

LA LEGISLACIÓN MEXICANA DE ENSEÑANZA SUPERIOR

I. EL MARCO GENERAL

El Artículo Tercero Constitucional establece los principios rectores de la educación mexicana y a él se acomodan todos los ordenamientos que regulan la enseñanza superior en el País. La norma constitucional es, pues, el lazo que da un principio de unidad y de sentido a la educación nacional. Salvo esta suprema referencia, la riqueza legislativa es considerable y prácticamente cada institución de enseñanza, regulada por un estatuto propio, genera un pequeño orbe educativo que no guarda por ahora vinculación con los demás.

Al descender apenas al nivel de la Ley Reglamentaria de este precepto —Ley Orgánica de la Educación Pública— encontramos de inmediato un principio de diversidad, ya que este ordenamiento establece en su artículo segundo que no será aplicable a la Universidad Nacional Autónoma de México, a las universidades o institutos de tipo universitario dependientes de las entidades federales, así como a las instituciones de esta misma naturaleza, descentralizadas o particulares, reconocidas por las entidades federativas o por la Secretaría de Educación Pública.

Las excepciones en cuanto a la aplicación de la Ley Orgánica de la Educación, solamente por lo que hace a las instituciones de tipo universitario dependientes de las entidades federativas, significan la existencia de treinta ordenamientos expedidos por las legislaturas locales para normar otras tantas instituciones. No es esto todo, sin embargo; los Estados han dado vida también a centros de enseñanza que no tienen carácter universitario conforme a la estructura tradicional de nuestro sistema educativo. Así, existen 7 escuelas normales superiores dedicadas a la formación del magisterio de segunda enseñanza, que han sido creadas por los Estados de Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, México, Nayarit, Nuevo León y Puebla, las cuales se rigen por sus propios ordenamientos; algunos de ellos tienen el carácter de leyes expedidas por la legislatura local (Nayarit, Nuevo León, Puebla) y, otros, de decretos expedidos por el Ejecutivo. Finalmente podemos encontrar, entre las disposiciones jurídicas que examinamos, los convenios de coordinación que celebran los Estados con la Federación a través de la Secretaría de Educación Pública, los cuales han sido utilizados por ahora, exclusivamente, para establecer institutos tecnológicos regionales en los que se imparten enseñanzas técnicas de nivel superior y de nivel medio orientadas casi siempre a la promoción de disciplinas que tienen que ver directa e inmediatamente con el desarrollo industrial, agrícola o comercial de la zona en que se localizan. Son trece los ordenamientos que se refieren a esta materia los incluidos en la presente compilación.

Por su parte, la Ley de Secretarías y departamentos de Estado, reglamentaria del artículo 90 de la Constitución, atribuye a diversas dependencias del Ejecutivo, tales como la Secretaría de la Defensa Nacional, de Marina y de Agricultura y Ganadería, la atención de servicios educativos especializados y la reglamentación de los establecimientos correspondientes; así se crean nuevos troncos que multiplican el tipo de instituciones que integran al sistema.

Los servicios educativos que prestan las Secretarías de Estado configuran un conjunto de planteles especializados que tienen que ver con el ámbito de competencia exclusiva que corresponde a la dependencia en cuestión; han sido creados por decreto del presidente de la República y son: la Escuela Médico Militar, la Escuela Superior de Guerra, la Facultad de Ciencias Sanitarias y

✓ Asistenciales y la Escuela Nacional de Agricultura.

En cuanto a la Secretaría de Educación Pública, como es natural, le corresponde la facultad de crear y mantener planteles de todas clases que funcionen en la República dependientes de la Federación. En primer lugar debe mencionarse al Instituto Politécnico Nacional, que se rige por una Ley del Congreso de la Unión; la Escuela Normal Superior de México, regulada por un reglamento expedido por el Secretario de Educación Pública; igualmente la Escuela Normal de Especialización y la Escuela Nacional de Bibliotecarios y Archivistas; el Instituto Nacional de Antropología e Historia, con funciones parcialmente docentes, se norma por las disposiciones de un decreto presidencial. Mención especial se debe hacer en el caso de los institutos tecnológicos regionales, muchos de los cuales, como se ha dicho, se han establecido merced a un convenio de colaboración con entidades federativas, pero cuyo funcionamiento regular depende de un reglamento formulado por la Secretaría de Educación Pública y con aplicación general en la república.

Figuran también en el cuadro general de instituciones mexicanas de nivel terciario los organismos descentralizados creados por decreto presidencial, entre los cuales registramos al Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial, al Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional y, aun cuando sus enseñanzas sean libres, no escolarizadas, al Colegio Nacional.

Finalmente, entre las instituciones privadas deben distinguirse aquellas que funcionan por virtud de un decreto presidencial; se trata en este caso de un procedimiento privilegiado de reconocimiento oficial de estudios, del que se hablará más adelante y bajo el cual funcionan los siguientes establecimientos: Escuela Libre de Homeopatía, Escuela Libre de Derecho, Instituto de Ciencias Sociales Económicas y Administrativas, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, El Colegio de México y el Instituto Tecnológico de México.

Tal es la suma de instituciones y tales los tipos de ordenamientos jurídicos que regulan la prestación de la enseñanza superior del País. Difícilmente puede hablarse de un sistema y ello es así porque las necesidades educativas se han ido satisfaciendo con criterios sumamente pragmáticos y de circunstancias, entre las cuales no han estado ausentes las políticas. Pueden, no obstante, encontrarse

algunas coincidencias sobre los objetivos y la organización de gran número de instituciones; la experiencia histórica ha consagrado algunas constantes que, vistas a suficiente distancia, tal vez conformen un perfil característico para todas ellas y constituyan el principio de un inminente sistema.

II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS UNIVERSIDADES

Algunos principios comunes

Las diversas leyes orgánicas de las universidades mexicanas, como es natural, describen en sus primeros preceptos la denominación, naturaleza y fines de la institución. En todas ellas se constituye una persona jurídica de derecho público con plena capacidad para adquirir derechos y obligaciones; domiciliada en la capital del Estado,* pero con autoridad para establecer dependencias en otras poblaciones de su territorio; y con un patrimonio propio cuya composición la misma ley describe detalladamente.

Es prácticamente una regla que cada ley ensaye una enumeración de los fines que la Universidad persigue. Hay tres que no faltan en ninguna de ellas, explícita o implícitamente: “I. Impartir la enseñanza profesional, la enseñanza técnica y, en general, toda enseñanza posterior a la secundaria, con excepción de la normal. II. Realizar y fomentar la investigación científica, y III. Difundir la cultura en todos sus aspectos.” Así reza la Ley Orgánica de la Universidad de Nuevo León, promulgada en septiembre de 1943 y, por tanto, el más antiguo ordenamiento universitario en vigor. Por lo que hace a la Ley Orgánica de la Universidad Nacional, que tanta influencia ha tenido en los ordenamientos locales, los fines que señala a la institución son los de “impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones principalmente, acerca de las condiciones y problemas nacionales y extender con la mayor amplitud posible beneficios de la cultura” (artículo 1º). En cuanto a la investigación científica, es muy frecuente encontrar mandatos que buscan orientarla al examen de problemas propios de la entidad federativa; así se observa en Durango, Oaxaca, Sinaloa, etcétera.

Establecidos los datos esenciales de la institución, irrumpe inmediatamente en las leyes orgánicas un principio común a todos los ordenamientos universitarios; se trata de la declaración de respeto irrestricto a la libertad de cátedra e investigación. Prácticamente no hay ninguna que no la consigne de un modo explícito. Expresiones como “respeto absoluto”, la afirmación de que esos principios “son normas fundamentales de su existencia y actividad”, etcétera, aparecen frecuentemente en los textos que examinamos. Surge de aquí un rasgo general y propio de la universidad mexicana, que el tiempo ha hecho cristalizar definitivamente: el libre examen y la manifestación igualmente libre del pensamiento, son inherentes a la concepción actual de nuestras instituciones de enseñanza superior.

* Constituye una excepción la Universidad del Carmen, en Campeche.

Para ser consecuentes con este principio, sin embargo, según el cual la universidad garantiza a sus miembros el análisis y la exposición de todas las ideas, la legislación muestra una preocupación igualmente viva por mantener alejada a la institución de las contiendas de la política militante. Así, por ejemplo, dice la Ley Orgánica de la Universidad de Colima: “La Universidad examinará todas las corrientes del pensamiento científico y las tendencias sociales; pero sin tomar parte en la acción política representada por éstas.”

Disposiciones análogas establecen para las demás instituciones este principio cardinal de la legislación universitaria vigente; principio que no sólo se refiere a cada institución como un todo, sino que alcanza también a sus miembros profesores y alumnos. Así, la Ley de la Universidad de Guadalajara señala en el capítulo de responsabilidades y sanciones como falta específica de los profesores: “utilizar la cátedra para fines de propaganda que se aparten de los lineamientos científicos de la Universidad” (artículo 136). Aun cuando no en todas las leyes orgánicas se llegan a tipificar las violaciones de esta naturaleza cometidas por miembros de la comunidad universitaria, los estatutos sí lo hacen. El de la Universidad Nacional, por ejemplo, señala como “causas especialmente graves de responsabilidad, aplicables a todos los miembros de la Universidad: ... las actividades de índole política que persigan un interés personalista”, e igualmente, “la hostilidad por razones de ideología” dirigida contra un universitario o grupo de universitarios.

