

CAPÍTULO PRIMERO
AUTONOMÍA. CAPÍTULO INTRODUCTORIO
DEDICADO AL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

I. Advertencia	1
Año de 1980. El entorno inmediato y la historia propia	2
II. La reforma constitucional	4
1. Sus términos	5
2. La exposición de motivos de la reforma y la aspi- ración politécnica	6
3. La organización politécnica y su estatuto jurídico- administrativo	11

CAPÍTULO PRIMERO

AUTONOMÍA. CAPÍTULO INTRODUCTORIO DEDICADO AL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

I. ADVERTENCIA

Este trabajo monográfico, fiel al epígrafe, se ocupa de la disposición orgánica y funcional de los establecimientos que socialmente nos hemos dado para la absorción y la difusión del saber en el nivel superior del sistema escolar nacional.

Podríamos abordar directamente la fisiología institucional y sus partes, prescindiendo de este capítulo y sin poner el acento en aquellos entes de la educación superior reputados como autónomos en el sistema jurídico mexicano. Empero, en éstos, es fundamental conocer la modalidad jurídico-administrativa sobre la que generalmente se asienta su organización.

Con la autonomía universitaria se asocia, sin que sea un razonamiento vicioso o la vetusta petición de principio con la que se solía desarmarnos en las clases de lógica, el mecanismo de derecho público conocido como descentralización. En adición, las leyes orgánicas, ordenamientos que tienen como destino el desarrollo de los principios expuestos en la fracción VII del artículo 3o. constitucional en materia de autonomía universitaria, se refieren a las entidades públicas que acceden a ésta como órganos descentralizados del Estado.

El Instituto Politécnico Nacional se encuentra en una reflexión profunda de su ser, de su misión histórica y sobre el haber conformado en su productiva y casi septuagenaria vida. No hay renuncia ni marcha atrás. La búsqueda de la autonomía no impli-

ca alejamiento de la encomienda original de “contribuir a través del proceso educativo a la transformación de la sociedad en un sentido democrático y de progreso social, para lograr la justa distribución de los bienes materiales y culturales dentro de un régimen de igualdad y libertad” (Ley Orgánica, artículo 3o., fracción I).

Desde nuestra óptica metodológica, el enfoque de la estructura orgánica y académica de las instituciones públicas de educación superior en México debe pasar por un acercamiento a la, ya “veinteñera”, inserción constitucional de la autonomía, así como a la naturaleza jurídica de la descentralización en tanto que pauta para la vida interna, carta de presentación para toda relación oficial y escudo para cualquier tipo de intercambio o gestión ante agentes públicos o externos.

El discurso de los párrafos siguientes a este capítulo inicial es un precedente necesario de nuestra temática central. La inclusión tan ostensible que se hace del Instituto Politécnico Nacional tiene el solo afán de contribuir a la valoración que lleva a cabo su comunidad acerca de las ventajas y compromisos que implicaría el eventual disfrute de la autonomía universitaria constitucionalmente considerada, así como de las limitaciones que presenta para su desenvolvimiento integral, la actual condición subordinada que lo caracteriza como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública.

Año de 1980. El entorno inmediato y la historia propia

La iniciativa presidencial relacionada con la aspiración de que se legislara, a nivel constitucional, sobre el ejercicio de la autonomía universitaria, había iniciado desde el diez de octubre de mil novecientos setenta y nueve su difícil pero esperanzador tránsito en ese ente que, con eufemismo o circunloquio, se ha dado en llamar Poder Constituyente Permanente. Mecanismo de revisión y actualización constitucional, simplemente.

La impaciencia social tenía ribetes nacionales, por más que enfoques impregnados de oficialismo pretendieran circunscribirla

a la sede de los poderes federales. Se había expresado, racional y crítica, juvenil y rebelde, no exenta de la filtración y de la respuesta cruenta en aquel 1968, año de martirio, pero también vértice y paradigma. La comunidad politécnica no podrá olvidar que mientras eran ocupadas militarmente sus instalaciones centrales, también era hollado por botas castrenses el campus universitario del sur capitalino. Este funesto desenlace había estado precedido del enfrentamiento entre alumnos del plantel preparatorio privado “Isaac Ochoterena” y de la Vocacional Cinco del Instituto Politécnico Nacional (IPN).

