Camacho correspondiente a este artículo, dictaminaron en el punto XIII lo siguiente: "Otro aspecto de la iniciativa que merece remarcarse es el de que, hasta ahora, sólo se establecía como gratuita la educación primaria que impartiera el Estado y de acuerdo con la reforma, *toda la educación que el Estado imparta será gratuita*, lo que demuestra el decidido empeño del régimen de no escatimar esfuerzo ni sacrificio para impulsar la cultura en el país" (las cursivas son mías). Es decir, la hipótesis de que sólo la primaria (y ahora la secundaria) impartidas por el Estado son las únicas gratuitas, queda demostrada como falsa. El legislador fue muy claro: a partir de la reforma que establece que toda la educación que el Estado imparta será gratuita se contempla no sólo la educación primaria sino toda, aunque ciertamente no se mencionara la educación superior ni a las universidades públicas. Y la Ley Orgánica de la UNAM (6 de enero de 1945) no deja lugar a dudas al definir a la Universidad Nacional como "una corporación pública —organismo descentralizado *del Estado...*", (las cursivas son mías); es decir, la UNAM como parte del Estado mexicano y no una institución privada. Y los organismos descentralizados del Estado, vale la pena recordarlo, se ocupan de cumplir cometidos estatales, y la educación es uno de éstos.

El rector Barnés de la UNAM dijo que con las reformas de 1993 al artículo 3° el Congreso de la Unión precisó las obligaciones del Estado para con la educación, y distinguió entre educación obligatoria y por lo tanto gratuita y la que no es obligación para todos y por lo tanto —según él— no tiene que ser gratuita. Si en el texto vigente del artículo constitucional se dice que "el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos", no se está implicando que por tales razones no deban ser gratuitos, sino sólo que no es obligación del Estado impartir educación media-superior y superior. Cuando la fracción del PPS, en los Debates de la Cámara de diputados (1992), propuso que se incluyera como obligatoria para el Estado la impartición de la educación superior, fue desechada, pero no se estaba discutiendo si era gratuita o no, sino si era obligación del Estado impartirla o no. En las reformas al artículo 3°, concretamente a partir de que la garantía de la autonomía fuera consagrada en la Constitución (9 de junio de 1980), se añadió la fracción VIII, hoy VII, que dice que el Estado "promoverá" y "atenderá" la educación superior, lo que significa que puede o no impartirla. Pero si la imparte, como es el caso, debe ser gratuita, razón por la cual no se modificó fracción IV sobre la gratuidad de la educación impartida por el Estado.

Más aún, el artículo 1 de la Ley General de Educación señala que ésta "regula la educación que imparten el Estado —federación, entidades federativas y municipios—, sus organismos descentralizados y los particulares...". El artículo 1 de la Ley Orgánica de la UNAM, por otro lado, establece que ésta es "un organismo descentralizado del Estado". Lo mismo dice el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana o de la Universidad Autónoma de Chapingo. En otros términos, la Ley de Educación se refiere claramente a dos tipos de educación: la que imparte el Estado y la que imparten los particulares. La que imparte el Estado tiene dos modalidades: la que se imparte en sus tres niveles políticos (federación, estados y municipios), y la que se imparte mediante los organismos descentralizados del Estado dedicados a la educación.

Por lo tanto, si el artículo 3° constitucional establece que *toda* la educación que el Estado imparta será gratuita, se tiene que entender que se refiere a la educación que el Estado imparta, a través de la Federación, como es el caso de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea (dependiente de la Secretaría de la Defensa) y del Instituto Politécnico Nacional (que es un órgano desconcentrado de la SEP), a través de los estados o de los municipios, o mediante organismos descentralizados del Estado (UNAM, UAM, UACH, etcétera).