Semejante concepción de la Universidad y de la responsabilidad de sus miembros para con ella, lo sabemos, ha sido puesta en crisis durante los últimos años. Desde distintas posiciones ideológicas, numerosos grupos de acción la quisieran ver “participando” en las contiendas civiles.

El Consejo Universitario de la UNAM, en noviembre de 1968, trató de explicar esa cualidad de las universidades del País que antes señalábamos. “La Universidad, dice el documento que publicó el Consejo, centro de investigación y de cultura no es ajena a los problemas económicos, políticos y sociales del País. Su tarea es científica y no partidista. Prepara a los jóvenes para enfrentarse a esos problemas y resolverlos en beneficio de México. Pero es indispensable que la acción política que tienen derecho a ejercer como ciudadanos no impida las tareas docentes y de investigación propias de la Universidad. De otra manera, esa acción revierte fatalmente en contra de la Institución y de sus miembros o, al menos, ofrece el pretexto esperado por quienes pretenden que se cambien sus bases legales y su espíritu actual.” *

En el mismo documento, particularmente valioso porque intenta precisar las relaciones entre el estado y la Universidad, se agrega: “La Universidad entiende las inquietudes y los ideales de los jóvenes y comprende también las responsabilidades del Estado. Al mismo tiempo demanda la comprensión del Estado: sin Universidad libre y autónoma se reduce grandemente las posibilidades de un desarrollo nacional independiente.” Y demanda la comprensión

* *Ante la actual situación el Consejo Universitario declara.* 17 de diciembre de 1968.

de sus estudiantes: “sin Universidad libre y autónoma se obstruye la democracia nacional”.

No es fácil en un tema tan controvertido poner de acuerdo a todas las opiniones; pero en lo que no hay duda es en que la concepción de la universidad mexicana aparece unánime en el sentido indicado, según se desprende de toda la legislación nacional.

Descentralización y autonomía

Una copiosa literatura se ha producido para desentrañar, especialmente en América Latina, el concepto de autonomía universitaria. Imposible en un trabajo como éste incursionar ni siquiera superficialmente en ella. Reducidos a intentar una descripción de la legislación que rige a las universidades mexicanas, nos consolaremos con dar aquí algunas ideas generales sobre el problema tal y como se desprende de la mencionada legislación.*

Los autores de Derecho Administrativo distinguen generalmente tres tipos de descentralización: por región, por servicio y por colaboración. Ejemplo típico del primer caso es el municipio; del segundo los organismos productores de bienes o que prestan servicios y que, en conjunto, constituyen el llamado, por antonomasia, sector descentralizado o paraestatal del Gobierno; del tercer tipo son ejemplos las asociaciones y cámaras de comercio, de industria o agrícolas y las escuelas particulares incorporadas.

La Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, del 3 de enero de 1966, define a dichos organismos como “las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, además, satisfagan algunos de los siguientes requisitos: a) que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el gobierno federal, ya en virtud de participaciones en la cons-

* Citamos aquí algunos títulos, exclusivamente de trabajos publicados en México, en los que pueden consultarse diversos puntos de vista acerca del problema de la autonomía.

Fernando Salmerón, *Cuestiones educativas y páginas sobre México*, Univ. Veracruzana, Xalapa, 1960.

Gonzalo Aguirre Beltrán, *La Universidad Latinoamericana*, Univ. Veracruzana, Xalapa, 1961.

F. Villagrán Kramer y J. A. Bustamante, *Legislación universitaria latinoamericana*, UDUAL, UNAM, 1967.

Salvador Pineda, y otros, *Problemas universitarios*, Ed. Stylo, México, 1950.

Roberto Mac-Lean y Estenós, *La crisis universitaria en Hispanoamérica*. UNAM. México, 1956.

Roberto Moreno y García, *Desarrollo y orientaciones de la educación superior*, SEP. México, 1945.

Julio Jiménez Rueda, *Historia jurídica de la Universidad de México*. UNAM. México, 1955.

Pablo Martínez del Río, y otros, *Ensayos sobre la Universidad de México*, UNAM. México, 1951.

titudin del capital, de aportación de bienes, concesiones o derechos o mediante ministraciones presupuestales, subsidios o por el aprovechamiento de un impuesto específico; b) que su objeto y funciones propias impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social". Es evidente que, para referirnos al orden federal, en la Universidad Nacional concurren los supuestos que definen, según la ley, al organismo descentralizado. Es claro también que, si aplicamos los criterios de la ley federal a las universidades e institutos de los Estados y substituímos Congreso de la Unión por Legislatura Local y Ejecutivo Federal por gobernador del Estado, todos aquellos revisten los caracteres de los organismos descentralizados.

Expone el maestro Fraga,* que se han señalado como elementos esenciales de la descentralización por servicio los siguientes: la existencia de un servicio público de orden técnico; la previsión de un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio; la participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio; el control del gobierno ejercitado por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado; y finalmente la responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios. Si aceptamos estos criterios, válidamente podemos decir que el sistema universitario del País vive bajo un régimen descentralizado y que ésta es una de sus características fundamentales. Podría incluso establecerse por contraste, que otra clase de instituciones educativas también de nivel superior, tales como las técnicas, las normales y las militares, funcionan mediante un régimen de centralización.

En rigor, la constitución misma de un instituto o universidad por parte de una entidad federativa al margen de sus organismos de línea, implica ya un fenómeno de descentralización. En efecto, al expedir la Legislatura Local una ley que establece el organismo de educación superior, está asignándole una función pública, correspondiente a la prestación de un servicio que cabe al Estado atender; en el caso, el de la educación media y superior. Tal designio se advierte expresamente en algunas leyes orgánicas de universidades estatales, como en las de Guadalajara, Nuevo León y Yucatán. Dice la de Nuevo León, en su artículo segundo: "Se depositan en la Universidad de Nuevo León, para su ejercicio dentro de los límites establecidos en esta Ley, las atribuciones del Estado en el servicio público de la educación superior." La Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara dice, por su parte, en el artículo 5º: "Solo la Universidad de Guadalajara, podrá expedir en el Estado los títulos necesarios para el ejercicio de las profesiones que se cursan en escuelas y facultades de su dependencia y que los requieran de acuerdo con el artículo cuarto de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos y sus Leyes Reglamentarias." En el Estatuto de la Universidad de Yucatán, finalmente, se previene que esta Institución es la única legalmente autorizada en el Estado para expedir

* Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1955, p. 348.

títulos correspondientes a las profesiones que lo requieran para su ejercicio, de acuerdo con el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para reconocer los títulos similares que expidan otras instituciones de la República; para revalidar estudios correspondientes a las profesiones que imparte, hechos en otras instituciones; y para incorporar (sic) títulos similares expedidos en el extranjero.

Otros ordenamientos afirman resueltamente el carácter de organismo descentralizado que tienen las universidades que regulan; pero no es el caso de todas; en realidad, sólo 12 lo hacen expresamente (Aguascalientes, Baja California, Colima, UNAM, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Sinaloa y Tabasco). Otros sólo hablan de autonomía y expresan que la institución es “autónoma en su organización, funcionamiento y gobierno”, pero sin atribuir carácter descentralizado a la institución; tal es el caso de Durango, Coahuila, Guanajuato, Querétaro, Sonora y Tamaulipas.

La descentralización tiene que ver con la forma como se presta y organiza el servicio; la autonomía con el grado de dependencia que guarda el organismo que lo presta frente al poder central. Desde este punto de vista, hemos dicho que todo el sistema de educación universitaria, tanto federal como local, se presta y se ha organizado descentralizadamente.

Esto quiere decir que los matices que se observan en las distintas instituciones universitarias, referidos al nombramiento de sus autoridades, al régimen patrimonial, etcétera, son aspectos de la autonomía diversa de que goza cada una de ellas y no variedades de la descentralización; ésta es uniforme, la autonomía, en cambio, presenta grados y sólo puede definirse frente al conjunto de la legislación y de los usos y costumbres en los que se desenvuelve la relación gobierno central-universidad.

La tendencia a conceder expresamente autonomía a las instituciones universitarias ha sido constante durante los dos últimos decenios. Antes de 1948 solamente tres instituciones tenían este carácter, siendo éstas la Universidad Nacional —1929—, el Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí —1931— y el Instituto de Ciencias y Artes de Oaxaca —1934—. Después del año 1948 la corriente autonomista se fortalece gradualmente, al grado que, en promedio, casi cada año desde entonces una de las universidades o institutos de los Estados adviene a la autonomía.