Voces lúcidas en esas postrimerías inolvidables y dolorosas de los años sesenta ya aludían, si bien tímidamente, a la conveniencia de debatir acerca del estatuto autonómico para el IPN. No parecía haber valladar alguno para injerencias gubernamentales distintas a la que todavía hoy le corresponde a la Secretaría de Educación Pública como cabeza de sector, ámbito del gobierno federal del que el Politécnico es hoy, con todos sus efectos y en los términos del artículo 2o. de su Ley Orgánica, un órgano desconcentrado “...cuya orientación general corresponde al Estado”.

El IPN, reconocido con razón como la casa de estudios rectora de la educación tecnológica de la nación, había tenido como arranque real de su existencia el primer día de enero de 1936, agrupando diversas escuelas plenamente consolidadas desde la centuria inmediata anterior. La inauguración oficial se produjo el 27 de febrero del año siguiente.

Sumada la experiencia que desde el siglo XIX habían acumulado Escuelas como la Nacional de Medicina Homeopática, la Nacional de Ciencias Biológicas (hoy ENCB), la Superior de Comercio y Administración (ESCA), la Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica (ESIME) y la Superior de Construcción, entre otras, con el trabajo propio de más de una década, un cuerpo normativo rector, la Ley Orgánica de 1949, brinda por fin derroteros para darle coherencia a un sistema reglamentario en el que se asentaría de manera muy sólida el cumplimiento de la encomienda social y pública del IPN. Los convulsos sesenta habían propi-

ciado una reflexión profunda en todos los niveles del sistema escolar del país, particularmente en el relativo a la educación superior. El IPN tuvo, así, en 1974, una renovada Ley Orgánica, modificatoria de la intermedia de 1956.

Esta dinámica es consustancial al Politécnico. En el inicio de la década de los ochenta (1981) revisó la Ley Orgánica anterior. Hoy, como veremos, su comunidad se propone no sólo revisar la forma administrativa (desconcentración) bajo la cual se organiza y que lo connota como carente de personalidad jurídica plena, con frecuentes implicaciones injerencistas y de parálisis, sino replantear su modelo educativo, sumándose o no a las instituciones públicas de educación superior autónomas por ley, cuya estructura académica y orgánica está en consonancia con los elementos que para la vida institucional universitaria fueron plasmados en la reforma constitucional de 1980.

II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

El lunes 9 de junio de 1980 cobra expresión constitucional el principio de la autonomía universitaria. La fracción VIII del artículo 3o. de la carta magna, posteriormente VII, por reacomodo y adecuaciones de las restantes, recoge los fines y elementos básicos para su ejercicio y reconocimiento. Ambos, ejercicio y reconocimiento preciso de la autonomía, estarán en función de los alcances que encuentren en las leyes orgánicas respectivas. En éstas se materializan los términos para hacer valer la autonomía. La Constitución sólo brinda, nada más y nada menos, el perfil o corte que permite ver la disposición y la naturaleza de sus componentes; caracteriza, en fin, a la autonomía universitaria.

Tramos de entre sesenta, cincuenta y menores de diez años, con intensidad y modalidades distintas de ejercicio, antecedieron al paso que se plasmaba en el *Diario Oficial de la Federación* en la fecha que precisa el párrafo inmediato anterior. Decretos de 1917 y 1923 reconocieron, respectivamente, ciertos márgenes de autonomía para las universidades Michoacana de San Nicolás

Hidalgo y Autónoma de San Luis Potosí. La Universidad Nacional Autónoma de México, en la cumbre del maximato callista, se incorpora con plenitud al elenco en 1929. La Universidad Autónoma Metropolitana, por su parte, nace con libertad de gobernarse académica y administrativamente el 17 de diciembre de 1973, al publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Orgánica hasta ahora vigente.

1. *Sus términos*

La Comisión Especial para Revisar la Ley Orgánica del IPN elaboró una guía de trabajo para modular el desarrollo de la primera de tres etapas, que se traduce, concretamente, en la toma de opinión al interior y exterior de las aulas e instalaciones. Se encuentra en ella una inmejorable exposición sumaria de los atributos que los entes universitarios autónomos deberán tener, de acuerdo con la ahora fracción VII del artículo 3o. constitucional. Se trata textualmente de los siguientes:

- La facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismos.
- Realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios del propio artículo 3o., respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas.
- Determinar sus planes y programas de estudio.
- Fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico.
- Administrar su patrimonio.

Por lo que atañe a las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, sin ser el centro de este análisis, debe hacerse notar que la parte alusiva señala que se normarán por el apartado A del artículo 123 de la Constitución, en los términos y modalidades que establezca la Ley Federal del Traba-

jo, conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones.