Jorge Carpizo, José Blanco, Diego Valadés, Héctor Aguilar Camín y varios más han insistido, como agarrándose de una tabla en medio de un naufragio, en la interpretación que sobre las cuotas ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación en alguna ocasión. En 1992 un grupo de estudiantes acudió a los juzgados para ampararse contra las cuotas de inscripción y colegiaturas que les quería cobrar la Universidad de Sonora. El caso llegó a la Suprema Corte, y en su tercera sala, en el amparo en revisión 303/94, del 23 de mayo de 1994, se estableció una *tesis* que determinaba que no existe norma constitucional que garantice la educación gratuita en las universidades públicas y autónomas. Carpizo, como también otros juristas defensores de las cuotas en la UNAM, interpretó dicha tesis de la siguiente manera:

La citada tesis de la Suprema Corte hace una distinción clara y tajante de dos conceptos:

- a) La fracción IV del artículo tercero constitucional que se refiere a que "Toda la educación que el Estado imparta será gratuita" se dirige, entre otras, a la educación preescolar, primaria y secundaria. En tanto la fracción VII establece un régimen jurídico específico para las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, régimen diverso y que se especifica en esa fracción VII al establecido en las fracciones precedentes que se refieren a otros niveles educativos.
- b) Una situación es la educación que el Estado imparte directamente a través de una Secretaría de Estado y otra muy diferente aquella que es impartida por instituciones de Estado, ciertamente, pero descentralizadas y autónomas. Estas últimas son parte del Estado pero no del gobierno y la Constitución les garantiza autonomía en su gobierno y en sus decisiones académicas. La tesis de la Suprema Corte que vengo comentando, insiste en que la autonomía implica la facultad de autolegislación de las universidades y es el principio que las preserva de todo control político y gubernamental. Estoy de acuerdo con esta tesis y criterio de la Suprema Corte.¹⁶

Ya he discutido el segundo concepto señalado por Carpizo, he presentado los argumentos pertinentes y, con base en que la UNAM es parte del Estado (en coincidencia con Carpizo), he demostrado que por serlo, la educación que imparte debe ser gratuita.

Respecto a la Suprema Corte, se pasan por alto tres aspectos importantes: 1) que ésta, como tal, no se ha pronunciado sobre la gratuidad o no de las universidades públicas, sino que hay jueces específicos y algunos ministros de la SCJN los que, al negar amparo por no existir *interés jurídico*, han aprovechado para dar una *opinión* sobre el artículo 3° constitucional en referencia a la educación superior impartida por universidades públicas. Subrayo *interés jurídico* porque al parecer pocas personas conocen su significado. Si yo no soy afectado por el Reglamento de Pagos no tengo interés jurídico, y si los estudiantes que todavía no se inscriben ni pagan las nuevas cuotas intentan ampararse, tampoco tienen interés jurídico. En realidad es muy difícil, en este caso, demostrar el famoso interés jurídico. 2) Por lo que se refiere a la opinión de miembros del Poder Judicial, su opinión o las tesis que sustenten no tienen obligatoriedad a menos que se establezca jurisprudencia, la cual no se ha establecido con relación a las cuotas. 3) ¿Por qué habríamos de aceptar que la SCJN es imparcial si *a)* es parte del sistema y *b)* hasta esos momentos sus miembros habían sido nombrados por los senadores del PRI a propuesta del presidente de México, también del PRI? Se puede aceptar, aun con la mejor fe del mundo, que sobre la imparcialidad de los miembros de la SCJN hay una duda razonable, lo que no quiere decir que por definición sean corruptos o venales. Por lo demás, la SCJN no es un órgano de consulta ni de asesoría de ciudadanos o instituciones como teóricamente lo es el Abogado general de la UNAM.

¹⁶ Jorge Carpizo, *Ídem*. Véase igualmente a Diego Valadés, en "Precisiones sobre las cuotas", *Excélsior*, 1 de marzo de 1999; a José Blanco, en "Entre la legalidad y el *neoliberalpopulismo*", *La Jornada*, 2 de marzo de 1999 y otros artículos más; a H. Aguilar Camín, "Las cuotas y la ley", *La Jornada*, 17 de mayo de 1999.

Una cosa es estar de acuerdo con la tesis de un conjunto de magistrados del Poder Judicial mexicano y otra que su interpretación sea correcta. Carpizo tiene razón al decir que está de acuerdo con dicha tesis, pues tal ha sido su posición por varios años, en lo que no tiene razón es que la mencionada tesis sea de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Una parte de ésta no es equivalente al todo, y una opinión, aunque sea de miembros de la SCJN, es una opinión, no otra cosa; y las opiniones no tienen obligatoriedad para nadie. Pero los defensores de las cuotas, es decir los enemigos de la universidad pública y gratuita que garantice oportunidades de estudio para todos en un marco de autonomía, están dispuestos a contrariar incluso la lógica para apoyar sus endebles argumentos.