Una de las cosas que cabría, pues, preguntarse es qué grado de autonomía se observa en el régimen jurídico de las universidades mexicanas. Ha escrito Gabino Fraga * que “los organismos descentralizados establecidos por la legislación mexicana, carecen de autonomía orgánica, conservan una dependencia estrecha con el Jefe del Ejecutivo, tanto porque éste se encuentra representado en ellos por la mayoría de los consejos de administración, y porque el director o gerente es nombrado por dicho Ejecutivo, como porque su régimen les está impuesto por los órganos centrales del Estado”. Esto es esencialmente correcto y, sin embargo, pensamos que en el grupo de organismos descentralizados que

* *Op. cit.*, p. 350.

forman las universidades, así sea al nivel local, se percibe un régimen francamente distinto. Precisamente la búsqueda y definición de esa “autonomía orgánica” es lo que constituye la historia del sistema universitario durante los últimos cuarenta años. Para saber en qué consiste es preciso repasar para cada una y en conjunto, los distintos aspectos de su existencia jurídica. De esta manera encontraremos, por ejemplo, que la ley de 1959 de la Universidad de Campeche, derogada ya, con una imperfección jurídica evidente pero con intención atendible para el propósito que nos ocupa, llamó a la universidad “libre y soberana”. Encontraremos también la bella expresión que señorea la ley orgánica de la Universidad de Durango, según la cual “La autonomía de la Universidad deberá ser protegida y mantenida por todas las leyes y autoridades del Estado”.

Una palabra antes de abandonar este tópico. Es convicción general que la descentralización que afecta la universidad es de la especie llamada por servicio. Junto a ella se conoce la llamada por región y de esta es ejemplo eminente el municipio. Ahora bien; ante la proliferación de ciudades universitarias que el Estado pone a disposición de las universidades para cumplir sus tareas y ante los fenómenos prácticos a que da lugar la convivencia de numerosas personas dentro de un territorio, ¿no estará ocurriendo que las universidades comienzan a adoptar, como una segunda dimensión de su estructura jurídica, las notas de la descentralización por región? Creemos que una incursión responsable por este camino podría llegar a dar respuesta a muchas cuestiones, jurisdiccionales y competenciales principalmente, que hoy son de muy difícil solución.

El gobierno de las universidades

El gobernador del Estado

El grado de autonomía del que disfrutaban las universidades mexicanas encuentra un primer matiz en el papel que el Poder Ejecutivo de la entidad desempeña en relación con cada una de ellas. El gobernador tiene en ciertos casos, como se verá más adelante, facultad de designar al rector de la institución, según mecanismos legales que le permiten hacerlo más o menos directamente. En la Universidad de Coahuila, por ejemplo, si bien corresponde a una Junta de Gobierno designarlo, el gobernador del Estado forma parte de ella y la preside. Además como la universidad es, en cualquier caso, un organismo público descentralizado, mantiene con el ejecutivo local numerosos lazos de relación que se expresan formalmente en la ley orgánica respectiva o que derivan de la naturaleza de las cosas. Las universidades juegan un elevado papel en la vida cultural y social de las entidades, de las que tienen encomendadas importantes funciones públicas y por otra parte, reciben constante apoyo financiero y de otros órdenes del ejecutivo local. Entre los ordenamientos que expresamente señalan un conjunto de funciones al gobernador del Estado figura el de la Universidad de Guadalajara; puede considerarse indicativo de todos aquellos casos en que el gobierno local se ha reservado la facultad de designar la máxima autoridad

ejecutiva de la universidad. Dice así el artículo 13 de la citada ley orgánica: “En materia universitaria corresponden específicamente al jefe del Poder Ejecutivo del Estado las siguientes atribuciones: I. Designar Rector, de una terna que presente el Consejo General Universitario, conocer de su renuncia y otorgarle licencia para estar separado de su cargo. II. Resolver, en general, toda clase de conflictos que surjan entre el Rector y el Consejo General Universitario y especialmente dirigir la cuestión que se plantee cuando el Rector haga uso del derecho de veto a un acuerdo de dicho Consejo. III. Proponer a la Universidad los programas de servicio social que estime más convenientes para el bien del Estado. IV. Promover cuanto estime pertinente para el mejoramiento de la Universidad y vigilar el cumplimiento de los fines de ésta.”

Juntas de Gobierno

La Ley Orgánica de la Universidad Nacional introdujo en 1945 un órgano nuevo dentro de la tradición universitaria mexicana: la Junta de Gobierno. Aun cuando desde entonces ha sido muy controvertida la plausibilidad de este organismo, el caso es que poco a poco ha ido tomando carta de naturaleza y nueve universidades más lo han adoptado: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Chihuahua, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Tabasco y Tamaulipas.

Se trata de un organismo esencialmente electoral * al que cuando existe, se le confía la función de designar al rector, a los directores de las facultades, escuelas e institutos y a los miembros de los patronatos. Además tiene un papel arbitrador para el caso de conflictos entre las otras autoridades de la universidad; así por ejemplo, a la junta toca resolver en el caso de interposición de la facultad de veto (v infra) que tiene ordinariamente el rector respecto de los acuerdos, no técnicos, del consejo universitario.

Una facultad inusitada otorgan las leyes de las universidades de Michoacán y San Luis Potosí a sus Juntas de Gobierno; es ésta la de constituirse en “máxima y absoluta autoridad” de la Universidad, en “todas las situaciones anormales y en los conflictos graves que se presentaren”, pudiendo además obrar en estos casos “con absoluta libertad” y dictar resoluciones “obligatorias para todos los miembros de universidad sin recurso de ninguna especie” (artículo 14, Univ. S.L.P.). Las leyes que comentamos configuran en este caso un remedio del estado de emergencia a que se refiere el artículo 29 de la Constitución Federal pero es, cuando menos, dudoso que este mecanismo pueda compaginarse con el orden jurídico de la República.

El número de miembros de estas juntas varía entre 5 (Aguascalientes, Baja California, San Luis Potosí) y 15 personas (UNAM). Salvo los primeros miembros de la Junta, cuya integración afecta un procedimiento de excepción, en lo sucesivo el Consejo Universitario provee la substitución y nombramiento de los miembros en lapsos que van desde un año obligatoriamente (Baja California y Michoacán) hasta el indeterminado que se vence al cumplir alguno

* Sólo en San Luis Potosí no tiene funciones electorales.

de sus miembros el límite de edad, por ejemplo: UNAM, 70 años. En la llamada Junta Suprema de Gobierno de la Universidad de San Luis Potosí, el cargo es vitalicio.

Consejos

✓ Hay un marcado matiz que podríamos llamar congresional en la estructura de todas las universidades del País, puesto que las leyes de cada una designan al consejo, como autoridad “máxima” o “suprema” de la institución. El consejo es, para muchos efectos, la versión contemporánea del claustro, modificada por el principio de representación a que ha obligado el tamaño actual de las universidades. La Universidad de Durango recoge una supervivencia más directa del claustro, mediante la creación de una asamblea de gobierno muy numerosa; así del Consejo de esta Universidad forman parte todos los catedráticos de la institución y un alumno por cada plantel, más otro de la Federación de Estudiantes.

Su composición es muy semejante en todos los casos; forman parte de él, como presidente, el Rector; igualmente los directores de las facultades, escuelas e institutos de investigación; uno o dos representantes de los profesores y uno o dos de los alumnos de cada plantel; los empleados administrativos de la universidad tienen, en 10 de ellas, un representante también. En las universidades de Durango, México, San Luis Potosí y Sinaloa, las federaciones de estudiantes acreditan a un consejero que se suma a los que representan a cada plantel. Casos interesantes son los de Tlaxcala y San Luis Potosí, porque en sus instituciones forma parte del consejo, con voz y voto en el primer caso y solamente voz en el segundo, un representante de la asociación de padres de familia correspondiente. Excepcionalmente también, porque es el único caso, en la Universidad Michoacana figura con voz en el consejo un representante de la asociación de graduados. Finalmente, en las universidades cuya dependencia del Ejecutivo local es más cercana, figuran en sus consejos ya un funcionario estatal, como en Sonora el director general de educación, ya un representante del gobernador como en Sinaloa.

Los miembros de los consejos pueden agruparse en consejeros electos y consejeros *ex officio*. Los primeros son representantes de profesores y estudiantes; los segundos son los directores de facultades, escuelas e institutos y, en los casos señalados, los funcionarios estatales correspondientes. Estos últimos, como es natural, permanecen en el consejo en tanto permanecen en sus cargos; los primeros son elegidos para periodos que varían entre uno y tres años. En todos los casos estudiados, salvo en la Universidad Nacional, la elección de consejeros es directa; en la UNAM es de segundo grado.