2. La exposición de motivos de la reforma y la aspiración politécnica

La mejor manera de encontrar las razones que subyacen a una modificación constitucional de tal envergadura es dirigirnos a su respectiva exposición de motivos, la cual, por cierto, aunque es el gran qué de toda iniciativa, es decir, la explicación de la génesis normativa, no requiere necesariamente de un vocabulario técnico jurídico, “porque es una narración... hay una causa contextual, histórica, coyuntural, en la cual nacen las leyes”.¹

En virtud de que el IPN sería, si nos referimos a las instituciones públicas de educación superior de carácter federal que tienen su sede en el área metropolitana de la ciudad de México, la primera entidad en su tipo que abrevara en y se nutriera, para la configuración de su nueva Ley Orgánica, del texto de la fracción VII del artículo 3o. constitucional, es menester resaltar algunas partes de la exposición de motivos y formular algunos comentarios.

No debe perderse de vista, por ejemplo, que las Leyes Orgánicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) se traducen en textos que, aunque básicos para el desenvolvimiento de su vida institucional, fueron redactados algunas décadas (UNAM) y años (UAM) antes que la reforma constitucional. Parece ser un privilegio para el Politécnico que no sólo tiene explicaciones temporales; pero la comunidad, sus órganos representativos y el Congreso de la Unión tendrán la última palabra.

1 Hernández Martínez, María del Pilar, “Ponencia magistral sobre técnica legislativa”, *Memoria de la VII Reunión Nacional de la ANAIPEs, A.C.*, Mérida, Yucatán, 2000, Guadalajara, marzo de 2001, pp. 73 y 74.

Con los principios del artículo 3o. constitucional como eje de la reflexión, se expresa que “la filosofía educativa rechaza postulados cerrados a toda posibilidad dialéctica”. En el mundo universitario no puede entenderse tal mensaje de manera diferente, puesto que su esencia es la búsqueda de la verdad, sin coacción.

Sobre el miramiento, atención y cuidado con que debe conducirse el Estado en relación con las universidades, así como en cuanto a la consideración que a éstas les debe merecer el orden jurídico nacional, encontramos que es compromiso permanente de aquél, “respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado”.

Lo anterior es muy ilustrativo y definitorio en cuanto al papel del Estado como la personificación jurídica de la sociedad, pero también en cuanto a las universidades en tanto que comunidades del conocimiento. Ciertamente es que la reforma constitucional fue empujada en gran parte por una demanda de precisión del marco de las relaciones laborales universitarias, pero mucho antes y detrás estaba el debate entre quienes quieren concebir a la autonomía como el casto cinturón de un malentendido fuero y aquellos que, en el carril de la razón, la perciben como la libertad de los entes que son depositarios de ella para designar a sus órganos colegiados y unipersonales, programar la docencia y la investigación bajo modalidades múltiples, difundir y preservar la cultura, acrecentar y controlar su patrimonio, pero dentro del esquema normativo del país: sin exclusión alguna de la aplicación de las leyes que conforman el Estado de derecho.

El camino hacia toda autonomía está plagado de resistencias. La autonomía siempre se gana, se obtiene, aun en los casos en que parezca que se otorga. Las comunidades deben estar a tono, los gobiernos deben despojarse de sus tendencias dirigistas del ateneo. Aun con autonomía formal, acota Massimo Miozzi, se corre el riesgo de que subsistan todos los efectos producidos por

el fenómeno de la masificación, por la demagogia asociada que siempre pretendió mantener los vínculos de inmovilidad sobre la programación académica y neutralizar, asimismo, al profesorado y a la población estudiantil.² No será el caso del Politécnico; su comunidad es madura, su planta docente se caracteriza por una gran consolidación, su dirigencia ejecutiva y académica tiene claridad en la mira autonomista, su infraestructura es amplia y se advierte, desde el Estado, voluntad para acompañar el proceso y separarse de la tutela que hoy, por ley, le corresponde.

Las universidades e instituciones de educación superior que derivan su autonomía de la ley —enfatisa la exposición de motivos en sus párrafos finales—, deberán responsabilizarse, primeramente ante las propias comunidades y, en última instancia, ante el Estado, del cumplimiento de sus planes, programas, métodos de trabajo y de que sus recursos han sido destinados a sus fines. La universidad —agrega— se consolidará de esta manera idóneamente para formar individuos que contribuyan al desarrollo del país.