Mientras que todas las autoridades de las universidades obran en virtud de facultades expresas y limitadas, los consejos ejercen, además de las que enumerativamente les señala la ley, todas aquellas que no están atribuidas específicamente a otra autoridad de la institución. Entre las que les señalan invariablemente, figura la de “expedir todas las normas que sean necesarias para el

mejor funcionamiento de la institución”, según fórmula empleada casi unánimemente. Igualmente generales son las facultades de aprobar planes y programas de estudios para las distintas carreras; la de crear o suprimir facultades, escuelas y centros de investigación; la de conocer y aprobar el plan de arbitrios y el presupuesto de egresos; la de resolver sobre solicitudes de incorporación de establecimientos educativos privados y las de otorgar grados y distinciones honoríficas.

Salvo en las universidades que tienen Juntas de Gobierno, en las demás corresponde al consejo resolver acerca de los conflictos que surjan entre las diversas autoridades de la institución. No hay otra excepción que aquellas en las que el gobernador designa al Rector; en este caso es también él quien resuelve este tipo de controversias.

Con las mismas salvedades del párrafo anterior, los consejos tienen la facultad de designar al Rector o director de la institución, a los directores de las facultades, escuelas e institutos y ordinariamente a los funcionarios que tienen a su cargo la administración financiera —patronos, tesorero—.

El Rector

Requisitos para serlo. Siendo la personalidad más relevante de la Institución y el centro de coordinación de todas sus actividades, las leyes señalan como requisitos para ser Rector algunos que no tienen paralelo con los de otros cargos públicos. Podría decirse, en este sentido, que no basta con ser designado Rector, sino que, además, es preciso que la comunidad considere que efectivamente puede ser regida por él.

Los requisitos establecidos por las leyes tienen que ver con:

a) La nacionalidad. En todos los casos se exige la nacionalidad mexicana; en once instituciones se requiere, además, ser mexicano por nacimiento. En un caso, verdaderamente excepcional porque equipara el requisito al que es necesario para ser presidente de la República, se requiere además ser “hijo de padres mexicanos por nacimiento” (artículo 26, I. Durango). Como una condición de fuerte sabor federalista, las universidades de Coahuila, Guanajuato y Querétaro, disponen que el Rector deberá ser “de preferencia” originario de la entidad y en la Universidad de Coahuila, coahuilense.

b) La edad. Si bien todas las instituciones señalan un mínimo de edad para ser Rector, el límite se distribuye entre 30 años en 8 universidades y 35 años en las demás. La mayoría dispone también un límite máximo para poder ser Rector; este es más variable, pues se fija desde los 60 años, que es el caso de Morelos, hasta 75 años, caso de Oaxaca.

Los límites de edad máxima, cuando se indican en las leyes, pueden agruparse por frecuencias de quinquenios (60, 65, 70 y 75 años), siendo la más ordinaria la que corresponde a 65 años (ocho instituciones). Un caso curioso en el aspecto que tratamos es el de la Universidad de Morelos, porque aquí la edad útil

para ser rector se constriñe entre los límites de 35 y de 60 años; como el periodo rectoral es, además, de 6 años, no quedan numéricamente sino cuatro oportunidades para cada generación académica de acceder al rectorado.

c) Grado académico. En todas las universidades se requiere y basta para ocupar el cargo de Rector, poseer título o grado de licenciatura.

d) Servicios a la universidad. Este requisito implica la necesidad de haber profesado cátedra o realizado investigaciones en el seno de la propia institución; la establecen doce ordenamientos y se expresa desde sin límite mínimo —México, Chihuahua, etcétera— hasta el de diez años, del que es ejemplo el Estatuto de la Universidad Nacional.

e) Estado laico. Las universidades de Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Zatecas, y el Instituto de Estudios Superiores de Tlaxcala, prohíben a quien sea o haya sido ministro de algún culto, ejercer el cargo de Rector.

f) Incompatibilidad con otros cargos. Las universidades de San Luis Potosí y de Querétaro prohíben la concurrencia del puesto de Rector con las de elección popular, ser funcionario o tener “puesto político”.

g) Excelencia y probidad personales. Toda la legislación universitaria nacional exige para ocupar el cargo de Rector determinadas cualidades de excelencia intelectual y honorabilidad que se enuncian de muy diversa manera. La Universidad “Juárez” de Tabasco, por ejemplo, habla de “ser una personalidad relevante en los dominios de la cultura”. La de Yucatán de observar “costumbres honestas”, etcétera. Probablemente el texto correspondiente a la Universidad Michoacana —artículo 16, IV— describe con mayor acierto las características que, dichas de una u otra manera, las universidades mexicanas postulan para sus rectores; dice así el precepto citado: “Haberse distinguido en su especialidad, prestar o haber prestado, servicios docentes o de investigación en la Universidad durante los tres años inmediatamente anteriores a su designación, así como gozar del respeto y la estimación universitaria, por sus méritos académicos y por ser persona progresista, honorable y prudente.”

Modos de designación

Hay cinco sistemas en vigor para el nombramiento del Rector en las universidades e institutos del País, como sigue:

Por el Consejo Universitario, en las universidades de Guerrero, Hidalgo, México, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Yucatán.

Por Juntas de gobierno, en las universidades de Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Nacional Autónoma de México, Michoacán, Tabasco, Morelos, Chihuahua y Tamaulipas.

Por el Ejecutivo del Estado, de terna que le presenta el Consejo Universitario, en las universidades de Durango, Guadalajara y Tlaxcala.

Por Consejo o Asamblea Universitarios, de terna que presenta el Ejecutivo del Estado, en las universidades de Campeche, Colima, Morelos, Nayarit y Oaxaca.

Libremente por el Ejecutivo del Estado, en las universidades de Guanajuato, Sinaloa y Veracruz.

Duración en el cargo; reelección

Los periodos de ejercicio para el cargo de Rector se han normalizado en la legislación vigente, después de una larga evolución, en lapsos de 3, de 4 o de 6 años. Querétaro se señala como excepción con dos años de periodo. Hay solamente dos casos, los de las universidades de Guanajuato y Veracruz, en los que la ley no señala tiempo determinado de ejercicio; se dice simplemente que el Rector será nombrado y removido libremente por el Ejecutivo del Estado. No parece haber por otra parte, ninguna relación entre el procedimiento de selección y el tiempo de ejercicio; gobernadores, juntas de gobierno y consejos designan para cualesquiera de los lapsos señalados.

La reelección del Rector está permitida, o no expresamente prohibida, en la gran mayoría de las instituciones universitarias. Puede distinguirse, sin embargo, entre las leyes que la permiten una sola vez (12) y las que no señalan límite para ella (12). En dos casos —Michoacán y Baja California— la reelección está prohibida y en uno —Tabasco— lo está para el periodo inmediato. Tampoco en este aspecto de la reelección parecen conectarse los lapsos de duración en el cargo con la posibilidad de una o más reelecciones.

Atribuciones y deberes

Siguiendo la objetable terminología de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional, varias instituciones llaman al Rector “jefe nato” de la Universidad (Sonora). Otras, con más propiedad, lo designan como “la autoridad ejecutiva de la Universidad, su representante legal y presidente del Consejo Universitario” (Veracruz, artículo 21). En realidad, a nuestro modo de ver, las funciones más importantes del Rector son las de orientar, mediante el empleo de numerosos mecanismos legales, la marcha general de la Universidad y la de “velar por la conservación de un orden libre y responsable” dentro de ella (Est. Gral. UNAM, artículo 33, XI; Hidalgo, artículo 17, VII).

Como autoridad ejecutiva el Rector tiene un buen número de facultades, presentes todas ellas en las leyes o estatutos que comentamos. Así, debe proveer al debido cumplimiento de las resoluciones del Consejo y de la Junta de Gobierno, cuando este órgano está previsto en la legislación. En ese mismo carácter, es el conducto para presentar ante los órganos electorales de la institución las propuestas para designar directores de planteles e institutos y en

algunos casos (Sinaloa, Jalisco) proveer él mismo la designación. Formular el proyecto de presupuesto es también tarea que realiza como responsable de la administración. Igualmente le corresponde hacer las designaciones de profesores e investigadores, ajustándose a las disposiciones reglamentarias en lo que se refiere a las pruebas y requisitos de ingreso. Tiene la facultad de nombrar al secretario general de la Universidad y al personal directivo, técnico y administrativo que integra la administración. A él le corresponde expedir los títulos profesionales y diplomas que otorga la Universidad. Finalmente, como autoridad ejecutiva es el encargado de aplicar las sanciones impuestas por los órganos o tribunales de faltas de que disponga la institución, ya sean tribunales propiamente, juntas de honor o el mismo consejo universitario.

No quedarían cabalmente expuestas las facultades del Rector en tanto autoridad ejecutiva, si no se mencionara la que tiene de vetar las resoluciones del Consejo. Se trata de un veto meramente suspensivo y muchas veces reducido a asuntos “que no tengan carácter técnico” (Est. Gral. UNAM, artículo 33, V). La interposición del veto configura un conflicto de autoridades que resuelve ya el gobernador del Estado (Jalisco), ya la junta de gobierno (UNAM) o bien el mismo consejo después de un cierto lapso y con una mayoría calificada.

En su carácter de representante legal de la institución, el Rector asume las relaciones con toda clase de personas físicas o morales, públicas o privadas en las que toma parte la Universidad. Con este carácter celebra los contratos y participa en los actos jurídicos en que aquélla interviene.

La calidad de presidente del Consejo Universitario confiere al Rector una amplia gama de atribuciones y responsabilidades. Entre las primeras están la de convocar a dicho cuerpo, presidir sus sesiones y, facultativamente, presidir también las comisiones de trabajo que se formen en su seno.

En numerosas instituciones universitarias, por ejemplo las de Durango, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Sinaloa, el Rector tiene la obligación de rendir un informe anual de labores ante el consejo universitario. Se comprende bien esta exigencia, propia del presidente de un consejo ante sus integrantes. Es curioso, por tanto, que universidades mayores como la Universidad Nacional, la de Guadalajara o la de Veracruz no dispongan expresamente esta práctica en sus leyes.

Suplencia y substitución

La suplencia del Rector en sus faltas temporales corresponde al secretario general, para lapsos que varían entre uno y tres meses como máximo. En la universidad de Oaxaca las faltas del Rector que no excedan de un mes se suplen por el consejero universitario que designe el propio Consejo (artículo 14) y en la de Yucatán por el director de cualquiera de las facultades que designe el propio Rector (artículo 19). Las diversas leyes prevén el nombramiento de nuevo Rector para ausencias mayores, llamándolo indistintamente

interino o provisional. En el caso único de la Universidad de San Luis Potosí, existe el cargo de vicerrector, al que corresponde expresamente la suplencia (artículo 43 del Estatuto) en la falta absoluta y en tanto se hace nuevo nombramiento.

No es muy claro en la legislación universitaria si en el caso de renuncia del Rector, aquel que debiera suplirlo en sus faltas temporales asume también el cargo en ésta, que es definitiva. Creo que debiera distinguirse aquí cuando el secretario general es nombrado con aprobación del Consejo Universitario* y cuando el Rector lo designa sin esa intervención; por lo menos en el primer caso parece más fácil decidir que el secretario queda al frente de la administración universitaria hasta el nuevo nombramiento del Rector. La copiosa práctica que hay en este aspecto revela que ante la falta absoluta del Rector cesa también en su cargo el secretario general; sin embargo, no parece razonable condenar a la institución a un tan grave vacío de autoridad, si acaso las condiciones reales permiten, en cada caso, el interinato del secretario general, en los términos de la suplencia que ejerce normalmente para faltas temporales.**

La expresa posibilidad de remover al Rector antes de concluir el periodo para el que fue designado aparece considerada en la gran mayoría de los ordenamientos vigentes. La naturaleza misma del cargo hace difícil, sin embargo, enumerar las causales que dan lugar a la remoción y por esto los preceptos correspondientes hablan muy generalmente de “causas graves” (así, Baja California, UNAM, Nuevo León, etcétera). Otra causal, casi tan genérica como la anterior, es la que nace por “violación de (la) Ley o Estatuto” (Aguascalientes, Michoacán). Algunas leyes orgánicas intentan una clasificación de los motivos por los que puede ser removido el Rector de su cargo; son interesantes algunos de los que consigna la de la Universidad del Estado de México: “Por ineptitud para mantener la disciplina”; luego añade, “por realizar actos que deban ser considerados como reveladores de un vicio grave” y, también, por “utilizar el cargo en actividades políticas”. En algunos casos más, como son los de Guanajuato y Veracruz, dado que el gobernador del Estado puede nombrarlo y removerlo libremente, se entiende que, legalmente al menos, el Rector puede ser separado de su cargo sin expresión de causa. En suma, el Rector de la universidad mexicana parece encontrarse en este aspecto, a medio camino entre el funcionario, cuya remoción es un acto discrecional y el trabajador, para cuya separación existe una rigurosa colección de causas suficientes. Por último, la regla general en materia de remociones es que ésta corresponde hacerla al órgano que ha discernido la designación.

Directores y consejos técnicos

Los directores de los planteles reproducen, al nivel de cada facultad, escuela o instituto, las funciones que corresponden al Rector en el ámbito de la Univer-

* En las Universidades de Campeche, Oaxaca y Tamaulipas, por ejemplo.

** Por esta solución se inclinó la reciente ley de la Universidad de Zacatecas (artículo 15).

sidad. Los consejos técnicos, por su parte, son los órganos de consulta y deliberación que, con participación de profesores y estudiantes, se ocupan de los aspectos académicos del plantel.

Los requisitos para ser nombrados y las facultades que corresponden a los directores son, pues, previsibles. En cuanto a los primeros están la posesión de un grado o título profesional; el arraigo dentro del plantel verificado por una determinada antigüedad en la docencia; la edad que, en relación con la que se requiere para el rectorado, se reduce a 30 años cuando se señala expresamente; la nacionalidad mexicana —en muchos casos por nacimiento—; la probidad personal, etcétera. En cuanto a sus funciones, figuran prominentemente las de ejecutar los acuerdos del Rector y del consejo técnico; presidir este cuerpo colegiado; incorporar al personal docente que requiera la facultad o escuela, sujeta a la ratificación del Rector o del consejo universitario; representar al plantel y dirigir su funcionamiento administrativo.

Los consejos técnicos (UNAM), asambleas (Oaxaca) o consejos locales (Tamaulipas) de cada uno de los planteles, presentan peculiaridades de interés, particularmente en su composición según las diversas instituciones universitarias. Pueden distinguirse claramente dos concepciones; desde un primer punto de vista está aquella que los convierte en verdaderas asambleas, porque en ellas participan todos los profesores del plantel y varios representantes de los alumnos (Nuevo León, Veracruz, Tlaxcala). Frente a esta idea está la de las instituciones en que se señala una composición muy reducida; así, en Baja California el consejo se integra por un profesor, dos alumnos y el director del plantel; en la Universidad del Carmen, por dos profesores, un alumno y el director. Entre estos extremos se encuentra una normalidad que revela alrededor de once miembros. Es frecuente el esquema de cinco profesores y cinco alumnos —uno por cada año escolar— y el director del plantel (Colima, Guanajuato, Nayarit); o bien un profesor por cada una de las especialidades que se imparten en el centro de enseñanza y dos alumnos representantes del cuerpo estudiantil; este esquema da normalmente entre siete a trece consejeros, aunque hay desviaciones muy pronunciadas en algunos planteles (UNAM, Michoacán, Sonora, etcétera). Solamente en las Universidades de Yucatán y Veracruz no está prevista en la ley la existencia de consejos técnicos en los planteles.

Las facultades de los consejos de escuela no están determinadas en todas las leyes orgánicas que comentamos, dejando su enumeración en muchas de ellas para el estatuto general de la institución. Cuando se consignan son generalmente las siguientes: formular planes y programas de estudios, para someterlos a la aprobación del consejo o asamblea universitarios; redactar el reglamento interior del plantel; intervenir en el nombramiento de profesores; conocer las ternas que se les presenten para la designación de director, o formularlas para decisión del órgano electoral correspondiente; recurrir las resoluciones del Consejo Universitario que les afecten, etcétera.

Los directores de las escuelas o facultades presiden siempre al respectivo consejo, pero hay una facultad que dan al rector algunas leyes (Michoacán, por ejemplo) según la cual éste puede presidir las reuniones de los consejos.

Esta posibilidad es muy infrecuente, pero refuerza la idea de que la universidad es una comunidad y no una mera confederación de planteles, como llega a ocurrir a veces, infortunadamente.

La participación estudiantil

Una de las características más propia y precursora de las universidades latinoamericanas es, como se sabe, la presencia de los estudiantes dentro de su gobierno. De hecho ésta fue una de las demandas más precisas de todos los movimientos universitarios reformistas y ha venido a incorporarse con el tiempo a su definición misma. Los órganos de las universidades mexicanas en los que participan los estudiantes son el Consejo Universitario, los consejos técnicos y, excepcionalmente, el Patronato.

En todos los consejos o asambleas están representados los estudiantes. La proporción en que acceden a ellos es ciertamente variable, pero puede decirse que la tendencia se orienta a establecerla en un tercio de los miembros; incluso en algún caso (Universidad de Guadalajara, artículo 26) se priva de voto a algunos directores de institutos y departamentos para ajustar la composición del Consejo a esa proporción. Por supuesto que hay casos de excepción; así, en el Instituto de Estudios Superiores de Tlaxcala la proporción de alumnos es de 22.5%, en tanto que en la Universidad de Guerrero es del 50%. Son estos los límites máximos y mínimos observables. La calidad por la cual ingresan al consejo los estudiantes establece también una diferencia entre unas y otras instituciones; generalmente es la elección que expresamente se hace para consejero lo que les da acceso a esta corporación, pero en ciertos casos (Durango, Guerrero, Guadalajara, México, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa y Tamaulipas) las federaciones de estudiantes acreditan además a representantes suyos.