En efecto, la Asociación Internacional de Universidades (IAU), creada en 1950 al abrigo de la UNESCO, se ha referido de mil maneras a la obligación primaria de las universidades con estatuto autónomo, tanto con su comunidad como con un entorno que la mundialización día con día ensancha. Un documento de trabajo de la Conferencia Mundial de la Educación Superior pone en el centro del debate la responsabilidad social y la libertad para definirse académicamente en el marco de la autonomía.³ Derechos implican obligaciones. La libertad de organizarse apareja, señala el documento, el deber de ser excelente en la encomienda central de transmitir el conocimiento, también en materia de innovación. Y, por si fuera poco, el ejercicio pleno de unos y el

2 Miozzi, U. Massimo, “Il difficile cammino dell’ autonomia universitaria”, *Analysis. Rivista di Cultura e Politica Scientifica*, Roma, núms. 1 y 2, Associazione ANPRI-EPR, Giugno, 2000.

3 International Association of Universities, Working document, World Conference of Higher Education (Thematic Debate: Social Responsibility and Academic Freedom and Autonomy), París, 2000 (<http://www.unesco.org/iau/>).

debido cumplimiento de las otras se considera, *vis à vis*, como la mejor protección contra la interferencia arbitraria. Por último, la UNESCO, en la proyección que a través de la IAU hace para el siglo XXI, identifica cuatro temas a discutir bajo el rubro genérico de la Educación Superior: Pertinence. Quality Management and Financing. International Cooperation.

Se expresó líneas atrás que la autonomía se conquista. La historia registra episodios en los que fue necesario arrancarla a la sinrazón. Existen otros en los que la madurez institucional y el juicio y la cordura de lo público se encuentran en consonancia.

La Comisión Especial para Revisar la Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional, creada por su Consejo General Consultivo, estimó, para el desarrollo de tal proceso, tres etapas con carácter propositivo:

- a) Toma de opinión, al interior, por los consejos técnicos consultivos escolares y los colegios de profesores, según corresponda; al exterior, a través de los egresados, entre los meses de agosto y diciembre de 2001.
- b) Preparación del preproyecto de nueva Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional, por la Comisión Especial, documento que se pretende presentar ante el Consejo General Consultivo, con el propósito de que resuelva lo conducente en cuanto a su difusión, análisis, discusión y aprobación, durante el año de 2002.
- c) Contempla la presentación de la iniciativa de Ley ante el titular del Ejecutivo Federal, así como la que éste haga ante el Congreso de la Unión, con los pasos consiguientes de discusión y aprobación parlamentaria durante el periodo ordinario de sesiones del año 2003.

La comisión entiende, por eso aclara, que ninguno de los lapsos fijados es inamovible. Ha preparado guías de trabajo para cada una de las etapas, con los pasos metodológicos y la información necesarios.

Se concede una importancia vital a la participación de la comunidad politécnica, razón por la cual tanto el Decanato como el

Consejo de Ex Directores Generales, así como diversas organizaciones de egresados, intervendrán en las distintas etapas del proceso.

Así de abierto es el planteamiento del Politécnico. Su comunidad valora lo logrado, y si es que ha llegado el momento para sumarse a los entes universitarios que deciden su vida institucional en los renglones académico, administrativo, presupuestal, de planeación, patrimonial y de difusión de la cultura, según el marco de la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución general de la República. El mismo respeto espera y demanda de los actores de la vida nacional que tendrán que involucrarse técnica y políticamente en las modalidades que asuma la materialización de su anhelo autonómico.

Uno de esos actores es el presidente de la República; el otro, el Congreso de la Unión. De aquél se espera que encabece, encarne y consume la transición, después de la septuagenaria cuasi dictadura de una sola fuerza política;⁴ del último, que del disenso y de la esgrima de las diferencias, la tolerancia dé paso a los acuerdos, como el que se espera cuando la Iniciativa de (nueva) Ley Órgánica del Instituto Politécnico Nacional esté en su seno.

El presidente de la República ya se pronunció. En el mes de mayo, al encabezar la ceremonia conmemorativa del LXV Aniversario de la fundación del IPN, el “Día del Politécnico”, durante la entrega de la presea “Lázaro Cárdenas del Río”, Vicente Fox expresó que había llegado el momento de que el Politécnico gozara de plena autonomía, “para que pueda definir sus planes y programas de estudio, fijar sus prioridades presupuestales y con-

4 En la obra *Universidad: utopía y realidades*, bajo el epígrafe de la Universidad de Alicante, en el último apartado que se intitula “Para concluir: a propósito de la autonomía universitaria”, prólogo de Carles Solà, se expresa: “Parece obvio reafirmar que el científico debe guiarse estrictamente por el rigor metodológico y la búsqueda de la verdad, sin las influencias y condicionantes de las voluntades, deseos o preferencias de los poderes públicos, aunque éstos estén legítimamente constituidos por el aval de un estado democrático (subrayado de B.R.R.). Sólo un espacio de libertad, que permita la diversidad y discrepancia, podrá asegurar la independencia, productividad y eficiencia del progreso científico”. Página mantenida por el laboratorio de multimedia. Última actualización: 14 de junio de 1999.

solidar una planta académica de alta calidad”. Agregó que la educación pública es el mejor instrumento de movilidad social, de educación pública gratuita, de equidad y de pertinencia. Concluyó con el justo halago, consistente en que la edificación del México moderno, del México exitoso, tiene un sello politécnico de calidad inconfundible.

En cuanto a la historia reciente de la autonomía, el presidente habrá de diferenciar dos momentos que involucraron a otros tantos antecesores suyos. Emilio Portes Gil, cierto que fue flexible al propiciar la obtención de la autonomía para la Universidad Nacional en 1929, pero también lo es que era difícil detener un movimiento de tan grande vigor comunitario y de tan grande rigor conceptual. Gustavo Díaz Ordaz, por su parte, casi al finalizar la aciaga década de los sesenta, ofreció de manera paternalista, populista y dadivosa la autonomía para el Instituto Politécnico Nacional. Con la misma madurez que hoy la analiza, el IPN la rechazó entonces. Se dijo que Díaz Ordaz quería aligerar su complejo de culpa. Recordemos que el movimiento juvenil pedía la prueba de la parafina para la mano que le extendía el titular del Poder Ejecutivo Federal.

3. *La organización politécnica y su estatuto jurídico-administrativo*

Es indudable que el Instituto Politécnico Nacional, con su andamiaje orgánico y funcional presente, ha dado pasos largos, verdaderos trancos, hacia una organización académica y administrativa consolidable en el marco constitucional de la autonomía y dentro de la acotación moderna y racional de una Ley Orgánica que abra brechas, que dé pautas; la ley orgánica del justo medio: que no tenga una connotación cuasi telegráfica, ni que se extienda a latitudes o que invada terrenos más propios de la reglamentación. Una ley paradigmática.

Si nos detenemos en un cierto punto del texto constitucional, encontraremos una paradoja inconcebible para una entidad edu-

cativa que por casi siete décadas ha cumplido con eficacia su labor formativa en el campo del conocimiento científico y tecnológico. El artículo 90 de nuestra carta magna brinda la pauta para la distribución de materias en el orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado. En la significativa parcela que corresponde atender a la Secretaría de Educación Pública queda comprendido el Instituto Politécnico Nacional, apenas, como un órgano desconcentrado, “cuya orientación general corresponde al Estado”, como se recoge de manera textual e inequívoca en el artículo 2o. de la actual Ley Orgánica política. La paradoja se acentúa si una institución casi septuagenaria, sólida, productiva y respetable en los niveles del sistema escolar nacional que le corresponde atender, no se puede contar aún entre las que gozan de autonomía a la luz de las directrices, ya veintenarias, de la fracción VII del artículo 3o. del ordenamiento supremo de 1917.

Lo menos que se puede decir en este momento de la vida nacional, cuando los avances innegables en el renglón electoral empujan hacia otras exigencias democráticas, con absoluto respeto a lo que resuelva su comunidad, es que suena muy mal que la orientación general del Instituto Politécnico Nacional, en tanto que órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, corresponda lisa y llanamente al Estado. Poco importa aquí si se confunde o no al Estado con la forma de gobierno, con la nación o con la modalidad que asuma el régimen político; de lo que se trata es de que, sin dejar de formar parte del sistema educativo nacional y sin dejar de reconocer el papel coordinador de los esfuerzos nacionales que caracteriza al gobierno en un estado federal, se pueda aprovechar el caudal de posibilidades que tiene la vida universitaria en un contexto de autarquía racional.

A. La desconcentración

De lo hasta aquí expresado se colige que la figura jurídico-administrativa conocida como desconcentración rige la función

depositada en el Instituto Politécnico Nacional, lo relaciona de manera directa con la Secretaría de Educación Pública y lo coloca en la aptitud legal limitada de hacerlo también con los demás sujetos públicos, sociales y privados.