Si en los consejos generales los estudiantes representan alrededor de un tercio de los miembros, en los consejos técnicos de facultades y escuelas, en general, la proporción sube frecuentemente al 40%, 45% y 50%. Tal es el caso de los cuerpos que se integran con un representante profesor y otro alumno por cada grado escolar, más el director (11 miembros), ya que en este caso el secretario de la escuela, que lo es también del Consejo, sólo tiene voz pero no voto. A veces se busca exactamente la paridad, como en Guerrero, designando 4 alumnos, 3 profesores y el director. Naturalmente aquí se dan también casos no típicos; así, en Nuevo León integran la llamada junta directiva del plantel todos los profesores y tres alumnos designados por la sociedad de estudiantes; y en San Luis Potosí solamente 4 catedráticos y el director integran el Consejo Técnico.

El Patronato es el otro órgano en que, excepcionalmente se encuentran representados los estudiantes; tal participación disponen las leyes orgánicas de la Universidad Autónoma de Guerrero (artículo 35) y la de Querétaro (artículo 34).

Régimen patrimonial

Composición del Patrimonio

Integran el Patrimonio de todas las instituciones universitarias, los bienes muebles e inmuebles con que se les ha dotado para el cumplimiento de sus fines; las diversas leyes enumeran además, los subsidios anuales, ordinarios y extraordinarios que les otorgue la Federación, el Estado y los municipios; los derechos y cuotas que recauden por sus servicios, los aprovechamientos derivados de sus bienes y, en general, los valores e ingresos que obtengan por cualquier título.

Mención especial merecen los inmuebles que forman parte del Patrimonio universitario. Como bienes afectos a un servicio público, en todos los ordenamientos vigentes se les da el carácter de inalienables e imprescriptibles, prohibiéndose constituir sobre de ellos ningún gravamen. En muchos casos, sin embargo, se prevé un procedimiento especial para la desafectación de bienes inmuebles.

La Ley Orgánica de la Universidad de Colima describe en su artículo 16 un procedimiento que bien puede ser típico, si exceptuamos el requisito de autorización de la Legislatura local, que no se prevé en algunos casos (Tabasco). La fórmula del precepto procede seguramente de la Ley Orgánica de la UNAM y a hecho fortuna en toda la legislación que tratamos. Dice el citado artículo que cuando algún inmueble deje de ser destinado a los servicios de la Institución, “el Consejo, a propuesta del Rector, deberá declararlo así y solicitar su aprobación a la Legislatura local; estas declaraciones, protocolizadas, se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad; a partir de ese momento los bienes desafectados quedarán en la situación jurídica de bienes de propiedad privada a la Universidad y sujetos a las disposiciones del derecho común”.

Como una previsión francamente útil, la Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato dispone que en ningún caso podrán enajenarse “los bienes preciosos de la Universidad, como pinturas, esculturas, tesoro bibliográfico o documentos relativos a su historia” (artículo 10).

Administración

La administración del patrimonio constituye un tema que las leyes orgánicas tratan con cierto detenimiento, ya que es evidente en todas ellas la intención de garantizar la pulcritud de su manejo. Éste se deposita en un órgano especial llamado patronato o en un funcionario de alta jerarquía que es el tesorero. Las funciones que uno y otro tienen son, en realidad, muy semejantes, excepto que a los patronatos se les asigna adicionalmente la tarea de promover el acrecentamiento de los bienes de la institución; ésta es quizá la causa de que en ordenamientos recientes (Baja California, México, Querétaro, por ejemplo) se busque incorporar en ellos a representantes del comercio, la industria y la banca locales.

Es interesante transcribir, nos parece, la composición del Patronato de la

Universidad del Estado de México: “Artículo 25. Como Órgano Auxiliar de las Autoridades de la Universidad, en la Administración de su Patrimonio, habrá un patronato integrado por un representante de la propia Universidad designado por el Consejo Universitario; por un representante del Poder Ejecutivo del Estado; por el presidente de la Cámara Nacional de Comercio de la ciudad de Toluca, ex officio; por un representante de los Bancos e Instituciones de Crédito que funcionen en la Capital del Estado, el cual deberá ser designado por acuerdo de los gerentes de dichas Instituciones; por el presidente de la Cámara de Industria del Estado u Organismo Representativo legal de los industriales; por un representante de las Asociaciones Agrícolas del Estado y un Representante de las Asociaciones Ganaderas del Estado. El presidente y demás cargos del Patronato se elegirán entre los propios representantes de los Sectores y durarán en su encargo tres años.”

Finalmente diremos que todas las universidades del País gozan de un régimen fiscal de excepción, ya que están exceptuadas del pago de toda clase de impuestos estatales y municipales —en la UNAM también los de carácter federal— respecto de aquellos actos o contratos en los que, según la ley, correspondería a la institución hacer el pago correspondiente.

III. LAS INSTITUCIONES FEDERALES CENTRALIZADAS

De muy diversa naturaleza son las instituciones educativas federales de carácter centralizado; no obstante, con la señalada excepción del Instituto Politécnico Nacional, todas atienden fines limitados a determinadas áreas de interés para el Estado. Muchas veces están conectadas con la provisión de profesionales de alto nivel para la atención de sus propios servicios; esto se ve claramente en la Escuela Médico Militar, en la Escuela Superior de Guerra, en la Escuela Normal Superior y aun en la Facultad de Ciencias Sanitarias y Asistenciales, si advertimos que en ésta las especialidades de administración hospitalaria y salud pública son las que más impulso han alcanzado.

La designación de directores, es decir de las más altas autoridades de los planteles, corre siempre a cargo de los titulares de las Secretarías de que dependen. Debe consignarse, no obstante, un matiz que se observa en la Escuela Nacional de Agricultura: el director aquí es nombrado por el secretario de Agricultura y Ganadería, pero precisamente de una terna que propone el Consejo Directivo de Profesores y Alumnos (artículo 29, I, *Ley de educación agrícola*). La participación de los alumnos en los órganos de gobierno de cada establecimiento es menos ostensible que en el caso de las universidades, según hemos reseñado. Cuando existe, con excepción, aquí también, de la Escuela Nacional de Agricultura, se contrae a los órganos consultivos; así, por ejemplo, en el Instituto Politécnico Nacional los estudiantes forman parte del Consejo Consultivo General y en los Consejos Consultivos de las escuelas, pero estos órganos carecen de facultades ejecutivas y sus resoluciones están sujetas a la ratificación del director general del Instituto o del secretario de Educación Pú-

blica (artículos 12 y 20 del Reglamento). Lo mismo puede decirse del Consejo Técnico de la Escuela Normal Superior, que tiene por objeto “estudiar los problemas de la enseñanza de dicho plantel” pero que sólo goza de “personalidad bastante para las gestiones procedentes en relación con los asuntos de su competencia” (artículo 11 del Reglamento). La excepción indicada de la Escuela Nacional de Agricultura es muy notoria, ya que en su Consejo Directivo figuran cuatro estudiantes —un tercio del total de miembros— y el Consejo tiene muy amplias facultades de dirección y administración escolares.

Si quisiéramos destacar un rasgo que distinguiera a este tipo de instituciones de las de tipo universitario, tal y como se desprende del señalamiento legal de sus objetivos, encontraríamos que el único realmente común es el de que no aparece expresamente la tarea de difusión cultural —“extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura”— entre sus propósitos; en tanto que en aquéllas está siempre presente y determina, muchas veces, la participación en los consejos —“máxima autoridad”— de los funcionarios o maestros encargados de llevarla a cabo.

Por su carácter centralizado, los planteles de que aquí tratamos dependen en cada una de las Secretarías de direcciones generales o constituyen por sí mismos una unidad dentro de su cuadro de organización; entre estos últimos figura el Instituto Politécnico Nacional, entre los primeros están la Escuela Normal Superior, la Escuela Nacional de Bibliotecarios y Archivistas y la Escuela Normal de Especialización, que se integran dentro de una unidad administrativa que es la Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación Científica. En el mismo caso están los institutos tecnológicos regionales, agrupados en la Dirección General de Enseñanzas Tecnológicas Industriales y Comerciales. La Escuela Médico Militar y la Escuela Superior de Guerra se encuentran adscritas a la Dirección General de Educación Militar. La Facultad de Ciencias Sanitarias y Asistenciales presenta en este aspecto características propias, ya que si bien depende de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, su órgano directivo, llamado sucintamente “El Gobierno”, consiste en un cuerpo colegiado que se integra con dos secretarios de Estado (Salubridad y Educación Pública), cuatro subsecretarios, el director del Instituto Politécnico Nacional y el director de la propia facultad (artículo 5º del Decreto).

Dentro de la legislación de las instituciones federales centralizadas, hay claros rastros que evidencian el propósito de coordinar esfuerzos en materia educativa. Prueba de esto es el artículo 26 de la Ley de Educación Agrícola, que dispone que el Instituto de Educación Agrícola Superior y el Instituto Politécnico Nacional “coordinarán sus funciones por medio de representantes mutuos”. La celebración de convenios de colaboración con las entidades federativas en cuanto al establecimiento de institutos tecnológicos regionales, apunta también sin duda a evitar la proliferación desordenada de establecimientos; el agrupamiento, por fin, de varios planteles en unidades coordinadoras superiores, permite la gestión más racional de los servicios educativos.

IV. EL RÉGIMEN DE LA EDUCACIÓN PRIVADA

La educación que imparten los particulares se presta en México bajo el régimen de interés público; el artículo 4º de la Ley Orgánica de la Educación Pública que le da este carácter, agrega que “los reglamentos establecerán los métodos con que el Estado deberá contribuir para protegerla, mejorarla y perfeccionarla”. Estrictamente hablando, los particulares no requieren autorización expresa del poder público para impartir educación superior, o media superior, contrariamente a lo que se dispone para la enseñanza primaria, secundaria, normal y la de cualquier grado o tipo destinada a obreros y campesinos, ya que en estos casos los promotores “deberán tener autorización previa y expresa del Estado” (artículo 38).

Si bien, pues, los particulares no requieren de autorización para establecer escuelas de nivel terciario, ya que pueden emprenderlas y formular libremente sus planes de estudio, programas y métodos de enseñanza, para que se reconozca validez oficial a sus estudios es necesario que obtengan el reconocimiento correspondiente, que el Estado otorga a petición de la parte interesada y una vez que se satisfacen los requisitos que la propia Ley que venimos citando señala (artículos 45, 27, y 31).

El requisito de validez oficial es indispensable para que los estudiantes puedan, en su momento, tanto obtener cédula de ejercicio profesional, como hacer reconocer sus estudios en otras instituciones; por lo tanto, dicho reconocimiento es un elemento que la sociedad demanda de los particulares que ofrecen servicios educativos. Una de las peculiaridades de nuestro sistema en el aspecto que tratamos, consiste precisamente en las numerosas fuentes de donde pueden extraer validez los estudios de los establecimientos privados.

En el nivel federal, la Secretaría de Educación Pública puede conceder reconocimiento oficial de estudios a planteles situados en cualquier parte del territorio nacional, para lo cual se requiere una autorización del secretario del ramo. La Secretaría, de acuerdo con el tipo de estudios que ofrece la institución particular, encomienda su inspección y vigilancia a alguna de las direcciones generales que tienen este encargo, tales como la Dirección General de Enseñanzas Tecnológicas, la Dirección General de Enseñanza Superior y en ocasiones al Instituto Politécnico Nacional. Aquí se trata del ejercicio de la facultad que otorga a la Secretaría de Educación Pública la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (artículo 13, V) según la cual a aquélla corresponde “prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares del sistema educativo nacional”.

No son, sin embargo, únicamente las normas reglamentarias que con fundamento en la citada fracción v expide la Secretaría, las fuentes que pueden dar valor a los estudios hechos en escuelas particulares. Existe además un mecanismo especial, que coexiste con el anterior y que con él completa el sistema federal para la “incorporación”, o más correctamente, para el reconocimiento de validez a las instituciones privadas, y que expresamente se refiere a las que imparten enseñanza superior. Se trata del Reglamento para la Revalidación de Títulos

o Grados otorgados por Escuelas Libres Universitarias, expedido mediante decreto del Ejecutivo Federal y en vigor desde el 26 de junio de 1940, incluido en esta compilación.

La validez de este ordenamiento radica en el texto del artículo tercero de la antigua Ley Orgánica de Educación de 30 de diciembre de 1939, que decía así: “La Universidad Autónoma de México no queda comprendida en los términos de esta Ley; en consecuencia, se regirá por los preceptos contenidos en la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, promulgada con fecha 23 de octubre de 1933. Los institutos particulares de tipo universitario gozarán de la misma franquicia, siempre que, la Secretaría de Educación Pública les expida su carta de autorización.”

El legislador —en este caso el Ejecutivo en ejercicio de facultades reglamentarias— asimiló el estatuto jurídico de la Universidad Autónoma de México con el de los establecimientos particulares que hubiesen obtenido “carta de autorización”. El tratamiento es explicable si atendemos al carácter cuasi privado que la Ley de 1933 atribuía a la Universidad, y en el que permanece hasta que la Ley de 1945 la convierte en organismo público descentralizado. Pero si bien la Universidad recobra con su ley vigente su condición de establecimiento público y nacional regido por una ley especial del Congreso, la validez del Reglamento de 1940 continúa sin mengua, ya que la nueva Ley Orgánica de la Educación Pública, en vigor, reitera en la fracción III de su artículo 2º, que sus disposiciones no serán aplicables “a las universidades o institutos de tipo universitario que hayan obtenido u obtengan en el futuro reconocimiento o autorización de la Secretaría de Educación Pública”. El precepto es, como se ve, igual al de la antigua ley, y por tanto, el Reglamento en cuestión sobrevive al cambio.

Cuestión más delicada es la de establecer la diferencia que pueda observarse entre los dos procedimientos con los que el Estado puede tratar a las instituciones particulares que desean incorporarse al sistema educativo nacional. Hasta aquí, efectivamente, hemos comprobado la existencia de esos dos procedimientos; por virtud del primero, cuyo fundamento se encuentra en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Secretaría de Educación Pública está facultada para “prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares”; por virtud del segundo, apoyado también en la Ley de Secretarías y especialmente en la Ley Orgánica de la Educación Pública, puede optar por el procedimiento especial que desarrolla el Reglamento de 1940, y que da nacimiento a las llamadas escuelas libres.

La solución parece radicar en una diferencia de grado que corresponde a cada uno de los procedimientos indicados. Conforme al primero, que llamaremos de “reconocimiento” para seguir la terminología de la Ley, los particulares solicitantes se obligan a seguir en todo los planes y programas que para los estudios que desean establecer haya prescrito con anterioridad el Estado para sus establecimientos del mismo tipo; igualdad que se extiende al número de materias y prácticas, y aun a la extensión, temario y número de horas de cátedra. En otro sentido, los planteles quedan sujetos a la constante inspección

y vigilancia de la Secretaría de Educación Pública, que la ejerce en todos y cada uno de los actos escolares que tienen relevancia académica. Y por último, el acto de autorización para impartir los estudios corresponde a la Secretaría de Educación Pública, quien lo otorga por virtud de un acuerdo administrativo.

El segundo procedimiento, de “autorización”, contrasta con el anterior en la medida en que las instituciones particulares reguladas por él gozan de un más alto grado de libre disposición académica y administrativa. El Reglamento de “escuelas libres” dispone, en efecto, que éstas “elaborarán libremente sus planes de estudios, programas y métodos de enseñanza”, aun cuando “no podrán ponerlos en vigor sin la previa autorización de la Secretaría de Educación Pública”. Pero de más importancia tal vez que esta franquicia, es la posibilidad que estas instituciones tienen para otorgar por sí títulos y grados a los que el poder público confiere plena validez, con sólo solicitarlo así el titulado y previo informe del inspector de la escuela, o, inclusive, de esta misma.

En cuanto a la autorización del funcionamiento, es indudable que en este caso el reglamento de 1940 dispone un acto administrativo de mayor rango, ya que, según establece su artículo 8º, “será otorgado mediante acuerdo expreso del presidente de la República”; e igualmente es necesaria la participación del titular del Ejecutivo para declararlo insubsistente.

De lo expuesto puede deducirse que este segundo mecanismo, da mayor autonomía académica no obstante que los establecimientos queden siempre bajo la inspección de la Secretaría de Educación Pública, y que corresponde a centros educativos de mayor interés y solvencia académicos, a los que por su seriedad y confiabilidad quiere el Estado dar un estatuto especial. El examen de los establecimientos que hasta hoy han obtenido del presidente de la República acuerdo para funcionar como Escuelas Libres revela que, con una y otra excepción se trata de organismos competentes cuyas características son justamente las señaladas.

La validez del Reglamento de 1940 ha sido puesta en duda más de una vez, arguyéndose básicamente que habiendo cambiado el sistema mediante el cual la Secretaría de Educación Pública concede el reconocimiento de validez oficial a establecimientos particulares, el mecanismo anterior ha quedado insubsistente. No parece ser así, aunque se trata sin duda de una dualidad de procedimientos francamente innecesaria. Si la consecuencia fundamental del reconocimiento de los estudios por parte del Estado en la de que éstos adquieren plena validez legal, es seguro que con el procedimiento ordinario de la ley vigente, a nivel ministerial, se consigue el mismo propósito que antes perseguía el Reglamento de 1940. En todo caso, debe decirse que sólo a la Secretaría de Educación Pública corresponde decidir por cuál de las dos vías encauza el procedimiento y determinar, mediante uno u otro, el grado de la relación que establece en el acuerdo que da validez a los estudios de la institución particular solicitante.