En un plano ideal la desconcentración implica la atribución de ciertas capacidades decisorias a un ente inferior del conjunto organizativo al que se pertenece. A través de ella se tienen ciertos tramos de independencia técnica y funcional, ventajas presupuestales y financieras (aunque no acompañadas siempre de rangos de estabilidad), con la finalidad última de neutralizar efectos burocráticos que se traducen en falta de oportunidad, ineficacia y distorsión de la misión atribuida al complejo del que se forme parte.

La descongestión que se busca vía la desconcentración no siempre se traduce en el aligeramiento del conjunto desde cuyo seno se ha dado un simple desprendimiento de carácter técnico. Al fin y al cabo, como expresa Nava Negrete, descentralización y desconcentración responden a la misma noción de organización administrativa centralizada. Ambas, agrega, son formas jurídicas en que se organiza la administración, y en las dos el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. Como diferencia esencial resalta que los órganos de la primera están sujetos al poder jerárquico, y los organismos de la segunda están fuera de la relación jerárquica del poder central.

Pero la verdadera diferencia de fondo, relacionada con la transformación en que está empeñada la comunidad politécnica, consiste en que los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios; los órganos desconcentrados carecen de estos dos tan significativos atributos. De ahí que hayamos hablado, líneas atrás, de aptitud legal limitada.

En cuanto al tipo de desconcentración que ha regido el actuar institucional politécnico, es útil el señalamiento del propio Nava Negrete cuando acota que, en el fondo, la desconcentración es distribución de competencias y que se puede hacer directamente por la ley, por el reglamento, por un decreto general o por delegación administrativa de facultades, contenida en acuerdo general o

individual. La competencia del órgano desconcentrado será en los primeros casos directa, y en el de la delegación, indirecta o derivada. Concluye con la expresión de que no cambia la naturaleza de la desconcentración por la forma jurídica que se emplee para lograrla.⁵ Sin embargo, en cuanto al Instituto Politécnico Nacional, estando en primer plano la consolidación estructural lograda y sin ignorar el momento histórico en el que surgió, así como la inclinación profundamente social del régimen político federal que impulsó su creación, el que su entidad total esté reconocida por un cuerpo normativo rector, nos referimos a su Ley Orgánica, ha sido, si no un valladar o dique infranqueable para las tentaciones autoritarias, sí un elemento de persuasión, conciencia y alerta sobre su naturaleza y fines sustantivos.

La actual Ley Orgánica incluye en la fracción VI de su artículo 14, la obligación que tiene el director general del Instituto Politécnico Nacional, consistente en someter a la consideración del secretario de Educación Pública, del subsecretario de Educación e Investigación Tecnológicas, o de ambos, “los asuntos que así lo requieran”. De no existir en los titulares en turno la comprensión a que se alude en las palabras finales del párrafo inmediato anterior, quien dirija al Politécnico puede encontrarse en cada audiencia con elementos, actitudes o factores paralizantes incidiendo sobre proyectos fundamentales para la docencia, la investigación y preservación y difusión de la cultura. La Secretaría de Educación Pública puede llegar a ser como la del arranque en 1921 con el primer Vasconcelos, o bien, el elefante reumático que en doloroso pero gráfico símil utilizó Jesús Reyes Heróles al hacerse cargo de la cabeza de sector durante una parte del régimen delamadridista.

El problema no es de relación personal o del número de audiencias que puedan solicitarse y concederse; el párrafo inmediato anterior pretende dar un ejemplo de una tesitura nada improba-

5 Nava Negrete, Alfonso, “Desconcentración”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1987, pp. 1090 y 1091.

ble o desdeñable que tiene que ver con la inconveniencia de que la desconcentración, como forma jurídico-administrativa, sea el hilo conductor casi único y el margen de maniobra institucionalmente reconocido, pero acotador por su esencia, de la libre vinculación politécnica con distintos actores de la vida social, económica, política, cultural y reflexiva.

B. Descentralización e instituciones públicas de educación superior autónomas por ley

Como modalidad, al igual que la desconcentración, de la noción de organización administrativa centralizada, apenas líneas atrás ya tuvimos alguna aproximación a la descentralización.

La descentralización es reconocida en los entramados institucionales y en la organización política, como la clara asignación de una competencia determinada a un sujeto público segregado de la administración central, provisto de personalidad jurídica propia y distinta del Estado nacional, por razones estrictamente relacionadas con el mejor cumplimiento de su objeto oficial.