Con jurisdicción también sobre todo el territorio, la Universidad Nacional Autónoma de México puede, con fundamento en su Ley Orgánica, “incorporar, de acuerdo con sus reglamentos, enseñanzas de bachilleratos o profesionales” (artículo 2º, IV). Esta facultad genera la creación de otro de esos peque-

ños orbes educativos de los que hablábamos al comienzo de este trabajo; la aprobación correspondiente toca al consejo universitario y se regula por el Reglamento de Incorporación de Enseñanzas el cual, por su indudable importancia, incluimos en esta recopilación.

Cada una de las universidades de los Estados tiene facultad también para dar reconocimiento de validez oficial a los estudios que imparten los particulares. Esta posibilidad configura nuevos, pequeños sistemas que en cada entidad adquieren vida propia por virtud de este reconocimiento. Y sin embargo, debido a que el Estado no siempre canaliza por conducto de su universidad la incorporación y la consiguiente inspección y vigilancia de los planteles educativos privados, sino que directamente lo maneja a través de una agencia centralizada, tenemos por resultado nuevas vías para que proliferen las opciones de la enseñanza particular. En efecto, dentro del Estado, pueden los particulares, de nueva cuenta, hacer reconocer los estudios que imparten bien sea sometiéndose a los requisitos estatuidos por la Universidad local en cuyo caso quedan incorporados a ella, o bien solicitando del Ejecutivo local el reconocimiento de validez oficial; en este último caso, la inspección y vigilancia del establecimiento se ejerce por conducto de la Dirección de Educación respectiva. Como se advierte, la estructura poliédrica de nuestro sistema de educación superior se refleja no sólo en las instituciones públicas, sino que, por las facultades de reconocimiento de enseñanzas que éstos tienen, multiplica el carácter de los establecimientos privados, ya llevándolos al ámbito federal, con las tres variantes observadas, ya conservándolos en la jurisdicción de los Estados mediante cualquiera de los dos procedimientos anotados en este párrafo.

V. HACIA UNA LEY DE ENSEÑANZA SUPERIOR

El desarrollo social de México ha permitido, cada vez en mayor medida, que aumente el nivel de escolaridad de la población y consecuentemente, que un mayor número de jóvenes demanden y obtengan servicios educativos en el nivel profesional. Sin embargo, la rápida expansión de estos servicios, particularmente en los últimos decenios, tuvo que ser atendida dentro de un sistema educativo no articulado que ha traído como consecuencia el crecimiento y la proliferación anárquica de instituciones, escuelas y carreras, con el consiguiente mal aprovechamiento de los recursos disponibles.

Es verdad que se han realizado esfuerzos valiosos en el campo de las instituciones universitarias para orientar el crecimiento de cada una de ellas y que en las dos últimas reuniones de la Asociación de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior quedó de manifiesto el propósito de planear y armonizar la actividad de todas las instituciones asociadas, entre ellas la Universidad y el Instituto Politécnico Nacionales, para lo cual se creó un centro de planeación de la enseñanza superior cuyos trabajos se desarrollan eficazmente y cuyos primeros resultados estarán disponibles en breve.

En la VIII Asamblea ordinaria del Consejo Nacional Técnico de la Educación —julio y agosto de 1969—, se discutió también la conveniencia de refor-

mar, por la vía de la planeación educativa y de la promulgación de una ley de enseñanza superior, nuestro sistema superior de enseñanza.

Desde la reforma que sufrió la fracción xxv del artículo 73 de la constitución, en 1934, quedó planteada la cuestión de que el Congreso de la Unión expidiera una ley que coordinara la enseñanza superior en toda la República y distribuyera convenientemente la carga de la función educativa en la Federación, los Estados y los municipios. Hay detrás de esta decisión constitucional, obviamente, el propósito de ordenar y someter a criterios de interés nacional el nacimiento, la orientación y el desarrollo de los estudios superiores; desafortunadamente y tal vez no sólo por la inexistencia de dicha Ley, los Estados de la República primero y luego las propias universidades a través de su facultad de incorporar estudios, han decidido el crecimiento de la enseñanza superior con criterios de oportunidad y conveniencia locales, sin tener casi nunca el cuadro de necesidades del país como marco de preferencia.

El vivo sentimiento federalista de los Estados en esta materia, por una parte, pero sobre todo la clara conciencia que sobre el valor de su independencia tienen las propias universidades, han determinado que se recojan con tibieza las proposiciones que se han hecho para impulsar una ley de alcance nacional. Conspira también contra esta idea el temor, por parte de las universidades, de ser llevadas a una igualdad mecánica y rígida y que la ley federal desconozca la riqueza de matices que, de todas maneras, se da en el sistema universitario y, en conjunto, en la multiplicidad de instituciones que forman el sistema nacional de enseñanza superior.

De aquí que sea conveniente recoger algunas ideas en cuanto a una posible Ley de Enseñanza Superior, que parecen ser comunes a un buen número de los establecimientos que, en su caso, serían regulados por este ordenamiento.

La primera consideración, si bien puede parecer obvia, es la de que existe un elevado número de instituciones de complejidad diversa, firmemente vinculadas al medio social sobre el que ejercen influencia, y que es necesario, por tanto, conocer y comprender la situación que cada una guarda, así como la del conjunto de todas ellas, antes de resolver sobre las modificaciones que vayan a afectarlas en mayor o menor medida. En el curso de este trabajo hemos presentado algunas de esas particularidades que, pensamos, deben tenerse presentes.

La letra y el espíritu de la fracción xxv del artículo 73 de la Constitución, presuponen la existencia de instituciones de diferente naturaleza, que por lo mismo pueden adoptar marcos jurídicos y formas de organización distintas, según los objetivos que cada una tenga señalados. Así se entendió desde la primera asamblea del Consejo Nacional Técnico de la Educación, cuando el entonces secretario del Ramo expresó, el 30 de noviembre de 1957, que “coordinación por la unidad no es uniformidad” y que, para mayor entendimiento de las tareas del Consejo, debía tenderse a la “unidad dentro de la multiplicidad, dentro de la variedad”. Este principio responde a la realidad y, conforme a la experiencia, a la conveniencia del sistema educativo mexicano.

Dos tercios de las universidades públicas del País han alcanzado un régimen de descentralización administrativa que les da diverso grado de autonomía para

el arreglo de sus asuntos internos. Se considera necesario conservar este régimen jurídico, que se encuentra definido por la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como en las leyes correspondientes de cada una de las universidades autónomas. Este principio vuelve a reiterar el carácter de coordinación que se considera debe tener el cuerpo legislativo que se podría preparar. En este sentido, conviene recordar que el señor presidente de la República, en su mensaje dirigido al País el 1º de septiembre de 1968, reiteró su adhesión al régimen de autonomía que tienen las universidades y, en particular, al que por virtud de la ley corresponde a la Universidad Nacional.

Estrictamente hablando, un Plan Nacional de Educación es el instrumento adecuado para llevar a cabo la reforma educativa en la que tan vivamente se han interesado todos los sectores del País. Dentro de este Plan, cuya existencia y características esenciales en cuanto hace a la educación superior deben estar previstas en la Ley que se persigue, deben de considerarse órganos de planeación y decisión educativos para este nivel de estudios. Ahora bien, es indispensable que dichos órganos se integren con la participación adecuada y efectiva de las instituciones cuya coordinación regule la ley. Es conveniente, también, que dichos órganos sean dotados de facultades para planear el conjunto del sistema de educación superior; para regionalizarlo, creando o reagrupando instituciones, escuelas y carreras, y para que el sistema se desenvuelva, en suma, como una unidad de naturaleza nacional ajustada a las necesidades del País.

Dentro del criterio enunciado anteriormente, sería muy conveniente que la ley definiera aquellos conceptos que darían unidad al sistema y permitirían la circulación fluida de alumnos y en su caso profesores, entre las diversas instituciones; entre ellos: grados, carreras, créditos, escuelas, categorías docentes, etcétera. En particular, el modo en que los estudios impartidos por las instituciones particulares adquieren validez debe ser profundamente variado.

En el estudio de la ley de la enseñanza superior, convendría explorar los mecanismos de financiamiento que permitieran el desenvolvimiento sostenido y armónico de las diversas instituciones educativas. Esto significa que sería deseable que la provisión de recursos guardara una estrecha relación con los programas de crecimiento de la totalidad y de cada una de las instituciones y que, en general, fuera un aspecto del Plan General de Educación.

Sería necesario, igualmente, referir la cuantía de los recursos destinados a la educación a un indicador tal como el producto nacional, y no sólo al presupuesto de egresos; solamente así podría esperarse que la educación creciera junto con la economía del País. Tal es, además la práctica de la mayoría de los países y el modo de garantizar el desarrollo del sistema educativo sin subordinarlo a decisiones circunstanciales o a falsas alternativas entre desarrollo económico o social.

Finalmente, la ley ha de permitir la existencia de centros de experimentación educativa y de investigación sin sujetarlos a criterios de rigidez. En general, la ley será suficientemente flexible, para que las instituciones se desenvuelvan bajo un régimen de descentralización, de independencia en sus regímenes internos y de libertad de cátedra e investigación.

Miguel GONZÁLEZ AVELAR