Pero los términos en que se hace distintiva la personalidad jurídica de un ente descentralizado de la que corresponde al Estado que es, en sí, la única personalidad jurídica plena, no deben ser llevados a connotaciones de insularidad política o al aislamiento del principio del Estado de derecho. Su actividad y su mandato, como es el caso de las universidades públicas autónomas por ley, se subordinan a los dictados constitucionales. Tan sencillo como que se goza de una personalidad jurídica derivada. No en vano se dice que “la personalidad jurídica del Estado es un continente en el que coexisten distintos grados de personalidad, distribuidos a lo largo de su compleja estructura organizativa”.⁶

6 *Administración pública*, capítulo: “La administración pública” II (Bolilla 4), p. 1. Análisis de derecho administrativo en la República Argentina sobre centralización, desconcentración y desconcentración, como técnicas de organización de la administración pública <http://obita.starmedia.com/-tododerecho/bol14.htm>.

En el orden jurídico-administrativo —se agrega con cierta frecuencia— la noción de persona (para gozar de plenitud) transita por tres elementos: capacidad, imputación y legitimación, según se tenga la aptitud legal para disfrutar de un derecho, sea posible la atribución de grados de responsabilidad y sea reconocible la alta moralidad con que se ostenta, respectivamente.

Es muy útil para este análisis que vayamos, en sus términos, al señalamiento que hace la Comisión Especial para Revisar la Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional, en cuanto a la figura jurídica que han adoptado 107 universidades e instituciones públicas de educación superior a las que su ley orgánica les ha otorgado autonomía. Se refiere a la condición de organismo descentralizado, y destaca a las siguientes como sus características más importantes:

TÉCNICAS. Su creación es a través de Ley del Congreso de la Unión, cuando son federales; por las Legislaturas de las entidades federativas, cuando se trata de universidades e instituciones de educación superior estatales. Tienen personalidad jurídica propia, es decir, pueden ser sujetos de derechos y obligaciones y realizar contratos y convenios, entre otros instrumentos jurídicos; sus finanzas (aunque hoy no es descartable algún tipo de revisión por el Órgano Superior de Auditoría de la Federación, recientemente creado), en principio, no son auditadas por instancias externas; sus titulares —cuestión que deberá matizarse— estarán sujetos al régimen de responsabilidades. Como instituciones que tienen los altos fines de educar, investigar y difundir la cultura cuentan, por regla general, con un régimen fiscal especial que se traduce en la no sujeción impositiva; este tratamiento fiscal, vale adelantarlo, se encuentra en entredicho, ya que el Poder Judicial Federal mantiene una interpretación jurisprudencial contraria a su disfrute, con reflejo anual en la Ley de Ingresos de la Federación y, en algunos casos, con señalamientos expresos a nivel local consistentes en no reconocer excepción tributaria alguna si no está contemplada de manera específica en el ordenamiento fiscal correspondiente, como acontece con el Código Financiero del Distrito Federal. Esta problemática deberá ser abordada, pronto, por el conjunto institu-

cional de la educación superior que goza de autonomía en términos constitucionales. Sorprende que no haya tenido el eco esperado en un foro como la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Por último (esto sí expresado por la comisión especial politécnica que revisa la actual Ley Orgánica), dichos organismos descentralizados también cuentan con área interna de vigilancia.

ADMINISTRATIVAS. Invariablemente cuentan con un patrimonio propio que es administrado bajo su estricta responsabilidad; nombran a sus autoridades; ejercen libremente su presupuesto; adquieren bienes y contratan servicios; administran y disponen de sus recursos bajo reglas propias, como es el caso de laboratorios y equipamientos; su funcionamiento y estructura están determinados por normas autogeneradas de acuerdo con los lineamientos de las leyes orgánicas respectivas emitidas por el Congreso de la Unión o la Legislatura de la entidad federativa de que se trate; el gobierno federal o el estatal correspondiente son la fuente preponderante de sus ingresos, recursos que aplican bajo los límites que su normatividad básica y las reglas de buen uso y transparencia establezcan.

ACADÉMICAS. Las funciones de educar, investigar y difundir la cultura se realizan de acuerdo con los principios del artículo tercero constitucional, con un respeto y aprecio puntuales por la libertad de cátedra e investigación, así como por el libre examen y discusión de las ideas; determinan sus planes y programas de estudio; revalidan y reconocen estudios cuya realización acreditan otras instituciones; establecen equivalencias en relación con los tipos de educación que imparten; fijan, por último, como ámbitos autónomos que materializan las modalidades de la educación superior, los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico.

Jorge Carpizo desprende, en su análisis sobre la autonomía universitaria, características que son aplicables a los organismos educativos descentralizados que se inspiren en la expresión constitucional de la misma y que encuentren su génesis formal en las leyes orgánicas respectivas. Las agrupa, singularizándolas, de la siguiente manera:

- a. Académicas, implican que sus fines los realizan de acuerdo con la libertad de cátedra e investigación y el libre examen y discusión de las ideas; la determinación de sus planes y programas; y la fijación de los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico.
- b. De gobierno, implican el nombramiento de sus autoridades y el otorgamiento de sus normas dentro de los marcos de su ley orgánica. En este último aspecto, agrega, es interesante resaltar que la autonomía universitaria se asemeja a la autonomía de las entidades federativas: (gozan de) la facultad de legislar en el ámbito interno teniendo como guía una norma de carácter superior que no deben contravenir.
- c. Económicas, implican la libre administración de su patrimonio. Las universidades no pueden cubrir sus necesidades con sus propios recursos, lo que hace necesario que el Estado les otorgue un subsidio, pero son las propias universidades las que determinan en qué materias y en qué proporción se gastarán los recursos, y los órganos universitarios que manejan esos recursos no rinden cuentas a organismos gubernamentales, sino a otro órgano universitario que generalmente es el Consejo, el mismo órgano que casi siempre posee facultades legislativas para el ámbito interno.⁷

Alfonso Nava Negrete se refiere a los dos tipos de descentralización generalmente aceptados por la doctrina mexicana: por región y por servicio. La primera está caracterizada por organismos instituidos para atender y satisfacer las necesidades públicas precisamente de una región, como es el municipio; la segunda, a cuyos ejemplos es deseable ver sumado pronto al Instituto Politécnico Nacional, por organismos creados expresamente para prestar determinados servicios públicos (Comisión Federal de

7 Carpizo, Jorge, "Autonomía universitaria", *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1987, pp. 282 y 283.

Electricidad, los ya prácticamente extintos Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, etcétera). Si para este mismo tratadista, en la vida real, los organismos descentralizados en México gozan de una autonomía sumamente precaria, ya que “a veces la ley así lo declara y otorga, pero con su texto la desvirtúa y la política también a menudo la resta o la aniquila”,⁸ ¿qué podrá esperarse de los entes políticos que, como el Politécnico, cumplen su encomienda formal a la luz de una figura como la desconcentración que implica un rango limitado de decisión y posibilidades de desenvolvimiento acotadas con frecuencia hasta por funcionarios menores (en todos los sentidos) de la dependencia cabeza de sector que los agrupa?

Si nos detenemos en la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* correspondiente al lunes 13 de agosto del año dos mil uno, encontramos una paradoja suprema o bien una incongruencia insuperable.

Mientras el Instituto Politécnico Nacional no aparece, tampoco sería lo ideal, ni siquiera como un organismo descentralizado, a secas, sí encontramos con tal carácter, en el apartado que tiene a la Secretaría de Educación Pública como cabeza de sector, al Centro de Investigación y Estudios Avanzados (CINVESTAV), a la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas (COFAA) y al Patronato de Obras e Instalaciones (POI) del propio IPN, los cuales son catalogados, en el artículo 11 de su Ley Orgánica, como organismos auxiliares.

Está fuera de toda duda el reconocimiento que ha alcanzado el CINVESTAV, el impulso que brinda la Comisión a la función docente y el papel del Patronato en favor del patrimonio y la infraestructura institucionales. La paradoja o la incongruencia radica en que la inclusión de estos tres organismos auxiliares en la

8 Nava Negrete, Alfonso, “Decentralización”, “Autonomía universitaria”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1987, pp. 1084-1087.

relación de entidades paraestatales tiene como sustento a la figura jurídico-administrativa que conocemos como desconcentración. El Instituto Politécnico Nacional, entidad educativa a la que pertenecen y cuya encomienda pública apuntalan, es apenas, en los términos del artículo 4o. de su Ley Orgánica, un organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública. Lo natural es que en el radio de acción de un ente descentralizado existan áreas desconcentradas; no al contrario.

Estamos en presencia de un extraño caso en el que se atribuye a los “vástagos” (CINVESTAV, COFAA y POI), la condición que corresponde al ascendiente o progenitor (IPN).